

**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (FLACSO)
SECRETARIA GENERAL**

**GRUPO REGIONAL LATINOAMERICANO Y CARIBEÑO DE INVESTIGACION
SOBRE POBREZA Y EXCLUSION SOCIAL**

**TALLER REGIONAL:
EXCLUSION SOCIAL Y POLITICAS SOCIALES
EN AMERICA LATINA**

San Salvador, El Salvador

20-21 de abril 2006

INDICE

RELATORÍA DEL TALLER REGIONAL	3
INCLUSIÓN SOCIAL: ESFERAS Y POLÍTICAS SOCIALES PARA COMBATIR LA EXCLUSIÓN Ernesto Cohen y Rolando Franco	6
REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA: ¿CUÁLES Y CÓMO SON? Juliana Martínez Franzoni	27
EXCLUSION SOCIAL, POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS. Reflexiones a partir de un estudio sobre Centroamérica J.P.Pérez Sáinz y M.Mora Salas	58
REFLEXIONES SOBRE LAS POLÍTICAS DE COMBATE A LA INDIGENCIA: El Caso de Chile Ernesto Cohen y Ángela Gómez	81
ANEXO: PRESENTACIÓN: CASO REPUBLICA DOMINICANA	107

Relatoría del Taller Regional.

Este taller fue celebrado en San Salvador, El Salvador, los días 20 y 21 de abril como primera actividad del GRILAC sobre "Pobreza y exclusión social". La organización del evento fue coordinada por Luis Guillermo Solís (Secretaría General), Ernesto Cohen (FLACSO-Chile) y Minor Mora Salas y Juan Pablo Pérez Sáinz (FLACSO-Costa Rica, coordinadores del GRILAC). Contó con el financiamiento del CeALCI de la Fundación Carolina, España.

A continuación se relata de manera breve cada una de las sesiones que se realizaron.

Jueves 20 de abril

El evento se inició con cuatro intervenciones. En primer lugar, Juan Pablo Pérez Sáinz, como uno de los coordinadores del GRILAC, expuso la orientación que se le quiere dar a este grupo de investigación. Siguió Carlos Briones quien, como director de la unidad académica de la FLACSO anfitriona, dio la bienvenida. La intervención de Ignacio Soletto, director del CeALCI, se centró sobre la naturaleza y objetivos de la Fundación Carolina. Y concluyó esta primera sesión, Juany Guzmán León quien habló en representación de la Secretaría General.

Siguió la segunda sesión matutina con las tres ponencias centrales al evento.

La primera estuvo a cargo de Ernesto Cohen (FLACSO-Chile) quien presentó un paper realizado en conjunto con Rolando Franco sobre "Inclusión social: esferas y políticas sociales para combatir la exclusión". Este trabajo analiza el concepto de exclusión y postula que, en la literatura respectiva, pueden encontrarse distintas maneras de concebirlo, cada una de las cuales implica un modelo teórico diferente para explicarla y políticas alternativas para atacarla. En la segunda parte, se analizan algunas características de las sociedades latinoamericanas: la situación del empleo, de la pobreza, de la desigualdad, y del gasto público social. La tercera parte se centra en las restricciones que existen en el combate a la exclusión, distinguiendo las que son de naturaleza estructural, de aquellas otras que afectan al diseño y gestión de las políticas sociales. Lo anterior permite que en la cuarta parte se plantee la necesidad de llevar a cabo un giro copernicano en materia de gestión de las políticas sociales, y la necesidad de la focalización, para lo cual se procede a disipar malos entendidos que suelen contraponer este instrumento de los programas con el principio de la universalidad. Se postula asimismo la evaluación centrada en el análisis comparativo de los proyectos, lo que se relaciona básicamente con el seguimiento y la evaluación de impacto, respecto de lo cual se plantea una estrategia posible para los países latinoamericanos.

La segunda ponencia, "Exclusión social, pobreza y políticas públicas. Reflexiones a partir de un estudio sobre Centroamérica", estuvo a cargo de los coordinadores del GRILAC, Minor Mora Salas y Juan Pablo Pérez Sáinz, la cual tuvo dos partes. La primera consistió en una crítica a la noción de pobreza (por su carácter relacional y su visión homogeneizadora de la indigencia) para postular la necesidad de moverse hacia un enfoque más crítico, como el de exclusión social. En la segunda parte se presentaron resultados provisionales de un estudio que estos investigadores están realizando sobre exclusión social en Costa Rica, Guatemala y Honduras con una ayuda para la investigación otorgada por la Fundación Carolina. Esta investigación plantea como hipótesis central

que un porcentaje significativo de hogares pobres extremos, aunque las políticas de reducción de la pobreza sean exitosas, no pueden superar la indigencia porque su condición de exclusión los bloquea. También se apuntaron una serie de problemáticas relevantes para estos hogares indigentes bloqueados que plantean toda una serie de desafíos en términos de políticas: existencia de una economía de la miseria, ausencia de ciudadanía social, feminización de la exclusión, migración internacional y violencia en la juventud.

La última ponencia, "Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son?", estuvo a cargo de Juliana Martínez Franzoni, investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad de Costa Rica, quien está realizando una investigación sobre "Regímenes de bienestar en América Latina" también con una ayuda para la investigación otorgada por la Fundación Carolina. Presentó los resultados de un análisis de "clusters", a partir de siete dimensiones analíticas, que ha dado por resultado la elaboración de la siguiente tipología de regímenes de bienestar para la región: el informal-productivista (Argentina y Chile); informal-proteccionista (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay); informal-asistencial (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela); y altamente informal (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay). El denominador común de informal habla de las importancia creciente que han adquirido los hogares, en detrimento del Estado y le mercado, en el bienestar de la región.

Siguió una sesión de discusión sobre las tres presentaciones.

La sesión de la tarde fue abierta con una presentación de FLACSO-El Salvador, a través de su director, sobre la consultoría que realizaron para el gobierno de ese país sobre la elaboración de un mapa de la pobreza.

Los casos centroamericanos fueron presentados en el resto de la sesión de la tarde.

Oscar López (FLACSO-Guatemala) argumentó como los Acuerdos de Paz alcanzados en ese país no han tenido mayor incidencia en la reducción de la pobreza y las políticas sociales siguen estando caracterizadas por su escasa relevancia.

Minor Mora Salas (FLACSO-Costa Rica) presentó uno de los casos más exitosos de política social de la región. No obstante, señaló como el universalismo alcanzado se ha ido progresivamente deteriorando y como programas específicos de reducción de las formas más extremas de pobreza, además de inoperantes, han intentado jugar un papel de clientelismo político.

Carlos Briones (FLACSO-El Salvador) mostró la importancia de la focalización en la reorientación de las políticas de ese país donde las remesas inciden también en tanto que se están constituyendo en el principal mecanismo de bienestar de la población pauperizada.

Siguió una sesión de discusión sobre las tres presentaciones.

Viernes 21 de abril

Se sesionó sólo en la mañana y en la primera parte hubo otras dos presentaciones de casos nacionales.

Fabián Repetto (BID) hizo una presentación del caso argentino. Su argumento principal fue el señalar que el universalismo histórico de este país fue menos generalizado que lo que se cree. No obstante, la crisis de los 80 y, sobre todo, los gobiernos neoliberales (tanto militares como civiles) han llevado a un profundo desmantelamiento del modelo anterior y es, hasta recientemente, que se puede hablar de una recuperación de las políticas sociales. Esta exposición fue complementada con una propuesta de cómo abordar las políticas sociales en América Latina enfatizando el papel de los actores políticos.

Olaya Dotel (FLACSO-República Dominicana) hizo una presentación de las dimensiones principales de las políticas sociales implementadas por los últimos gobiernos. Fue un ejercicio que resaltó tanto las continuidades como las diferencias.

Siguió una sesión de discusión sobre las tres presentaciones.

El taller concluyó con una sesión de síntesis a cargo de Ernesto Cohen y Juan Pablo Pérez Sáinz. En ella se destacaron dos ideas básicas que surgieron a lo largo de las sesiones precedentes. La primera tiene que ver con los límites estructurales que confronta las políticas sociales en la región ante la presencia de un modelo económico que ha profundizado y reforzado las desigualdades. Y la segunda idea es que, dentro de estos límites, hay espacios para formulación e implementación más eficaces de las políticas sociales en la región que se caracterizan, ante todo, por su pobre desempeño.

Hubo el compromiso de escribir las presentaciones para fines de julio y enviárselas a la Fundación Carolina para ver si se publican como documentos de trabajo o si, la calidad de los textos es suficiente, se recopilarían en un libro.

INCLUSIÓN SOCIAL: ESFERAS Y POLÍTICAS SOCIALES PARA COMBATIR LA EXCLUSIÓN

Ernesto Cohen y Rolando Franco
(Profesores investigadores de FLACSO Sede Chile)

Introducción

I. EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

Si bien el concepto de exclusión social es relativamente nuevo, porque fue René Lenoir, por entonces secretario de Estado para la Acción Social en Francia, quien lo acuñó la expresión en 1974, tiene antecedentes más remotos. Aristóteles, refiriéndose a la esencia de lo que constituye la pobreza y la exclusión ya decía en su *Ética* a Nicómaco, que una vida empobrecida es la que tiene un individuo que carece de la posibilidad de elegir. En definitiva, como resultado de esa limitación se deriva una incapacidad para tener una vida mínimamente decente (Sen 2000).

Dado que somos testigos permanentemente de una efervescencia conceptual en las ciencias sociales, es necesario establecer algunas consideraciones básicas en torno a los requisitos que deben cumplir los conceptos para que potencialmente al menos, puedan ser aportes en el marco de una teoría. En términos de la utilidad de la idea de exclusión hay que examinar críticamente qué aporta este enfoque. En qué medida contribuye a mejorar la comprensión de la naturaleza de la pobreza, en cuanto ayuda a identificar causas de la pobreza que serían dejadas de lado con otros enfoques. En qué medida enriquece a las políticas sociales destinadas a combatir la pobreza (Sen 2000).

Estas distinciones son básicas para que el binomio exclusión-inclusión no sea sólo un refinamiento retórico, sino una real contribución para la construcción de una estrategia que se traduzca en acciones que de verdad sirvan para combatir la exclusión.

De acuerdo a Sen, el aporte que realiza el enfoque de la exclusión no reside en la innovación conceptual que genera, sino en el énfasis que pone en el rol de los aspectos relacionales para explicar la privación relativa que la pobreza implica.

Existe un creciente consenso sobre los elementos clave para la definición de la exclusión social (Smith 2000, cit. por R. Canudas 2005). Ellos son:

1. El carácter estructural de su origen,
2. El carácter procesal, no estático, que no puede ser modificado por la sola acción de los individuos,
3. El carácter relacional que implica la exclusión de grupos sociales o de individuos sometidos a discriminación o segregación.

A los efectos de eludir las ambigüedades que induce la utilización del término "estructural" aquí se lo entenderá como aquello que no puede ser alterado en el corto y el mediano plazo. En este sentido, hay algunos problemas, como la desigualdad en la distribución del ingreso, que resulta

difícil pensar, por las razones que se mencionarán, que pueda ser alterado en espacios acotados de tiempo. Otras, como las limitaciones en los montos del gasto social o la mala asignación de los mismos, puede pensarse que son objeto de políticas públicas que pueden llevarse a cabo en periodos de tiempo relativamente breves.

Por lo tanto, el concepto de exclusión social podría permitir una mejor comprensión del problema de la pobreza. Ésta deja de ser parte de la estática social y pasa a ser analizada en términos de procesos. Deja de ser una condición individual para ser vista como un fenómeno relacional. Deja de ser un producto exclusivo de las deficiencias materiales para ser aprehendida en un contexto más amplio (R. Canudas 2005).

El enfoque analítico de la exclusión social no significa abandonar el concepto de pobreza, como resultante de la privación de bienes materiales, pero contribuye a analizar las causas que lo originan y los mecanismos que la perpetúan, para así entender la multidimensionalidad del fenómeno y la interrelación entre las distintas esferas que la integran.

La exclusión social está más relacionada con el concepto de pobreza relativa que con el de pobreza absoluta y, por lo tanto, se encuentra intrínsecamente ligada a la desigualdad (Buvinic 2004). Se refiere no sólo a la distribución de los ingresos y de los activos, sino también al origen e implicancias que derivan de tal situación social.

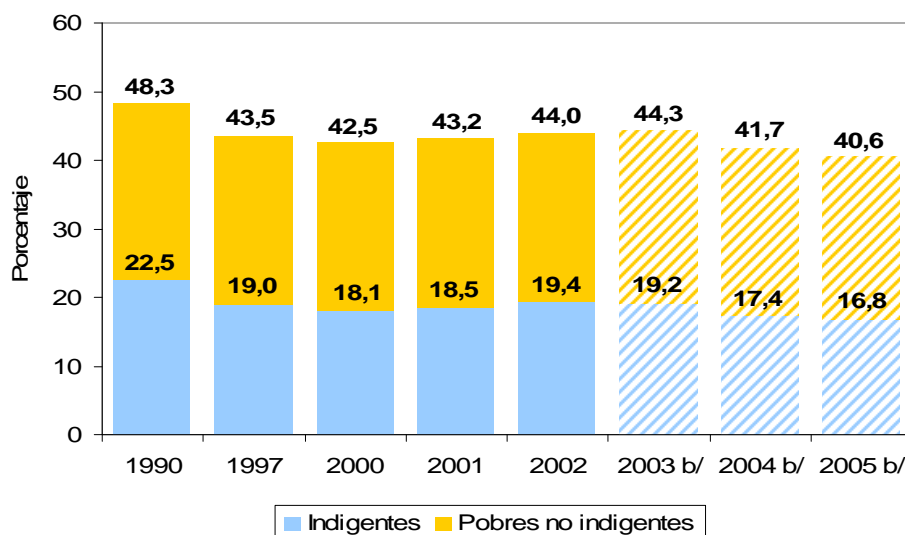
Las personas son excluidas debido a características adscriptas antes que adquiridas. La exclusión posee dimensiones tanto espaciales como intergeneracionales y se caracteriza por ser permanente antes que transitoria. La existencia de dimensiones analíticamente diferenciables de la exclusión (simbólica, material, espacial, etc.) hace que los socialmente excluidos sufran desventajas acumulativas cuando tienen más de una característica adscripta que conduce a la exclusión (Buvinic 2004).

II. LA HISTORIA RECIENTE DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

A) EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

El hecho destacable en materia de pobreza, acaecido en la región en el último trienio es el cambio positivo de la tendencia que predominaba hasta el año 2002. En ese año, eran pobres e indigentes el 44,0% y el 19,4% de la población, respectivamente. Pero las mejores condiciones económicas que se dieron a partir de 2004, permiten a la CEPAL afirmar que a fines de 2005 los afectados por la pobreza serían sólo 40,6% de la población latinoamericana y por la indigencia sólo 16,8% (Gráfico 1). Las cifras proyectadas para el 2005 son las más bajas desde inicios de la década de los ochenta. El número de pobres e indigentes llegaría a 213 millones y 88 millones de personas, respectivamente (Gráfico 2), esto es, más o menos similar a la existente en 2001. Como el crecimiento regional ha seguido siendo relativamente elevado cabe presumir que la incidencia de la pobreza y de la indigencia ha continuado su tendencia decreciente (CEPAL 2005).

Gráfico 1
América Latina a/ Evolución de la pobreza b/ y la indigencia, 1990 - 2005 c/
 (porcentaje de personas)



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

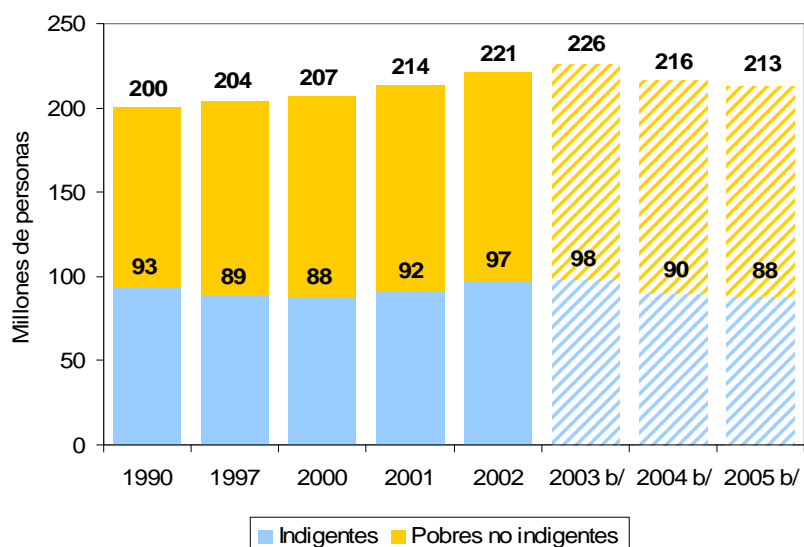
b/ Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.

c/ Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

Otro indicador de la mejora de la situación de pobreza se tiene con la reducción generalizada de las necesidades básicas insatisfechas. La comparación de las cifras registradas en torno al año 2002 y las de comienzos de la década de 1990 muestra una disminución del porcentaje de personas con carencias críticas en todas las dimensiones analizadas, tanto en las áreas urbanas como en las rurales.

Si la atenuación de las carencias críticas se expresa en términos absolutos, se aprecia que los valores más altos suelen presentarse en aquellos países que registraban una mayor incidencia de ellas a comienzos de la década anterior. En cambio, si la variación se expresa en términos relativos, como el cambio porcentual de la tasa de incidencia, el mejor desempeño tiende a advertirse en los países con menor incidencia de las carencias críticas (CEPAL 2005).

Gráfico 2
América Latina a/: Evolución de la pobreza b/ y la indigencia, 1990 - 2005 c/
 (millones de personas)



Fuente: CEPAL,

sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 19 países de la región.

b/ Corresponde a la suma de indigentes más pobres no indigentes.

c/ Las cifras de 2005 son una proyección para todos los países y las de 2003 y 2004 son estimaciones preliminares para algunos y proyecciones para otros.

Dada la importancia creciente que tienen las remesas de dinero de los emigrantes latinoamericanos - que ya llegan a 45.000 millones de dólares, cifra similar a la inversión extranjera directa y muy superior a la asistencia oficial para el desarrollo que recibe la región -, es interesante mencionar el único estudio disponible (CEPAL 2005), sobre la contribución de dichas remesas tanto al bienestar de las familias receptoras, como a su incidencia sobre la pobreza y la distribución del ingreso.

* En 2004, las remesas captadas en ese año superaron por un 18% las del año anterior y en lo que ha transcurrido de la presente década la corriente prácticamente se ha duplicado.

Los datos correspondientes a encuestas de hogares de 11 países de la región permiten sostener que las **remesas son poco significativas en términos de pobreza de toda la población**. Los mayores efectos se observan en El Salvador y República Dominicana, donde la suma de las remesas al ingreso del hogar reduce la pobreza y la indigencia 4,5 y 2,2 puntos porcentuales, respectivamente, pero en los demás países, las disminuciones son inferiores a 2 puntos porcentuales. El impacto es mayor sobre la indigencia. Pero cuando se analiza aisladamente al conjunto de hogares que reciben las remesas se aprecia un cambio notable al considerar el ingreso con y sin remesas. En 9 de 11 países analizados, el 50% o más de las personas que residen en hogares receptores se encontrarían bajo la línea de pobreza si no contaran con el aporte de estos ingresos. Y el impacto es mayor aún en los hogares que se encontraban en situación de indigencia.

De acuerdo con las cifras presentadas, las remesas estarían permitiendo que por lo menos 2,5 millones de latinoamericanos salgan de la pobreza (correspondientes únicamente a los 11 países analizados). No obstante, estos resultados se originan en una fuente de información en que se subregistra el monto total de remesas recibidas, lo que permite suponer que la reducción de la pobreza sea mayor.[†]

B) EL COMPORTAMIENTO DE LA DESIGUALDAD

Suele repetirse que América Latina es la región más desigual del mundo: el 10% más rico capta, en la mayoría de los países, más del 35% del ingreso total y, en general, lo que percibe ese estrato es 20 veces superior a lo que recibe el 40% más pobre. Sin duda, existe gran heterogeneidad entre países de la región (Gráfico 3) y es probable que esas diferencias expliquen, por lo menos en parte, la dispar elasticidad que se vio anteriormente entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza.

Hoy el tema de la distribución del ingreso ha vuelto a ganar espacio como objetivo de la política pública y se lo relaciona tanto con el crecimiento como con la pobreza. Se afirma que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el crecimiento económico: “cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza” (Lustig y otros, 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3% o 4%, justamente porque la mitad de su población no participa en el esfuerzo de crecimiento, debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, 1998).

[†] Para mayores desarrollos ver CEPAL (2005) Capítulo I.

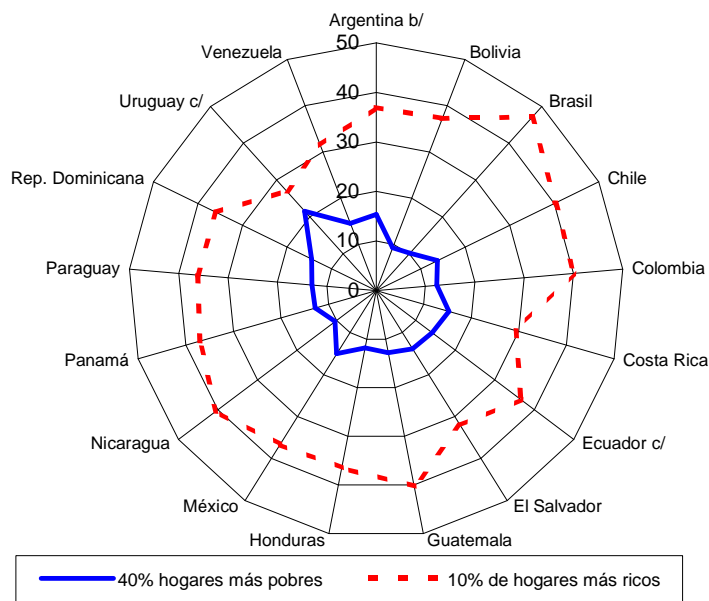
También se ha argumentado que existiría una pobreza “innecesaria” en América Latina (Berry, 1997), ya que de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido un 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que “...si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente” (BID, 1998).

Finalmente, se sostiene que la reducción de las desigualdades incrementa la estabilidad de los sistemas políticos democráticos, mientras que la concentración crea riesgos derivados de la reacción de los grupos perdedores.

A partir de esos argumentos suele haber consenso en postular que debe modificarse la distribución de la renta. Pocos estarán en desacuerdo con ello, por cuanto parece evidente que si la renta estuviera mejor distribuida, la pobreza sería menor. Especialmente en los países de gran tamaño, mejorarían las condiciones de desarrollo económico, porque aumentaría la demanda interna.

Gráfico 3

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): PARTICIPACIÓN EN EL INGRESO TOTAL DEL 40% DE LOS HOGARES MÁS POBRES Y DEL 10% MÁS RICO, 1999 ^a
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

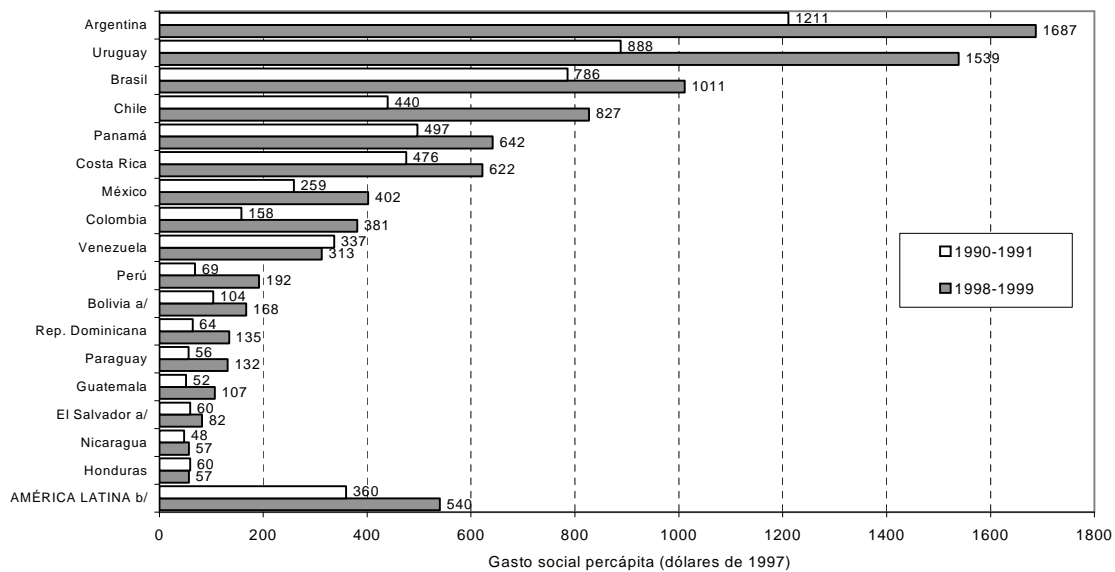
- a Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.
- b Gran Buenos Aires.
- c Total urbano.

C) EL GASTO PÚBLICO SOCIAL

El gasto social regional ha tenido en los últimos años una evolución peculiarmente favorable. Como se recuerda, luego de su reducción en muchos de los países durante la crisis de la década precedente, la región ha destinado los mayores recursos de su historia a lo social, tanto si se los mide por su participación en el PIB como por la cantidad de dólares per cápita asignados para tal efecto. El gasto social por habitante (véase el gráfico 4) aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y sólo en dos países se registró una disminución en términos reales. Su aumento fue superior al del producto por habitante. Por ello, a lo largo del decenio de 1990 se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB (véase el gráfico 5). Es evidente que existen significativas variaciones nacionales en la magnitud del gasto, según los países. Mientras que en Argentina y Uruguay (hasta la crisis iniciada a fines de 2001) superaba los 1.500 dólares por habitante, en El Salvador, Honduras y Nicaragua, no alcanza a los 100 dólares.

Gráfico 4

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL POR HABITANTE, 1990-1991 Y 1998-1999



(En dólares de 1997)

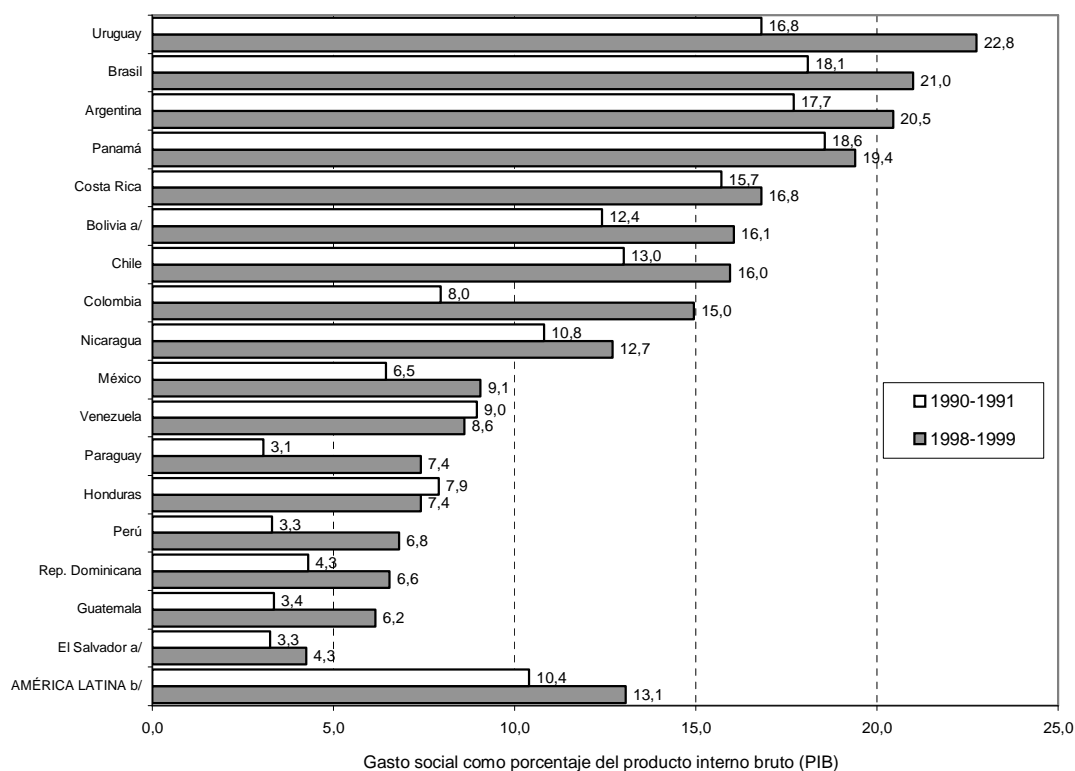
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) base de datos sobre gasto social.

^a La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

^b Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Gráfico 5

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES): GASTO PÚBLICO SOCIAL COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1990-1991 Y 1998-1999



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) base de datos sobre gasto social.

^a La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

^b Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

III. RESTRICCIONES EN EL COMBATE A LA EXCLUSIÓN

A) RESTRICCIONES DURAS O ESTRUCTURALES FALTA

Pero esa hipotética situación favorable no es fácil de lograr en la práctica. No se puede cambiar la distribución de la renta de un momento para otro. Hay factores determinantes —de naturaleza patrimonial, demográfica, educacional, ocupacional y de brecha de remuneraciones— que resultan difícilmente modificables en plazos cortos.

Existen muy fuertes diferencias de tamaño entre los hogares pobres y no pobres. La reproducción de la base poblacional de estos países ha quedado en manos de los hogares con menor renta, que tienen el mayor número de miembros. Los que están por debajo de la línea de pobreza tienen cinco o más miembros, mientras que los que sobrepasan la línea de pobreza tienen menos de tres.

Tales diferencias explican buena parte de la pronunciada desigualdad en la distribución del ingreso. Y es bien sabido que los comportamientos reproductivos no pueden alterarse en períodos breves. Las políticas de control de natalidad o paternidad responsable son, sin duda, importantes, pero sus resultados, que se expresan en una merma de la fecundidad de las mujeres pobres, implican cambios culturales de lento procesamiento. Por ello, si bien esas políticas deben iniciarse desde ya, hay que tener claro que sólo producirán resultados en el mediano y largo plazo.

El factor educativo también resulta decisivo para explicar las diferencias en la renta. La cantidad de años de educación formal que tiene una persona determina su ubicación en el mercado de trabajo. Y es por medio de la participación en éste que las familias obtienen los recursos que les permiten subvenir a sus propias necesidades.

La escuela, entonces, es una institución que condiciona notablemente la posibilidad de acabar con la desigualdad, porque dota de muy diferente capital educativo a los niños que provienen de diversos niveles socioeconómicos. Sólo la mitad de los que ingresan a primaria terminan el ciclo, y quienes lo logran tienen un rendimiento promedio muy inferior al de sus pares de los países industrializados. Aunque haya plazas disponibles para todos, hay una alta tasa de repetición y una fuerte deserción. De los nueve millones de niños que ingresan anualmente a la educación, alrededor de cuatro millones fracasan en el primer año. Se calcula que el costo adicional de enseñar a los repetidores llega a 4 mil 200 millones de dólares anuales.

Los estudios de la CEPAL, dados a conocer en el *Panorama social de América Latina*, permiten afirmar que la única manera de garantizar a las personas una probabilidad alta de no caer en la pobreza en algún momento de su vida, consiste en asegurar que alcancen el umbral educativo de 12 años de educación formal, lo que les permitirá aspirar a una posición laboral remunerada con un ingreso que los sitúe por sobre la línea de pobreza.

Pero también conviene tener presente el fenómeno de la devaluación educativa, que consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos a medida que se generaliza su obtención; en definitiva, ello da cuenta de la necesidad de cursar cada vez más años de educación formal para acceder a la misma ocupación o para obtener un salario similar que la generación precedente.

Cuando crece el número de escolarizados, la competencia entre ellos por los puestos de trabajo resulta mayor. Esto obliga a acumular cada vez más años de estudio para distinguirse de los demás competidores por el mismo empleo. De ese modo se produce un desgaste del capital humano. Al haber disponibilidad de personas con mayor instrucción, los empleadores pueden

elevant los estándares educativos requeridos para ocupar posiciones laborales que pueden llevarse a cabo adecuadamente con poca formación. La experiencia muestra que cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la devaluación.

Desde el punto de vista societal, los recursos humanos sin capacitación pueden definirse como “el potencial de crecimiento en la dotación de capital humano, que no se concreta como consecuencia de los déficits educativos existentes” (Cohen, 1996).

Por consiguiente, si bien las reformas educativas que procuran reducir la repetición y la deserción y mejorar la calidad de la educación son de gran importancia, no resultan suficientes por sí solas para superar la falta de equidad. Los factores extraescolares tienen un peso considerable en el rendimiento educativo. Ello exige compensar las diferencias ligadas al hogar de origen de los alumnos, como única manera de evitar que el sistema educativo funcione como un mecanismo de reproducción de disparidades preexistentes.

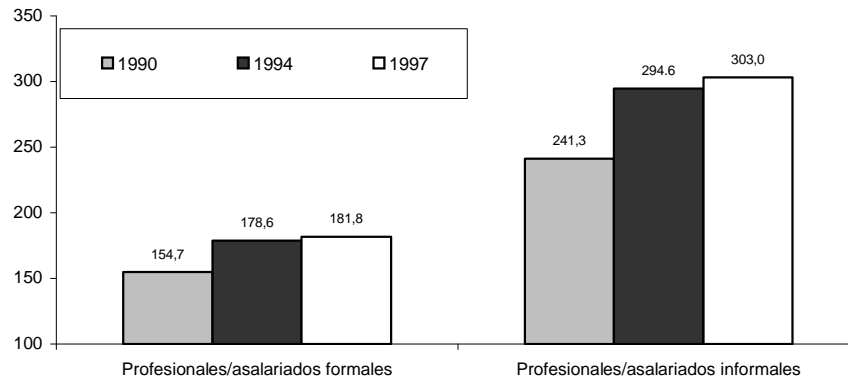
Se suele insistir en la importancia de la educación para la competitividad y también para mejorar la distribución del ingreso. Sin duda, es una recomendación adecuada. Pero conviene recordar que los esfuerzos que se hagan en dicha dirección no se traducirán en mejoras distributivas en la próxima década. Esto se debe a que la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2% o 3% anual, lo que hace que el perfil ocupacional del 80% de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines de la próxima década, ya está incorporado hoy al mercado laboral. De ahí que quienes ya están trabajando no obtengan ventaja alguna de las mejoras introducidas en el sistema educacional, que se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado laboral.

Existen, asimismo, fuertes diferencias de densidad ocupacional entre estratos. Los hogares pertenecientes a estratos altos tienen el doble de personas ocupadas que los hogares pobres. En los primeros trabajan ambos cónyuges; en los otros sólo uno. Esto se une también con la ya mencionada diferencia en la cantidad de miembros de esos tipos de hogar. La relación entre ambas variables —número de ocupados y cantidad de miembros en el hogar— agrava fuertemente la desigualdad de la renta.

Otro factor importante que alimenta la desigualdad del ingreso, y que puede tal vez relacionarse con el actual momento de la economía mundial y con la globalización, es la brecha de remuneraciones creciente entre profesionales y asalariados formales e informales. Esas diferencias tienden a ampliarse con mucha rapidez (Gráfico 6). En tres momentos en la década de 1990, se observa cómo la diferencia entre estos grupos laborales crece notablemente.

Gráfico 6

AMÉRICA LATINA: BRECHAS DE REMUNERACIÓN LABORAL ENTRE TRABAJADORES CALIFICADOS Y NO CALIFICADOS, 1990-1997



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pero los profesionales tienden a pensar que sus remuneraciones son menores que las que en realidad les corresponderían. Cuando su salario aumenta, creen que sólo se les están reconociendo sus propios méritos, su capacidad y lo que aportan al funcionamiento de la economía del país. Tal estado de ánimo de inspiración meritocrática dificulta la redistribución del ingreso.

La tendencia a la desigualdad no es exclusiva —por lo menos hoy— de América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En los Estados Unidos, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los “analistas simbólicos”, como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje son afectados por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y por el traslado de los procesos rutinarios de producción a otros países con mano de obra más barata e impuestos menos pesados (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del

tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen las personas del 40% inferior (Dahrendorf, 1996). Por ello ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998).[‡]

B) RESTRICCIONES BLANDAS O RELACIONADAS CON EL DISEÑO Y GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

1. IMPACTO

Los modelos tradicionales de organización y gestión de los programas sociales suelen asumir una relación determinística entre productos e impacto. Por ello, sus preocupaciones centrales son la cobertura y los costos del programa y no prestan la atención que corresponde al impacto sobre sus destinatarios. Suponen que éste será satisfactorio en la medida en que se cumplan las metas de ejecución presupuestal, los objetivos de producción y la entrega de bienes o servicios a los niveles de cobertura prefijados. Esta concepción hace que el análisis de la gestión se centre en la eficacia y eficiencia de la generación de los productos (bienes o servicios) y no en el impacto.

Lo anterior se plasma en dos pautas recurrentes: la adopción de un modelo monolítico de organización y gestión para los programas sociales, y la utilización como criterio para monitorear y evaluar el rendimiento al medir a cuánta gente se sirve, con qué velocidad, qué porcentaje de solicitudes se llenan en un período de tiempo y cuánto cuesta cada unidad de producto.

El “esquema tradicional” sigue la siguiente lógica:

MODELO DE ORGANIZACIÓN/MODELO DE GESTIÓN→PROCESOS/ ACTIVIDADES→PRODUCTOS

Esta estructura secuencial destaca que los programas y proyectos se insertan en un marco institucional —generalmente un ministerio social— que tiene previamente definidos sus modelos de organización y gestión. En este marco se configuran los procesos y actividades destinados a transformar los recursos en bienes o servicios (productos) que se entregarán a la población destinataria, asumiendo que producirán el impacto propuesto (experimentales, cuasi experimentales, y otros).

[‡] Como contraargumento puede mencionarse que una edición reciente de la revista alemana *Der Spiegel*, titulaba en su portada: “bien formados, exitosos y cesantes”, haciendo referencia a la situación de muchos jóvenes ejecutivos frente al proceso de fusiones entre grandes conglomerados. En un mundo lleno de incertidumbre y volatilidad, ni siquiera los analistas simbólicos pueden sentirse seguros. 17

Pero en la práctica no sucede así. Las evaluaciones efectuadas sobre programas sociales en América Latina muestran que es un error suponer que habrá impacto. Para saber si realmente lo hubo, hay que efectuar un análisis específico utilizando los modelos elaborados para tal finalidad.

En definitiva, la mera entrega de productos no garantiza el impacto.

2. MAGNITUD DE RECURSOS Y REDISTRIBUCIÓN

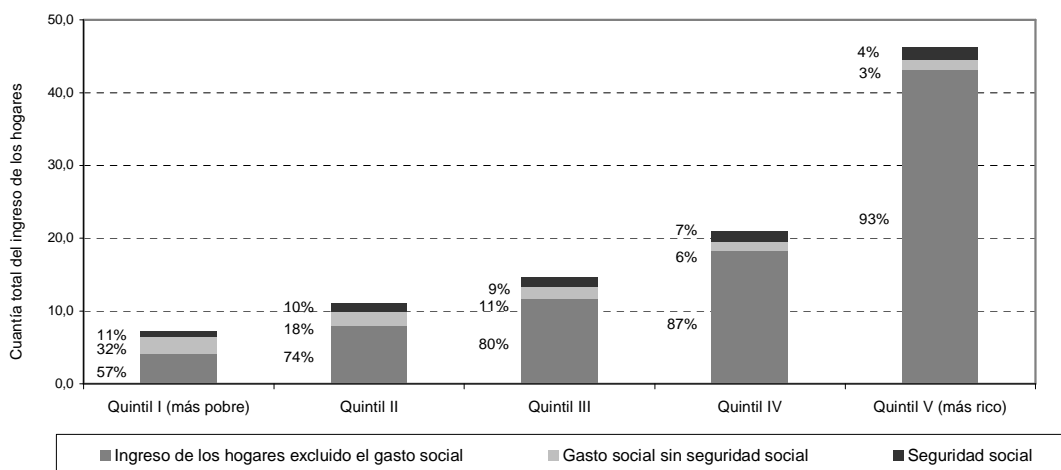
En los noventa, entonces, las sociedades y los gobiernos destinaron grandes recursos a la política social, y hoy parece que ha llegado a su fin esa corta edad de oro del financiamiento creciente de lo social. Habrá cambios también en el ordenamiento de los países. Argentina y Uruguay bajarán posiciones y Brasil, probablemente, ocupará el primer lugar en la clasificación. Pero para todos ellos existirán crecientes dificultades para aumentar o mantener esos montos de recursos, aunque crezcan las necesidades.

Es necesario analizar quién recibe los recursos. El gasto social es redistributivo, dado que, si se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas —y se excluye la seguridad social—, el 20% de los hogares más pobres percibiría una fracción del gasto social que, en promedio, sextuplica su participación en la distribución del ingreso primario: 28,2% del gasto social en comparación con 4,8% del total del ingreso (Gráfico 7).

Gráfico 7

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): ^a IMPACTO REDISTRIBUTIVO DEL GASTO SOCIAL, EXCLUIDA LA SEGURIDAD SOCIAL, Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL INGRESO DE LOS HOGARES

(Volumen total de ingresos = 100)



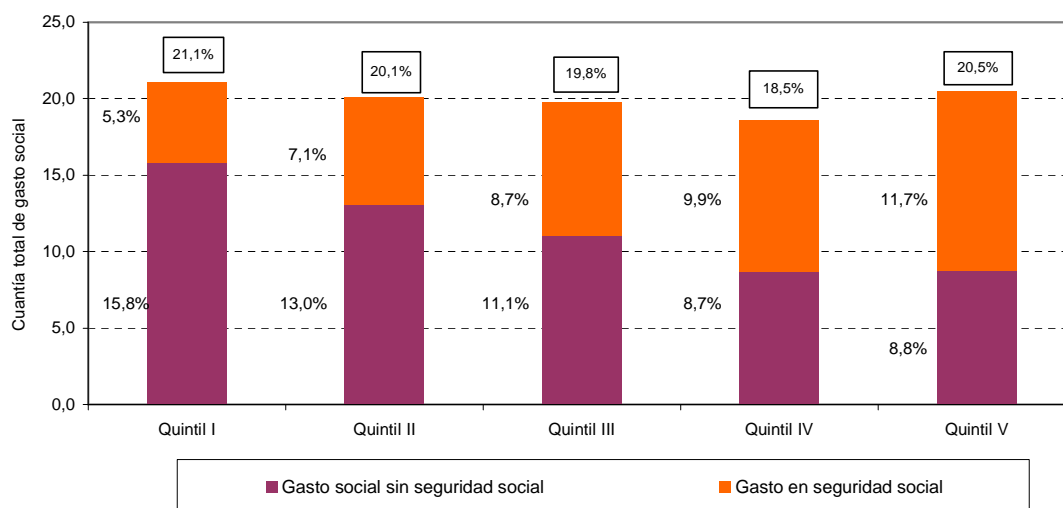
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) base de datos sobre gasto social.

^a Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Pero si se incluyen en el cálculo los recursos que van a la seguridad social, puede afirmarse que el gasto social no es suficientemente redistributivo, en el mejor de los casos, porque los grupos menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del mismo (véase el gráfico 8).

Gráfico 8

AMÉRICA LATINA (8 PAÍSES): DISTRIBUCIÓN DEL GASTO SOCIAL, EXCLUIDA LA SEGURIDAD SOCIAL, Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN LOS QUINTILES DE HOGARES
(Volumen total de ingresos = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) base de datos sobre gasto social.

^a Promedio simple correspondiente a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Uruguay.

Se ha insistido en que la educación constituye una de las principales áreas de intervención para afectar tanto al crecimiento como a la equidad. La difusión de capital humano permite que los países puedan intentar estilos de desarrollo más modernos, centrados en la utilización de la mayor formación, capacitación y flexibilidad de sus recursos humanos. Esas personas serán más productivas y, por tanto, también recibirán mejores salarios, que les permitirán lograr mejores niveles de bienestar. El estilo de producir dominante contribuye también a marcar decisivamente las características del conjunto de la sociedad. Cuanto más moderno sea, también lo serán las relaciones sociales que se dan en ésta y más inaceptables se tornarán muchas de las características de relacionamiento que suelen primar en muchas áreas de América Latina. Además, la difusión de la educación permite aprovechar el capital más equitativamente difundido entre la población, que es el neuronal. Hoy se lo desperdicia, por cuanto se priva a una proporción notable de miembros de la sociedad de la capacidad de desarrollar su capital genético.

V. LOS IMPERATIVOS EN EL CAMPO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

A) LO QUE NO SE PUEDE DEJAR DE HACER EN POLÍTICA SOCIAL

1. IMPACTO. Un giro copernicano en la gestión social

El modelo emergente, apoyado en la observación de lo que sucede en la práctica, afirma que la entrega de productos en modo alguno garantiza el impacto. Maximizar el impacto externo del proyecto y, para ello, optimizar la eficiencia (interna) exigen un cambio del modelo que inspira la gestión social: el punto de partida tiene que ser el impacto, sobre la base del cual se determina — justificada por una rigurosa conexión causal— la cantidad y calidad de los productos que se requieren para alcanzarlo y, a partir de ello, se define el programa de producción, con los procesos y actividades a través de los que se transforman los insumos en productos. Todo esto plantea exigencias específicas de modelos de gestión y organización, que respondan adecuadamente a la cadena causal orientada por el impacto.

Gráficamente, sería

Impacto - Productos – Procesos/Actividades – Modelos de gestión y organización

2. FOCALIZACIÓN

Conviene distinguir dos aspectos:

a) Aparente y difundida contradicción entre universalismo y focalización generando una similitud errónea entre lo progresista y lo conservador. Es una confusión derivada de mezclar distintos niveles de análisis (falacia de nivel equivocado). La focalización no es un principio de la política social sino sólo un instrumento constitutivo del diseño de los programas y proyectos.

b) Las funciones de la focalización. La primera y más importante es que ella sirve para adaptar el diseño del proyecto a la estructura específica de las necesidades de las que son portadoras las diferentes poblaciones-objetivo. El análisis previamente realizado, tanto en sus aspectos descriptivos como explicativos, es útil si y sólo sirve para aumentar el impacto perseguido por los programas y proyectos sociales haciendo que los bienes o servicios que éstos entregan sean verdaderamente consistentes con la estructura de las necesidades que tiene la población destinataria. Esta primera función debe ser cumplida en el diseño de todos los programas y proyectos sociales, aun cuando ellos sean “universales”. La segunda función de la focalización es generar jerarquías de prioridades en el proceso de asignación de los recursos destinados a la política social según sean sus fundamentos últimos (satisfacer necesidades de los más necesitados, afrontando el costo de la disminución equivalente de la cobertura o viceversa).

3. EVALUACIÓN CENTRADA EN EL ANÁLISIS COMPARATIVO DEL DESEMPEÑO E IMPACTO DE LOS PROYECTOS QUE INTEGRAN LA POLÍTICA

a) El seguimiento.

Siguiendo las tradiciones vigentes, el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo efectivamente logrado, utilizando indicadores específicos para esta función (cobertura, eficacia, eficiencia, etc.).

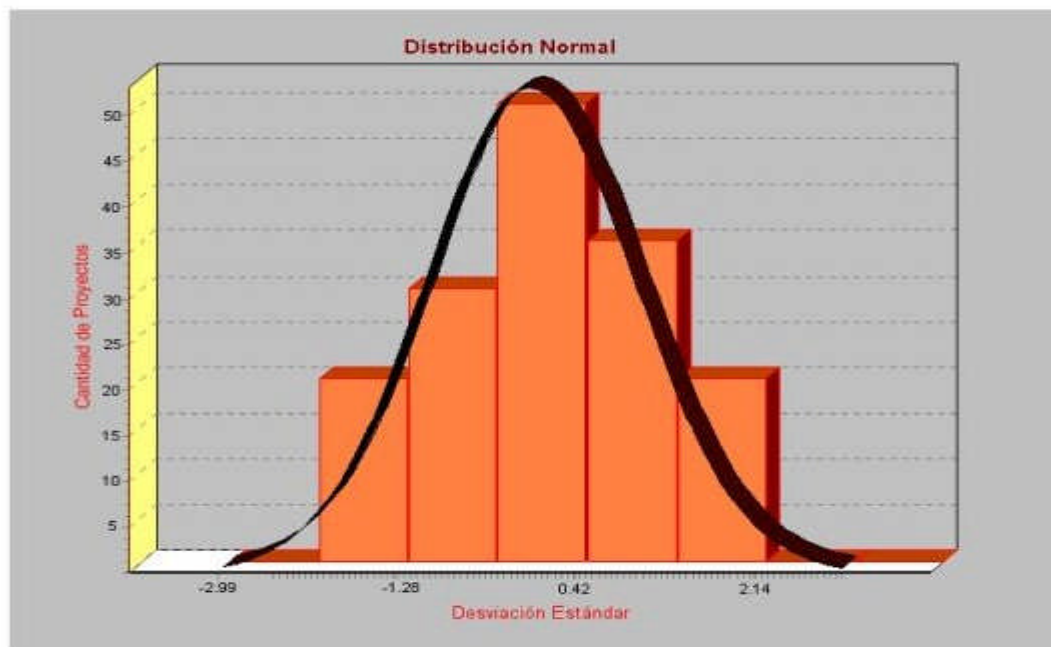
Si bien este enfoque está ampliamente difundido existen problemas que cuestionan fuertemente la conveniencia de su utilización. En la formulación de los proyectos se pueden cometer errores de programación de dos tipos: sobreestimación de las metas (de cobertura, eficiencia, impacto, etc.), o subestimación de las mismas. Como consecuencia del error de tipo I puede resultar que existan programas muy bien diseñados y mejor implementados en que se hayan establecido metas excesivamente ambiciosas para los tiempos de operación previstos. Si el seguimiento se restringe a la comparación entre lo programado y lo logrado, ese tipo de proyectos serían consignados como fracasos. En el caso de error de tipo II bastaría que las personas que tienen a su cargo la programación fueran lo suficientemente cautas en el establecimiento de metas de productos, y tiempos, como para que éstas –independientemente del desempeño del proyecto– siempre sean alcanzadas. En esta situación, los resultados de la aplicación de la valoración anterior serían siempre positivos, aunque no se corresponderían con la realidad.

De ahí que el problema central del método convencional de seguimiento es que se acepta como norma la programación realizada, independientemente de que ella haya sido el resultado de un riguroso análisis o de los buenos deseos del programador. Por lo mismo, su grado de validez es discutible.

Se propone que el seguimiento permita la comparación de los resultados que en los indicadores relevantes tienen los diferentes proyectos que integran un programa. De esta manera la programación realizada se convierte en un elemento de juicio adicional, y no la base única para juzgar el desempeño del proyecto (Ver Gráfico 9).

Gráfico 9

Distribución de Frecuencias Variable: Costo por unidad de producto (CUP)



El ejemplo presentado muestra una función normal que sirve para ver la forma en que se distribuyen los proyectos que forman un programa, en relación al indicador que se analiza. Se requiere elaborar un histograma con la frecuencia de los resultados de los diferentes proyectos y ajustar una distribución de probabilidad.

Los resultados obtenidos se pueden clasificar en tres grupos: a) **éxito**, implica que se han obtenido resultados significativamente mejores que el promedio, por lo cual se trata de buenas prácticas de las que se debe aprender y difundir entre los demás; b) **fracaso**, cuando los resultados alcanzados son mucho peores que el promedio, lo que exige identificar las causas de los errores para efectuar las correcciones pertinentes o, en última instancia, abandonar el proyecto; c) **promedio**, donde se agrupan los proyectos cuyos resultados se agrupan en torno a la media, respecto a los cuales hay que utilizar las buenas y evitar las malas prácticas de los demás, para mejorar su desempeño.

Cuando se analizan variables cuyo óptimo es la minimización (como ocurre con los costos) el éxito se ubica en el extremo izquierdo de la curva, y el fracaso, en el derecho. Cuando el óptimo consiste en la maximización (como es el impacto) la ubicación del éxito o el fracaso, se invierte.

Es altamente recomendable la elaboración de un sistema flexible de seguimiento que proporcione información precisa sobre los diferentes capítulos que lo deben integrar, así como sobre su contenido sustantivo. De esta manera, se lograría comparar no sólo entre diferentes proyectos de un programa, sino entre diferentes programas que constituyen una política, o que son financiados por una misma institución.

Para ello se requeriría adicionalmente la estandarización del uso de los indicadores prioritarios. El seguimiento es fundamental para conformar un sistema de alerta (cuanto más temprano, mejor), pero no proporciona *per se* el conocimiento necesario para introducir las modificaciones correctivas, dado que tal tarea es inherente, por definición, al análisis de impacto.

B) LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

Algunos países han establecido normas legales que han hecho obligatoria la presentación de evaluaciones de los programas de protección social como requisito para aprobar sus presupuestos.

Ante todo, debe recordarse que bajo el título de evaluación de impacto, en algunos casos, se incluyen procesos muy variados. Algunos tienen un marco metodológico riguroso, mientras que otros que están basados solamente en la opinión de personas calificadas, denominadas jueces, tienen sobre el éxito o fracaso del respectivo proyecto.

En segundo lugar, la lógica subyacente a esta norma legal, independientemente de la metodología que se utilice, es mejorar sólo el proyecto que ha sido evaluado. Esto es legítimo, pero al mismo tiempo resulta insuficiente. La evaluación de impacto tiene frutos potenciales que sólo pueden cosecharse en la medida en que se uniformen las metodologías y unidades de análisis a utilizar por tipos de programas, de forma tal que sea posible la comparación entre los resultados – previsiblemente diferentes – de cada uno de ellos. Esto todavía está ausente en la práctica de la evaluación en América Latina y el Caribe.

C) UNA ESTRATEGIA POSIBLE

No necesariamente es necesario recurrir a modelos sofisticados de seguimiento y evaluación. Hay limitaciones de recursos financieros que impiden en muchos casos aplicar esos modelos, que son caros. Y, sobre todo, esos modelos tienen requisitos de información que impiden su aplicación en muchos países de la región. Esa información existe en los países con mayor desarrollo relativo, pero está ausente en aquellos otros que más necesidad tienen de utilizar adecuadamente sus recursos escasos en programas alimentarios. Por ello lo que se necesita es encontrar un punto de equilibrio que cumpla con los requisitos intrínsecos a los modelos de evaluación de impacto a un costo que sea razonable y afrontable por los países. Es básico que se tenga una metodología común y unidades de análisis también comunes.

A continuación se presentan algunos elementos para la elaboración de una estrategia que permitiría viabilizar la implementación de sistemas de seguimiento y evaluación para los programas de protección social alimentaria, que satisfacen los requisitos de accesibilidad en términos de costos, capacidad de adaptación de los sistemas de información a utilizar, e información relevante sobre las variables estratégicas que hacen al impacto y la eficiencia de la implementación de estos programas.

(i) Tipología de las intervenciones en función del grado de vulnerabilidad de las poblaciones destinatarias, con la correspondiente localización espacial.

(ii) Sensores y trazadores. Los sensores y trazadores permiten aprender de los procesos de implementación respecto de las variables clave. Para hacer la evaluación más factible, pueden seleccionarse subconjuntos estratégicos (de programas y proyectos), para lo cual sería necesario establecer sensores y trazadores. Los “*sensores*” serían subgrupos representativos de las unidades de análisis (destinatarios del proyecto, p. e. individuos o familias). Los *trazadores*” son funciones que conectan en el tiempo la evolución de los sensores y muestran, por tanto, la evolución de los mismos.

(iii) Sistemas de alerta temprana: sitios centinela. Desde los servicios de salud se han desarrollado los llamados **Sitios Centinela**, que cumplen funciones de vigilancia epidemiológica y nutricional, complementarias a las desarrolladas por los sistemas rutinarios de recolección de datos.

La estrategia metodológica consiste en seleccionar, mediante muestras por conglomerados, un conjunto de localidades que sean representativas de la incidencia de los diferentes problemas de salud y nutrición. En los puntos elegidos se realizan ciclos cortos de recolección de información sobre los costos, cobertura e impacto de las intervenciones de nutrición y salud. Las ventajas son bajos costos, rapidez de la recolección de información y la posibilidad de triangulación, debido a que emplea de manera combinada procedimientos cuantitativos y cualitativos.

Bibliografía

Buvinic, M. (2004) "Introducción; La inclusión social en América Latina", en Buvinic et al
Inclusión social y desarrollo económico en América Latina. Banco Interamericano de

Desarrollo- Alfaomega Colombiana S. A., Washington D. C.-Bogotá.

Canudas, R. del C. (2005) "Inclusión social. Perspectiva de las estrategias de reducción de la
pobreza", en Canudas y Lorenzelli, editores, Inclusión social. Una perspectiva para la
reducción de la pobreza. Tegucigalpa, INDES.

Cohen, E. y R. Franco (2005) Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas
sociales. México D. F., CEPAL-Siglo XXI editores.

Sen, A (2000) Social exclusion, concept, application, and scrutiny. Manila, Office of

Environment and Social Development. Asian Development Bank. Social Development Papers
No. 1

**REGÍMENES DE BIENESTAR EN AMÉRICA LATINA:
¿CUÁLES Y CÓMO SON?⁴**

Juliana Martínez Franzoni⁵

Instituto de Investigaciones Sociales
Universidad de Costa Rica

Con el apoyo del Centro en Estudios para América Latina y la
Cooperación Internacional (CEALCI), Fundación Carolina.

⁴ Este documento presenta principales resultados de la primera parte de una investigación apoyada por la Fundación Carolina. El equipo de investigación está integrado por Juliana Martínez y Mauricio López-Ruiz del Instituto de Investigaciones Sociales y Juan Diego Trejos y Luis Ángel Oviedo del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas.

⁵ El análisis estadístico que da sustento a este artículo fue realizado conjuntamente por la autora y por Juan Diego Trejos con el apoyo de Gerard Mora y Luis Ángel Oviedo. Agradezco los aportes de Mauricio López-Ruiz, y de Barbara Haas y Juan Pablo Pérez Sáinz, estos últimos a un intento previo de construcción de tipologías para abordar regímenes de bienestar en América Latina.

1. Introducción⁶

América Latina ha sido históricamente una región de grandes contrastes y cambios acelerados. Las últimas dos décadas no fueron excepción: en el marco de cambios demográficos y culturales, la “doble transición”, hacia la democratización y la liberalización de los mercados (Centeno, 1994), transformó aspectos importantes de la vida cotidiana de la gente. Las mujeres ingresaron masivamente al mercado laboral; las familias se diversificaron; servicios públicos se privatizaron; y economías relativamente cerradas se abrieron a la competencia internacional, por mencionar sólo algunos ejemplos.

Los cambios no siempre trajeron buenas noticias. A inicios del nuevo siglo las sociedades latinoamericanas enfrentan viejos y nuevos riesgos. Nueva es la demanda de atención colectiva de niños y niñas que reemplace papeles femeninos tradicionales de millones de mujeres que hoy además trabajan remuneradamente. Vieja es la carencia de acceso a la educación primaria y a servicios básicos de salud. Las recuperadas democracias han traído un creciente reconocimiento de los derechos civiles y políticos, mientras las reformas económicas incrementaban la pobreza y la emigración. El futuro de la democracia aparece entrelazado a cómo aborden la “cuestión social” (PNUD, 2004). Por eso es importante complementar la atención que han recibido las transiciones política y económica, comprendiendo mejor la transición social.

Más allá de las especificidades nacionales de una región tan heterogénea, ¿cuáles son las tendencias comunes entre países? ¿Cómo asignan recursos el trabajo no remunerado, el consumo privado y las políticas públicas? Y más allá del desempeño sectorial en educación, salud o pensiones, ¿podemos establecer resultados en términos del bienestar de las personas en tanto tal? Para responder a estas preguntas nuestro equipo de investigación realizó un análisis estadístico de conglomerados que permite un agrupamiento de países a partir de un acercamiento a la participación de Estados, familias y mercados en la producción del bienestar.

En una América Latina tan diversa, que contiene un país-continente como Brasil, una lucha armada de larga duración como Colombia, población indígena históricamente excluida como Bolivia o Guatemala, patrones demográficos de país desarrollado como Uruguay, en fin, un abanico de situaciones nacionales tan diverso, ¿es posible identificar patrones comunes entre países?

⁶ Presentado ante la XXVI Congreso de la Latin American Studies Association, Panel sobre “Social Policy in Contemporary Latin America”.

partir del análisis estadístico de 18 países de la región, en este documento presento una tipología basada en principales patrones de interacción entre mercados laborales, familias y política pública. Se trata ésta de la primer tipología que se lleva a cabo en América Latina, a partir del análisis estadístico comparado y combinando las tres esferas de producción del bienestar.

2. Estratificación social y bienestar: de políticas a regímenes

El bienestar es un concepto complejo. Alude a cómo pensamos que la realidad es, a cómo creemos que debe ser, y a cómo creemos que la conocemos. Su definición no es obvia, neutral ni universal. Conlleva dimensiones económicas (como los ingresos), pero también políticas (como la participación política) y sociales (como la seguridad ciudadana). Esto sin mencionar aspectos psicosociales, afectivos y emocionales que frecuentemente escapan a la investigación social. En este trabajo me interesa abordar el bienestar en tanto manejo, individual o colectivo, de múltiples riesgos sociales que van desde el hambre hasta la vejez pasando por la enfermedad y la inseguridad.

Una manera de valorar el bienestar de una colectividad es por medio de su acceso a bienes y servicios. Este tiene lugar en distintos ámbitos sociales que a su vez interactúan entre sí, desde las familias, hasta los estados y mercados. Una parte de la población trabaja remuneradamente, lo cual le permite comprar privadamente, desde alimentos hasta recreación, para ellos(as) y para quienes dependen económicamente de ellos(as). Segundo, hay alguna oferta de servicios públicos, disponible en función de un conjunto de criterios, desde la necesidad hasta los derechos. Tercero, las familias proveen cuidados a través del trabajo no remunerado, especialmente femenino, aunque también pueden comprar distinto tipo de servicios.

En cualquier sociedad capitalista, el acceso a los recursos, incluidos los bienes y servicios, se distribuye de manera desigual: algunas personas los acceden más y otras menos, sean éstos económicos, sociales o políticos, como lo reflejan los salarios, el tiempo y la autonomía⁷. La ubicación de las personas en estratos o grupos jerárquicamente organizados según su acceso a recursos es lo que desde la sociología llamamos “estratificación”.

Lejos de ser aleatoria, la estratificación responde a patrones organizados en torno a distintas dimensiones. Una de estas es la ocupación, a través de la cual las personas acceden a mercados,

⁷ Myra Marx Ferree y Elaine Hall definen la estratificación social como aquellos procesos que regulan el acceso a los recursos, la autonomía y el poder, y la diferencian así de la estratificación económica, estrictamente asociada al acceso a recursos (Agasi en Marx Ferree y Hall, 1996). En esta investigación nos basamos en estas tres dimensiones pero consideraciones los “recursos” de una manera más amplia, que incluye dimensiones políticas (como el poder) y sociales (como la autonomía).

salarios y reconocimiento social. Pero el intercambio mercantil no opera en una burbuja, al margen de otros ámbitos sociales. Por ejemplo, la presencia o ausencia de servicios públicos conlleva movilidad social ascendente o descendente dado que las personas están forzadas a lidiar individualmente con riesgos sociales como la enfermedad, la vejez o la incapacidad para trabajar remuneradamente. Una persona que enfrente una enfermedad de alta complejidad y cuyo acceso a servicios de salud dependa exclusivamente de sus ingresos corrientes, experimentará un dramático descenso en la estructura social que no experimentaría si en cambio tuviera un seguro. Y si está asegurada, le proveerá su aseguradora ingresos mientras se recupera? La respuesta a esta pregunta afectará seriamente sus riesgos de movilidad descendente.

Servicios y transferencias públicas se producen a través de una asignación autorizada de recursos. Como parte de una comunidad, la población autoriza al estado para tomar recursos de unas personas y entregárselos a otras. Los criterios para asignar estos recursos varían, desde la necesidad y la pobreza, hasta los derechos universales. Si el criterio es la necesidad, habrá que demostrarla. La población que no demuestre necesidad dependerá del intercambio mercantil en mucha mayor medida que si el criterio para asignar los recursos públicos fuera la mera pertenencia a la comunidad. En otras palabras, estará más “mercantilizada” (Esping-Andersen, 1990).

Además, la ubicación socioeconómica de un trabajador variará según disponga de trabajo no remunerado. Por ejemplo, si un trabajador tiene una esposa dedicada al trabajo en la casa, destinará menos recursos a comprar alimentos o contratar servicios doméstico que reemplace total o parcialmente el trabajo de una esposa. Por lo tanto, no sólo la clase social es importante. También lo es el género, en tanto conjunto de expectativas, comportamientos y prescripciones socialmente asignados a partir del hecho anatómico del ser hombre o ser mujer. El género trae consigo una división sexual del trabajo, es decir, una distribución de tareas socialmente construida y asignada a las personas según su sexo. Concretamente, asigna papeles de provisión de ingresos y de cuidados, a hombres y mujeres, respectivamente. En su forma “pura” se trata de un modelo en el que las mujeres están excluidas del mercado laboral, subordinadas a sus esposos o compañeros en el acceso a servicios, y a cargo del trabajo no remunerado, incluyendo el cuidado de otras personas, sean éstas o no económicamente dependientes, sin ningún apoyo del estado (Lewis, 1993).

Por ejemplo, si una pareja heterosexual trabaja remuneradamente y deja a su hija en una guardería pública, el estado está “desfamiliarizando” el cuidado durante una buena parte del día. Si en cambio esta misma pareja carece de servicios públicos o, teniéndolos, recurre al mercado, el cuidado se mercantiliza. Una vez más estos ejemplos muestran que la producción del bienestar se apoya en sinergias entre mercados laborales, familias y políticas públicas. Cada esfera tiene sus propias prácticas para hacerlo: los mercados se organizan en torno al intercambio mercantil; las familias alrededor de trabajo no remunerado basado en una división sexual del trabajo; y los programas públicos alrededor de la autorización colectiva para asignar recursos.

La constelación de recursos asignados al intercambio mercantil, la división sexual del trabajo, y la asignación autorizada de recursos, constituyen un *régimen* de bienestar (Esping-Andersen, 1990). Todos los regímenes contemporáneos están apoyados, en mayor o menor medida, en la estructura ocupacional y en un modelo de familia, más o menos constituido por varones proveedores y mujeres cuidadoras (Esping-Andersen, 1990; Lewis, 1993, Sainsbury, 1996, 1999). Además de prácticas, los regímenes de bienestar se expresan en percepciones, discursos, creencias y orientaciones normativas (Haas, 2005).

Las prácticas de asignación de recursos reproducen, amplían o reducen la estratificación social inicial. Por ejemplo, cuanto más dependen las personas de sus ingresos, más desigual es su acceso a bienes y servicios, dado que la distribución del ingreso es, por definición, piramidal. La forma concreta que asume la pirámide depende de las características de la producción y del mercado de trabajo, aunque también del papel regulador del estado. De igual manera, cuanto más dependen las personas del trabajo femenino no remunerado más la estratificación social estará moldeada por la división sexual del trabajo.

El enfoque de regímenes de bienestar se ubica en la intersección de varios campos de especialización y promete gran fertilidad para el análisis empírico. Cuán efectivos son los mercados laborales para absorber fuerza de trabajo y remunerarla adecuadamente? Es decir, cuán efectivos son para “mercantilizar” el bienestar? Y una vez hecho esto, en qué medida las personas se apoyan en bienes y servicios públicos? En otras palabras, ¿en qué medida está el bienestar “desmercantilizado”? (Esping-Andersen, 1990), y el grado de des-clientelización de la asignación de los recursos, es decir, el grado en que éste se aleja de relaciones particulares insertas en las comunidades y las redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004)⁸. En términos de las familias, el grado de des-familiarización del bienestar, es decir, la medida en que el bienestar deja de estar sujeto a la disponibilidad de trabajo familiar no remunerado principalmente desempeñado por mujeres (Orloff, 1996 y Saraceno, 1994).

Además de fortalezas analíticas, el enfoque de regímenes de bienestar ofrece criterios normativos útiles para el cambio. Si queremos promover una mejor distribución de los recursos sociales y económicos, que a su vez se refleje en menores niveles de pobreza y desigualdad, se requiere transformar las prácticas de asignación de recursos predominantes. Más específicamente, necesitamos afrontar riesgos de manera colectiva antes que individual; es decir, desmercantilizar la producción del bienestar (Esping-Andersen, 1990). También necesitamos reducir la dependencia de trabajo femenino no remunerado, especialmente del que no es escogido; es decir, desfamiliarizar y desfeminizar la producción del bienestar (Orloff, 1996 y Saraceno, 1994). En tercer lugar, necesitamos fortalecer el acceso a bienes y servicios públicos universalmente disponibles; es decir, desclientelizar la producción del bienestar (Gough y Wood, 2004).

Dicho esto, ¿cuán lejos está América Latina de este mundo ideal de la producción del bienestar?

⁸ Estos autores abordan el clientelismo como parte de redes sociales de apoyo. Sin embargo, en el marco del análisis de regímenes de bienestar, podríamos encontrar un tipo específico de relaciones particularistas clientelares entre individuos, actores colectivos, e instituciones públicas.

3. Los regímenes de bienestar en América Latina

Fernando Filgueira (1998) es quien primero acercó a Esping-Andersen a la realidad latinoamericana.

Concretamente, argumentó que en América Latina debíamos también prestar atención a los criterios de asignación de la inversión social, y no sólo a la magnitud de dicha inversión. A partir del estudio de la “época de oro” de las políticas sociales, previa crisis económica de los años 80, identificó tres patrones regionales, según cobertura, beneficios, condiciones de acceso y estratificación de servicios. El primer grupo de países presentaba “universalismo estratificado”, con políticas extendidas pero segmentadas según la inserción ocupacional. Se encontraba por ejemplo, en Uruguay y Argentina. El segundo grupo era el de países “excluyentes”, con estados mínimos y casi nula asignación autorizada de recursos como en El Salvador y Nicaragua. El tercer grupo, de países “duales”, como Brasil y México, combinaban universalismo estratificado en sectores urbanos, y exclusión en sectores rurales. Posteriormente, las respuestas que los gobiernos dieron a las crisis económicas de los 80, graduales o radicales, sugirieron una bifurcación entre dos rutas, una estatista (en Costa Rica, Uruguay) y otra liberal (en Argentina y Chile) (Filgueira y Martínez Franzoni, 2002).

Concordando con el análisis de Filgueira, Evelyne Huber y John Stephens (2005) analizan cobertura, gasto, y asignación de la inversión social. El resultado es la identificación de cuatro conglomerados de países con grados descendientes de cobertura y esfuerzo fiscal: primero, Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica; segundo, Brasil y México; tercero, Bolivia, Ecuador, Perú, Colombia y Venezuela; cuarto, Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua⁹. Huber y Stephens argumentan que las políticas sociales del primer grupo (Chile, Argentina, Uruguay y Costa Rica), pueden ser consideradas exitosas. Aún así, estos países presentan diferencias significativas en la asignación de recursos que los autores no exploran y que abordo en este trabajo.

Directamente relacionado con este objetivo, Nita Rudra (2005) propone una tipología preliminar de países en desarrollo de África, Asia y América Latina según cuenten con políticas públicas que principalmente promueven el desarrollo del mercado (regímenes productivistas) o principalmente protejan a las personas del mercado (regímenes proteccionistas). “*Protective welfare states* have roots in a political economy that has eschewed emphasis on international markets and focused government efforts on decommodification. *Productive welfare states*, in contrast, place high priority on commodification and are located in systems where states have actively encouraged international

⁹ Además identificaron un quinto conglomerado integrado por los países del Caribe angloparlante.

participation... Put simply, the LDC welfare state will either support a workforce that meets efficient production goals or it will prioritize the system of (re)distribution (although not necessarily from the rich to the poor)." (Rudra, 2005:17-8). Esta distinción que hace ella es muy relevante para poder desentrañar *cómo* se produce la asignación de recursos públicos.

Pensando en países periféricos, Rudra correctamente señala que "it is premature to attach welfare functions solely to Esping-Andersen's notion of "decommodification" in countries where governments are still focused on encouraging wage-labor and developing their market economies. Rather, LDC welfare states have a dual role in the area of embedded liberalism: "commodification" and "decommodification". Labor is successfully commodified when the majority of people are dependent on wage-labor and wage levels are determined by market forces" como lo señala Esping-Andersen al analizar los tres mundos del capitalismo de bienestar (Rudra, 2005:15).

A diferencia de los investigadores que mencioné previamente, Ian Gough y Geof Wood (2004) desarrollan una tipología más amplia. Se enfocan en países de África, Asia y América Latina, y argumentan que los regímenes identificados por Esping-Andersen son en realidad tres variantes de una misma familia: la de regímenes *estatales* de bienestar. Estos sólo se encuentran en países que cuentan con estados legítimos y mercados laborales, en los cuales la mayoría de la población es exitosamente protegida por estas dos instituciones. Sin embargo, en gran parte del mundo, en cuenta muchos países de América Latina, los estados están prácticamente ausentes, los mercados laborales frecuentemente excluyen a la mayoría de la población, y gran parte de la producción del bienestar descansa más bien en las familias y las redes sociales de apoyo (Gough y Wood, 2004). Cuanto menor el peso relativo de las políticas públicas, más relevante es ampliar el análisis a estas otras dimensiones. Concretamente, en regímenes informales, como los que Gough y Wood encuentran en América Latina, la mayoría de la población depende de arreglos familiares y comunitarios (Gough y Wood, 2004)¹⁰.

Bajo este mismo enfoque, Armando Barrientos (2004) argumenta que en las últimas dos décadas América Latina pasó de un régimen de bienestar conservador-informal, a otro liberal-informal. El primero compartía rasgos importantes con los corporativo-conservadores identificados por Esping-Andersen en Europa continental. La principal fuente de protección eran sistemas estratificados de seguridad social, asociados al empleo y destinados sólo al trabajo formal. El trabajo informal dependía de sus ingresos y estrategias familiares para hacer frente a riesgos como la enfermedad y la vejez. La diferencia es que en las últimas décadas los riesgos afrontados colectivamente se han reducido, las políticas públicas se han replegado, y las personas están crecientemente librados a su propia suerte. La región se ha acercado al régimen liberal que encontramos en el norte, pero,

¹⁰ Además, estos autores identifican regímenes de inseguridad en algunos países africanos, en los cuales la mayoría de la población depende de relaciones político-militares altamente personalizadas.

a diferencias de aquellos, carece de programas focalizados sólidos. De allí que estemos ante un régimen liberal- informal.

Una de los principales aportes de Barrientos es que trasciende la intencionalidad y la retórica legal para enfocarse en las prácticas informales de las personas y sus familias. Su enfoque es por lo tanto más comprensivo que el de Filgueira y posteriores adaptaciones. Su principal limitación es una sobre-generalización que ubica a toda la región bajo un mismo régimen de bienestar. Por qué deberíamos esperar que la sola proximidad geográfica determine los patrones de interacción entre estados, familias y mercados?

En conjunto, y a diferencia de mi investigación, los estudios mencionados se enfocan en la clase pero no consideran el estatus en general, ni la división sexual del trabajo en particular. A tales efectos parto del trabajo de Jenny Pribble quien analiza los efectos de la política pública en la división sexual del trabajo. Lo hace a partir de la comparación de tres programas públicos (asignaciones familiares, licencias por maternidad, y cuidado de niños y niñas) en Chile y Uruguay. Ambos países tienen niveles similares de inversión social, pero reproducen la división sexual del trabajo en diferentes grados, más fuerte en Chile y más débilmente en Uruguay¹¹. Su análisis muestra el rendimiento empírico de tener lentes teóricos sensibles a la estratificación de género como manera de especificar no sólo la magnitud sino el tipo de inversión social.

¿Cómo se ve la producción del bienestar en América Latina, si abordamos el papel de las familias, los estados, los mercados, considerando simultáneamente la estratificación socioeconómica y de género? Esta es la pregunta central a la que este trabajo busca dar respuestas.

4. La producción del bienestar en América Latina hoy

Los regímenes de bienestar se asientan en situaciones históricas concretas. En nuestra región, el telón de fondo es la extrema desigualdad, la mayor del planeta. Sin embargo, ¿qué rasgos son regionales y cuáles diferencian países? A partir de estudios previos, seguidamente describo la situación de cada esfera de producción del bienestar, de manera de contextualizar el análisis estadístico que le sigue¹².

¹¹ Por ejemplo, las asignaciones familiares tienen similares requisitos para hombres y mujeres en Uruguay, pero en Chile no reconocen como dependientes a esposos o compañeros desempleados.

¹² Una versión previa de esta caracterización fue publicada en Martínez Franzoni (2005a).

4.1 Producción del bienestar y mercados laborales

En nuestra región los mercados laborales generan empleo insuficiente, precario, y en muchos países, con actores con frágiles identidades laborales (Pérez Sáinz, 1999). La región presenta un intenso despliegue de modalidades informales de generar ingresos y acceder a bienes y servicios. El ingreso promedio ha mejorado pero como resultado de pocos empleos de alta calidad y muchos de escasa calidad que han llevado a una polarización de las ocupaciones (Pérez Sáinz, Andrade-Eekhoo, Bastos y Herradora, 2004).

En segundo lugar, los mercados laborales no son sólo nacionales sino también binacionales, regionales o transnacionales. En alguna medida, los ingresos generados fuera del país, retornan en la forma remesas, tanto en efectivo como en especie (ropa, zapatos, medicinas y juguetes). Estas son particularmente importantes en Ecuador, El Salvador, Nicaragua y Dominicana. Se envían de unas familias a otras y de asociaciones de inmigrantes a comunidades (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004). Si bien hay estudios regionales sobre el impacto y el uso de las remesas, el análisis de una comunidad salvadoreña confirma que las familias que las reciben cuentan con recursos adicionales sobre las que no. Aún así, en la mayoría de los casos, las remesas se insertan en estrategias de subsistencia, dado que “sus ingresos no son suficientemente altos como para permitirles prácticas generalizadas de ahorro formal, endeudamiento o inversión productiva” (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004:156).

En tercer lugar, entre 1990 y el 2002, la participación laboral de las mujeres de las zonas urbanas aumentó del 38 al 50% (CEPAL, 2004). A diferencia de lo que ocurre en los países centrales, en América Latina los países con mayores tasas de participación laboral son también los que presentan mayor fecundidad, menor escolaridad, mayor pobreza, y menor inversión pública (Schkolnik, 2004). Ejemplos son Bolivia, Guatemala, Ecuador, Nicaragua y Paraguay. Resultados similares se encuentran si comparamos la participación laboral femenina con los niveles de educación formal (CEPAL, 2004).

En cuarto lugar, cuanto mayor es el Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, menor es la proporción de cónyuges que trabaja remuneradamente. Ejemplos son Costa Rica, Chile, México y Argentina. De igual manera, cuanto menor el PIB por habitante, mayor la proporción de esposas con trabajo remunerado, como ocurre en Bolivia, Colombia, Paraguay, Nicaragua (Arriagada, 2004). De igual manera, los países con mayor participación laboral femenina (Bolivia, Guatemala, Ecuador, El Salvador y Nicaragua) son también los que cuentan con mayor pobreza e informalidad (Schkolnik, 2004)¹³.

¹³ La excepción es Panamá con alta participación laboral femenina y baja informalidad del empleo, posiblemente debido a su especialización en servicios como los financieros, altamente feminizados.

Las excepciones son Uruguay (que sobresale por ser el único con altas tasas de participación laboral femenina en un contexto de altos niveles de escolaridad, ingresos, e inversión pública), y Honduras (el único que teniendo bajos niveles de escolaridad, ingresos e inversión pública, mantiene niveles de participación femenina relativamente bajos).

Para abordar los mercados laborales en el marco de los regímenes de bienestar, retomando a Rudra (2004), necesitamos determinar los grados que éstos alcanzan de mercantilización de la fuerza de trabajo. Es decir, ¿en qué medida los países ofrecen condiciones para que la población viva de sus ingresos? Además, ¿conllevan las ocupaciones protección social? Y si lo hacen, la protección social, ¿depende estrictamente del nivel de ingresos? En otras palabras, ¿en qué medida la protección social está desmercantilizada? A los efectos de profundizar en el análisis empírico, necesitamos establecer las capacidades nacionales de absorción de fuerza de trabajo. Indicadores disponibles son el porcentaje de población económicamente activa, participación femenina en el mercado de trabajo, desempleo, proporción de trabajo asalariado (relativamente formal y protegido), trabajo independiente no calificado (informal, desprotegido y de bajos ingresos), y remesas como proporción del PIB. Conjuntamente, estos indicadores nos permiten aprehender el papel de los mercados laborales en la producción del bienestar.

4.2 Producción del bienestar y trabajo femenino no remunerado

Los "itinerarios familiares" latinoamericanos son actualmente diversos (Ariza y de Oliveira, 2004). La familia nuclear compuesta de padre, madre e hijos(as) dependientes no es necesariamente la norma: un 43% de todas las familias son nucleares, biparentales, y tienen hijos e hijas. De estas, sólo un 36% muestran una división sexual del trabajo tradicional, entre varones proveedores y mujeres cuidadoras. El 33% tienen doble proveedor, por lo tanto una división sexual del trabajo modificada. El peso relativo de papeles familiares tradicionales y modificados, varía considerablemente entre países.

Por ejemplo, en América Central, las familias extensas alcanzan el 36% en Nicaragua, el 30% en El Salvador, y sólo el 25% en Honduras (Ariza y de Oliveira, 2004). En Bolivia, Brasil, Costa Rica y México sobresale el peso relativo de las familias nucleares con hijos (por encima del 50%).

En cambio, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay presentan la menor proporción de este tipo de familias en todo América Latina (menos del 40%)¹⁴ (Arriagada, 2004).

¹⁴ Las familias nucleares están integradas por padre, madre o ambos, con o sin hijos(as); las extensas por otros parientes y las compuestas por otras personas no parientes (Arriagada, 2004).

Dado que el trabajo remunerado ha aumentado, la proporción de personas dependientes de un único ingreso ha disminuido (Ariza y de Oliveira, 2004). La proporción de cónyuges sin trabajo remunerado es sin embargo diversa según países. Las jefaturas femeninas tienen importancia creciente debido a múltiples factores, desde el aumento de personas solteras y los divorcios, hasta las migraciones y el aumento de la esperanza de vida. Según ingresos y condiciones de pobreza, los hogares con jefaturas femeninas enfrentan peores condiciones. Sin considerar las remesas, la proporción de hogares nucleares monoparentales con jefatura femenina en condiciones de pobreza es mayor en Nicaragua y Honduras (más del 60%), seguido por El Salvador y Guatemala (más de la tercera parte) y luego Costa Rica (un quinto) (Ariza y de Oliveira, 2004).

En tercer lugar, aunque la investigación relativa a los efectos de la migración en las familias es todavía insuficiente, es evidente que ésta ha transformado a las familias, tanto en el punto de origen como en el de llegada (Staab, 2003; Jelín, en Arriagada, 2004). Por ejemplo, sea de manera temporal o permanente, las familias se fragmentan, y se acentúa la división del trabajo entre quienes generan ingresos y quienes cuidan a niños, niñas, adolescentes y personas adultas mayores. Además, se han trasladado responsabilidades de cuidado de las madres, que salen del país a generar ingresos, a las abuelas, que se quedan a cargo de niños y niñas. En este marco, hay una mayor proporción de niños y niñas que crecen sin sus padres.

En cuarto lugar, la mayoría de las familias experimentan una fuerte presión sobre los recursos familiares (Arriagada, 2004)¹⁵. Casi 7 de cada 10 familias latinoamericanas tienen personas económicamente dependientes, casi 3 de cada 10 tiene sólo uno y sólo 1,1 de cada 10 no tienen ninguno (Arriagada, 2004). En estas familias la pobreza aumenta abruptamente y así permanece durante la fase siguiente de salida de hijos(as) del hogar. Combinado con la reducción de la disponibilidad de trabajo no remunerado en los hogares y con la ausencia de políticas públicas conciliatorias entre trabajo remunerado y no remunerado, sugiere tensiones importantes entre las distintas demandas de los hogares, tanto de ingresos como de cuidado.

En quinto lugar, las estructuras familiares presentan tendencias de cambio similares entre países (Cordero, 1998). El trabajo no remunerado continúa estando casi únicamente en manos de mujeres. Las encuestas de uso del tiempo muestran que el aumento de la inserción laboral de las mujeres no ha estado acompañado por modificaciones sustantivas en el reparto de las tareas

¹⁵ Las familias en expansión tienen hijos e hijas entre 6 y 12 años. Familias en consolidación tienen hijos e hijas entre 13 y 18 años.

domésticas (CEPAL, 2004)¹⁶. Esto ocurre incluso en hogares de doble proveedor que trabajan tiempo completo y en los cuales existe una mayor contratación privada de servicios (por ejemplo, de alimentación, lavado o transporte) (Pedrero, 2004).

Sin embargo, también hay diferencias importantes. Por ejemplo, las personas despliegan diversas estrategias para generar ingresos mientras al mismo lidian con el trabajo no remunerado. En algunos países las remesas son un elemento central de la generación de ingresos (como en El Salvador) y en otros no (como en Honduras); en unos países la proporción de hogares extensos es muy alta (como en Nicaragua y El Salvador) y en otros no (como en Guatemala y Costa Rica).

Para abordar el papel de las familias en los regímenes de bienestar, necesitamos determinar el grado de familiarización de la producción del bienestar. ¿En qué medida los países esperan que qué bienes y servicios se produzcan en el marco de la familias, es decir, a partir de trabajo femenino contratado o no remunerado? Para explorar empíricamente la producción familiar del bienestar los indicadores disponibles son escasos. Contamos con la disponibilidad de trabajo no remunerado en el hogar (a través de cónyuges sin trabajo remunerado y de familias extensas y compuestas); las mujeres económicamente activas entre 15 y 34 años; y el peso relativo del servicio doméstico en áreas urbanas¹⁷. Estos indicadores permiten acercarse a la medición de la producción del bienestar a través de trabajo no remunerado.

4.3 Producción del bienestar y políticas sociales

Los países latinoamericanos se encuentran en distintos momentos de su transición demográfica. Por ejemplo, hay países envejecidos con una alta demanda de transferencias y servicios para las personas mayores.

El mejor exponente es Uruguay. También hay países que recién inician su transición demográfica y tienen tasas de fecundidad muy altas, por ejemplo Honduras, ó se encuentran en etapas más avanzadas de la transición demográfica sin llegar aún al envejecimiento de la población, como Costa Rica. Como otro ejemplo de variaciones nacionales, más arriba mostré diferencias en la participación laboral femenina. En su conjunto, las condiciones demográficas plantean a las políticas públicas, numerosos y variados retos.

¹⁶ Encuestas de uso del tiempo se han llevado a cabo en países tan diversos como Cuba, Guatemala, México, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay.

¹⁷ El uso del tiempo es relevante para abordar división sexual del trabajo y producción familiar del bienestar. Las encuestas que lo miden son relativamente nuevas y hasta ahora sólo 8 países cuentan con éstas (Martínez Franzoni, 2005b).

Las brechas en materia de inversión social son grandísimas. Solo en América Central, en el 2000-01, variaban entre US\$ 61 en Nicaragua y US\$ 689 en Costa Rica, pasando por US\$ 77 y US\$ 82 en Honduras y El Salvador, respectivamente (CEPAL, 2004). Los países con la mayor participación laboral femenina (Guatemala, El Salvador, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Nicaragua) tienen también la menor inversión social en general, y en servicios que faciliten el acceso al mercado laboral en particular (por ejemplo, guarderías y programas para apoyar con las tareas escolares). Por el contrario, los países cuyo gasto supera los US\$ 769 por persona, son los que tienen menor participación femenina (Schkolnik, 2004). Los países con baja participación del estado “informalizan” en mucha mayor medida la producción del bienestar que queda así librada casi únicamente a la acción de las mujeres, las familias y las redes sociales de apoyo.

Cuando los servicios públicos tienen importancia, la mayoría da por sentado que las familias cuentan con al menos una persona adulta dedicada a los cuidados; alguien que se puede dedicar muchas horas a hacer filas en el centro de salud, hacer las tareas escolares, o ir a las reuniones en la escuela. Usualmente se asume que esta persona adulta es una mujer que se vuelve la “recolectora” de transferencias y servicios de las distintas ventanillas del estado (Schkolnik, 2004).

En toda la región la infraestructura social de cuidados es escasa (Martínez Franzoni y Camacho, 2005; Camacho, 2005). A pesar de su importancia, la seguridad social protege exclusivamente maternidad y lactancia de las trabajadoras más formales. Las licencias varían entre 12 semanas (por ejemplo El Salvador y Uruguay) y 18 semanas (por ejemplo Chile), y se distinguen según repongan total o parcialmente los ingresos de las trabajadoras (Chile y El Salvador, respectivamente). Las medidas de combate a la pobreza consisten principalmente en guarderías que buscan facilitar la inserción laboral de las mujeres pobres pero tienen escasa cobertura y calidad (por ejemplo en Costa Rica y Uruguay).

Frente al vacío estatal, muchas comunidades se apoyan en las remesas para generar oferta pública de servicios de salud y educación. Para ello se basan en el contacto directo entre asociaciones de inmigrantes, por ejemplo en los Estados Unidos, y organizaciones comunitarias latinoamericanas, por ejemplo salvadoreñas (Benavides, Ortiz, Silva y Vega, 2004). Se trata de una “producción inédita de bienes públicos que se logra a través de la migración laboral” y que tiene sus ventajas (promoción del capital humano), y desventajas (eximir al Estado de su papel en la asignación autorizada de recursos (Sojo y Pérez Sáinz, 2002).

A los efectos de abordar las políticas sociales en el marco de los regímenes de bienestar, necesitamos determinar los grados de desmercantilización y de defamiliarización/defemenización que estas políticas permiten. ¿En qué medida las personas son autónomas del mercado para lidiar con riesgos? ¿Y en qué medida el acceso de las mujeres a las políticas públicas se aleja de su papel de madres o esposas? ¿Sabemos algo sobre el acceso a los recursos públicos a través de redes clientelares? Los indicadores disponibles para medir estos asuntos son el tamaño del estado (a través de la proporción de personas ocupadas en el sector público), la proporción de empleados con seguridad social, la prioridad otorgada a la protección social en el marco del gasto público, y el conocimiento que las personas tienen de las redes clientelares. En su conjunto, estos indicadores alumbran el papel de la política pública en el contexto de los regímenes de bienestar.

5. Metodología

¿Cómo agrupar países según regímenes de bienestar? Hasta ahora carecemos de estudios comparativos de varios países, que a la vez consideren estratificación socioeconómica y de género, más aun que se basen en un análisis estadístico multivariable. A los efectos de contribuir a llenar este vacío, abordo regímenes de bienestar en 18 países de América Latina, a partir de datos relativos a las siguientes cuatro dimensiones.

Primero, el *acceso al mercado laboral y a los ingresos*, refleja la capacidad del mercado laboral para proveer trabajo remunerado así como calidad de dicho trabajo según estabilidad, protección social y otras garantías laborales. Segundo, considero la *participación relativa de las familias, las políticas públicas y el mercado* en la prestación de servicios clave para la movilidad y la integración social como la educación y la salud. Incluye condiciones de acceso al mercado laboral según disponibilidad de trabajo no remunerado provisto por la familia a través de cónyuges sin trabajo remunerado o de familias extensas; participación del Estado a través de servicios como guarderías o regulaciones como licencias por maternidad; y de mercado a través de servicio doméstico¹⁸. Tercero, abordo el *desempeño del régimen*, de acuerdo a la mortalidad infantil, la esperanza de vida escolar, la población bajo la línea de pobreza, la satisfacción con las instituciones, y la seguridad ciudadana. Cuarto, tengo en cuenta las *condiciones sociodemográficas y socioeconómicas*, en tanto variables de control, tales como la proporción de población rural y la razón de dependencia de la población de 12 a 64 años.

A partir de estas dimensiones podemos identificar conglomerados que reflejan distintos regímenes de bienestar en América Latina. Cada conglomerado especifica patrones de producción del bienestar a partir de indicadores seleccionados relativos a estados, familias y mercados. Por lo tanto, el agrupamiento se basa en variables y no en casos (Collier y Collier, 1991)¹⁹.

El análisis de conglomerados permite identificar grupos de países en los cuales los países tienden a ser similares entre sí (es decir, presentan homogeneidad interna) y diferente de países en otros conglomerados (es decir, alta heterogeneidad externa), con respecto a criterios previamente determinados. Si la clasificación es exitosa, el objeto dentro del conglomerado era muy similar, y los diversos conglomerados, serán muy diferentes. Esta técnica estadística es ideal para el propósito de esta investigación, dado que permite identificar los agrupamientos inductivamente, sin

¹⁸ El uso del tiempo es clave para conocer esta dimensión. En América Latina su conocimiento a través de encuestas de hogares es reciente y existe para la mitad de los 18 países considerados (Martínez Franzoni, 2005). Por eso no es parte de la identificación de conglomerados, aunque sí lo será en el análisis de casos correspondientes a cada uno de los regímenes de bienestar identificados.

¹⁹ Con respecto a estados de bienestar, Richard Titmus (1958) inició esta línea de trabajo a partir de distinguir países según tuvieran estados residuales o universales.

imponer a los datos ideas preconcebidas. Una vez que identificados los conglomerados, sin embargo, la teoría y la interpretación puede ser nuevamente incorporada.

El primer paso realizado implicó la creación de una base de datos. La base inicial comprendió 38 variables y 98 indicadores basados en instituciones prestigiosas especializadas: CEPAL, BID, Banco Mundial, OIT, UNESCO, OPS, CELADE, CELS, INTERPOL-UNODC-ONU, y Latinobarómetro. Los datos corresponden al período 1999-2004. Para este período y las variables seleccionadas, se consolidó toda la información disponible para luego valorar la cobertura de cada indicador según años y países. Depuramos la base de datos en dos etapas.

Eliminamos redundancias al seleccionar el mejor indicador para cada una de las 38 variables, y seleccionamos el año a emplear para cada indicador. El detalle de criterios empleados en cada caso se presenta en el anexo metodológico. Los indicadores que superaron la prueba de la disponibilidad empírica fueron 37 que se presentan en el cuadro A1 en el anexo. Los que no fueron eliminados por diversas razones: para tres variables faltaban datos para más de un país²⁰; un indicador para el cual faltaba información relativa a un país pero carecíamos de criterios que permitieran extrapolar el dato de otro²¹; los indicadores de legislación de licencias por maternidad y guarderías porque carecíamos de información relativa a inversión pública u otra pertinente para controlar la brecha entre la legislación y su aplicación. Además, extrapolamos información con respecto a cuatro variables para las cuales carecíamos de datos en un país²². El segundo paso fue elegir un método de clasificación para ingresar las variables al modelo. Siguiendo a Nita Rudra, elegimos el método de conglomerados jerárquicos. La técnica parte de cada caso y van agregando otros progresivamente disimilares.

El tercer paso fue seleccionar un método de conglomeración para asignar países a los grupos recurrimos a la vinculación o enlace entre grupos²³. El método de enlace sencillo que usamos se basa en la distancia mínima o la regla del vecino más próximo. Los primeros dos objetos conglomerados son aquellos que tienen la menor distancia entre sí. La siguiente distancia más

²⁰ Relacionadas con condiciones y calidad del acceso al mercado laboral, concretamente división sexual del trabajo en la jornada laboral; legislación que regula licencias por maternidad y guarderías; y flexibilidad laboral.

²¹ Para Panamá no está disponible el indicador de flexibilidad laboral.

²² “Proporción de empleados con seguridad social”: el dato de Nicaragua se empleó para Honduras; “remesas como porcentaje del PIB”: el dato de Argentina se empleó para Chile; y “esperanza de vida al nacer”: el dato de Ecuador se usó para Perú.

²³ Ensayamos además el método de Ward basado en varianzas, con resultado similares. Para cada conglomerado se calculan las medias para todas las variables y luego, para cada objeto, se calcula la distancia euclidiana cuadrada para las medias de los grupo.

corta se identifica, ya sea que el tercer objeto se agrupe con los dos primeros o que se forme un nuevo conglomerado de dos objetos. En cada etapa, la distancia entre dos conglomerados es la distancia entre sus dos puntos más próximos. Para identificar los conglomerados usamos un criterio conservador, es decir, requerimos que las distancias entre países al interior de cada conglomerado fueran las mínimas. Posteriormente al agrupamiento analizamos las variables para determinar si eran o no estadísticamente significativas. Este análisis se realizó primero para las variables relativas al desempeño del régimen y luego para el régimen propiamente dicho.

Luego de identificar los conglomerados, determinamos cuáles variables fueron estadísticamente significativas. Las que no fueron estadísticamente significativas al 5% fueron desechadas como relevantes para la identificación y comprensión de cada grupo. Completamos el análisis con la determinación de los valores promedio asumidos por todas las variables estadísticamente significativas.

6. Hallazgos

¿Cuáles son los principales conglomerados identificados? ¿En función de qué criterios fueron los países agrupados?

¿Qué podemos decir en términos de mercantilización, desmercantilización, desfamiliarización / desfeminización? A continuación abordo cada una de estas preguntas.

6.1 Los conglomerados identificados

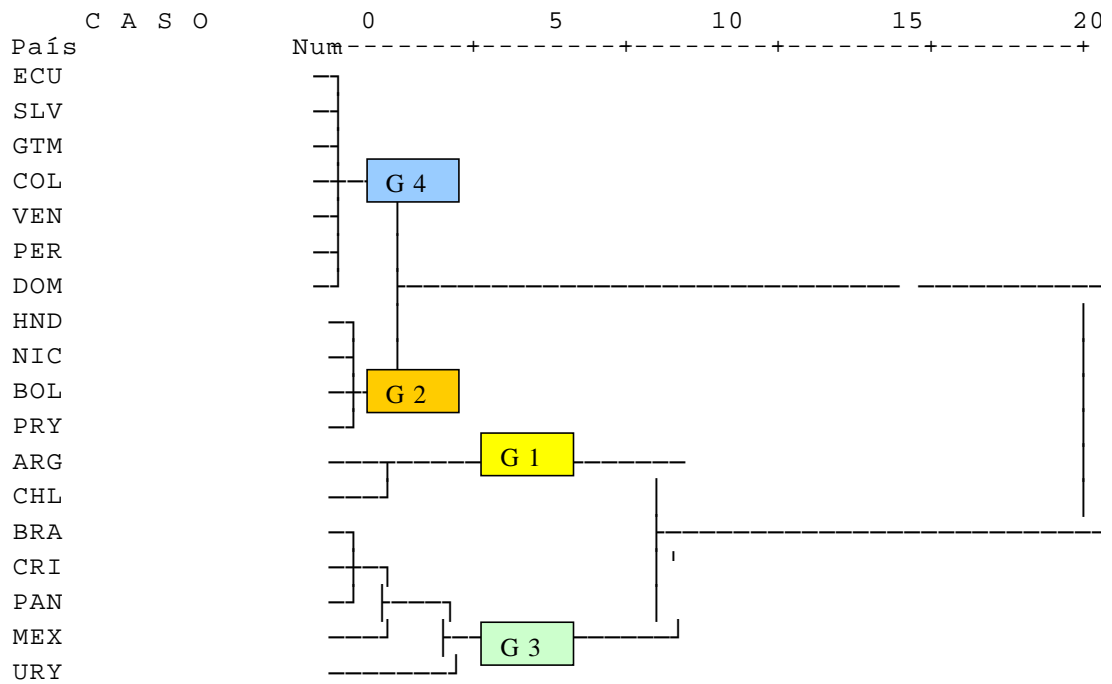
El diagrama representa gráficamente los cuatro conglomerados identificados²⁴.

Se lee desde la izquierda hacia la derecha. Los primeros dos grupos son altamente homogéneos (G3 y G4). El primero de los dos comprende siete países: Ecuador, El Salvador, Guatemala, Colombia, Venezuela, Perú Y República Dominicana. El segundo conglomerados comprende cuatro países: Bolivia, Honduras, Nicaragua y Panamá. El tercer conglomerado es también homogéneo, aunque no tanto como los dos anteriores (G1).

Comprende dos países, Argentina y Chile. El cuarto conglomerado (G2) es el más heterogéneo de los cuatro y comprende dos subgrupos:

²⁴ En el diagrama, las líneas horizontales denotan distancia entre países dentro de un mis conglomerado. Las líneas verticales representan conglomerados que convergen cuando se incorporan países progresivamente disimilares. Cuanto más corta la línea horizontal previa a la línea que une países, mayor es la homogeneidad del conglomerado identificado.

Diagrama 1. Regímenes de bienestar identificados en 18 países latinoamericanos:
Dendograma con resultados del análisis jerárquico de conglomerados



Fuente: elaboración

Brasil, Panamá y Uruguay, por un lado, y Costa Rica y México, por el otro.

Llama la atención que la proximidad geográfica no define ninguno de los conglomerados.

6.2 Características de los conglomerados

¿A partir de qué criterios fueron los países agrupados para arrojar los cuatro regímenes identificados? Los indicadores corresponden al acceso al mercado laboral; a la participación relativa de familias, estados y mercados en el acceso a bienes y servicios; al desempeño en términos de la estructura social; y en las condiciones socioeconómicas y sociodemográficas. El cuadro 1.

Cuadro 1. Regímenes de bienestar en 18 países de América Latina, 1999-2004: valores promedio de variables estadísticamente significativas según conglomerados				
Dimensiones y variables	Conglomerados			
	1	2	3	4
DIMENSIONES E INDICADORES	ARGENTINA, CHILE	BRAZIL, COSTA RICA, MÉXICO, PANAMÁ, URUGUAY	COLOMBIA, DOMINICANA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, PERU, VENEZUELA	BOLIVIA, HONDURAS, NICARAGUA, PARAGUAY
MERCADO LABORAL				
PEA ocupada asalariada (%)	73,54	66,04	50,22	43,69
Emplead@s con seguridad social (%)	56,46	59,28	29,54	20,97
Trabajadores indep. no calificados (%)	16,10	21,34	33,83	34,30
Remesas (como % del PIB)	0.18	1,05	6,63	6.52
CONSUMO PRIVADO				
Matrícula educativa privada (%)	36,10	13,46	25,66	28,49
PARTICIPACIÓN DEL ESTADO				
Ocupados sector público (%)	16,11	14,10	8,70	7,63
Gasto en educación (por habitante)	311,50	195,20	77,43	52,25
Gasto en salud (por habitante)	272,00	177,00	43,43	25,75
Gasto social (por habitante)	1293,00	885,60	202,57	117,25
FAMILIAS				
Nucleares biparentales con cónyuge sin trabajo remunerado (%)	51,55	46,54	40,59	38,50
Urbanas extendidas y compuestas (%)	17,65	19,42	29,20	28,10
DESEMPEÑO				
Mortalidad menos de 5 años (por 1,000)	14,50	22,20	31,57	43,50
Población bajo línea de pobreza (%)	22,70	28,86	53,46	67,70
Desarrollo Humano (0-1)	0,86	0,82	0,74	0,70
Desarrollo Relativo al Género (0-1)	0,84	0,80	0,72	0,68
Concentración ingresos (Gini) (0-1)	0.55	0.524	0.538	0.575
CONDICIONES SOCIODEMOGRÁFICAS Y SOCIOECONÓMICAS				
Población menor 12 años (%)	24,46	26,11	30,82	36,08
Población mayor de 65 años (%)	8,43	6,68	4,53	3,50
Dependencia de 12 a 64 años (%)	49,05	48,87	55,02	65,58
Población rural (%)	11,45	26,50	34,47	44,33
PIB/habitante (US\$ 1995)	6326,07	4243,40	2080,26	928,77
Fuente: Elaboración propia equipo de investigación IIS/IICE UCR. Variables estadísticamente significativas al 5%.				

detalla los indicadores que fueron estadísticamente significativos, junto con los valores promedio que asumieron para cada conglomerado. En el conglomerado 1 las variables sistemáticamente arrojan valores promedio máximos; en el 4, valores promedio mínimos. El conglomerado 2 muestra valores promedio más cercano al conglomerado 1, y el 3 al conglomerado 4. Sin embargo, hay excepciones que son sustantivamente relevantes para interpretar los agrupamientos. Seguidamente describo principales hallazgos con respecto a cada una de las principales dimensiones y para cada uno de los cuatro conglomerados. Presento datos detallados para cada variable y país en el cuadro A.2 en el anexo.

Mercados laborales: Cuando se valora en términos de PEA asalariada, la formalización del mercado laboral es mayor en el primer conglomerado.

Consistentemente, muestra la menor proporción de población independiente no calificada. Sin embargo, la proporción de PEA con seguridad social es mayor en el segundo conglomerado. Evidencia reformas heterodoxas en al menos tres de los cinco países del conglomerado (Brasil, Costa Rica y Uruguay). El peso relativo de mercados laborales transnacionales se expresa en que el papel de las remesas es máximo en los conglomerados 3 y 4, mucho menor en el conglomerado 2 y mínimo en el 1. En general la efectividad de los mercados laborales para integrar y remunerar a su fuerza laboral es mayor en el primer conglomerado y menor en el cuarto. Los países con más fuerza laboral “no tradicional”, es decir, niños, niñas, adolescentes y mujeres adultas, están en los países con menor capacidad de remuneración de la fuerza laboral.

Consumo privado de servicios: Sólo uno de los indicadores incluidos en el análisis fue estadísticamente significativo, el relativo a matrícula privada²⁵. Este indicador muestra un marcado contraste entre los conglomerados 1 y 2: es el único indicador con respecto al cual ambos quedan ubicados en extremos opuestos, el primero con el porcentaje más alto de matrícula privada y el segundo con el más bajo de los cuatro conglomerados. Sugiere que el conglomerado 2 tiene servicios más extendidos y universales que el conglomerado 1, en el cual prevalecen los servicios focalizados de educación pública.

Trabajo femenino no remunerado: El peso relativo del modelo nuclear de familia en el que la cónyuge no realiza trabajo remunerado, es el menor en el conglomerado 4 y el mayor en 1. Sugiere que la familia nuclear no necesariamente decae por opción sino más bien por falta de opciones: alta informalización de las relaciones laborales, bajos salarios, y escasa o nula inversión pública, aunado a una alta presencia de menores de 12 años, aparece acompañada, a la vez, de mayor participación laboral de las mujeres y demanda de trabajo no remunerado.

²⁵ No lo fueron “consumo privado como porcentaje del consumo final total” ni “gasto privado en salud”.

Transferencias y servicios públicos: Valorado en términos de la proporción de la PEA ocupada en el sector público, el estado es más grande en el primer conglomerado (16,11%), es algo menor en el segundo (14,10%) y va disminuyendo hasta ser la mitad y menos de la mitad en el tercer y cuarto conglomerados, respectivamente (8,7% y 7,63%).

El gasto público *por habitante* es mayor en el primero que en el segundo conglomerado, tanto en salud y educación como social en general. El conglomerado 2 invierte el 68% de lo que invierte el primero aunque a su interior ambos, el 1 y el 2, presenta enormes variaciones. Los conglomerados también presentan diferencias en la composición de la inversión social: el conglomerado 2 destinar mayores recursos a seguridad social y el 1 a programas focalizados. Los datos sugieren que los sectores medios han abandonado los servicios públicos en mucha mayor medida en el conglomerado 1 que en el 2. Lo que llama sin embargo más la atención es la brecha entre los conglomerados 1 y 2, por un lado, y 3 y 4, por el otro: el 4 invierte menos del 10% y el 3 el 16% que el 1. El rango de inversión social va desde US\$ 456 en México a US\$ 1,650 en Argentina, y Chile y Brasil invierten US\$ 936.

Condiciones sociodemográficas: Los conglomerados son marcadamente contrastantes: 1 y 2 son predominante urbanos (cerca del 90% y tres cuartos, respectivamente); 3 y 4 son predominantemente rurales (un tercio y más del 40% de la población rural, respectivamente). Además la tradición demográfica es avanzada en el primer conglomerado, algo menos en el segundo, e incipiente en el tercero y cuarto conglomerados. La población mayor de 65 años es dos veces y media más en el primero que en el cuarto conglomerados (8,43 y 3,5, respectivamente) y, por el contrario, los menores de 12 años con el 36% en cuarto conglomerado y descienden hasta un cuarto de la población o poco menos de un cuarto en los conglomerados 1 y 2, respectivamente. Por lo tanto, la tasa de dependencia es mayor en conglomerado 4 y disminuye hasta el conglomerado 1, paralelamente al aumento de la presencia de población de más de 65 años. La inversión del estado es considerablemente menor en los países con una proporción considerablemente mayor de población joven.

Condiciones socioeconómicas: El ingreso por habitante es máximo en el conglomerado 1 y disminuye hasta llegar al 4, cuyo ingreso promedio por habitante corresponde al 15% del ingreso promedio del conglomerado 1. Sin embargo, en promedio, la concentración del ingreso es menor en el segundo conglomerado e incluso en el tercero, que en el primero, en el que se encuentran Argentina y Chile con altos niveles de concentración del ingreso. Considerados los países individuales, Brasil, ubicados en el conglomerado 2, tienen la desigualdad más alta de toda la región. En el mismo conglomerado, Uruguay y Costa Rica, presentan, en ese orden, la menor desigualdad de la región. Precisamente porque la concentración del ingreso es alta en países de los cuatro conglomerados, el coeficiente de Gini no fue estadísticamente significativo para su conformación.

6.3 Los regímenes de bienestar identificados

Los resultados indican que todos los regímenes latinoamericanos son, en alguna medida, informales: la mayoría de la población no puede razonablemente esperar lidiar con los riesgos sociales a través de su participación en los mercados laborales o en los servicios públicos (Gough, 2004). Por lo tanto las personas dependen en gran medida de arreglos familiares y comunitarios. Sin embargo, hay variaciones en el grado en que tienen un lugar estos arreglos dado que la

producción informal del bienestar depende de cómo se combina con los mercados laborales y los programas públicos.

En dos de los conglomerados el estado tiene un papel importante y pueden ser considerados como regímenes estatales de bienestar. En el primero, las políticas públicas buscan mejorar la productividad de la fuerza de trabajo a través de la formación de capital humano. Estas políticas se dirigen principalmente a los pobres. En el segundo conglomerado con régimen estatal de bienestar, las políticas públicas enfatizan la protección social de riesgos asociados con las ocupaciones. Están principalmente orientadas al trabajo formal. En ambos regímenes, un amplio conjunto de la población carece de mecanismos de protección social, sean estos estatales o de mercado. Son por eso informales tanto como estatales. Cuando las políticas públicas enfatizan la formación de capital humano, como en Chile y Argentina, constituye un régimen de bienestar informal-proteccionista. En cambio, cuando las políticas enfatizan la protección social, como en Brasil, Costa Rica, México, Uruguay y Panamá, estamos ante un régimen de bienestar proteccionista-informal.

Los dos restantes conglomerados son antes que nada informales. Como lo argumentan Gough y Wood (2004), la mayoría de la población dependen sólo de arreglos familiares y comunitarios para la producción del bienestar, y lo hacen en el marco de mercados laborales y políticas públicas excluyentes. Sólo una pequeña parte accede a transferencias y servicios públicos destinados al combate a la pobreza y sólo otra pequeña parte resuelve sus necesidades a través del intercambio mercantil. En uno de los dos, las políticas públicas son residuales. El resultado es un régimen de bienestar informal. Es el caso de Guatemala, Ecuador, El Salvador, Perú, Colombia y Venezuela. En Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay, la situación es aún más informal. El estado tiene muy escasas capacidades y las organizaciones internacionales tienen un mayor papel. Estos países constituyen un régimen altamente informal.

El cuadro 2 presenta los rasgos más importantes de cada uno de estos cuatro regímenes de bienestar.

Cuadro 2. Regímenes de bienestar en 18 países de América Latina, 1999-2004:
 Valoración de principales características en términos relativos a los restantes regímenes

Dimensiones	Grupos			
	Productivista informal	Proteccionista informal	Informal asistencial	Altamente informal
	ARGENTINA, CHILE	BRAZIL, COSTA RICA, MÉXICO, PANAMÁ, URUGUAY	COLOMBIA, DOMINICANA, ECUADOR, EL SALVADOR, GUATEMALA, PERU, VENEZUELA	BOLIVIA, HONDURAS, NICARAGUA, PARAGUAY
Acceso a ingresos	Máxima	Intermedia a máxima	Intermedia a mínima	Mínima
Protección social	Máxima	Máxima	Intermedia a mínima	Mínima
Mercantilización de la protección social	Máxima	Mínima	Intermedia a máxima	Intermedia a mínima
Mercantilización de la formación de capital humano	Máxima	Mínima	Intermedia a máxima	Intermedia a mínima
Inversión pública	Máximo (y focalizada)	Máximo (menos focalizada)	Mínima	Mínima
Presencial de familia tradicional	Máxima	Máxima	Mínima	Mínima
Desempeño para producción del bienestar	Máximo (con alta inequidad)	Máxima (con inequidad variable)	Mínimo (con alta inequidad)	Mínimo (con alta inequidad)

Fuente: Elaboración propia.

Comparado con otros regímenes, el *informal-productivista* el acceso al mercado laboral y a los ingresos es máxima y con máxima calificación (siempre en términos relativos a los restantes regímenes). Quiere decir que estos países logran mercantilizar su fuerza de trabajo más y mejor que el resto. Concretamente, la protección de riesgos como la vejez está altamente sujeta al poder adquisitivo de las personas, como lo está la formación de capital humano en términos de salud y educación. La política pública desmercantiliza la formación de capital humano a través de educación básica y salud para aquellos que no pueden comprarlos privadamente. La inversión social por habitante es máxima aunque principalmente dirigida a la población de escasos recursos.

En el régimen *informal-proteccionista* el acceso a ingresos a través del mercado laboral es menor que en el primero pero mayor que en los restantes. La protección social y la formación de capital humano es máxima y con alto grado de desmercantilización. Riesgos como la vejez y la incapacidad son financiados colectivamente en mayor medida que en régimen *informal-productivista*, y hay una presencia menor del mercado en la formación de capital humano. El estado interviene en financiamiento y prestación de servicios en mayor medida que en el primer caso.

Tanto el régimen *informal-proteccionista* como el *informal-productivista* tienen amplios contingentes de población desprotegida, tanto del mercado laboral como del estado. Por eso ambos son también informales: en el marco de las familias y de redes sociales de apoyo, las personas despliegan múltiples estrategias para llenar los vacíos que dejan tanto su capacidad de satisfacer privadamente el acceso a bienes y servicios, como la propia intervención estatal. En ambos casos también, el trabajo femenino no remunerado tiempo completo, realiza un importante aporte a al producción del bienestar. Alrededor de la mitad de las cónyuges se dedica al trabajo no remunerado. El que tantas mujeres no tengan que recurrir a segundos ingresos está correlacionado con la efectividad de ambos regímenes. La mayor participación laboral femenina se encuentra en sectores con altos ingresos y nivel educativo (reflejando cambios culturales) y en sectores ingresos y nivel educativo bajos (reflejo necesidades económicas).

Con excepción de México, países con régimen *proteccionista-informal* han realizado ajustes económicos reticentes (Thorp, 1998), sea que fueran países con industrialización temprana (como Brasil y Uruguay), o no (como Costa Rica) y tuvieran puntos de partida de relativa homogeneidad social (como Uruguay y Costa Rica) o no (como Brasil). La confluencia de Brasil y México, por un lado, y Uruguay y Costa Rica, por el otro, corroboran que este régimen es el más heterogéneo de los cuatro: combina países que en la época dorada tuvieron universalismo estratificado (Costa Rica y Uruguay), y países que fueron duales (Brasil y México) (Filgueira, 19998). La distribución del ingreso es altamente desigual en el régimen *informal-productivista* y muy heterogénea en el *informal-proteccionista*. Este último combina a Brasil, el país más desigual del mundo, y Uruguay y Costa Rica, los menos desiguales de la región.

Tanto el régimen *informal* como el *altamente informal* muestran una capacidad mínima para absorber y remunerar adecuadamente su fuerza de trabajo. Muestran el peor escenario: no son exitosos en mercantilizar el trabajo y a la vez la protección social y la formación de capital humano está desmercantilizada de manera mínima o intermedia. Por ejemplo, en materia educativa, la mercantilización es la segunda más alta después del régimen *productivista-informal* pero los salarios son los segundos más bajo luego del régimen *altamente informal*. Esto

quiere decir que la población depende en mayor medida de los ingresos pero tiene muchas más dificultades para obtenerlos que en otros regímenes.

Los países con régimen *informal* tienen más de la mitad de la población en condiciones de pobreza. Sus políticas públicas son débiles en términos de gasto, cobertura y resultados. La mortalidad infantil antes de los 5 años, más de 40 por mil, refleja una infraestructura pública deficiente en aspectos tales como el saneamiento y el agua potable. Los mercados laborales nacionales son altamente ineficientes para absorber la mano de obra y las remuneraciones son bajas. La producción del bienestar descansa en trabajo no remunerado femenino, familias y comunidades, en mayor medida que los regímenes anteriores. Hay una alta proporción de familias con papeles de género modificados, sea en hogares con doble proveedor o con jefaturas femeninas. Esto no quiere decir que la división sexual del trabajo sea menor que en otros regímenes, sino al contrario, dado que hay una sobredemanda de trabajo femenino, tanto remunerado como no remunerado.

En países con régimen *altamente informal*, cerca de 7 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza. Siguiendo la tendencia, en estos países la demanda de servicios público es aún mayor pero el gasto, la cobertura y los resultados alcanzados son menores. Si en el régimen *informal* la intervención pública es tímida, en los altamente informales es prácticamente inexistente para la gran mayoría de la población.

Con excepción de Ecuador, los países con régimen *informal* o *altamente informal*, se industrializaron tardíamente y ajustaron radicalmente sus economías. Si antes del ajuste económico eran socialmente heterogéneos, continuaron siéndolo después. Una de las consecuencias es que la proporción de cónyuges que trabajan remuneradamente refleja estrategias familiares desplegadas para compensar la escasa remuneración del trabajo y la escasa o nula intervención pública. En mayor medida que en los regímenes *informal-productivista* e *informal-proteccionista*, el trabajo remunerado de las mujeres viene acompañado de extensas jornadas de trabajo no remunerado. En estos países, la simultánea realización de papeles de provisión de ingreso y de cuidados alcanza el pico máximo.

Ambos regímenes presentan resultados pobres en términos socioeconómicos y de equidad de género, sea valorando en términos de ingresos, desarrollo humano, mortalidad infantil ó pobreza. Sin embargo, la distribución de los ingresos de estos países no es necesariamente más desigual que en países con otros regímenes.

En términos generales, los regímenes *informal-proteccionista* e *informal-productivista*, alcanzan altos grados de desmercantilización de la fuerza de trabajo. Por el contrario, el *informal* y el *altamente informal* alcanzan escasos o muy escasos niveles de desmercantilización. En estos dos últimos casos, los mercados laborales transnacionales tienen un papel central.

Al régimen *informal-productivista* le va bien entre los pobres pero los no pobres dependen principalmente del mercado. Un amplio conjunto de la población queda en el medio, entre programas focalizados por un lado, y escaso poder adquisitivo, por el otro. El régimen *informal-proteccionista* alcanza a los no pobres pero de manera estratificada en función de la formalidad o informalidad del trabajo y las ocupaciones. Regímenes *informal* y *altamente informal* tiene pobres resultados en términos de desmercantilización. Cuanto más informal el régimen, mayor el papel de entidades no estatales, tanto locales como internacionales, que asumen algún grado de asignación autorizada de recursos.

La desfamiliarización es baja en general y predomina la división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. El trabajo no remunerado femenino tiene un papel central. Cuando los cuidados dejan de tener personas centralmente dedicadas, o instituciones que las reemplacen, las personas cuidado-dependientes sufren las consecuencias.

Sin embargo, hay variaciones entre regímenes. Cuanto más informal el régimen, mayor la demanda de trabajo no remunerado. Los regímenes *informal-productivista* e *informal-productivista*, muestran un mayor peso relativo del modelo de familia tradicional. Regímenes *informal* y *altamente informal*, por su parte, muestran mayor peso relativo del modelo tradicional modificado. Los resultados sugieren que, en general, los cambios en el modelo de familia se deben a necesidad económica que a cambios en las normas culturales.

Más allá del modelo de familia, en los regímenes *informal-productivista* e *informal-productivista*, cuando no “dan la talla”, las familias y comunidades tienen un mayor apoyo de los mercados laborales y de los programas del estado. Este no es el caso en los regímenes *informal* y *altamente informal*, en los cuales las familias están básicamente solas en la producción del bienestar.

En general, los regímenes *informales estatales* muestran distintos caminos en términos de política pública, con distintas implicaciones en el papel del intercambio mercantil y de la división sexual del trabajo, las cuales deben ser abordadas con mayor profundidad. Los regímenes *informal* y *altamente informal*, por su parte, plantean el reto de expandir el papel de instituciones que no sean las familias y las comunidades, en la asignación de recursos que promuevan el bienestar de las personas.

7. Epílogo

A pesar de las especificidades nacionales dentro de una región tan heterogénea, esta investigación muestra tendencias comunes con respecto a la producción del bienestar que vale la pena identificar y explorar. El análisis de conglomerados fortalece el análisis comparado y ayuda a superar limitaciones empíricas enfrentadas por trabajos previos. Primero, con esta investigación logro ir más allá de la política pública y considerar el papel de los mercados laborales y las familias en la producción del bienestar. Más allá de limitaciones impuestas por los datos disponibles, el análisis empírico logra abordar regímenes de bienestar y no solo política social.

Segundo, establezco empíricamente que los regímenes de bienestar actuales en América Latina comparten un rasgo común: son en gran medida informales, es decir, que a la luz de mercados laborales ineficientes y políticas públicas débiles o inexistentes, los arreglos familiares y comunitarios desempeñan un papel central.

Tercero, también muestro las diferencias relevantes entre países. Ciertamente, en dos de los cuatro regímenes, los arreglos informales interactúan con política pública que o bien enfatiza la productividad laboral o la protección social, *informal-productivista* e *informal-proteccionista*. Estas son dos variaciones de regímenes estatales informales. Por el contrario, en los otros dos, la población depende de arreglos informales, mientras que las políticas públicas son tímidas o casi inexistentes. Estos son regímenes por completo *informal* o *altamente informal*.

Cuarto, muestro que aún con datos de nivel nacional es posible abordar la combinación de estratificación socioeconómica y de género.

Cuanto más estratificado es un régimen, más relevante es mirar “dentro” de cada país considerando factores que son clave para la producción del bienestar, tales como la condición económica y la división sexual del trabajo que tiene lugar en las familias. Hasta el momento los regímenes de bienestar no han sido estudiados a partir de datos desagregados, por ejemplo, a partir de encuestas de hogares disponibles en todos los países de la región. Por eso, la segunda fase de esta investigación se enfoca en cuatro países, uno correspondiente a cada régimen de bienestar. Los países seleccionados son Chile, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua, los cuales tienen regímenes *informal-productivista*, *informal-proteccionista*, *informales* y *altamente informales*, respectivamente. El análisis responderá dos preguntas: ¿para qué sectores de la población hace realmente una diferencia vivir bajo uno u otro régimen de bienestar? y, ¿son estos sectores los mismos entre regímenes de bienestar?

A la luz de los regímenes de bienestar identificados, al transición social muestra un considerable rango de variación, como también lo mostrarán las arquitecturas institucionales que efectivamente promuevan el bienestar de las personas, y los actores capaces de promoverlas, esto último, objeto de la tercera fase de la presente investigación.

A partir de los hallazgos presentados en este informe de avance y de los obtenidos a partir del análisis de casos, será posible identificar recomendaciones de política adecuadas para atender los retos, distintos, que enfrenta cada régimen de bienestar.

Estas políticas deberían contener prioridades dirigidas al trabajo femenino no remunerado, a las familias, al mercado laboral y a la inversión social. Por ejemplo, parece urgente identificar medidas que en algún grado reduzcan la presión que existe actualmente sobre las familias en general y las mujeres en particular, especialmente en los países con regímenes *informal* y *altamente informal*. Por ejemplo, ¿cuál es la corresponsabilidad estatal ante el uso de las remesas para atender vacíos en materia de asignación autorizada de los recursos públicos? ¿Podrían las agencias de cooperación proponerse objetivos de fortalecimiento de la producción pública del bienestar que, a la vez que integra a organizaciones públicas no estatales tales como asociaciones comunales y de economía social, también promueve una re-estatización de áreas clave, sea con énfasis productivista o proteccionista?

Además, y relativo a la inversión pública social actual, un desafío de los países con régimen *informal-productivista* parece ser la protección social de personas que no son capaces de atender sus necesidades a través de los ingresos y del consumo privado, pero tampoco son tan pobres como para recibir apoyo del estado a través de programas focalizados. En cambio, en los países con régimen *informal-proteccionista* un enorme desafío es des-estratificar la oferta de protección social existente. Finalmente, el reto principal de los países con régimen *informal* o *altamente*

informal es institucionalizar la producción del bienestar a través de los mercados laborales y de la asignación autorizada de recursos de carácter estatal. Se trataría de aumentar la presencia estatal, sea con énfasis productivista o proteccionista, lo cual inevitablemente implica discutir estrategias y fuentes de recursos dirigidos a crear las capacidades institucionales que lo hagan posible.

Esta investigación busca reconectar estructuras sociales y políticas públicas, y la principal recomendación apunta a la importancia de, por un lado, identificar similitudes entre realidades nacionales, y, por otro lado, reemplazar la idea de “plato único” por la de un “menú”, estratégico pero amplio, de políticas.

8. Bibliografía

- Ariza, Mariana y Orlandina de Oliveira. 2004. "Familias, pobreza y necesidades de políticas públicas en México y Centroamérica." Pp. 153-95 en *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago de Chile: CEPAL.
- Arriagada, Irma. 2004. "Estructuras familiares, trabajo y bienestar en América Latina." Págs. 43-73 en *Cambio en las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago de Chile: CEPAL.
- Barrientos, Armando. 2004. "Latin America: Towards a Liberal-Informal Welfare Regime." Págs. 121-68 en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*, editado por Ian Gough y Geof Wood. Cambridge: Cambridge University Press.
- Benavides, Blanca, Xenia Ortíz, Claudia Silva y Lilian Vega. 2004. "¿Pueden las Remesas Comprar el Futuro?" Págs. 139-80 en *Desarrollo económico local en Centroamérica: Estudios de comunidades globalizadas*, editado por Guillermo Lathrop y Juan Pablo Pérez Sáinz. San José: FLACSO.
- Camacho, Rosalía. 2005. "El trabajo de cuidado: una responsabilidad social", Informe de consultoría para la Unidad Mujer y Desarrollo. Santiago de Chile: CEPAL.
- Centeno, Miguel. 1994. "Between Rocky Democracies and Hard Markets: Dilemmas of the Double Transition." *Annual Review of Sociology* 20:125-47.
- CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Collier Ruth y David Collier. 2002. *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regimen Dynamics in Latin America*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press.
- Cordero, Allen. 1998. "Visión regional: jefaturas femeninas de hogar en Centroamérica." Págs. 215-64 en *Cuando las mujeres mandan*, editado por Allen Cordero. San José: FLACSO.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Filgueira, Fernando. 1998. "El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada." Págs. 71-116 en *Ciudadanía y política social*, editado por Brian Roberts. San José: FLACSO/SSRC.
- Filgueira, Fernando y Juliana Martínez. 2002. "Paradigmas Globales y Filtros Domésticos: Las Reformas Administrativas de las Políticas Sociales en América Latina." *Revista de Ciencias Económicas* XVIII(2):191-215.
- Fraser, Nancy. 2003. "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation." Págs. 7-109 en *Redistribution or Recognition? A Political-Philosophical Exchange*, edited por Nancy Fraser and Axel Honneth, UK: Verso.
- Gough, Ian y Geof Wood. 2004. "Introduction." Págs. 1-11 en *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America*, editado por Ian Gough y Geof Wood. Cambridge University Press.
- Haas, Barbara. 2005. "The Work-Care Balance: Is It Possible to Identify Typologies for Cross National Comparisons?" *Current Sociology*, 53, no. 3, May: 487-508.
- Huber, Evelyn y Johan Stephen. 2005. "Successful Social Policy Regimes? Political Economy and the Structure of Social Policy in Argentina, Chile, Uruguay and Costa Rica." Paper presentado en la conferencia sobre Democratic governability in Latin America, Notre Dame, Octubre 6-7.

- Lewis, Jane. 1993. *Women and Social Policies in Europe: Work, Family and the State*. Aldershot: Edward Elgar.
- Martínez Franzoni, Juliana 2005a. "Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales", en Revista Centroamericana de Ciencias Sociales de FLACSO, 2005, volumen 4, número 2.
- Martínez Franzoni, Juliana 2005. "La pieza que faltaba: uso del tiempo y regímenes de bienestar en América Latina". *Revista Nueva Sociedad*, volumen 199, págs. 35-58. http://www.nuevasoc.org.ve/upload/articulos/3282_1.pdf
- Martínez Franzoni, Juliana y Rosalía Camacho. 2005. "¿Agua y aceite? Conciliación entre mundos productivo y reproductivo en América Latina." Informe de consultoría para GTZ/FNUAP.
- Ferree, Myra Marx and Elaine Hall 1996. "Rethinking Stratification from a Feminist Perspective: Gender, Race and Class in Mainstream Textbooks". *American Sociological Review* 61(6): 929-950.
- O'Connor, Julia, Ann Shola Orloff y Sheila Shaver. 1999. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism and Social Policy in Australia, Great Britain and the United States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Orloff, Anne. 1996. "Gender in the Welfare State." *Annual Review of Sociology* 22:51-78.
- Pedrero, Mercedes. 2004. "Sabia virtud de conocer el tiempo: el uso del tiempo en función del género, análisis comparativo entre México y Europa." *Revista Mundial de Economía* 10(11):77-101.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo. 1999. *From the Finca to the Maquila: Labour and Capitalist Development in Central America*. Colorado: Boulder, Westview Press.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo, Katharine Andrade-Eekhoop, Santiago Bastos y Michael Herradora. 2004. *La estructura social ante la globalización: procesos de reordenamiento social en Centroamérica durante la década de los 90*. San José: FLACSO/CEPAL.
- PNUD. 2004. *La Democracia en América Latina: Hacia un Democracia de Ciudadanos y Ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Pribble, Jenny. 2004. "Women and Welfare: The Politics of Coping with New Social Risks in Chile and Uruguay." Presentado en Latin American Studies Association, XXV International Congress, Octubre, 7-9, Las Vegas.
- Rudra, Nita. 2005. "Welfare States in Developing Countries: Unique or Universal?" Graduate School for Public and International Affairs, University of Pittsburgh. Versión borrador.
- Sainsbury, Diane. 1999. *Gender and Welfare State Regimes*. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 1996. *Gender, Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saraceno, Chiara. 1994. *Gender Equality and Welfare States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schkolnik, Mariana. 2004. "Tensión Entre Familia y Trabajo." Págs. 97-118 en *Cambio de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces*, editado por Irma Arriagada y Verónica Aranda. Santiago: CEPAL/FNUAP.
- Staab, Silke. 2003. *En búsqueda de trabajo: migración internacional de las mujeres latinoamericanas y caribeñas. Bibliografía seleccionada*. Número 51, 136 págs. Octubre.
- Sojo, Carlos y Juan Pablo Pérez Sáinz. 2002. "Reinventar lo social en América Latina". Págs. 13-62 en *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*, editado por Carlos Sojo. San José, FLACSO/Banco Mundial.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, Pobreza y Exclusión: Una Historia Económica de América Latina en el Siglo XX*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Titmuss, Richard. 1958. *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin.

Anexo 1. Regímenes de bienestar en América Latina
Variables, fuente, año y valores por país considerados para el análisis.

Variable	ARG	CHL	BRA	CRI	PAN	MEX	URY	ECU	SLV	GTM	COL	VEN	PER	DOM	HND	NIC
DESEMPEÑO (N=11)																
Tasa de mortalidad menores de 5 años	20.0	9.0	35.0	10.0	24.0	28.0	14.0	27.0	36.0	47.0	21.0	21.0	34.0	35.0	41.0	38.0
Porcentaje población bajo línea de pobreza nacional	23.7	21.7	37.5	20.3	30.2	46.9	9.4	63.5	49.8	61.1	54.9	49.4	48.6	46.9	79.7	69.9
Índice de Coeficiente de GINI	0.54	0.56	0.64	0.47	0.53	0.54	0.44	0.52	0.52	0.56	0.57	0.50	0.55	0.55	0.56	0.58
Índice de Desarrollo Humano	0.9	0.9	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7
Homicidios por cada 100.000 habitantes	8.2	4.5	23.0	6.2	2.0	14.0	4.6	25.9	34.3	33.3	70.0	33.2	5.0	15.8	154.0	24.1
Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.8	0.7	0.7	0.6	0.8	0.8	0.7	0.7	0.7	0.7
Satisfacción con la democracia	33.8	42.0	27.6	47.4	35.3	18.0	43.9	13.8	36.9	20.1	29.4	42.0	5.7	36.1	29.4	20.4
mercado	16.4	37.9	24.9	29.5	19.8	21.0	17.4	11.1	22.7	15.1	21.6	27.3	6.3	16.3	21.8	16.3
% Población con experiencia en delito	34.5	34.4	27.2	35.8	18.5	62.3	20.8	39.4	29.5	35.1	29.5	43.5	39.3	30.3	34.6	32.3
Porcentaje de la población carcelaria detenida sin proceso o en libertad condicional	55.2	40.4	33.7	39.5	55.3	41.2	72.5	69.9	49.7	60.9	41.1	57.5	67.2	64.5	78.5	30.8
Esperanza de vida escolar	13.0	11.4	13.5	9.5	10.6	11.1	11.9	10.4	10.0	8.1	9.9	9.4	11.7	11.1	8.1	9.0
ESTADO (N=7)																
Porcentaje de ocupados en sector público	21.7	10.5	11.3	13.9	16.9	11.2	17.3	8.6	8.2	4.0	6.6	12.7	9.4	11.4	6.4	8.8
Gasto público en salud per cápita (US \$ de 1997)	379.0	165.0	151.0	199.0	274.0	86.0	175.0	16.0	29.0	19.0	107.0	50.0	41.0	42.0	24.0	22.0
Gasto público en educación per cápita (US \$ de 1997)	385.0	238.0	185.0	189.0	199.0	190.0	213.0	45.0	51.0	46.0	97.0	178.0	58.0	67.0	45.0	28.0
Gasto público social per cápita (US \$ de 1997)	1,650.0	936.0	936.0	689.0	853.0	456.0	1,494.0	131.0	82.0	109.0	337.0	402.0	187.0	170.0	77.0	61.0
Conocimiento de redes clientelistas	32.4	16.0	23.9	27.2	27.4	43.4	32.3	24.4	23.3	42.3	16.3	31.8	32.2	53.1	36.7	35.2
Porcentaje del gasto social dirigido a desarrollo humano	28.9	29.9	22.1	22.8	27.6	37.2	19.5	13.7	30.0	27.1	20.1	21.5	24.6	28.8	34.6	31.5
Proporción de empleados con seguridad social (%)	48.5	64.5	48.2	65.9	55.7	52.5	74.1	30.9	33.5	17.8	46.1	31.4	18.0	29.1	20.4	20.4
MERCADO LABORAL (N=6)																
Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)	65.7	60.2	69.9	61.5	59.1	58.6	72.1	73.8	62.3	66.8	68.3	64.9	71.4	65.9	67.2	62.9
Porcentaje de la PEA ocupada asalariada	73.1	74.0	62.2	68.1	62.5	66.8	70.5	52.2	54.6	45.3	50.3	53.9	44.2	51.0	45.8	49.2
Tasa de desempleo nacional	13.6	10.4	10.4	5.2	5.7	1.5	12.9	3.3	5.1	1.8	16.8	10.4	4.7	13.0	3.2	3.6
Porcentaje de la PEA que son mujeres (15 a 64 años)	41.0	36.6	39.5	32.0	34.2	35.5	42.9	40.3	41.3	37.7	38.1	36.3	43.4	34.5	36.9	37.2
Trabajadores independientes no calificados	17.0	15.2	26.5	17.3	21.9	20.4	20.6	31.5	29.2	34.5	35.7	37.1	38.1	30.7	33.1	35.0
MERCADO (N=4)																
Porcentaje del gasto en salud realizado privadamente	44.0	47.0	62.4	39.5	33.3	55.0	54.4	52.2	57.3	72.3	32.9	39.7	42.9	55.9	44.6	40.9
Indicador de Matrícula Privada	24.6	47.7	14.9	11.5	14.8	12.5	13.7	34.6	18.6	36.0	28.9	21.1	15.9	24.7	40.1	24.1
Consumo privado como % del consumo final total	83.7	83.1	74.2	82.1	81.3	93.2	85.1	86.8	90.3	92.3	76.3	80.5	87.5	88.9	84.6	89.8
PIB por habitante en US \$ de 1995	6,600.8	6,051.3	4,181.9	3,935.0	3,465.6	4,681.9	4,952.6	1,854.7	1,760.2	1,573.9	2,352.4	2,470.1	2,430.6	2,120.0	720.7	820.1
Remesas como porcentaje del PIB	0.2	0.2	0.4	1.8	0.7	2.1	0.3	5.7	14.1	8.5	3.9	0.3	1.4	12.5	12.3	10.7
FAMILIAS (N=5)																
Tasa de empleo entre 10 y 14 años	0.7	0.6	13.5	2.7	2.7	6.3	0.8	34.2	8.5	19.9	5.7	4.3	28.0	3.9	17.0	17.1
Porcentaje de familias urbana extendidas y compuestas	12.1	23.2	17.6	20.9	26.0	16.9	15.7	26.4	31.2	28.4	27.5	34.0	26.4	30.5	35.1	33.7
Porcentaje de mujeres activas de 15 a 34 años	49.1	36.3	55.8	43.3	48.0	38.7	56.4	54.1	44.9	27.0	60.1	58.9	51.0	42.5	42.1	32.3
% de familias nucleares biparentales con cónyuge sin	49.1	54.0	43.9	47.4	43.9	50.9	46.6	44.3	36.6	38.4	41.3	42.4	37.4	43.7	44.2	38.2
Porcentaje de empleo urbano en servicio doméstico	6.0	6.5	8.8	4.0	6.7	4.6	9.9	4.5	3.7	4.0	5.9	2.6	5.2	4.3	4.0	4.4
CONTROLES																
Porcentaje de Población menor de 12 años	24.1	24.8	24.7	28.8	26.4	28.9	21.7	29.5	31.3	38.7	28.7	29.7	28.7	29.1	36.8	38.0
Porcentaje de Población mayor de 65 años	9.7	7.2	5.2	5.2	5.4	4.7	12.9	4.7	5.0	3.5	4.7	4.4	4.8	4.5	3.4	3.1
Porcentaje de Población Rural	9.5	13.4	18.8	41.0	34.4	30.2	8.1	38.6	41.6	53.9	25.1	13.1	27.2	41.8	54.5	43.9
Razón de dependencia para la población de 12 a 64 años	51.1	47.0	42.7	51.6	46.6	50.7	52.8	52.0	57.0	73.0	50.2	51.8	50.4	50.8	67.4	69.9

Fuente: equipo IIS-IICE sobre regímenes de bienestar,

Cuadro A.1 Regímenes de bienestar en América Latina
Base de datos principal, según variables, fuente y año

Variable	Fuente	Año
Tasa neta de participación nivel nacional (15 a 64 años)	BID	1999
Porcentaje de la PEA ocupada asalariada	CEPAL	2002
Tasa de desempleo Nacional	BID	1999
Porcentaje de la PEA que son mujeres (15 a 64 años)	BID	1999
Porcentaje de ocupados en sector público	CEPAL	2002
Proporción de empleados con seguridad social (%)	BID	Años90
Trabajadores independientes no calificados	CEPAL	1999
Remesas como porcentaje del PIB	BM	2003
Tasa de empleo entre 10 y 14 años	BID	1999
Porcentaje de familias urbana extendidas y compuestas	ARRIAGADAb	1999
Porcentaje de empleo urbano en servicio doméstico	CEPAL	2002
Índice Licencias por maternidad	LEGISLACIÓN	2005
Índice Guarderías	LEGISLACIÓN	2005
% de familias nucleares biparentales con cónyuge sin trabajo	ARRIAGADAa	2002
Porcentaje de mujeres activas de 15 a 34 años	OITb	2003
Porcentaje del gasto en salud realizado privadamente OPS	OPS	2001
Indicador de Matrícula Privada	UNESCO	2001
Consumo privado como % del consumo final total	CEPAL	2002
Gasto público en salud per cápita (US \$ de 1997)	CEPAL	2001
Gasto público en educación per cápita (US \$ de 1997)	CEPAL	2001
Gasto público social per cápita (US \$ de 1997)	CEPAL	2001
Conocimiento de redes clientelistas	PNUD	2004
Tasa de mortalidad menores de 5 años	UNICEF	2003
Esperanza de vida escolar	UNESCO	2001
Porcentaje población bajo línea de pobreza nacional	CEPAL	1999
Índice de Coeficiente de GINI	CEPAL	1999
Índice de Desarrollo Humano	PNUD	2003
Homicidios por cada 100.000 habitantes	PNUD	2001
Porcentaje de la población carcelaria detenida sin proceso o en libertad condicional	PNUD	2000
Índice de Desarrollo Humano Relativo al Género	PNUD	2002
PIB por habitante en PPP (current international \$)	BM	2003
Porcentaje de Población menor de 12 años	CEPAL-CELADE	2000
Porcentaje de Población mayor de 65 años	CEPAL-CELADE	2000
Porcentaje de Población Rural	CEPAL-CELADE	2000
Satisfacción con la democracia	LATINOBARÓMETRO	2004
% Población con experiencia en delito	LATINOBARÓMETRO	2004
el hogar y el hombre en el trabajo	LATINOBARÓMETRO	2004
Porcentaje de población satisfecha con economía de mercado	LATINOBARÓMETRO	2004
Razón de dependencia para la población de 12 a 64 años	CEPAL-CELADE	2000
Porcentaje del gasto social dirigido a desarrollo humano	CEPAL	2001
PIB por habitante en US \$ de 1995	CEPAL	2003

Fuente: equipo IIS-IICE sobre regímenes de bienestar, con base a fuentes.

**EXCLUSION SOCIAL, POBREZA Y POLÍTICAS PÚBLICAS.
Reflexiones a partir de un estudio sobre Centroamérica**

J.P.Pérez Sáinz y M.Mora Salas
(FLACSO-Costa Rica)

Ponencia presentada al Taller regional “Exclusión social y políticas sociales en América Latina”
organizado por la Fundación Carolina y FLACSO, San Salvador, 20-21 de abril del 2006.

El presente trabajo esboza un conjunto de reflexiones sobre políticas de reducción de la pobreza ubicándose desde la perspectiva analítica de la exclusión social que se considera más apropiada para abordar la problemática de las carencias básicas. Esta opción analítica tiene una doble consecuencia para este tipo de reflexión: por un lado, apunta hacia factores de orden estructural que afectan a este tipo de carencias y, por otro lado y como corolario de lo anterior, identifica límites en las políticas reductoras de pobreza. En este sentido, se quiere iniciar, en un primer apartado, argumentando por qué es pertinente superar enfoques de pobreza. Le sigue un segundo apartado donde desarrollamos algunas reflexiones sobre políticas públicas tendientes a afrontar las carencias básicas. Este es un ejercicio que se hace desde la evidencia analizada en un estudio en curso sobre Centroamérica.²⁶

1. Exclusión social y pobreza: las limitaciones del enfoque de pobreza

En América Latina, la noción de pobreza goza en la actualidad de una amplia popularidad entre analistas sociales, a tal punto que ha desplazado a categorías analíticas elaboradas en la región para dar cuenta de la especificidad del desarrollo del capitalismo en la región. La amplitud, profundización y persistencia de la pobreza a nivel mundial ha llamado la atención de los organismos multilaterales, las agencias de desarrollo, y los propios Estados. En el tema han convergido investigadores independientes, Estados y organismos multilaterales.

²⁶ Este estudio se lleva a cabo gracias a una ayuda a la investigación del CEALCI de la Fundación Carolina.

En América Latina, el creciente interés en el estudio de esta problemática, ha sido acompañado de importantes desarrollos en el terreno de la medición, más no en el de la conceptualización de la pobreza.²⁷ Más allá del reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno y la necesidad de superar los enfoques reduccionistas, persisten las discrepancias sobre distintos aspectos básicos: la naturaleza del concepto (absoluto o relativa); el campo epistemológico en que se sitúa (estudios sobre el bienestar *versus* enfoque de potencialidades; su contenido particular (desarrollo humano *versus* necesidades básicas); y el objeto mismo de análisis (enfoques centrados en la privación *versus* enfoques centrados en el desarrollo).

Más notorias, y básicas, son las diferencias en el terreno metodológico. No hay acuerdos, entre los analistas sobre temas tan elementales como los siguientes: la medición con base en el ingreso o en el consumo²⁸; la construcción de los estándares de referencia para fijar los límites de la pobreza²⁹; el privilegio de métodos centrados en la medición directa de carencias (NBI) o métodos indirectos (LP); la pertinencia de usar métodos combinados y los procedimientos metodológicos en que debe sustentarse la integración³⁰; la construcción de normas de bienestar comprensivas (presupuestos familiares, canastas normativas amplias) contrapuesto con aproximaciones indirectas basadas en la observación del patrón de consumo alimentario; la selección del estrato de referencia a partir del cual se elabora la lista de productos incluidos en las canastas normativas alimentarias³¹; el uso de canastas normativas alimentarias o canastas alimentarias observadas, etc.

²⁷ Una de las principales excepciones lo constituye el trabajo de Julio Boltvinik en particular su último texto (Boltvinik, 2005).

²⁸ Por ejemplo, en la tradición latinoamericana ligada a los estudios de la CEPAL se privilegia la medición con el ingreso. En los estudios conducidos por el Banco Mundial se opta por la medición con base en el consumo. Los resultados que arrojan estudios realizados en un mismo país usando ambos criterios no son convergentes.

²⁹ Por ejemplo, los estándares fijados por el Banco Mundial, en sus estudios sobre la pobreza, a nivel internacional, suelen ser muy conservadores tomándose como punto de referencia los patrones de subsistencia básica de los diez países más pobres a nivel mundial para los cuales se disponía de información en 1990. Una crítica sobre este tema puede consultarse en Reddy y Pooge (2002) y una réplica a esta crítica, en defensa de las tesis del Banco Mundial, se encuentra en Ravallion (2002).

³⁰ Sobre este particular consúltese el trabajo de Boltvinik (1992).

³¹ Contrástese sobre este particular las visiones del Banco Mundial sintetizadas en el trabajo de Ravallion (1997) y la tradición de la CEPAL, afincada en el trabajo de Altimir (1979).

De manera tal que lo que se presenta como una noción de gran popularidad y transparencia, termina siendo un campo de exploración donde la indeterminación y la inconsistencia metodológica están a la orden del día. La fortaleza radica en la apelación de sentido común que conlleva la noción de pobreza. Sin embargo, esto que en otras áreas del conocimiento constituiría, sin duda, una deficiencia mayor, en este terreno termina siendo una "virtud". La indeterminación da lugar a una multiplicidad de usos conceptuales y opciones metodológicas. Práctica esta que permite a analistas provenientes de las corrientes de pensamiento más disímiles hacer un uso instrumental de la noción de pobreza dejando de lado las controversias y las limitaciones que conlleva. Quizás, por ello mismo, este sea un terreno donde con mucha premura se transita desde la indagación de lo social al terreno de las recomendaciones de política pública.

A pesar de las grandes controversias existentes en este campo de estudios, existen algunos consensos básicos. Todos los autores que concurren a este campo parten de la premisa de que no se pueden conducir estudios sobre la pobreza en ausencia de un conjunto básico de principios normativos que orienten el análisis. De esta manera, el carácter normativo de la noción de pobreza es ampliamente reconocido.

Al definir la pobreza como un concepto de orden normativo, al mismo tiempo, se está indicando que carece de una perspectiva relacional. Es decir, los estudios sobre pobreza no están preocupados por analizar los patrones de distribución de los recursos existentes en una sociedad, ni las pautas de poder en que se sustentan sino que buscan, básicamente, identificar aquellos grupos de población que no logran alcanzar un umbral de bienestar (o desarrollo) que se considera como un mínimo socialmente aceptable para llevar una vida digna (o disponer de las competencias para tomar decisiones racionales en un contexto social específico). Existiendo una suerte de especialización temática, pues esto último suele ser un campo de acción reservado a los análisis sobre desigualdad social.

Vusković (1993) ha advertido esta característica como una de las principales limitaciones de los estudios sobre pobreza en el contexto latinoamericano. A su entender, esta constituye una falencia mayor por dos razones. Primero, el rasgo más sobresaliente de la dinámica de desarrollo latinoamericano es la persistencia, reconstitución y profundización de la desigualdad social. América Latina no es la región del mundo más pobre, sino la más desigual en cuanto a la distribución de sus recursos económicos. En esta región, no es la falta de desarrollo de las fuerzas productivas lo que genera la presencia de población con carencias forzadas, sino un patrón de desarrollo que, en algún momento de su trayectoria intelectual, la CEPAL caracterizó, correctamente, como "concentrador y excluyente". Segundo, porque no se puede comprender la dinámica y características que asume la pobreza si no se la relaciona con los patrones de desigualdad social existente. A su entender, la disociación entre pobreza y desigualdad social responde, principalmente, a la falta de conciencia histórica sobre el peso que ha tenido la desigualdad social en la estructuración de las sociedades latinoamericanas.

La ausencia de un enfoque relacional sobre los fenómenos sociales, no sólo impide dar cuenta de las estructuras y prácticas que producen la pobreza, desde un punto de vista histórico, sino que soslaya el tema del poder. El acceso diferencial de los diferentes grupos sociales a los recursos socialmente disponibles está mediado por la capacidad que tienen los sectores subalternos de forzar procesos redistribución en su favor, o bien, del poder efectivo de que disponen estos grupos para exigir de forma efectiva la adopción de políticas públicas que propicien su integración social.

Este último comentario nos permite también llamar la atención sobre otra de las limitaciones presentes en los enfoques sobre pobreza. Comúnmente, este tipo de estudios constituyen, sin proponérselo, una propuesta de estratificación social. En esta perspectiva, se trata de una estratificación tosca³², que da lugar, por lo general, a la identificación de tres estratos. Por un lado, se encontraría la población no pobre, que comprende un contingente tan amplio como heterogéneo de sectores sociales. Por otro, los grupos pobres, cuya diversidad se trata de captar mediante la identificación de dos “estratos”. El primero es el denominado como grupo de pobres indigentes que, en la tradición latinoamericana, suele estar conformado por los individuos integrantes de hogares cuyos ingresos no alcanzan ni tan siquiera para adquirir una dieta alimenticia básica. El segundo grupo, denominado comúnmente como pobres o pobres relativos, estaría integrado por quienes tienen ingresos suficientes para adquirir dicha dieta pero presentan insuficiencia de ingreso para cubrir sus otras necesidades sociales.

La propuesta, por general, conduce a identificar los hogares pobres indigentes, los hogares pobres y los hogares no pobres.³³ Dos observaciones críticas pueden plantearse a propósito de esta clasificación. En primer lugar, como han hecho notar varios analistas (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2001; Minujin, 1998; CEPAL, 1994) la agrupación de los hogares no pobres en un sólo estrato hace suponer que todos aquellos que logran ubicarse por encima del umbral de pobreza, han alcanzado una condición de integración social satisfactoria. Este supuesto parecía plausible en un contexto histórico marcado por procesos de expansión de los grupos medios y el predominio de la movilidad social ascendente de amplio espectro. Empero, deviene muy problemático en el contexto actual donde las tendencias de deterioro de las condiciones de vida de los grupos medios y de los sectores populares no pobres, se han acentuado como resultado de la aplicación de las políticas de ajuste estructural en toda la región.

³² El criterio de estratificación sería el ingreso o consumo en los estudios sustentados en el método de línea de pobreza o bien, un conjunto de bienes y servicios básicos (salud, educación, vivienda, infraestructura de saneamiento básico) cuando se empleo el método de Necesidades Básicas Insatisfechas. Para una descripción del uso de estos métodos en América Latina puede consultarse el trabajo de Feres y Marengo (2001).

³³ Aunque este es el modelo predominante, no es el único. Boltvinik (1994) desarrolla una propuesta de estratificación social con base en el nivel de pobreza en el cual se identifican cinco grupos. Los pobres los agrupa en tres estratos (indigentes, pobres extremos y pobres moderados); los no pobres en dos grupos (clase media y clase alta). Sin embargo, este enfoque constituye un esfuerzo marginal por recuperar la diversidad de situaciones de pobreza ya que el enfoque predominante se sustenta en el reconocimiento de los tres estratos citados previamente.

Segundo, los estudios sobre pobreza suelen suponer que por debajo de la línea de indigencia no existe deterioro posible. La indigencia constituye el sótano de la “estructura social” vista desde la mirada de la pobreza. Como argumentaremos más adelante esta es una visión limitada que pone un límite arbitrario al deterioro social y por lo tanto a los procesos de movilidad social descendente. Empero, la dinámica social no tiene porque ajustarse a la arbitrariedad intelectual. No hay razón sustantiva para sostener que el deterioro social se agota una vez alcanzado el nivel de indigencia. En contextos de reestructuración socio-productiva e institucional, el deterioro social no parece tener un límite claro. En sus formas más extremas pueda dar lugar a dinámicas de exclusión social. Ello suele ocurrir cuando los recursos de que disponen los hogares para atender la satisfacción de sus necesidades vitales, dejan de servir como estrategia de reproducción social básica. Como bien lo ha apuntado González de la Rocha (2001), los recursos de los pobres son finitos y pueden devaluarse. Cambios en la estructura productiva y en las políticas sociales pueden contribuir al agotamiento de estos recursos y al mismo tiempo dejar sin posibilidades de generación de recursos alternativos que hagan viables nuevos modelos de integración social. Cuando ello ocurre la “indigencia” es desbordada, emergiendo un fenómeno de nuevo tipo que se torna imperceptible al quedar subsumido en la categoría “pobres indigentes”.

En esta línea de pensamiento, la reflexión crítica sobre los determinantes estructurales de la pobreza tiende a anularse. Las causas de la pobreza ya no se buscan en la configuración de la estructura productiva, en el patrón de distribución del excedente social, o en las diferencias de poder que marcan acceso diferencial a los recursos fundamentales de una sociedad. Modelo acumulativo, estrategia redistributiva y estructuras de poder pasan a ser variables contextuales. Las explicaciones predominantes se buscan ahora en las variables “activas”: educación, género, etnia, edad, lugar de residencia, tipo de inserción laboral. Es decir, en los factores que constituyen obstáculos para que segmentos, específicos de la población, puedan gozar de mayores oportunidades de integración social; en otros términos, para que puedan ser beneficiarios de los frutos del crecimiento económico. En esta perspectiva, las “estructuras de oportunidades” están dadas. Lo que hace falta, para fomentar procesos de inclusión social, es potenciar la capacidad de los individuos de aprovechar, en beneficio propio, las oportunidades generadas. Para ello, se recurre, fundamentalmente, a políticas orientadas al desarrollo del “capital humano” y del “capital social” de los pobres.

Lo anterior tiene su correlato en el terreno de las políticas públicas. Detrás de los estudios de pobreza emerge el supuesto de que es posible, mediante un buen diseño de políticas, fomentar procesos de superación de la pobreza. La movilidad social ascendente es el escenario subyacente en esta perspectiva. Lo que se requeriría ahora, sería superar los problemas de las políticas sociales impulsadas en la fase del desarrollo nacional, en un contexto caracterizado por la menor disponibilidad de recursos públicos a raíz de la aplicación de las políticas de contención derivadas de los programas de estabilización económica y ajuste estructural.

Como consecuencia de lo anterior, los esfuerzos redistributivos, sustentados en políticas universales ceden paso a la emergencia de una “nueva” generación de políticas sociales. La selectividad y la focalización constituyen su rasgo distintivo particular. Se trata ahora de hacer un “buen” diseño de política pública que ayude a los pobres a desarrollar sus potenciales (capital humano, capital social, etc.) para hacer viable su integración social en el nuevo contexto. El buen diseño sería el resultado de decisiones tecnocráticas que identificaría correctamente los factores a

potenciar para superar la integración social deficiente (determinantes de la integración); fomentaría la reorganización de las instituciones sociales para hacer eficiente la prestación de los servicios públicos (racionalización y gerencia social) y permitirían una buena selección de los beneficiarios (minimizar las filtraciones).

Es claro que se trata de una agenda de política pública que ha disociado el tema de la pobreza del de la desigualdad social. Si bien, de manera retórica se sigue apelando al último, en términos de política pública, se ha abandonado la preocupación por hacer efectiva una mayor redistribución social. Esta disociación real reduce la eficacia potencial de las políticas propuestas, y al mismo tiempo, limita las posibilidades de comprensión integral del fenómeno en estudio. De esta manera se circunscribe el debate sobre las condiciones que harían posible una mayor equidad, al tema de la "igualdad de oportunidades".

Restablecer ese potencial teórico y las posibilidades de evolucionar hacia un nuevo tipo de política pública, exige desarrollar una perspectiva analítica en el cual temas fundamentales del desarrollo (modelo acumulativo, patrón redistributivo y estructuras de poder) jueguen un rol central para explicar la reconstitución de la dinámica social latinoamericana en el contexto del capitalismo globalizado. Un enfoque que, como el de exclusión social, pone de manifiesto la disputa sobre el acceso y el monopolio de los recursos estratégicos sobre los que se sustenta la integración y el bienestar social en el contexto de desarrollo vigente.

En una perspectiva como la indicada, la exclusión social queda enmarcada en el terreno de las desigualdades sociales. El concepto de exclusión puede ser elaborado como un resultado del cambio de modelo acumulativo. A diferencia del de pobreza, el enfoque de exclusión permite construir una visión histórica y relacional de los procesos de constitución de las privaciones estructurales. Pero para ello debemos explicitar las diferencias entre ambos tipos de enfoques aunque sea brevemente para dejar claro que con el concepto de exclusión social no estamos creando una nueva etiqueta para la pobreza, especialmente para su componente extremo. Al respecto hay que destacar tres diferencias fundamentales.

La exclusión social, en tanto que representa la forma extrema de las desigualdades sociales, remite a una comprensión relacional de la sociedad basada en el poder al contrario de la pobreza que, independientemente del enfoque que se adopte, define a las carencias en términos de un cierto estándar de bienestar (o desarrollo), por tanto, de una comprensión no relacional. Esta diferencia es crucial en términos de políticas ya que la reducción de la pobreza se basa en un voluntarismo moral mientras que la superación de la exclusión implica redefinición de las relaciones de poder.

La noción de pobreza y las políticas contra su reducción parten de la premisa de la existencia de una comunidad normalmente la nacional, donde algunos sectores están deficientemente integrados, pero que es factible lograr una buena inclusión, ya que es posible la movilidad social ascendente. La perspectiva de la exclusión, por el contrario, postula la fractura de la comunidad apuntando la existencia de sectores que han sido dejados fuera de ésta y, por tanto, dualización de la sociedad. Es decir, pobreza habla de ciudadanía social deficiente mientras que exclusión denuncia su ausencia.

Y, finalmente, como corolario de lo anterior, postulamos que la exclusión cuestiona la premisa de la movilidad y propone más bien que hay bloqueo en la superación de la pobreza, especialmente de la indigencia.

2. Exclusión social y políticas públicas

Como indicamos en la introducción de este trabajo, queremos esbozar algunas reflexiones sobre las consecuencias que tiene un enfoque sobre exclusión social sobre las políticas públicas tendientes a paliar las carencias. Pero, estas reflexiones se plantean desde la evidencia empírica resultante de un estudio en Centroamérica. En este sentido, sería oportuno explicitar el alcance del estudio para contextualizar las reflexiones sobre políticas públicas.

2.1 Exclusión social en Centroamérica: un estudio comparativo

El estudio parte de una comprensión de exclusión social como la reproducción deficitaria de hogares porque no gozan de los beneficios de la ciudadanía social existente y su inserción en el mercado de trabajo pasa por el excedente laboral. De esta definición hay que destacar los siguientes elementos.

Primero, se identifica al hogar como la unidad de análisis de la exclusión social por ser el *locus*, por excelencia, donde este fenómeno se materializa. Esto supone que este fenómeno no se aplica a individuos aunque existan formas de exclusión individual que remitirían a otra tipo de problemática. Ni tampoco se aplica a grupos como se postularía desde un enfoque, como el de especialización³⁴, que lo traduce a términos de discriminación. Consideramos que esta es resultado de procesos de exclusión cultural pero no social aunque ambos fenómenos pueden acoplarse y reforzarse mutuamente.

Segundo, el término social remite al hecho que estamos hablando de reproducción de población, en este caso agrupada en hogares. Es esta dimensión reproductiva la que delimita y precisa el adjetivo que acompaña a la exclusión.

Tercero, esta es una definición que arriesga postulando relaciones de causalidad. Por un lado, estaría el Estado por su ausencia en términos de ciudadanía social al desarrollar políticas sociales

³⁴ El de especialización es uno de los tres paradigmas principales sobre exclusión que Silver (1994) ha identificado junto al de solidaridad y al de monopolio.

que no resultan universales. Y, por otro lado, estaría el proceso acumulativo que genera un excedente laboral de naturaleza estructural que expresa las dificultades de acceso a este mercado, igual que a otros, en América Latina.

Y cuarto, es una definición que historiza el fenómeno de la exclusión social. Sus tres elementos están sujetos a cambios en el tiempo. Así, los hogares se transforman en función de los cambios en los arreglos familiares. También se modifican los contenidos de la ciudadanía social así como la composición y funcionalidad del excedente laboral como acabamos de argumentar.

En este último sentido hay que mencionar que ya en el proceso modernizador previo a la crisis de los 80, se había constituido un excedente laboral cuyos principales componentes fueron la informalidad urbana y el campesinado semi-proletarizado (Pérez Sáinz, 2003a). Con la globalización este excedente mantiene este componente de autoempleo de subsistencia³⁵ pero se incrementa con el desempleo que deviene estructural, la migración laboral internacional e incluso con capas de asalariados sometidos a una precarización extrema. Pero, lo novedoso con la actual modernización globalizada es que gran parte de este excedente deviene a-funcional y se configura en una auténtica masa marginal.³⁶ Es decir, se está ante contingentes importantes de mano de obra que son redundantes e innecesarios, como trabajadores y consumidores, para las necesidades del nuevo modelo acumulativo globalizador (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2004).

La ausencia de ciudadanía social remite al hecho que los regímenes de bienestar durante la modernización previa tuvieron un alcance limitado.³⁷ En la actualidad, se ha argumentado que se ha producido un giro desde lo que se califica como régimen de bienestar de tipo informal-conservador a otro liberal-informal. Se han dado reformas significativas en los sistemas de seguridad social. El empleo se ha desregulado de *facto*. En el campo de la salud ha habido expansión y fortalecimiento de la provisión privada mientras en la educación ha acaecido

³⁵ No obstante, pensamos que su comprensión a partir de conceptos como los de informalidad y campesinado no es adecuada ya que estos términos han devenido heurísticamente obsoletos y hay que pensar en su resignificación. Esto no es sólo una cuestión semántica sino que tiene consecuencias analíticas importantes y, por consiguiente, incide también en términos de cómo pensar las políticas públicas sobre este tipo de autoempleo.

³⁶ Es ahora que adquiere toda su relevancia analítica este viejo concepto acuñado por Nun (2003).

³⁷ Esta limitación se ha interpretado en términos del carácter informal del tipo régimen (Barrientos, 2004) o, cuando se ha argumentado para algunos países la universalidad, se ha señalado que fue estratificada (Filgueira y Filgueira, 2002)

descentralización y si bien la privatización ha sido contenida por la oposición de los gremios magisteriales, las desigualdades educativas se han profundizado (Barrientos, 2004). Este diagnóstico general se puede matizar identificando distintos regímenes de bienestar: el informal-productivista (Argentina y Chile); informal-proteccionista (Brasil, Costa Rica, México, Panamá y Uruguay); informal- asistencial (Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Venezuela); y altamente informal (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay) (Martínez Franzoni, 2006). Todos ellos tienen como denominar común el calificativo de informal, lo que muestra el alcance limitado de ciudadanía social y su ausencia en ciertos sectores de la población.

A partir de esta concepción de la exclusión social, el estudio postula como hipótesis central el mencionado bloqueo de superación de la pobreza por la condición de exclusión social es una de las tres diferencias fundamentales entre los enfoques de pobreza y exclusión social tal como se ha planteado al final del apartado precedente. Es decir, aunque las políticas sociales de reducción de la pobreza resultaran exitosas, habría un conjunto de hogares que tendrían limitaciones estructurales para superar su condición de pauperización; este condicionamiento estructural es la expresión empírica de lo denominamos exclusión social. De esta manera, se intentan establecer las diferencias entre pobreza (cualquiera que sea su acepción) y exclusión ya que esta última muestra su carácter estructural y, por tanto, persistente.

El estudio se está llevando a cabo en tres países centroamericanos: Costa Rica, Guatemala y Honduras. En este sentido, el contraste se establece entre el primer país con los dos restantes. Como es sabido, el primer país se ha caracterizado por importante desarrollo en el orden social desde mitad del siglo pasado. De hecho, se puede decir que junto a Uruguay representan los dos países de desarrollo más universalizado de Estado Benefactor en América Latina. O sea, se estaría ante un caso donde se espera que el fenómeno de la exclusión social no tenga gran impacto. Por el contrario, los otros dos casos son ejemplos nítidos donde la mayoría de la población padece de privaciones importantes. Además, la inclusión del caso guatemalteco tiene el enorme interés analítico de incorporar una dimensión de desigualdad y exclusión de larga data que remonta a la propia Conquista: lo étnico. Por consiguiente, el análisis se va a llevar a cabo comparando tres realidades que van a permitir un amplio juego interpretativo. Adicionalmente, dentro de cada caso se tomarán en cuenta diferenciaciones de orden socio-territorial para así captar mejor los matices analíticos.³⁸ El análisis se basa en el procesamiento de datos provenientes de encuestas de hogares en los tres países para el año 2004.

³⁸ En el caso costarricense se ha diferenciado la región central (correspondiente *grosso modo* al Valle Central, espacio, por excelencia, de la modernización de ese país) del resto del país. En Guatemala se combinan criterios territoriales con étnicos dando lugar a cinco escenarios: área

Es importante, mencionar brevemente la estrategia metodológica que se ha planteado para verificar esta hipótesis. Se está trabajando con modelos logísticos de superación de la pobreza (extrema)³⁹ que incluyen como variables independientes la caracterización socio-demográfica del hogar, su inserción laboral (a base de las variables descriptivas de categoría ocupacional, rama y tamaño de establecimiento) y niveles de exclusión (exclusión alta, exclusión media, exclusión/inclusión baja, inclusión media e inclusión alta).⁴⁰ Estos modelos, en tanto que calculan probabilidades, permiten realizar ejercicios de simulación.⁴¹

En nuestro caso este tipo de ejercicios consistió en lo siguiente. Las probabilidades estimadas se han referido a la superación sea de la indigencia (casos guatemalteco y hondureño) o de la pobreza (caso costarricense). Por consiguiente, las simulaciones tienen que ver con tal superación. Esta se logra cuando la probabilidad alcanza un valor igual o mayor al punto de corte del respectivo modelo de regresión logística, o sea la probabilidad que maximiza la clasificación entre las dos categorías que constituye la variable dependiente del modelo (pobreza extrema vs. pobreza relativa o pobreza vs. no pobreza); o sea, cuando la clasificación generada por el modelo maximiza, de manera equilibrada, las coincidencias con la clasificación originaria de la variable dependiente. Es decir, cuando el modelo maximiza su eficiencia de predicción.

Las probabilidades son resultado de un algoritmo que recoge la constante del modelo y los coeficientes de cada una de las variables independientes que se multiplican por la respectiva variable. En este sentido la simulación consiste en variar los valores de las variables para observar cambios en las probabilidades y, al respecto, se han llevado a cabo una doble simulación:

La primera ha consistido en cambiar el perfil de los hogares indigentes o pobres atribuyéndoles las características de hogares de pobres relativos o no pobres. Esto implica aceptar un supuesto

metropolitana; resto urbano indígena; resto urbano ladino; rural indígena; y rural ladino. Y en Honduras son tres escenarios: áreas metropolitanas (Distrito Central que comprende Tegucigalpa y Comayagüela, y San Pedro Sula); resto urbano; y zonas rurales.

³⁹ El método de pobreza es el de línea de pobreza. En el caso costarricense, por la menor incidencia de la pobreza (especialmente de su componente extremo), el paso es de la pobreza a la no pobreza. Por el contrario en los otros dos casos, se trata del paso de la indigencia a la pobreza relativa.

⁴⁰ Estos niveles son el resultado de la segmentación, a través de un análisis de conglomerados de un índice de exclusión construido a partir de un análisis factorial de variables que operacionalizan nuestra propuesta conceptual de exclusión social.

⁴¹ Se sigue la propuesta de Cortés (1997).

fuerte: las políticas de reducción de la pobreza resultan exitosas induciendo cambios de tipo estructural. O sea, nos ubicamos en una situación donde, en principio, se niega la existencia de bloqueo y se apuesta claramente por la movilidad social ascendente.

En esta primera simulación, no obstante no se ha afectado nuestra variable analítica clave: niveles de exclusión. Su modificación nos lleva a una segunda simulación. Con los perfiles ya transformados se ha simulado cómo se incrementa la probabilidad según se pasa del nivel de exclusión alta, al de exclusión media, al de exclusión/inclusión baja, al de inclusión media y al de inclusión alta. Si con el primer nivel, los cambios de la simulación primera arrojan ya una probabilidad superior al punto de corte, hay que rechazar la hipótesis del bloqueo. De lo contrario se verifica.

2.2 Exclusión y políticas públicas

Habiendo resumido las características del estudio en curso, podemos presentar algunos resultados preliminares⁴² y a partir de ellos reflexionar sobre lo que nos dicen en términos de políticas públicas tendientes a superar las carencias básicas.

Lo primero es mencionar que la hipótesis del bloqueo se verifica, de la manera esperada, en los diez escenarios socio-territoriales. O sea, estaríamos ante una propuesta que insinúa robustez teórica y metodológica. Estos hogares pobres (extremos), en situación de bloqueo, representan, a base de esta propuesta conservadora⁴³ de estimación, un décimo del total de los hogares costarricenses y un quinto de los guatemaltecos y hondureños pero su peso, en términos de unidades domésticas pauperizadas, es en torno a la mitad en los tres casos. A estos hogares bloqueados se les puede considerar que se encuentran en una situación de exclusión extrema.⁴⁴

⁴² Insistimos en lo de preliminar ya que el análisis más detallado de la información puede conllevar a la necesidad de nuevos procesamientos de datos con nuevos resultados.

⁴³ Decimos conservadora ya que la primera simulación, el cambio de perfil de los hogares pobres (extremos), implica un escenario de gran impacto de las políticas reductoras de pobreza y de cambios estructurales en los hogares. Este supuesto fuerte tiende a minimizar la incidencia de la exclusión por lo que se puede suponer que, en realidad, los hogares bloqueados deben ser más que los estimados de esta manera.

⁴⁴ Habiendo identificado los hogares bloqueados se puede redefinir los cinco niveles iniciales de exclusión/inclusión en tres de carácter menos ordinal y más cualitativo. Esos tres niveles son los

La mayor incidencia del bloqueo acontece, en los tres casos, en áreas rurales. Incluso en Costa Rica, donde la diferenciación territorial es *sui generis*, hay un mayor porcentaje de hogares bloqueados en el resto del país que en la región central donde ha acaecido mayor urbanización. Este predominio rural nos insinúa del gran peso de la exclusión originaria que la actual globalización tendería a reproducir.

También es importante destacar que, en el caso guatemalteco, la incidencia del bloqueo es mucho mayor en los hogares indígenas comparado con los ladinos tanto en el resto urbano como en zonas rurales.⁴⁵ Por consiguiente, el bloqueo es producto también de lógicas de desigualdad y discriminación históricas de larga data que nos indican que la exclusión social, en el caso guatemalteco, se acopla y se refuerza con la exclusión étnica.

Estos resultados insinúan tres tipos de reflexiones en términos de políticas públicas.

Primero, estamos ante porcentajes de hogares significativos a pesar de la estimación conservadora del fenómeno del bloqueo. En zonas rurales en los tres países y para el caso de los indígenas en Guatemala, este fenómeno alcanza proporciones importantes. O sea, es una cuestión que no se puede eludir.

Segundo, hay que tener cuidado con propuestas de reducción parcial de la pobreza por muy realistas que parezcan. Así la primera Meta del Milenio propone reducir a la mitad la pobreza extrema bajo el supuesto, que no parece tan real, de que la restante mitad lo superaría después de haberse alcanzado esa meta. Sin entrar a discutir si esa meta es alcanzable para el 2015 para la mayoría de los países, postergar a esa mitad, que es justamente donde se localiza el fenómeno del bloqueo, implica la institucionalización de la exclusión en su forma extrema.

hogares bloqueados que se les considera en exclusión extrema, el resto de los excluidos y los incluidos.

⁴⁵ Hay que mencionar que estamos ante una encuesta que se puede calificar de “etnocida” ya que el peso de las unidades domésticas indígenas se reduce a un poco más de un tercio (34.3%) del total de los hogares guatemaltecos.

Y tercero, con la exclusión extrema se está ante un fenómeno que es mucho más grave que la vulnerabilidad.⁴⁶ O sea, no se está ante una situación de riesgo donde la vulnerabilidad de ciertos grupos está bajo el acecho de amenazas externas. El riesgo ya se concretó y se convirtió en desastre desde hace décadas.⁴⁷ Por lo tanto, lo que se requiere son intervenciones a la altura del desastre social que es la exclusión extrema.

Además de este primer resultado, el estudio insinúa que la exclusión, especialmente su expresión extrema, muestra varias facetas que remiten a distintos temas de políticas públicas sobre los que se pueden reflexionar. En concreto, se trata de cinco cuestiones.

La primera tiene que ver con el hecho que la exclusión extrema supone que los hogares bajo esa condición se integran en una economía de la miseria: excluidos produciendo para excluidos. Economía que tiene vínculos muy tenues, sino inexistentes, con la economía guiada por la dinámica globalizadora.

En efecto, el estudio muestra que en todos los escenarios considerados, sin excepción, el autoempleo de subsistencia aparece como una de las principales inserciones laborales para los hogares en exclusión extrema. (De hecho, es la principal en siete de estos escenarios). Es decir, del lado del mercado de trabajo se muestra un mecanismo inequívoco de reproducción de la exclusión. No obstante, esta inserción se combina con otras posibilidades ocupacionales. Fundamentalmente se esbozan dos. Por un lado, estaría la combinación con el desempleo que acaece en los dos escenarios costarricenses y en las áreas metropolitanas hondureñas. Y, por otro lado, se intenta complementar a este tipo de autoempleo con la proletarización de otros miembros del hogar pero estos sólo logran asalariarse de manera muy precaria. Este sería el caso, principalmente, en zonas rurales, donde este fenómeno se muestra con más fuerza en Honduras. En este sentido, se puede postular que esta salarización complementaria reproduce el autoempleo en su condición de subsistencia y al hogar en su estado de exclusión extrema.

Aquí la reflexión en términos de políticas públicas nos lleva a la cuestión de la microempresa. Bajo este término se encuentra una amplia heterogeneidad de situaciones que, muchas veces, no se toma en cuenta a la hora de formular políticas de apoyo a la microempresa. En el pasado, se podría pensar en la posibilidad que establecimientos de autoempleo de subsistencia, con el apoyo

⁴⁶ La Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) en Honduras tiene un área de fortalecimiento de la protección social para grupos específicos (mujeres, niños, indígenas, etc.) para minimizar su vulnerabilidad.

⁴⁷ Este “desastre” es una de las causas, junto a la respuesta autoritaria de los regímenes políticos a la crisis oligárquica de los 30, de los conflictos bélicos acaecidos en la región durante los 80.

adecuado, podrían dinamizarse e incursionar en los nichos del mercado interno donde los procesos acumulativos eran sostenibles. Esos nichos, en el modelo acumulativo previo, estaban ligados a ciertas demandas provenientes de sectores medios. Hoy en día con la apertura esos nichos han desaparecido y la inserción en el mercado global, sea exportando o compitiendo con importaciones, es mucho más compleja ya que la volatilidad es muy grande. En este sentido, el apoyo al autoempleo de subsistencia, base económica de la exclusión extrema, si no se inscribe dentro de una formulación de políticas amplias de acceso al mercado globalizado, reproducirá la economía de la miseria. Y al respecto habría que ver cuáles de las distintas vías de inserción de la empresa pequeña en la globalización (autónoma, colectiva o subordinada) (Pérez Sáinz, 2003b) puede resultar viable con el apoyo público necesario.

Una segunda cuestión tiene que ver con la ausencia de ciudadanía social. Al respecto los resultados del estudio sugieren varias reflexiones sobre políticas públicas.⁴⁸

La primera es que la Historia cuenta. En este sentido, hay una inercia del pasado en el caso costarricense que muestra una ciudadanía social mucho más extendida, y suponemos consolidada, que en los otros dos casos. O sea, en unos casos puede ser que el desafío de la política pública sea recomponer los logros sociales del pasado, en nuevo contexto histórico⁴⁹, pero en otros, de comenzar casi por el principio⁵⁰.

Segundo, está la otra cara de la moneda, o sea la poca incidencia del presente en términos de la incidencia de políticas sociales que se plantearon como la gran solución para erradicar la pobreza. Hay que señalar que tanto en Honduras como en Guatemala, donde los programas de ajuste estructural establecieron fondos de inversión social, no parece que las políticas de focalización hayan tenido grandes logros. Recordemos que estas políticas se justificaron argumentando que las previas, las implementadas en el momento modernizador nacional, no fueron realmente universales y raramente llegaron a los sectores más desfavorecidos. La reforma del Estado, con su componente de descentralización, viabilizaba el desarrollo de políticas enfocadas a estos sectores. Al menos, a través de los indicadores utilizados en este estudio, no hay mucho indicio que se haya

⁴⁸ Al contrario de la problemática del excedente laboral, la de ciudadanía social ha presentado más problemas en su operacionalización y, en concreto, en identificar indicadores comunes a los tres casos debido a la información existente en las bases de datos.

⁴⁹ Este sería el caso de países como Costa Rica, Chile, Argentina o Uruguay, donde existieron intentos de cierto universalismo de las políticas sociales.

⁵⁰ Considérese países como los centroamericanos, con la excepción de Costa Rica, Bolivia, República Dominicana, etc.

dado desarrollo de ciudadanía social ampliando su ámbito no universal y corrigiendo su naturaleza previa estratificada.

Y tercero, es claro que en el caso de los hogares excluidos, especialmente los de condición extrema, su reproducción social pasa, fundamentalmente, por el propio hogar. El Estado los excluye de la provisión de los servicios públicos. El mercado les ofrece sólo la incorporación al excedente laboral, como hemos visto previamente. En este tipo de situación, la noción de ciudadanía social, que en el pasado podía aparecer como un horizonte posible de alcanzar, tiende a diluirse.

La tercera cuestión nos lleva a considerar la feminización de la exclusión. En este sentido, la evidencia empírica sugiere varias reflexiones.

La primera es la que tiene que ver con la heterogeneidad de situaciones que se han identificado que no permite que se pueda postular que los hogares encabezados por mujeres son los más excluidos. En Guatemala y Honduras, donde la migración es importante y en concreto en áreas rurales, este tipo de hogares corresponden más bien a una situación de inclusión. De hecho, esta reflexión se viene a sumar a muchas otras que, centradas en la relación entre pobreza y jefatura femenina del hogar, han argumentado que este tipo de hogares no son necesariamente los más pobres (García y Oliveira, 2004). Por consiguiente, la feminización de la exclusión, como la de la pobreza, es relativa. Obviamente, se puede siempre argumentar que el indicador de sexo de la jefatura es limitado para estos propósitos y que indicadores más comprensivos que tomarán en cuenta otros aspectos importantes (como la división sexual del trabajo doméstico), serían más apropiados.

No obstante, los ejercicios de simulación nos muestran que, en los casos de los escenarios costarricenses y los hondureños urbanos, las probabilidades de la superación de la pauperización son menores si el hogar está encabezado por una mujer. E incluso, en la región central costarricense y en las áreas metropolitanas hondureñas, el fenómeno del bloqueo se agrava si la jefatura del hogar es femenina. Por consiguiente, parecería que, en términos de sus efectos en el bloqueo de la superación de la pauperización, la interacción entre la exclusión social y la de género tiene mayor vigorosidad en las áreas más urbanizadas. Obviamente, se puede postular que, en áreas rurales, persisten patrones culturales tradicionales que sancionan socialmente el fenómeno de la jefatura femenina.⁵¹

⁵¹ Fenómeno que tendría también su expresión metodológica en tanto que es difícil captar en áreas rurales el fenómeno de la jefatura femenina.

Este último hallazgo remite a un problema importante en términos de políticas públicas: el del acoplamiento de distintos tipos de exclusiones. En este caso, se trata de la social con la de género. Pero, existe también, como hemos visto, la interacción entre exclusión social y la étnica en el caso de los indígenas guatemaltecos. El reto que plantea es que políticas tendientes a afrontar la exclusión social deben tomar en cuenta otros tipos de exclusiones, que además suelen tener orígenes mucho más remotos. Es decir, la multidimensionalidad de la exclusión requiere de acciones públicas integrales.

Migración internacional es una cuarta cuestión abordada en el estudio. Los casos seleccionados nos permiten observar el fenómeno de la migración internacional desde su doble perspectiva: a partir de los hogares originarios de los emigrantes enfatizando el impacto de las remesas en sus condiciones de vida; y en términos de sus condiciones sociales en países de destino. Lo primero se capta con los casos guatemalteco y hondureño mientras lo segundo con el caso costarricense ya que este país es receptor de un número significativo de inmigrantes nicaragüenses.

En cuanto a estos últimos, la evidencia empírica sugiere una mayor incidencia de la exclusión en los hogares inmigrantes nicaragüenses con una doble matización: siguen el patrón territorial general (la exclusión tiene mayor incidencia fuera de la región central); y los logros históricos de la ciudadanía social de Costa Rica benefician también a los inmigrantes aunque en menor grado. En este sentido, se puede hablar, como en el caso del género, de acoplamiento de exclusiones aunque con menor fuerza. De hecho, en ninguno de los escenarios territoriales considerados, la nacionalidad de la jefatura incide en el bloqueo de la superación de la pobreza como lo hace la jefatura femenina.⁵²

No obstante, esta reflexión debe ser tomada con cierta precaución y no concluir precipitadamente que la discriminación de inmigrantes nicaragüenses no es tan grave en Costa Rica. Estudios de orden cultural han argumentado que la estigmatización de los nicaragüenses se inscribe en un contexto de deterioro institucional y simbólico de la nación costarricense que afecta a sus tres patrones básicos de representación: un pasado idílico donde la democracia rural y el consenso político borran diferencias sociales; una racialización del territorio con el Valle Central blanco; y, la excepcionalidad basada en diferencias culturales. Pero en esta búsqueda de “chivo expiatorio” en el “otro” se agrega una diferencia de clase: el término “nica”, de connotaciones muy peyorativas, está reservado al nicaragüense pobre (Sandoval García, 2002; Alvarenga Ventuolo, 2005). Por

⁵² Una posible explicación tendría que ver con el hecho que los modelos de simulación se refieren a la pobreza de ingresos donde las diferencias entre ambos tipos de hogares no serían tan pronunciadas. Recuérdese que no se trabaja con el ingreso disponible que, en el caso de inmigrantes, supondría deducir las remesas.

consiguiente, probablemente, estamos ante un acoplamiento de desigualdades y exclusiones más vigoroso que lo que los datos analizados nos insinúan.

En cuanto al otro tipo de situación, la referida al caso guatemalteco y al hondureño, la evidencia recabada insinúa que se puede postular que, en ciertos contextos, las remesas ayudan a superar la exclusión. Pero sabiendo que migrar requiere de un gasto importante, esta conclusión se podría reformular en el sentido que la emigración internacional evita más bien que hogares incluidos caigan en la exclusión. Probablemente, ambas conclusiones no son mutuamente excluyentes y debe haber casos donde la emigración, seguida de las correspondientes remesas, ha contribuido a la superación de la exclusión mientras en otros casos, este mismo fenómeno ha servido para mantener la inclusión. Al respecto, la información utilizada tiene un valor explicativo limitado ya que sería necesario estudios de orden diacrónico para captar estos procesos diversos.

En este tipo de situaciones la gran cuestión en términos de políticas públicas tiene que ver con el uso de remesas. La información analizada no permite ahondar en este aspecto. Pero otro tipo de evidencia muestra que el destino usual de las remesas es paliar las carencias más básicas, empezando por la alimentación, y por tanto no se trata de maximizar el ingreso futuro, a través de la inversión productiva, sino el consumo presente.⁵³ Así, en los casos guatemalteco y hondureño se menciona que, respectivamente, el 68% y el 77% del monto de las remesas familiares se destinan al consumo diario (Orozco, 2004: cuadro 4).⁵⁴

Pero, en este sentido, se está generando la idea, en el sentido común de las políticas públicas, de la necesidad de hacer un uso productivo de las remesas. Al respecto queremos plantear dos reflexiones. La primera es que los contextos locales, de donde provienen los emigrantes, no son muy favorables para que el uso productivo logre procesos de acumulación sostenible. Al respecto remitimos a lo ya argumentado en relación a la economía de la miseria. La segunda es denunciar cierto cinismo implícito en esa idea. La glorificación actual del fenómeno migratorio pasa por la importancia creciente que adquieren las remesas en la región. De hecho, se puede decir que hemos pasado del villano perdedor que tuvo que abandonar su país al no poder encontrar empleo, al héroe remesador. Al respecto no hay que olvidar, en primer lugar, que la migración internacional es

⁵³ La distinción no es tan tajante ya que el uso de las remesas para que los menores vayan a la escuela o al colegio puede considerarse como uso productivo (incremento del capital humano desde la perspectiva neoclásica). También la inversión en mejoras de la vivienda, si esta después sirve para la localización de un negocio familiar, se consideraría productiva.

⁵⁴ Estudios más puntuales, en estos dos países, tienden a confirmar este uso prioritario en el consumo diario (Meza et al., 2005; Dardón Sosa, 2004).

una respuesta, desde abajo, al impacto globalizador ante la debilidad o ausencia estatal y las fallas estructurales del mercado. O sea, es la propia sociedad la que garantiza la reproducción societal. Y segundo, se persigue capturar las remesas como nueva fuente de inversión cuando la generación de ahorro no se debería buscar en los sectores subalternos sino en otros. Es decir, no se le puede pedir a alguien a quien se le negó el derecho al empleo, el deber de la inversión.

Finalmente, la última cuestión relacionada con la exclusión compete a jóvenes y al peligro de desarrollo de ciertos comportamientos estructurados en torno a la violencia. Debemos mencionar que el desempleo, un fenómeno que afecta con mayor fuerza a los jóvenes, conlleva una erosión identitaria muy importante. Este problema se agrava con el consumismo alentado por la globalización. El ser pasa por el consumo y este se puede lograr mediante la trasgresión de normas y el recurso a la violencia. El individualismo se impone sobre la acción colectiva, la competencia sobre la cooperación y se opera distanciamiento de la esfera pública con reclusión en el mundo privado (García Delgado, 1998). En el trasfondo de este tipo de situaciones postulamos que se encuentra el fenómeno de la exclusión social.⁵⁵

En este sentido, en el estudio nos hemos concentrado en detectar la presencia de jóvenes que ni trabajan ni estudian en distintos tipos de hogares según su condición de exclusión.⁵⁶ Estos rasgos insinúan un terreno fértil para la mencionada trasgresión de normas sin que esto suponga que todo joven con tales características lo haga; deben concurrir otros factores que escapen al presente análisis debido a la naturaleza de la información. O sea, los datos nos pueden insinuar pistas sobre el trasfondo estructural de las pandillas juveniles, más conocidas como maras en la región.⁵⁷

⁵⁵ Pero, también es importante no perder de vista que dos de nuestros referentes empíricos, Honduras y sobre todo Guatemala, han tenido una historia socio-política reciente signada por la violencia que ha incidido en el desarrollo de estas prácticas.

⁵⁶ Aclaremos que por jóvenes estamos entendiendo personas comprendidas entre los 12 y 24 años en los casos costarricense y hondureño mientras que en el guatemalteco el límite inferior es de 10 años. También hay que señalar que están incluidos los jóvenes con rezago escolar ya que los datos guatemaltecos, para el área metropolitana, mostraban un número insignificante de casos de jóvenes que ni estudiaban ni trabajaban. Están excluidas las mujeres jóvenes ya que su presencia en pandillas juveniles es menor que la de los hombres y en las bases de datos la casi totalidad de ellas, cuando no trabajan ni estudian, aparecen realizando labores domésticas.

⁵⁷ Advirtamos que las referencias a este fenómeno se limita a Guatemala y a Honduras. A pesar que en Costa Rica, durante la década de los 90, hubo un movimiento juvenil de características similares (los chapulines), no llegó a consolidarse. Al respecto se puede pensar en dos razones: por un lado, como hemos visto, los niveles de exclusión son menores que en los otros dos países; y, por otro lado

En caso todos los escenarios, esta presencia es mayor en los hogares calificados como excluidos extremos que en el resto de las unidades domésticas excluidas y de las incluidas. En este sentido, la hipótesis que en el trasfondo de comportamientos anómicos trasgresores y que pueden orientarse hacia la violencia, subyace la condición de exclusión social parece tener fundamento. No obstante, hay dos excepciones al respecto: los indígenas urbanos no metropolitanos en Guatemala⁵⁸ y las zonas rurales hondureñas. Lo primero nos insinúa la especificidad cultural de las lógicas familiares indígenas que se expresa de múltiples maneras, comenzando con sus modalidades de inserción en el mercado de trabajo (Bastos y Camus, 1998), y como curiosamente puede limitar esta potencialidad de la exclusión social. O sea, tendríamos un acoplamiento de exclusiones y desigualdades que no producen efectos perversos sino más bien lo contrario. Y, por su parte, en el caso de zonas rurales hondureñas se puede pensar en dinámicas intrafamiliares tradicionales, entre las que destaca la incorporación laboral temprana de los jóvenes en economías familiares, además que la exposición al consumo globalizador es menor en estas zonas que en las urbanas.

En términos más generales podemos plantear que la existencia de este tipo de conductas trasgresoras en los jóvenes responde a un proceso de acumulación de déficits en términos de socialización propio de situaciones de exclusión social. Así, dinámicas intrafamiliares signadas por el conflicto, y en concreto por la violencia, cuestionan la socialización primaria. La no asistencia al aparato escolar no permite obtener una socialización secundaria y la no obtención de un empleo, una de tercer orden. Además, ante estas ausencias socializadoras se impone una pseudo-socialización a través del hiperconsumismo globalizador, especialmente en los espacios más urbanizados. Y en este sentido se ha argumentado que las maras constituyen “sistemas informales” de socialización y son, para sus miembros, familia (porque encuentran pan y afecto), escuela (porque adquieren conocimientos y habilidades) y también iglesia (porque adquieren sentido de vida) (ERIC, 2005). Como ha señalado Calderón Umaña (2006), retomando la proposición mertoniana de relación entre medios y metas, la exclusión social limitando el acceso a medios socialmente establecidos para el logro de un mínimo de bienestar material y una posición social (metas culturales), ha generado una situación de cuestionamiento de normas vigentes propiciando el uso de vías ilegítimas para alcanzar esas metas. Esta es una argumentación que no sólo se aplica a la realidad costarricense, a la que se refiere este autor, sino que tiene aún más vigencia en el caso guatemalteco y hondureño.

no es un país de emigración que reciba esta “remesa cultural” con la deportación de población carcelaria desde Estados Unidos como acaece en El Salvador, Guatemala y Honduras.

⁵⁸ En el caso de los hogares indígenas rurales, el nivel de significación está casi en el límite del no rechazo de la hipótesis nula.

Ante esta cuestión de la violencia juvenil los desafíos de política pública son enormes: se está ante uno de los problemas más lacerantes de la actualidad (la violencia) con efectos en todos los ámbitos sociales y que, sobre todo, está hipotecando el futuro (los jóvenes).

3. Conclusiones

De lo mencionado en el apartado previo, podemos destacar las siguientes ideas sobre políticas públicas que nos plantea el fenómeno de la exclusión social.

Primero, se está ante un fenómeno que no puede ser soslayado ya que su magnitud, incluso a base de estimaciones conservadoras, es importante. En este sentido, es necesario evitar políticas de reducción de la pobreza que, involuntariamente, institucionalicen la exclusión.

Segundo, el mercado no ha ofrecido salidas de superación de la exclusión sino que más bien ha tendido a reproducirla en el marco de una economía de la miseria. En este respecto, las fallas del mercado son estructurales y necesitan de intervenciones públicas profundas que garanticen una inserción sostenida de los excluidos en el mercado global.

Tercero, el Estado ha abandonado a los excluidos y, por tanto, se trata de construir ciudadanía social desde sus inicios. Algo que, como muestra la evidencia, no se logra con políticas de focalización.

Cuarto, la exclusión es multidimensional y a la exclusión social se le suele acoplar otros tipos de exclusión, como la de género o la étnica, generándose interacciones muy perversas. El combate contra la exclusión requiere, por tanto, de políticas multidimensionales.

Quinto, nos parece cínico, además de inoperante, que la solución a la exclusión se busque en un uso productivo de las remesas.

Sexto, la violencia juvenil es uno de los mayores retos que plantea la exclusión social a las políticas públicas .

Y séptimo, no es posible plantear una política de superación de la exclusión sin plantearse el tema de la redistribución de los recursos sociales. Esto lleva a cuestionar tanto la viabilidad de modelos acumulativos que reproducen patrones de crecimiento sustentados en dinámicas que acentúan la concentración de recursos, oportunidades y poder político. En ausencia de un verdadero esfuerzo redistributivo de alcances societales, Centroamérica habrá pasado de la época del conflicto militar a la de la institucionalización de la exclusión.

Concluyendo, la exclusión social plantea un gran desafío para las sociedades de la región: ¿es posible preservar y desarrollar la democracia en un mundo de desigualdades sociales crecientes y de institucionalización de la exclusión?

Bibliografía

Altimir, O. (1979): **La dimensión de la pobreza en América Latina**, Cuadernos de la CEPAL No. 27, (Santiago de Chile, CEPAL).

Alvarenga Venutolo, P. (2005): La identidad amenazada. Los costarricenses ante la migración nicaragüense, **ponencia** presentada al seminario/taller sobre "Migración intrafronteriza en Centroamérica", San José, Costa Rica, del 2 al 5 de febrero.

Barrientos, A. (2004): Latin America: towards a liberal-informal welfare regime, en I.Gough y G.Wood (eds.): **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**, (Cambridge, Cambridge University Press).

Bastos, S. y Camus, M. (1998): La exclusión y el desafío. Estudios sobre segregación étnica y empleo en ciudad de Guatemala, **Debate**, No.42, (Guatemala, FLACSO).

Boltvinik, J. (1994): **Pobreza y estratificación social en México**, (México, INEGI/ COLMEX-ISS/UNAM).

----- (1992): "El método de medición integrada de la pobreza: una propuesta para su desarrollo", **Comercio Exterior**, Vol. 42, No.4.

----- (2005): Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano, **Tesis doctoral en Ciencias Sociales**, (Guadalajara, CIESAS).

Calderón Umaña, R. (2006): "El delito en Costa Rica: una propuesta analítica", **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**, Vol.III, No.1.

CEPAL (1994), **Panorama Social de América Latina 1994**, (Santiago, CEPAL).

Cortés, F. (1997): "Determinantes de la pobreza de los hogares. México, 1992", **Revista Mexicana de Sociología**, Vol.59, No.2.

Dardón Sosa, J. (2004): Las comunidades de origen de la migración internacional en el altiplano occidental de Guatemala. Una aproximación desde una encuesta de hogar, en S.I.Palma (coord.): **Después de Nuestro Señor, Estados Unidos. Perspectivas de análisis del comportamiento e implicaciones de la migración internacional en Guatemala**, (Guatemala, FLACSO/Fundación Soros/Ford Foundation).

ERIC (2005): **Maras y pandillas en Honduras**, (Tegucigalpa, Guaymuras/Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación).

Feres, J.C. y Mancero, X. (2001): **Enfoques para la medición de la pobreza: Breve revisión de la literatura**, (Santiago, CEPAL).

Filgueira, C.H. y Filgueira, F. (2002): Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability, en E.Huber (ed.): **Models of Capitalism. Lessons for Latin America**, (University Park, The Pennsylvania State University Press).

García Delgado, D. (1998): **Estado-nación y globalización. fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio**, (Buenos Aires, Ariel).

García, B. y Oliveira, O. (2004): Mujeres jefas de hogar y su dinámica familiar, **ponencia** presentada en el I Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Caxambú, Minas Gerais, 18 a 20 de septiembre.

González de la Rocha, M. (2001): "From the Resources of Poverty to the Poverty of Resources? The Erosion of a Survival Model". **Latin American Perspectives**: vol.28, No.4.

Kaztman, R. (1989), "La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo", **Revista de la CEPAL**, No.37.

Martínez Franzoni (2006): "Regímenes de bienestar en América Latina: ¿cuáles y cómo son?", **ponencia** presentada al XXVI congreso de Latin American Studies Association, San Juan, Puerto Rico, 13 al 17 de marzo.

Meza, V.; Salomón, L.; Sosa, E. y Flores, M. (2005): **Honduras: migración, política y seguridad**, (Tegucigalpa, CEDOH).

Minujin, A. (1998), "Vulnerabilidad y exclusión en América Latina" en E. Bustelo y A. Minujin (eds.), **Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes**, (Bogotá, UNICEF/Santillana).

----- (ed.) (1992), **Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina**, (Argentina, UNICEF/LOSADA).

Nun, J. (2003): **Marginalidad y exclusión social**, (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica)

Pérez Sáinz, J.P. (2003a): "Exclusión laboral en América Latina: viejas y nuevas tendencias", **Sociología del Trabajo**, No.47.

----- (2003b): "Globalization, upgrading, and small enterprises: a View from Central America", **Competition and Change**, Vol. IV, No.7.

Pérez Sáinz, J.P. y Mora Salas, M. (2001): "El riesgo de pobreza. Una propuesta analítica desde la evidencia costarricense de la década de los años noventa", **Estudios Sociológicos**, CES, El Colegio de México, XIX: 57.

----- (2004): "De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas en los mercados latinoamericanos de trabajo", **Alteridades**, Año XIV, No.28.

Ravallion, M. (2002): "How not to Count The Poor? A Reply to Reddy and Pogge", www.socialanalysis.org.

----- (1998): **Poverty Lines in theory and practice**, (Washington, The World Bank).

----- (1994): **Poverty Comparisons** (Langhorne, Harwood Academic).

Reddy, S. y Pooge, Th. (2002): "How not to count the poor" (version 4.5), www.socialanalysis.org.

Sandoval García, C. (2002): **Otros amenazantes. Los nicaragüenses y la formación de identidades nacionales en Costa Rica**, (San José, Editorial de la Universidad de Costa Rica).

Silver, H. (1994): "Exclusión social y solidaridad social: tres paradigmas", **Revista Internacional del Trabajo**, vol.113, Nos.5-6

Vusković, P. (1993): **Pobreza y desigualdad social América Latina**, (México, UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades).

Reflexiones sobre las políticas de combate a la indigencia: El Caso de Chile

Ernesto Cohen y Angela Gómez⁵⁹

Resumen

En este trabajo se explora la relación simbiótica que existe entre la indigencia y el sector informal no viable. Utilizando dos estudios complementarios sobre el Programa PUENTE, que representa la actual política antipobreza en Chile, y partiendo de una teoría sobre la unidad económica campesina rural, se propone un modelo que explica la lógica económica de la unidad doméstica urbana (UDU). La UDU conceptualiza a la familia urbana o semi-rural que vive en extrema pobreza y que constituye una unidad tanto de consumo como de producción. Se argumenta y enfatiza la importancia de que las políticas antipobreza estén basadas en teorías que sean realmente congruentes con las realidades de la población objetivo a las que están destinadas. De no ser así, dichos esfuerzos tienen escasas posibilidades de éxito.

Introducción

Combatir la pobreza y, sobre todo, la indigencia se ha convertido en el objetivo prioritario de la política social de nuestros tiempos. Este hecho se expresa en la Resolución aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 2000 en la que los países participantes se comprometieron a:

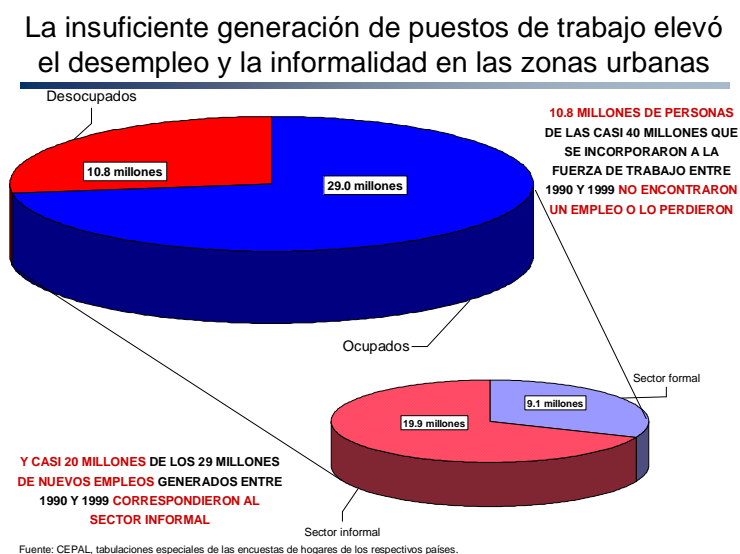
“Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de habitantes del planeta cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día y el de las personas que padezcan hambre; igualmente, para esa

⁵⁹ Ernesto Cohen es Profesor Investigador de la FLACSO con base en Chile. Angela Gómez es Profesora Invitada de la FLACSO y becaria de posdoctorado de la Fundación Nacional para las Ciencias de los Estados Unidos bajo el contrato No. 0309742.

misma fecha, reducir a la mitad el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable o que no puedan costearlo”.

Para muchos de los países Latinoamericanos, el cumplimiento de las metas del milenio pareciera ser un objetivo inalcanzable de acuerdo a los datos disponibles y sus proyecciones. Chile es el único país que ya cumplió esta meta y se proyecta que Brasil, Ecuador, México, Panamá y Uruguay pueden lograrlas (CEPAL 2004). El resto de los países enfrentan un reto mucho mayor, que requeriría altos niveles de crecimiento sostenido, de los que no existen antecedentes

Gráfico 1



históricos. Por otro lado, a pesar de los avances logrados por algunos países, los niveles de pobreza y de indigencia en Latinoamérica continúan siendo altos y sistemáticamente crecientes (225 millones y 100 millones respectivamente en el año 2003) (Ver Gráfico 1).

Una de las características del proceso de industrialización-urbanización en Latinoamérica ha sido el paralelo crecimiento de la informalidad derivada de la incapacidad que el modelo tuvo para absorber la creciente población económicamente activa en el área formal de la economía (Portes y Hoffman 2003, Lomnitz 1979a). Este no ha sido un proceso externo a la región, ya que el capital acumulado como resultado del empleo formal, entre otras cosas, contribuye a desarrollar el mercado informal del cual los empleados formales también son consumidores (Curlee 2004, 17). La informalidad no es un fenómeno transitorio, por lo contrario, constituye una forma de adaptación

estructural al modelo de desarrollo vigente. Durante la 'década perdida' las unidades productivas con 5 trabajadores o menos generaron el 47.8% de los nuevos empleos de la región y en el período 1980-1987 las unidades entre 5 y 10 trabajadores constituyeron un 30.2% adicional, totalizando un 77.8% de los nuevos empleos creados y evitando así una crisis aún mayor (Franco y Cohen 1992, 13).

Es en el contexto de la informalidad urbana donde se ubican la mayoría de los pobres e indigentes de América Latina. Por ello es imperativo entender la relación simbiótica que existe entre informalidad y extrema pobreza así como la lógica con que interactúan.

A despecho de los esfuerzos realizados para combatir la pobreza, existen restricciones de carácter estructural que los limitan seriamente. Estas son las que se derivan de la distribución inequitativa del ingreso, y sus causas principales: la concentración del patrimonio que es, aún mayor que la del ingreso, las enormes diferencias en la retribución, tamaño y densidad ocupacional en las familias, así como la lenta maduración de los efectos del aumento de la cobertura educativa, que constituyen verdaderos parámetros en el combate a la pobreza (Cohen 2004).

1. Algunas lecciones derivadas del combate a la pobreza

Las políticas de combate a la pobreza de los 60's y 70's (no sólo en América Latina, sino en todos los países con un mayor nivel de rezago relativo) estuvieron orientadas a satisfacer las necesidades básicas de las poblaciones rurales más carenciadas. Con este fin el Banco Mundial (BM) lideró la estrategia de desarrollo rural integral (DRI) que se tradujo en un esfuerzo por mejorar el nivel de vida de los pobres rurales a través de intervenciones multisectoriales vertebradas sobre una base productiva. Para finales de los 70, el BM llegó a la conclusión de que existía una vasta información sobre los costos de los proyectos y sobre los rubros en los que habían sido imputados, pero se sabía muy poco (como es usual) sobre el grado de éxito o fracaso de la estrategia. Por ello, contrató los servicios de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) para que analizara 36 Proyectos de Desarrollo Rural Integral implementados en África y 35 en América Latina. Entre las muchas lecciones aprendidas de este análisis dos de ellas son particularmente relevantes:

1. **La centralidad de la participación.** El análisis comprobó que la variable fundamental que definía el éxito (o fracaso) de los proyectos era la participación de su población objetivo en el diseño e implementación de los mismos, de manera que ni los organizadores ni la población objetivo tuvieran total capacidad de decisión (Tobal, 1982 citado en Cohen y Franco 1994, 16).
2. **La importancia del marco teórico.** Se verificó, una vez más, que una buena teoría es la herramienta más práctica que se puede utilizar en el campo de las políticas sociales. Se aprendió, concretamente, que las "leyes" que guiaban a la unidad económica campesina eran distintas de aquellas que gobiernan el funcionamiento del mercado.

Estas dos lecciones están claramente ilustradas en los hallazgos de una evaluación empírica realizada en un proyecto DRI de Polo-Nordeste, Brasil, en 1978. Dicho proyecto fue diseñado para incrementar la producción algodonera que constituía la producción tradicional campesina en la zona. Se proponía introducir una nueva variedad de fibra larga (con mayor productividad) que permitiría mejorar el ingreso y por consiguiente el nivel de vida de la población objetivo. Para ello,

se siguieron escrupulosamente los pasos que la racionalidad teórica indicaban. Se llevó a cabo una evaluación ex-ante (a nivel de perfil) calculando la rentabilidad, que resultó aceptable en función de la tasa de descuento utilizada. Después se adquirió una parte de la maquinaria que permitía el “beneficio” del algodón de fibra larga y se montó como eje de la asistencia técnica un proceso de capacitación a los campesinos, para realizar, de manera paulatina, el proceso de transición del esquema de cultivo tradicional al que se le estaba incorporando.

Pero surgió un problema que desconcertó totalmente a la gerencia del proyecto: los campesinos no cambiaban el esquema productivo que históricamente habían utilizado. Seguían cultivando los tres tipos de algodón (fibra larga, media y corta), asignándoles, aproximadamente, la misma superficie de sus parcelas, con un pequeño privilegio en la extensión sembrada, que se le otorgaba al algodón de fibra media.

El equipo profesional del proyecto, inició una reflexión conjunta, que se tradujo en el siguiente diagnóstico que describe las características asociadas con el cultivo de los diferentes tipos de algodón (ver Tabla 1).

1. **Tabla 1. Características de los diferentes tipos de algodón**

Tipos de algodón	Productividad	Requerimientos de agua	Probabilidades de lograr requerimiento
Fibra larga	Alta	Altos	Media
Fibra media	Media	Medios	Alta
Fibra corta	Baja	Bajos	Media

Era obvio que si se perseguía maximizar el volumen y tasa de ganancia el cultivo óptimo era el algodón de fibra larga, al que estaba asociado, al mismo tiempo, el mayor nivel de riesgo. Pero, si bien, este resultaba razonablemente bajo desde la óptica técnica, era inafrentable para los campesinos porque los resultados derivados de la materialización del riesgo, implicaban perder la tierra (su único capital) y por consiguiente, el tener que migrar a la ciudad. Por consiguiente utilizaban una lógica productiva diferente, tal como se muestra en la Tabla 2.

2. **Tabla 2. Lógica productiva de los campesinos**

Tipo de algodón	Fibra larga	Fibra Media	Fibra Corta
Lluvia requerida			
Mucha (+)	+	+ ó -	-
Más o menos (+ ó -)	+ ó -	+	+ ó -
Poca (-)	-	+ ó -	+

De la estrategia campesina se derivaron tres conclusiones relevantes:

1. En todos los casos, independientemente de la lluvia, siempre existía producción bajo la condición que se plantasen aproximadamente la misma superficie para los tres tipos de algodón.
2. La producción óptima (que se daba al plantar el algodón de fibra media) era, al mismo tiempo, la más probable considerando la restricción de tener siempre producción.

3. El comportamiento de la unidad económica campesina era totalmente racional, sólo, que en lugar de maximizar el beneficio, su función objetivo consistía en asegurar un ingreso mínimo derivado a la venta de algodón para satisfacer las necesidades básicas de la familia, para lo cual debían minimizar el riesgo.

Esta experiencia dejó lecciones importantes: (1) que la óptica que usan los diseñadores de políticas no siempre es congruente con la realidad que pretenden modificar y, que, en esa misma medida se limita el logro del impacto perseguido, y (2) que la concepción académica del riesgo social era muy diferente de la que utilizaban las familias e individuos a las que el programa estaba destinado.

Por lo tanto, el análisis tiene implicaciones que no son sólo de carácter financiero sino que, implícitamente, utilizan como variable de ajuste el grado de bienestar de la población-objetivo a la que están dirigidos. El no utilizar la aproximación teórica correcta puede significar el fracaso de los proyectos, y esto se traduce en la pérdida del nivel de vida que potencialmente la población objetivo hubiera podido alcanzar y al que no llegan como resultado de los errores en el diseño de las políticas a ellas destinada.

Siguiendo con esta lógica se pudo rescatar que la realidad imponía recurrir a modelos diferentes a los habitualmente utilizados (Chayanov 1966). Basado en sus estudios de la economía campesina y artesanal, éste concluyó que existía un sector muy amplio constituido por la unidad familiar no asalariada. En ella la actividad económica estaba dominada por la necesidad de satisfacer las necesidades de la unidad de producción, que era, al mismo tiempo, una unidad de consumo.

2. Desarrollo de un Modelo Alternativo

Dos estudios empíricos proveyeron la base sobre la que se construyó un modelo alternativo que explica la lógica de la unidad familiar no asalariada: *Análisis de Resultados del Programa PUENTE 2002* (CEPAL 2003) y *El Impacto del Programa PUENTE en las Redes de Apoyo Social a Nivel Local y en la Capacidad de Agencia de los Individuos: Una Mirada desde la Familia*⁶⁰ (Gómez 2005). Estos estudios se complementan entre sí metodológicamente, combinando las aproximaciones cuantitativa y cualitativa, lo que permite un análisis comprensivo del Programa PUENTE.

⁶⁰ Para mayor información sobre este estudio, contactar a los autores.

Para el primer estudio se utilizaron las siguientes fuentes de información: (1) bases de datos del Programa PUENTE constituidas del registro nacional acumulativo de familias contactadas y beneficiarias en los meses de octubre y diciembre del 2002 y de febrero del 2003, el registro de los Apoyos Familiares existente en cada comuna, su dedicación horaria y costos asociados; (2) encuesta a Apoyos Familiares: entre el 14 de febrero y el 14 de marzo del 2003 se aplicó un cuestionario autoadministrado, de carácter voluntario, a todos los Apoyos Familiares del programa, a través de la página WEB que utilizan para ingresar los datos relativos a su trabajo en terreno, lográndose la opinión de 593 de los 2.073 apoyos registrados hasta el 28 de febrero del 2003 y (3) encuesta de familias beneficiarias: entre febrero y marzo del 2003 se aplicó una encuesta cara a cara, abordándose temas sobre las características del trabajo del PUENTE, la red de servicios locales, apreciación general del Programa y evaluación del Apoyo Familiar. El tamaño de la muestra se definió en 1.200 familias.

Para el segundo estudio se hicieron estudios de caso con 44 familias beneficiarias de PUENTE. Las familias seleccionadas pertenecían a siete diferentes Municipalidades de la Región Metropolitana de Santiago de Chile. La mitad de las familias fueron escogidas al inicio de su participación en PUENTE y la otra mitad llevaban seis meses. Asimismo, el cincuenta por ciento eran residentes de áreas semi-rurales. A todas las familias se les hizo un seguimiento de 18 meses con el propósito de capturar los cambios vividos durante los dos años de duración del Programa.

3. La Unidad Doméstica Urbana (UDU)

La unidad doméstica urbana es la familia que vive en extrema pobreza o indigencia en áreas semi-rurales y urbanas. Comparte características esenciales con la unidad económica rural (Chayanov 1966).

Algunas de las características del modelo económico campesino/artesanal aplicables a las UDU se resumen a continuación:

1. Bajo ciertas condiciones esta economía puede ser tan sostenible como la economía de mercado.
2. La familia campesina-artesanal establece un nivel máximo de satisfacción de necesidades que no cree que pueda sobrepasar.
3. La maximización de la ganancia (lógica del mercado) no se puede aplicar a la familia campesina-artesanal, ya que para ella los costos, la ganancia y los salarios no se diferencian, sino que la mezcla de los tres constituye el ingreso bruto de la familia. Por lo tanto su interés está en maximizar ese ingreso bruto y no la ganancia.
4. Al no existir el concepto de salario, tampoco existe el concepto de ganancias y por lo tanto no se pueden aplicar los cálculos habituales para determinarla.
5. La intensidad del trabajo realizado está determinada por el balance entre los productores y los consumidores de la unidad familiar. Cuando la familia está constituida por la pareja y uno o dos niños pequeños el balance es favorable para los padres que son los productores. Mientras más hijos dependientes tengan, los padres deberían realizar un mayor esfuerzo y por lo tanto sus condiciones son menos favorables. Una vez que los hijos empiezan a trabajar el balance vuelve a ser favorable para los padres, que pueden reducir la intensidad del esfuerzo realizado.
6. Por lo tanto, la intensidad del trabajo está determinada por el grado de esfuerzo que deben realizar los productores para satisfacer las necesidades de la unidad familiar. Al no haber una clara distinción entre la unidad de producción y la de consumo, el trabajo doméstico se "integra" con el

trabajo incorporado a los productos que se venderán. Por consiguiente, el grado de esfuerzo requiere tomar en consideración los dos mundos: el productivo y el familiar.

La unidad doméstica rural ha sido tradicionalmente reconocida como aquella en la que se combinan la producción y el consumo. Pero una vez que la familia migra a la ciudad es percibida sólo como una unidad de consumo, pasiva y de funciones limitadas. Así las funciones productivas quedan totalmente en las manos de la dinámica de un mercado que las excluye.

Se postula en este ensayo que las UDU, resultantes del proceso migratorio rural-urbano, son unidades económicas del sector informal, que cumplen funciones integradas de consumo y producción. Es importante diferenciar sus funciones productivas de aquellas relacionadas con las estrategias de supervivencia. Para ello es necesario definir las fronteras entre la UDU como unidad económica y la red de apoyo con la que cuenta. Ellas están claramente demarcadas en la UDU, mientras que el concepto de red presupone la ausencia de fronteras (Bossen 1981, 287-288).

El análisis de la Encuesta Panel (Castro y Kast 2004, 26) identifica a las redes de conocidos como canales de acceso a empleo que tienen dos rasgos importantes: (1) la fortaleza de las redes en los sectores de menores ingresos determina la medida en que la solidaridad de los familiares y conocidos "suaviza los golpes económicos" y (2) el hecho de que "parte de la suerte de la pobreza estaría determinada por las redes de apoyo personales-familiares".

A pesar de los beneficios derivados de la red de apoyo, las UDU tratan de evitar intercambios que puedan crear una obligación económica que lleve a la disminución de su capital. Así la utilización de la red de apoyo está condicionada por la capacidad de reciprocidad de las UDU (Adler Lomnitz 1994, 103-107, Bossen 1981, 292, Lomnitz 1979b, 246-249).

La UDU está constituida por un grupo de personas, generalmente emparentadas, que tienen como fin la acumulación de bienes duraderos que mantienen fuera del mercado. Por lo tanto, sus integrantes más allá de compartir los gastos de supervivencia y las funciones diarias de consumo y reproducción están comprometidas en una inversión a largo plazo cuyo propósito es la acumulación de un pequeño capital y tener una casa para que viva la familia. Aquí es importante distinguir entre consumo e inversión, entre ahorrar y compartir gastos, y entre la acumulación y la utilización del dinero.

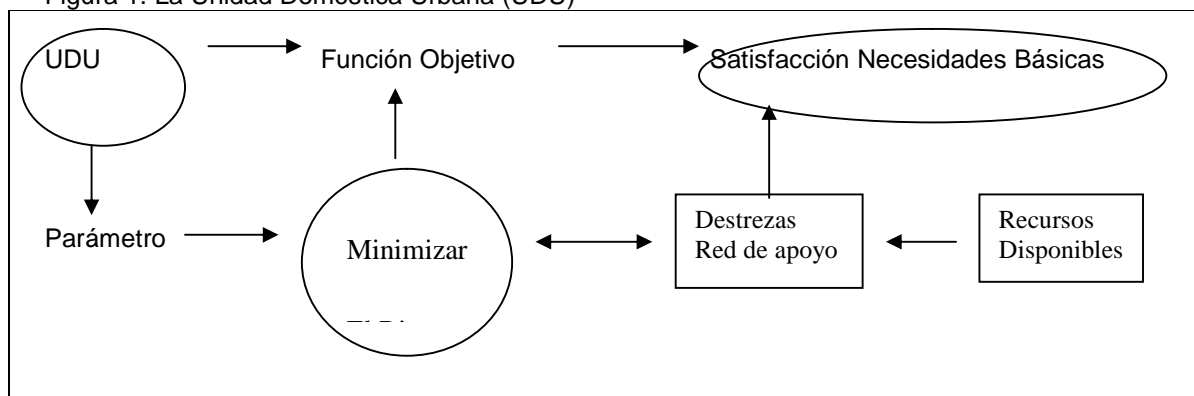
Hay comportamientos de la UDU que pueden parecer consumo pero que en realidad son verdaderas inversiones. Tal es el caso de la compra de electrodomésticos, máquinas de coser, hornos, etc., que además de cumplir sus funciones específicas sirven para, eventualmente, aumentar su capacidad productiva si los utilizan en su actividad comercial. Además, dichos bienes mantienen su valor monetario, lo que puede ser utilizado en caso de necesidad. Por lo tanto constituyen una forma de ahorro para la UDU. Las UDU constituyen así, una posibilidad de formación de capital regulando la acumulación y la inversión de sus ahorros (Bossen 1981, 295-297).

La obtención de un pequeño capital, sirve a la UDU fundamentalmente, para prevenir que sus miembros se tornen totalmente dependientes de un mercado laboral inestable y de la necesidad de tener que aceptar condiciones de trabajo indeseables. En síntesis, trata de proteger a sus

miembros de la inseguridad resultante de la falta de recursos y de la vulnerabilidad que le es inherente.

Así la función objetivo de la UDU consiste en la satisfacción de sus necesidades básicas (Adler Lomnitz 1989, Roberts 1988, Portes y Saasen-Knob 1987). Esta función tiene como parámetro la minimización del riesgo de no poder lograr su objetivo. Si se compara la UDU con una unidad de producción en la lógica del mercado se puede verificar que sus objetivos difieren totalmente. El fin de cualquier empresario es maximizar su beneficio por unidad de inversión. La UDU persigue la satisfacción de las necesidades básicas de la familia con el parámetro de minimizar el riesgo. Para ello utilizan las destrezas de las que son portadores y movilizan sus redes de apoyo (ver Figura 1).

Figura 1. La Unidad Doméstica Urbana (UDU)



Se trata de aplicar este análisis a las UDU, como resultado de los dos estudios complementarios previamente descritos.

El objetivo fundamental de la UDU es la satisfacción de las necesidades básicas de sus miembros. Por ello una variable fundamental es el tamaño y la composición de la familia así como la integración de cada uno de sus miembros en los mercados en los que pueden generar ingresos con sus actividades (González de la Rocha 2004, 193). El sector informal de las microempresas no viables⁶¹ es el único contexto propicio para su funcionamiento. La Figura 2 ilustra la lógica de funcionamiento económico de la UDU.

Para la UDU existen sólo cuatro realidades económicas relevantes: (1) consumo: para satisfacer las necesidades básicas de la unidad familiar; (2) producción: que se traduce en la corriente de ingresos que permite satisfacer el consumo; (3) la acumulación de un pequeño capital: representa el ahorro que le permite sobrevivir situaciones críticas. (Estos tres primeros puntos se traducen en un sistema contable compuesto por el ingreso familiar, el presupuesto y el ahorro preexistente y cuyo balance muestra el equilibrio relativo entre la producción y consumo), y (4) inversión a largo plazo (como la casa propia) que constituye el hábitat en el que se asienta la familia.

Una de las características centrales de la UDU es que en la unidad de producción no se diferencian con claridad cuál es la retribución que corresponde al capital ni al trabajo. Los integrantes de la UDU deben trabajar hasta que generen el ingreso suficiente para satisfacer las

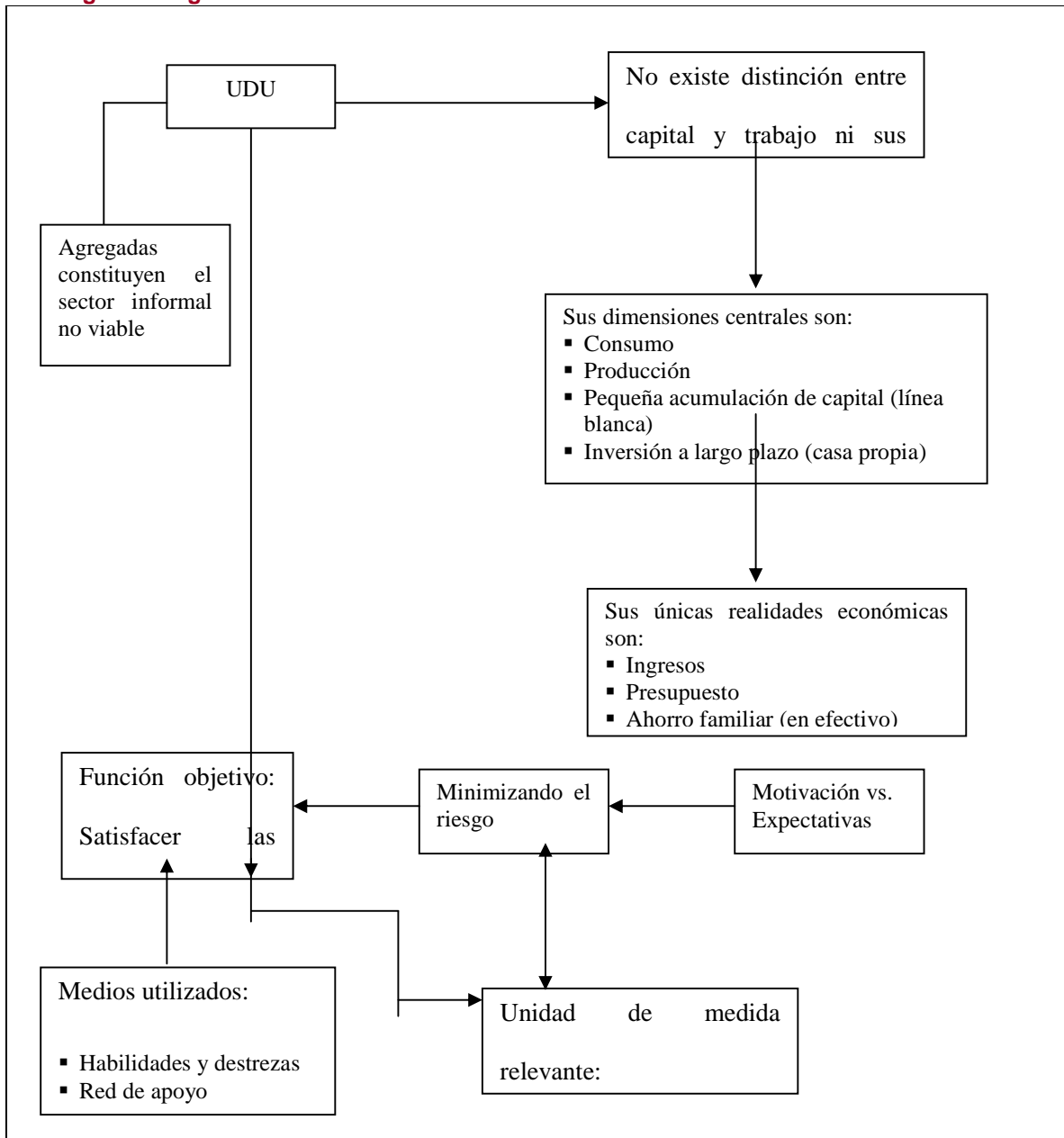
⁶¹ Se entiende por micro-empresa no viable a las que no pueden obtener capital de trabajo a través del crédito bancario, ya que son consideradas de alto riesgo.

necesidades básicas. No es la retribución correspondiente a un factor productivo sino el resultado de la combinación entre la esfera de la producción y la del consumo. Por un lado, está la cantidad de horas dedicadas al trabajo y la intensidad que el mismo supone; por otro, la compensación que por ese trabajo se recibe.

Es necesario recordar que tanto la salud como la educación son, al mismo tiempo bienes de consumo e inversión. La salud es un bien de inversión porque aumenta la productividad en el trabajo y disminuye la posibilidad de muerte anticipada, aumentando el tiempo de vida útil de las personas. Por otro lado, la educación es también una inversión porque contribuye a aumentar la productividad al mismo tiempo que se incrementa el ingreso (beneficio individual) y la producción (beneficio social).

Las familias participantes en el Programa PUENTE (CEPAL 2003), asignan una importancia mucho mayor a salud que a educación. Esto puede explicarse porque la ausencia de salud implica una disminución en el flujo del ingreso que permite adquirir la canasta básica.

1. Figura 2 Lógica económica de la UDU



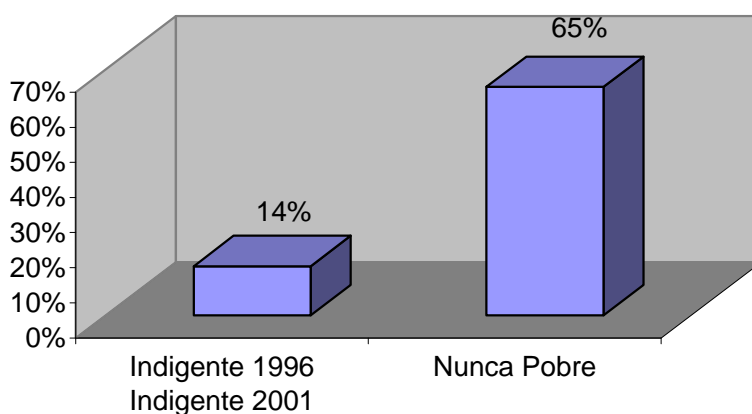
Por otro lado, la educación es por definición una inversión a largo plazo. La falta de recursos para hacer inversiones es reemplazada por los esfuerzos para educar a los hijos. Así, las exigencias escolares de los hijos (transporte, útiles escolares, uniformes, colación, etc.) pueden tener prioridad sobre otros gastos.

Pero, la educación no tiene el alto nivel de prioridad que se podría hipotetizar. Esto, muy probablemente, deriva de la distancia que existe entre expectativas y la motivación. Las primeras están condicionadas por el aprendizaje individual y grupal que derivan de la historia de la comunidad, traducido en pautas culturales, y el que se ha producido como resultado directo de la experiencia de vida. Un ejemplo de lo dicho se puede apreciar en el gráfico 2.

Gráfico 2

La Educación No Logra Generar Expectativas de Igualdad de Oportunidades

Porcentaje de Hogares que Creen que sus Hijos Cursarán Educación Superior



Fuente: "Estudio Panel", Instituto Libertad y Desarrollo (2004).

La motivación, constituye el resorte para la conducta. De esta manera existe una alta correlación positiva entre expectativas y motivación (mientras mayores sean las expectativas más alta es la motivación y, a la inversa). De ahí, que cuando las expectativas son bajas, también será pequeño el esfuerzo que se lleve a cabo para su concreción.

Las UDU agregadas constituyen el Sector Informal Urbano No Viable, que tiene las siguientes restricciones (Masías 2001, 237):

- No son competitivas por su baja productividad, reducida escala de producción y desconocimiento del mercado;
- Tienen baja productividad debido a la poca calificación de su mano de obra, al desconocimiento de la gestión y a la falta de tecnología;
- No alcanzan a desarrollar tecnología por falta de capitalización – inversión y capacidad financiera; complementada por una mezcla de falta de información y de educación.
- Logran escasos o nulos márgenes de ganancia por el bajo valor agregado que le incorporan a sus productos y su falta de competitividad, sobreviviendo empresarialmente sólo en la medida en que se mantienen fuera de la legalidad;
- La mayoría son unidades de subsistencia generadoras de subempleo, que permiten sobrevivir, con ingresos inferiores al costo de la Canasta Familiar.

Las UDU son empresas (o familias) que trabajan a “destajo”⁶² para satisfacer sus necesidades básicas y no están en condiciones de afrontar riesgos que puedan afectar su supervivencia. Esto tiene dos implicaciones. Primera, el balance de las necesidades familiares está determinado por el ingreso actual comparado con las necesidades de los miembros de la familia; y, segunda, el costo de oportunidad de que cualquiera de sus miembros pierda la inserción que tiene en el mercado de trabajo es equivalente al aporte que este individuo realiza, medido como la parte proporcional que le corresponde en el pago de los bienes o servicios que integran la Canasta Familiar. Es por eso, que quizás, la unidad de medida más relevante, no sean las unidades monetarias, sino la cantidad de bienes en que ellas se traducen para conformar la canasta básica de subsistencia.

Mientras que para el empresario el riesgo forma parte de los costos que puede afrontar, porque dispone de una acumulación previa que le permite solventarlos, para la UDU es la probabilidad de no poder satisfacer sus necesidades básicas. Ello supone la disminución de la canasta alimentaria y, por consiguiente, de la propia subsistencia, que es un riesgo inafrontable. Por lo tanto la única lógica posible para la asignación de sus recursos será la minimización del riesgo de caer por debajo del nivel de satisfacción de las necesidades básicas (ver recuadro Aversión al riesgo). Esto no significa que la UDU carezca de la motivación para aumentar sus ingresos, sino que este deseo va directamente en contra de sus expectativas. De acuerdo a su conocimiento y experiencia sabe que el esfuerzo necesario para llevar su nivel de producción a un nivel superior al necesario para satisfacer sus necesidades básicas es inalcanzable.

⁶² Se entiende por “trabajo a destajo” aquel que no tiene límites de tiempo y que está caracterizado por constituir el esfuerzo necesario para cumplir con la meta establecida, en este caso la de generar el ingreso suficiente para satisfacer las necesidades básicas de la familia. Si se compara el trabajo a destajo con el trabajo asalariado, la diferencia entre ambos se encuentra en que en el primero no existen horario ni salario fijos.

Aversión al riesgo de las UDU

- Enfrentar el riesgo es la probabilidad de no satisfacer sus necesidades básicas, lo cual tiene un significado muy claro y concreto: no sobrevivir.
- La aversión al riesgo es el parámetro que guía la lógica económica de la UDU.

El riesgo, por definición, está asociado a la probabilidad de ocurrencia de un evento. Cuando se lo pretende utilizar como parte de un modelo de comportamiento humano (individuo y/o grupal), se alude implícitamente a la probabilidad ex-post, definida como el límite de una frecuencia relativa, en la que el numerador es la cantidad de éxitos y el denominador el número total de eventos. Esto es equivalente a las experiencias que en relación al fenómeno (por ejemplo trabajo) ha tenido la UDU en forma directa (como resultado de su experiencia de vida), o indirecta (como consecuencia de la subcultura de la que forma parte).

Si se dice que el riesgo (R), se evalúa en términos del logro de un objetivo, será función de su probabilidad (P) comprendida entre 0 (cero) y 1 (uno) y de su criticidad (C) definida como el grado de importancia que tiene para el fin perseguido.

Así, $R = f(P, C)$.

Si tanto en P como en C se consideran sólo dos alternativas dicotómicas: Alto y Bajo, se puede construir una matriz de 2x2, como la que sigue:

Riesgo		
Probabilidad Criticidad	Alta	Baja
Alta	a_{11}	a_{12}
Baja	a_{21}	a_{22}

Se puede decir que la celda a_{11} constituye un riesgo que es "letal" para el objetivo que se pretende alcanzar y, por consiguiente, la única opción racional es incorporarlo como parámetro para su logro.

Si se toma, como ejemplo, el Proyecto DRI, previamente descrito, que persigue mejorar el nivel de vida de las familias campesinas, aumentando el ingreso familiar, vía la introducción de un nuevo tipo de cultivo se puede ilustrar el significado del riesgo y sus dimensiones.

El "nuevo cultivo" requiere una precipitación pluvial superior a 100 milímetros mensuales entre marzo y septiembre. Al analizar las estadísticas de los últimos 10 años se verifica que en 9 no llovió más de 50 milímetros en los meses de junio y julio.

Por lo tanto, la falta de lluvia es un riesgo crítico, (resulta esencial para el éxito del proyecto) y altamente probable (ocurre 9 de cada diez veces). No es, por consiguiente, un riesgo afrontable y, en la medida, en que la rentabilidad del proyecto no soporte el costo adicional de incorporar un sistema de riego, hay que rechazar la propuesta.

Si lo que persigue la UDU es satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes, el parámetro de su comportamiento tiene que ser la minimización de los riesgos letales. Optar por un empleo formal inestable, que exige abandonar un nicho estable en el mercado informal, entraña un riesgo letal, en el caso que exista una fuerte competencia para la realización de actividades poco especializadas que se realizan en el nicho mencionado.

Los escasos recursos, con los que la mayoría de las UDU cuentan, no permiten el ahorro sistemático que puede desaparecer rápidamente como resultado de los altibajos en la producción, emergencias médicas y/o situaciones imprevistas. Un ejemplo concreto que describe esta lógica es el de la familia Rincón.

La Familia Rincón

La familia Rincón está compuesta por la pareja y seis hijos. La familia vive de allegada en un sitio de la mamá de la señora. El padre es comerciante ambulante en los buses públicos ("las micros"). En el verano vende helados y en el invierno bebidas y confites, por lo que tiene que hacer una inversión diaria para comprar la mercancía y el hielo para mantener los helados y las bebidas frías. Su zona de trabajo es una sección céntrica de la ciudad de Santiago. El trabajo consiste en subirse y bajarse constantemente de las micros ofreciendo y vendiendo sus productos. Es un trabajo pesado, estresante y arriesgado no sólo por el cuidado que hay que tener sino porque el señor no tiene permiso de vendedor ambulante. Ya fue detenido una vez y por no presentarse en el juzgado le impusieron una multa de ochenta mil pesos, que equivalen a lo que él gana en más de dos meses. Este es un trabajo muy competitivo, ya que no requiere inversión ni infraestructura. El señor no tiene horario fijo, pero regularmente trabaja de las doce del medio día hasta las siete de la noche. Esas son las horas en las que hay más demanda para sus productos. Su meta diaria es acumular el dinero necesario para cubrir los gastos básicos de la familia (necesidades alimenticias), el costo del transporte, guardar lo necesario para reinvertir en su negocio y para tener con que pagar la luz a fin de mes. Durante el verano el negocio es bueno y por lo general logra cumplir su meta. Sin embargo en el invierno es más difícil y hay días en los que solo logra llevar a la casa "dos mil pesos que apenas alcanzan para la comida y el pan".

El riesgo puede ser medido con dos unidades diferentes: moneda y kilocalorías /día/persona. La unidad monetaria puede ser engañosa al no reflejar el valor relativo que tiene el dinero para distintos niveles de ingreso. Por ejemplo, al hablar de mil pesos, el significado subjetivo es totalmente diferente en función de cual sea el ingreso familiar total. En el caso de las familias indigentes gastar seiscientos pesos en transporte (lo que cuesta un pasaje de ida y vuelta en micro), tiene como equivalente un kilo de pan. Por ello sería más realista considerar la cantidad de proteínas y calorías que permiten el funcionamiento activo de los miembros del grupo familiar (Hardy 1987:25).

4. El reto de la Microempresa en Chile

Las consideraciones previamente realizadas pueden producir la sensación de que el objeto de análisis son los países más rezagados de la región. Por ello parece pertinente mencionar algunos rasgos del caso chileno. Después de más de 10 años de implementar una política para desarrollar

la microempresa en Chile, articulada en un Programa que tuvo como marco institucional el Fondo Solidario de Inversión Social (FOSIS) es pertinente formular dos preguntas: ¿Qué impacto ha tenido el Programa sobre el desarrollo económico de la microempresa? ¿Cuáles son las lecciones que se derivan de la experiencia realizada?

Los estudios de opinión muestran que el Programa es altamente valorado por los microempresarios y la evaluación realizada por el Banco del Desarrollo (1999), indica que 77% de los microempresarios atendidos “tienen una percepción de mejoría en el funcionamiento de su microempresa después de haber obtenido el crédito”.

Sin embargo, otros antecedentes demuestran que el Programa no tuvo impacto en el desempeño económico de las microempresas. El análisis de las evaluaciones más comprensivas realizadas en Chile sobre la microempresas pone en tela de juicio la contribución neta del Programa al desempeño económico del sector. Uno de esos estudios concluye que el apoyo externo recibido por los microempresarios no explica el desempeño económico de las microempresas (Focus 2001, 71-72).

Otra evaluación realizada por *Swedish International Services* (1998) durante 1997-1998 es mucho más enfática en sus conclusiones: “El análisis que se ha hecho, demuestra convincentemente que ninguno de los programas de apoyo de FOSIS a la microempresa ha tenido impacto en sus ganancias dentro del período estudiado. En otras palabras, el impacto sobre la ganancia resulta ser 0 (cero) para cualquier categoría de microempresas.

Si el impacto es cero, la tasa costo-impacto es también cero, independientemente de la inversión que se haya hecho. En otras palabras, la rentabilidad del Programa de Apoyo a la microempresa de FOSIS es cero para el período bajo estudio. Expresado en términos más drásticos, ha sido una inversión totalmente perdida.”

El crédito ha tendido a concentrarse en aquellos que reúnen las características de “microempresario consolidado”⁶³, un perfil que habilita para ser considerado como sujeto de crédito menos riesgoso, dejando de lado a quienes se evalúa como “microempresarios de subsistencia”, caso en que se encuentran los trabajadores por cuenta propia (Raczynski 1979,24).

La actividad crediticia hacia los microempresarios se enfoca por la banca como *una extensión del negocio crediticio clásico hacia un segmento de “empresarios de menor tamaño”*, incorporando

⁶³ Destacan como características de este perfil: experiencia y estabilidad de al menos 1 año en el rubro, no presentar antecedentes comerciales negativos, contar con un mínimo de activos para su negocio y presentar flujos de ingreso-gasto familiares con saldo favorable en el período precedente a la solicitud de crédito.

básicamente ajustes tecnológicos en la metodología de evaluación del cliente y en la administración de la cartera, para contrarrestar así los factores de riesgo y el mayor costo administrativo que representa operar con menos garantías y montos de crédito pequeños.

La tendencia es que el crédito a las microempresas se estanque y se restrinja a un negocio menor de ciertos bancos. Un análisis del BM (2001) señala: "La lección del modelo chileno puede ser que el microcrédito simplemente será absorbido por las instituciones bancarias minoritarias como un producto más en una plataforma comercial diseñada para alcanzar a una base más amplia de clientes de bajos ingresos y de la clase media baja".

Este enfoque deja definitivamente de lado a un segmento importante del universo de trabajadores por cuenta propia, caracterizado por su mayor nivel de pobreza, que es imposible abordar crediticiamente con simples ajustes tecnológicos en las metodologías de evaluación de clientes y administración de cartera.

5. El Programa PUENTE

El Programa PUENTE es el componente central de la iniciativa Chile Solidario y constituye la estrategia gubernamental para superar la indigencia en Chile. Su objetivo es "mejorar las condiciones de vida de las familias en extrema pobreza, generando las oportunidades y proveyendo los recursos que permitan, a estas familias, recuperar o disponer de una capacidad funcional y resolutive eficaz en el entorno personal, familiar, comunitario e institucional"(MIDEPLAN 2001).

El sistema funciona articulando a las instituciones proveedoras de servicios sociales para lograr que las familias atendidas accedan a los mínimos sociales y apoyarlos en el proceso de superación de la pobreza en sus distintos aspectos. El Programa PUENTE, operado por el FOSIS, es "la puerta de entrada del Sistema Chile Solidario". A través de un intensivo trabajo con las familias indigentes, les brinda apoyo psicosocial y procura facilitarles el acceso a la red de servicios. El enfoque metodológico del Programa se centra en una "estrategia de intervención integral" sobre las familias en extrema pobreza, situación que se ataca desde una perspectiva multicausal, persiguiendo potenciar su capital social a través de la generación de un "Puente entre la familia y sus derechos".

El PUENTE incorpora en su diseño mecanismos operativos para alcanzar el egreso de los beneficiarios, una vez logrados los objetivos, así como los tiempos en que éstos debieran ser implementados (24 meses). Además pone en práctica un nuevo marco conceptual centrado en el manejo del riesgo social, promovido por el BM. Los instrumentos para su manejo tienen una doble

función: proteger la subsistencia básica y fomentar una mejor disposición entre los pobres para asumir riesgos (Holzmann y Jorgensen 2000; Norton, Conway y Foster 2001; Tokman 2003).

Así el riesgo social es una variable instrumental, a diferencia del análisis anterior donde constituye un parámetro. Es factible que la UDU esté dispuesta a privarse o a reducir temporalmente la satisfacción de sus necesidades básicas a cambio de un beneficio, como sería el caso de dejar de comprar pan por unos días a cambio de tener cómo transportarse para participar en una capacitación. Pero es poco viable que esté dispuesta a convertir su casa en la garantía de una inversión, porque su pérdida tendría consecuencias fatales para la familia. Esta distinción es central para el análisis que aquí se presenta⁶⁴.

El Programa PUENTE se inició en el 2002 con la meta de eliminar la extrema pobreza en el 2005. Es un esfuerzo que combina las políticas sociales de los años ochenta, conocidas como 'modernizaciones', con la participación activa de las familias de manera de crear un proceso de identificación de sus potencialidades y maneras de desarrollarlas para que puedan lograr mejorar sus condiciones de vida. Es una "estrategia de intervención de carácter integral e intersectorial, organizada sobre la base de oferta de beneficios y servicios, orientados a través de un trabajo en red, asumiendo a la familia como ámbito de intervención" (MIDEPLAN 2002, 6). El marco conceptual del Programa consta de tres componentes que son: el capital social, las redes sociales, y la intervención en crisis (23).

Para fortalecer dichos componentes, que aparecen con variada intensidad, el Programa PUENTE fue concebido con una lógica de intervención basada en siete pilares: Identificación, Salud, Educación, Dinámica Familiar, Habitabilidad, Trabajo e Ingresos. Estos pilares están compuestos de 53 indicadores o mínimos que la familia debe satisfacer a través de su participación en PUENTE. Su implementación está focalizada en tres ejes que, a su vez, constituyen etapas progresivas de la intervención que plantea:

1. **Acompañamiento** o fase inicial en la que se espera generar condiciones mínimas para que las familias empiecen a mejorar su condición.

⁶⁴ Aunque en su libro *El Misterio del Capital* Hernando de Soto argumenta que los pobres tienen una fuente de capital representada por el valor acumulado en las viviendas que han ido construyendo y mejorando a través de muchos años de esfuerzo y trabajo que podrían convertir en capital activo para de esta manera continuar desarrollando sus micro empresas, esta no es la realidad de las familias indigentes. Las familias que son dueñas de sus casas valoran enormemente la seguridad que ésta les ofrece. Esto no es comparable con el valor monetario de la propiedad y por lo tanto representa un riesgo que las familias no están dispuestas a tomar. Este punto ha sido claramente documentado por Pablo Masías en *El Mito del Capital* basándose en sus estudios de la población Andina en el Perú.

2. **Inserción social** o etapa destinada a fortalecer la institucionalidad local y activar la red institucional, acercar a las familias a la oferta de servicios y beneficios que requieren, y potenciar sus vínculos sociales informales.
3. **Desarrollo** o fase conclusiva, que pretende generar condiciones para que las familias se autogestionen favoreciendo al mismo tiempo su organización y asociatividad, tanto de las familias entre sí como con otros actores comunitarios (46-50).

Todo lo anterior está consignado en el contrato que firman las familias participantes en el que se les explicita que van a recibir ayuda psicosocial a través de un Apoyo Familiar que diagnosticará sus potencialidades y necesidades para insertarse en la red de servicios sociales, además de un Bono Solidario que decrece en función del tiempo de su participación en el Programa.

Por otro lado, es importante tener en cuenta las líneas de actuación que el Programa plantea sobre tres dimensiones claves:

1. En relación al **Consumo**: el énfasis central está en satisfacer las necesidades básicas de esta población.
2. Vinculado a la **Producción**: Estos proyectos FOSIS, procuran el desarrollo de microempresas, con que se espera que las familias satisfagan sus necesidades básicas de una manera autónoma. Aunque se podría argumentar, usando el proverbio chino, de que es mejor “enseñarles a pescar en vez de darles el pescado”, es igualmente importante verificar la existencia de peces en el río que le corresponde a este sector de la población.
3. En relación a las **Redes de apoyo**: Se apunta a establecer una mayor coordinación institucional y a conducir a las familias para que se inserten en redes comunitarias. Desafortunadamente no se asignaron los recursos requeridos para explorar dichas redes ni los medios para fortalecerlas.

El Programa tiene las herramientas para ayudar a las familias a alcanzar algunos de los mínimos considerados, particularmente aquellos relacionados con el consumo. Es en la esfera de la producción donde se hacen más evidentes las restricciones mencionadas, dada la ausencia de mecanismos que garanticen a las familias empleo estable e ingresos por encima de la línea de la pobreza. Por lo tanto *la identificación de los mínimos relevantes y su priorización no pasan de ser una simple descripción, si no se traducen en instrumentos operativos que permitan su superación.*

Indudablemente la satisfacción de los 53 mínimos del Programa supondría una mejor calidad de vida para las familias, partiendo del piso constituido por tener sus necesidades básicas satisfechas. Mientras esto no suceda, el principal objetivo familiar va a continuar siendo la supervivencia. Si pudieran cubrir sus necesidades básicas de una forma sostenida, irían satisfaciendo los mínimos de acuerdo a sus propias prioridades y no sería necesario imponérselos de manera sistemática.

La diferencia fundamental entre la lógica del análisis precedente y la que se deriva del marco conceptual del Programa está en el sustento teórico que explica el comportamiento de las familias. El Programa aplica una escala de valores normativa al derecho que tienen los ciudadanos de acceder a los satisfactores de sus necesidades esenciales, pero *no explica ni aplica* el camino a seguir para lograr este resultado.

6. ¿Qué hacer?

El Programa está concebido como una optimización de la red existente, y no es generador de nuevos bienes o servicios. Su efecto inmediato es la transformación de la demanda *potencial* en demanda *efectiva*. Por ello, un desafío importante es estimar el efecto que se está produciendo sobre la oferta existente, tanto en términos globales como espacialmente diferenciados, y diseñar los ajustes programáticos pertinentes para su satisfacción. Por otro lado, las demandas no son homogéneas, lo que conlleva la necesidad de diseñar una oferta específica para los heterogéneos requerimientos emanados de la estructura de las necesidades insatisfechas de la población en extrema pobreza.

El Programa PUENTE tiene como principal atractivo el esfuerzo por acercar al Estado (a través de los Apoyos Familiares) al sector más excluido de la población. Esto constituye un cambio importante y positivo. La satisfacción de mínimos con oferta ilimitada representa un avance que se hace en función de una lógica que pretende tender a que las familias puedan satisfacer sus necesidades básicas. Sin embargo, es ahí donde se encuentra el eslabón frágil de la cadena, porque no se recurre a las más importantes (o a las únicas) ventajas comparativas que poseen los miembros de la UDU: sus destrezas y la red social que han desarrollado en la comunidad. En la esfera productiva estos deberían ser los pilares básicos en los que se asienten las acciones orientadas a proveer un ingreso permanente a las familias participantes. Una política de empleo destinada a los más pobres no debe ignorar que se trata de la población con menores niveles de capacitación, y que son los primeros en desemplearse y los últimos en emplearse.

Aunque los proyectos micro empresariales financiados por el FOSIS constituyen un intento por rescatar las destrezas de la UDU, están limitados por su estandarización y corto alcance. El que las políticas sociales pretendan algún grado de estandarización de los productos que entregan a la población destinataria, para poder manejar intervenciones de carácter masivo, genera una contradicción entre la estandarización requerida para viabilizar las intervenciones desde el punto de vista técnico y el grado de heterogeneidad que la población destinataria tiene. Así la intervención que se limita a entregarle a una persona con conocimientos de costura una máquina de coser, es insuficiente. También habría que fortalecer las redes, analizar el mercado y determinar los requerimientos de inversión para que el esfuerzo prospere. En la medida en que la intervención se limite a la entrega de la máquina de coser sería fragmentaria e incompleta y, por consiguiente, destinada al fracaso.

Los pilares del Programa son indiscutibles desde el punto de vista valórico, pero habría que reemplazar su lógica basada en un marco normativamente definido por otra que explique la naturaleza y el comportamiento de las UDU. Esto implicaría adaptar la oferta de satisfactores a la estructura de las necesidades y a la lógica de las familias indigentes. Para esto sería necesario que el Programa se asentara en las comunidades, identificara las destrezas de la población objetivo, explorara la situación concreta del mercado potencial e identificara las redes de apoyo existentes y sus funciones. En otras palabras, más que intentar aumentar la oferta de empleo no calificado, buscar estrategias que fueran más congruentes con las realidades sociales y económicas de las familias. Si no, se puede producir la aparente falacia de que exista una demanda de empleo no calificada superior a la oferta que los indigentes representan, cuando lo que sucede es que tal demanda no es adecuada para la población a la que está supuestamente destinada. Es engañoso suponer que el mercado pueda cumplir la función de sacar a los indigentes de su condición de tales. Si bien se puede recurrir al mercado para lograr objetivos públicos, los objetivos públicos no se pueden dejar en manos del mercado.

El promover el acceso a los proyectos financiados por el FOSIS para que las familias establezcan sus propias microempresas representa un esfuerzo por utilizar sus conocimientos y experiencias. Sin embargo el eventual éxito de los beneficiarios se ve limitado porque no se ha considerado el costo alternativo del riesgo que tienen que enfrentar dichas familias. Estos costos requieren la existencia de un capital que no poseen y que les es muy difícil acumular, ya que lo que producen sólo les alcanza para cubrir sus necesidades básicas.

Ingresos

La familia Pérez está compuesta por la pareja y sus tres hijos. Se le asignó un proyecto FOSIS que les entregó la maquinaria y el material para establecer una microempresa artesanal. Empezaron por hacer rompecabezas de madera que vendían en la calle. Como premio a su esfuerzo el FOSIS les dio dinero adicional para comprar una máquina para cortar metal y la familia empezó a producir candelabros y marcos para cuadros. A pesar de sus esfuerzos y creatividad las ventas no han dado lo suficiente para permitirles ahorrar. Parte de la explicación se deriva de que la familia no tiene el permiso de vendedores ambulantes y por lo tanto están expuestos a que la policía los arreste, les quite la mercancía y tengan que pagar una multa. Debido a sus características ninguno de los bancos que ofrecen créditos para microempresarios está dispuesto a concederles crédito. En sus esfuerzos por buscar alternativas que le permitan en algún momento sacar adelante su micro empresa, el señor Pérez decidió participar en un programa de capacitación ofrecido por la Universidad del Trabajador para certificarse como carpintero. Es un curso de un año y durante su transcurso los ingresos familiares van a disminuir, ya que todos los días tiene clases y va a tener que pagar dos locomociones diarias. La familia sabe que el costo que van a tener que afrontar se traduce en una disminución de su consumo pero están dispuestos a hacer el sacrificio pues tienen la esperanza de un futuro mejor.

En el área de la salud, la oferta actual está homogéneamente establecida a partir del perfil epidemiológico promedio de la población chilena, que no se corresponde con el de las familias indigentes. Es necesario disminuir la distancia física y psicológica que afecta a los más pobres, modificando una oferta normativa de servicios de salud por otra diseñada en función del perfil específico de la población meta. Esto permitiría un fuerte ahorro al transferir recursos desde la medicina curativa a la salud preventiva, pero sobre todo incrementaría la calidad de vida de la población más vulnerable. Por lo tanto, ésta es un área donde se requiere una reestructuración programática para adaptar los tipos de oferta y su distribución espacial a las características de esta población y considerar los costos implicados por la localización de la oferta de servicios (el costo de viajes y el tiempo de traslado), así como aquellos derivados del tiempo de atención. Estos cambios requerirían una inversión adicional, considerable pero necesaria, si realmente se está buscando una verdadera mejoría.

Salud

El señor Gallardo vive en un área semirural de la región metropolitana de Santiago donde trabaja de temporero en una chacra. Tiene sesenta años y toda su vida ha trabajado en el campo. Sufre de dolores en las piernas y los brazos, y tiene una hernia umbilical. El médico le recomendó que se comprara una faja de soporte para la hernia que cuesta cuarenta mil pesos. El no la ha comprado porque en su trabajo le pagan cinco mil pesos diarios, que apenas le alcanzan para el sustento de su familia (su esposa, tres hijos y dos nietos). Por otro lado, en el invierno el trabajo baja y no está

ocupado todos los días. No ha regresado a ver al médico porque no ha podido seguir sus indicaciones y por otro lado, porque la consulta representa perder un día de trabajo y el costo del transporte y, por consiguiente, no poder comprar ese día los alimentos para su familia.

En el área de la educación, además de proveer una oferta que sea espacialmente accesible para los hijos de las familias indigentes, también es necesario satisfacer los requerimientos directos (útiles escolares, uniformes, etc.) para poder asistir a la escuela. Sobre todo, hay que compensar el costo de oportunidad que representa el que miembros de la familia que tienen capacidad productiva, dejen de generar ingresos, porque con ello se rompe el equilibrio presupuestario interno. Por consiguiente, no se está tomando en cuenta un factor definitorio en el proceso de toma de decisiones de la familia.

Educación

La señora Jiménez trabaja en su casa haciendo costuras. No le producen un ingreso estable, pero le permiten funcionar alrededor de los horarios escolares de sus dos hijas. Una de ellas asiste al colegio en la jornada de la mañana, mientras que la otra lo hace durante la tarde. Esto implica que la señora Jiménez tiene que estar disponible para llevarlas y traerlas de los respectivos colegios, pues ella sabe los peligros que afrontan las niñas cuando andan solas por la calle. Debido a la diferencia de horarios de sus hijas, no puede acceder a un trabajo que le proporcione una entrada más estable y, por lo tanto, hay días en los que no tiene lo suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias de su familia.

Es importante resaltar que aun reconociendo que el enfoque familiar del Programa representa un cambio cualitativo en la política social, hay que insistir en que debería apuntar al individuo, la familia y la comunidad, por la diferente naturaleza que la intervención tiene. De esta manera, sería más factible la satisfacción de mínimos tales como los establecidos en el pilar de habitabilidad que tienen mucho que ver con la infraestructura comunitaria, el entorno y las condiciones de la vivienda, que no dependen de la familia ni directa ni exclusivamente. Asimismo, sería importante incorporar la adquisición de vivienda, que constituye una forma de inversión familiar a largo plazo, que explica que la habitabilidad represente una prioridad para las UDU.

Habitabilidad

La señora Fernández rentaba dos piezas de una casa antigua de la zona céntrica de la ciudad. En ellas estaban incluidos el baño y los artículos necesarios para cocinar y lavar la ropa. La renta pagada por la señora incluía los servicios de agua y luz. Poco tiempo después de haberse mudado la señora se dio cuenta que las conexiones eléctricas en el cuarto donde dormían estaban en muy malas condiciones y pidió que se las arreglaran. Para lograrlo tuvo que poner varios reclamos en diferentes instituciones. Un día cuando regresó a su casa del trabajo se encontró con que no había agua. Llamó a la compañía y mandaron a un inspector que le informó que había un problema en la cañería interna de la casa y que la compañía del agua no podía hacer nada al respecto. La dueña de la casa dijo que lo arreglaría cuando pudiera. La señora Fernández se comunicó con todas las agencias estatales que pudo y nadie le ofreció ninguna solución. Finalmente estuvo sin agua por más de una semana, en la que tuvo que buscar alternativas en la calle para satisfacer sus necesidades higiénicas y las de su hija.

7. Algunas Conclusiones Preliminares

Las consideraciones previamente realizadas tratan de mostrar que es factible aproximarse a las realidades económicas de los sectores más pobres valorando y utilizando sus contribuciones en el diseño e implementación de las políticas sociales a ellos destinadas.

Es importante recordar que las políticas que están orientadas a la satisfacción de las necesidades de consumo son prioritarias porque la no provisión de satisfactores alimentarios adecuados puede someter a la población a privaciones que conllevan daños irreversibles. Por otro lado, debe priorizarse el análisis de la lógica con la que se generan los ingresos de la unidad familiar para que, al ofrecer servicios que requieran la asignación de tiempo disponible para la realización de una actividad (por ejemplo, que miembros de la familia asistan a la escuela), se contemple el costo de oportunidad que implica (medido en términos de la contribución que representa en la canasta familiar). En caso contrario su balance vital se vería alterado.

Por otra parte, parece suficientemente demostrado que para aumentar los ingresos de la UDU no se puede recurrir exclusivamente a políticas de empleo convencionales, sino que habría que establecer una estrategia que movilizará los resortes existentes en la unidad económica familiar. En definitiva, las ventajas comparativas que tienen estas familias, son las habilidades y destrezas de su acervo cultural. Habría que contemplar la utilización de este capital acumulado, traducido en conocimiento individual, y ver cómo se articula con el de otros miembros de la comunidad con los que se puedan establecer relaciones de cooperación. De esta manera se podrían utilizar las redes que se han generado como resultado de las estrategias de supervivencia familiar.

Los elementos centrales son el capital de riesgo, la capacitación requerida para elevar la escala de la producción, y la articulación de las relaciones sociales que previamente se han establecido entre las familias pertenecientes al mismo grupo social que viven dentro de una comunidad.

Pareciera ser que la informalidad continuará representando una forma de ajuste estructural al modelo de crecimiento vigente. Por consiguiente, las UDU no van a desaparecer en el corto plazo, ya que son una parte funcional del sistema global. Si no habría que esperar que las economías latinoamericanas crecieran a una tasa sostenida por arriba del 5% anual en los próximos 20 años y que se produzca un *trickle-down* que se parece, cada vez más, a Godot⁶⁵.

⁶⁵ Samuel Beckett "Esperando a Godot". Godot es el personaje central de la obra, pero nunca aparece.

Bibliografía

Adler Lomnitz, L. (1994). *Redes Sociales, Cultura y Poder: Ensayos de Antropología Latinoamericana*. México: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

_____ (1989). *Mujeres, redes y economía informal*. Seminario sobre la Participación de la Mujer en la Vida Nacional. Patricia Galeana de Valadés, compiladora, pgs. 106-221. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

Banco del Desarrollo (1999). *Impacto del crédito en microempresarios*. Santiago

Banco Mundial (2001). "Comercialización y desvío de la misión. La transformación de las microfinanzas en América Latina", CGAP, grupo consultativo de ayuda a la población más pobre (un programa de microfinanzas), Banco Mundial. Estudios Especiales N° 5, Marzo de 2001.

Beckett, S. (1968). "Esperando a Godot". Mediodía: Buenos Aires, Argentina.

Bossen, L. (1981). The Household as Economic Agent. *Urban Anthropology*, Vol. 10(3): 287-303.

Chayanov, A. V. (1966). *The Theory of Peasant Economy*. Edited by Daniel Thorner, Basile Kerbaly and R. E. F. Smith. The American Economic Association Translation Series. Illinois: Homewood.

Castro, R. F y Kast, F. (2004). *Movilidad de la Pobreza en Chile*. Análisis de la Encuesta Panel 1996/2001. Serie Informe Social No. 85. Santiago de Chile: Libertad y Desarrollo.

CEPAL (2004). *Panorama Social*. Reporte Informativo, Noviembre 2004. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____ (2004). *Panorama Social de América Latina 2002-2003*. Marzo 2004. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

_____ (2003). *Análisis de Resultados del Programa Puente 2002*. División de Desarrollo Social. Junio 2003. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Cohen, E. (2004). *Los desafíos de las políticas y la gestión social en América Latina*. Documento presentado en la Conferência Internacional de Gestão Social. Noviembre 7-9, Porto Alegre/RS, Brasil.

Cohen, E. y Franco, R. (1994). *Evaluación de Proyectos Sociales*. Cuarta edición. México: Siglo Veintiuno Editores.

Curlee, P.B. (2004). *Social Movements: Their Role in Latin American Regional Integration and Strengthening Democracy*. Document prepared during an internship at the United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), May 10 to July 30, 2004.

De Soto, H. (2000). El Misterio del Capital. Empresa Editora El Comercio S.A. Perú.

Focus (2001). Desempeño económico y viabilidad de la microempresa en Chile. Estudio y Consultoría, Santiago, Chile.

Franco, R. y Cohen, E. (1992). Erradicación de la Pobreza: Desafío para los Noventa. Versión preliminar para discusión en el Seminario Técnico Preparatorio de la XXV Reunión Anual del CIES.

González de la Rocha, M. (2004). De los "Recursos de la Pobreza" a la "Pobreza de Recursos" y a las "Desventajas Acumuladas". From the Marginality of the 1960s to the "New Poverty" of Today: A LARR Research Forum. Latin American Research Review 39 (1): 192-195.

Hardy, C. (1987). Introducción. La Opción Preferencial por los Pobres: de la Teoría a la Práctica. Raúl Urzua y Patricia Dooner, editores, pg. 9-44. CISOC-Bellarmino. Chile: Corporación de Promoción Universitaria.

Holzmann, R. y Jorgensen, S. (Febrero 2000). Manejo Social del Riesgo: Un nuevo marco conceptual para la protección social y más allá. Documento de trabajo No. 0006 sobre protección social. Washington, DC: Banco Mundial.

Lomnitz, L. (1979a). Mecanismos de Articulación entre el Sector Informal y el Sector Formal Urbano. El Subempleo en América Latina, Victor E. Tokman y Emilio Klein, compiladores, pgs. 243-271. Argentina: Clacso, el Cid Editor.

_____ (1979b). Organización Social y Estrategias de Supervivencia en los Estratos Marginales Urbanos de América Latina. Proyecto CEPAL/PNUMA. Seminario Regional, Santiago de Chile, 19 al 23 de noviembre de 1979. E/CEPAL/PROY.2/R.24, septiembre 1979. Chile: CEPAL.

Masías, P. (2001). El Mito del Capital (respuesta a Hernando de Soto). Ediciones Pedrito Arequipa, Perú.

MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación). (2003). Orientaciones para la gestión de las condiciones mínimas de calidad de vida de las familias participantes en el Programa Puente: entre la familia y sus derechos. Santiago, Chile.

_____ (2002). Estrategia de Intervención Integral a Favor de Familias en Extrema Pobreza. Santiago, Chile.

_____ (2001). Estrategia de Intervención Integral a Favor de las Familias en Extrema Pobreza. Junio. Santiago, Chile.

Naciones Unidas (2000). Declaración del Milenio. Resolución Aceptada por la Asamblea General 55/2. Sede de las Naciones Unidas en Nueva York del 6 al 8 de septiembre del 2000.

Norton, A., Conway, T. y Foster, M. (2001). *Social Protection Concepts and Approaches: Implications for Policy and Practice in International Development*. Centre for Aid and Public Expenditure. London: Overseas Development Institute.

Portes, A. y Hoffman, K. (2003). Latin American Class Structures: Their Composition and Change during the Neoliberal Era. *Latin American Research Review* 38 (1): 41-82 (February).

Portes, A. Y Sassen-Knob (1987). "Making it Underground: Comparative Material on the Informal Sector in Western Market Economies". *American Journal of Sociology*, 93(11):30-61.

Roberts, B. (1988). *The Informal Sector in Comparative Perspective*. Meeting og the Society for Economic Anthropology, Knoxville, Tennessee. Apr. Pp. 14-16. Mimeo.

Swedish International Services (1998). *Evaluación de impacto del apoyo de FOSIS a las microempresas*. Santiago, Chile.

Tokman, V.E. (2003). *Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo*. Serie Financiamiento del Desarrollo, No. 127, Abril 2003. Naciones Unidas. Santiago de Chile: CEPAL.

ANEXO

**PRESENTACIÓN:
CASO REPUBLICA DOMINICANA**

**POLÍTICAS SOCIALES
¿REDUCCIÓN DE POBREZA?**

OLAYA DOTEL

Políticas Sociales ¿reducción de pobreza?

CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES PADRE JUAN MONTALVO

Olaya Dotel

Rosa Cañete Alonso

Octubre 2005

Política Social: ¿para qué?

- Garantizar el ejercicio de los derechos socioeconómicos y culturales de toda la ciudadanía.
- La reducción de la pobreza estructural.
- La inclusión de los sectores sociales tradicionales excluidos: “los/as más pobres entre los/as pobres”
- Mejoramiento de la calidad de vida de la mayoría de la población.
- Promover el desarrollo de los talentos potenciales existentes en todos los grupos de la sociedad, eliminando progresivamente los privilegios y las discriminaciones

1930-1961	1966-1978	1978-1986	1986-1996	1996-2000
Creación de un marco institucional social				Reorganización de la acción social.
Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.	Vulnerabilidad del gasto social.
Visión universal de las políticas sociales.	Visión asistencial de las políticas sociales.	Visión asistencial de las políticas sociales.	Visión populista - asistencialista de las políticas sociales.	
Vinculación de las políticas sociales al trabajo.	Desvinculación de la política social con la política económica.	Desvinculación de la política social con la política económica.	Desvinculación de la política social con la política económica.	Desvinculación de la política social con la política económica.
Establecimiento de las bases para la creación de una visión dientelar del Estado.	Instrumentalización político - dientelar de las políticas sociales.	Instrumentalización político - dientelar de las políticas sociales.	Instrumentalización político - dientelar de las políticas sociales.	Instrumentalización político - dientelar de las políticas sociales.

1930-1961	1966-1978	1978-1986	1986-1996	1996-2000
			Primera experiencia de autofocalización.	Creación de instrumentos para la focalización de la acción Social
		Primera experiencia de planificación a nivel regional (PLANDES).		
			Continuación de la reforma al sector educativo.	Continuación de la reforma al sector educativo.
				Creación de mecanismos para la participación de la ciudadanía en la acción social Estatal.
				Aumento de la dispersión de la acción social.

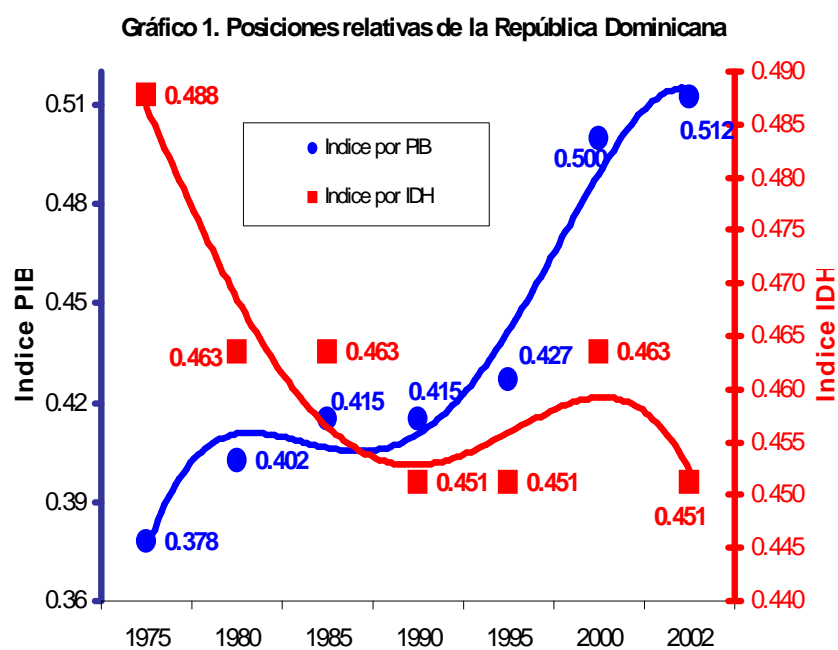
¿Logros de la Política Social?

Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Crecimiento promedio anual del PIB y volatilidad (1961-2002)		
	1961-2002	Coefficiente de variaciones
República Dominicana	5.4	1.023
Brasil	4.6	0.952
México	4.5	0.837
Ecuador	4.4	1.134
Panamá	4.3	1.031
Chile	4.3	1.17
Paraguay	4.3	0.927
Colombia	4.1	0.593
Honduras	3.9	0.801
Perú	3.2	1.659
Bolivia	2.7	1.405
Argentina	2.1	2.794
Uruguay	1.4	3.193
Media	3.4	1.334

Fuente: WDI y CEPAL. Ceora Hatton e Isa-Contreras 2004.

¿Logros de la Política Social?

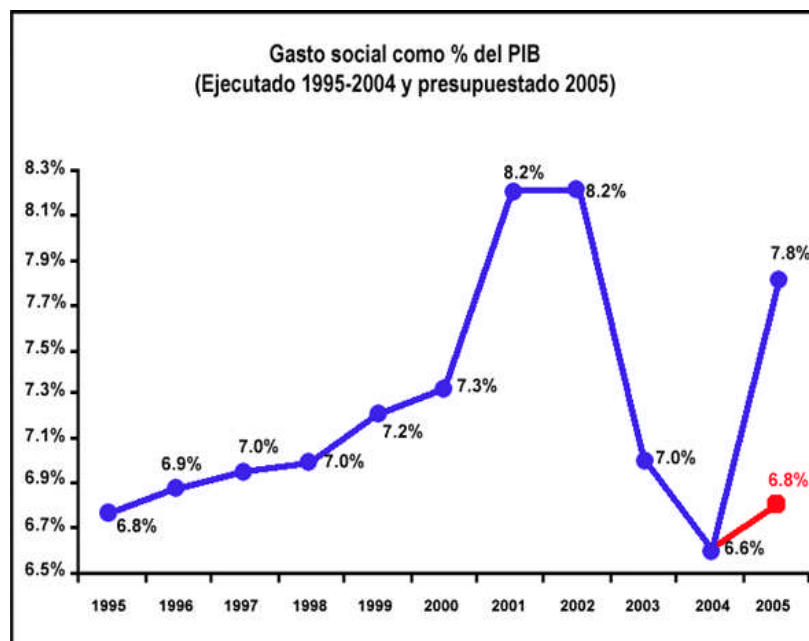
- Desaprovechamiento de las oportunidades de crecimiento económico para mejorar el bienestar.



Fuente: ODH/PNUD

Debilidades históricas de la Política Social

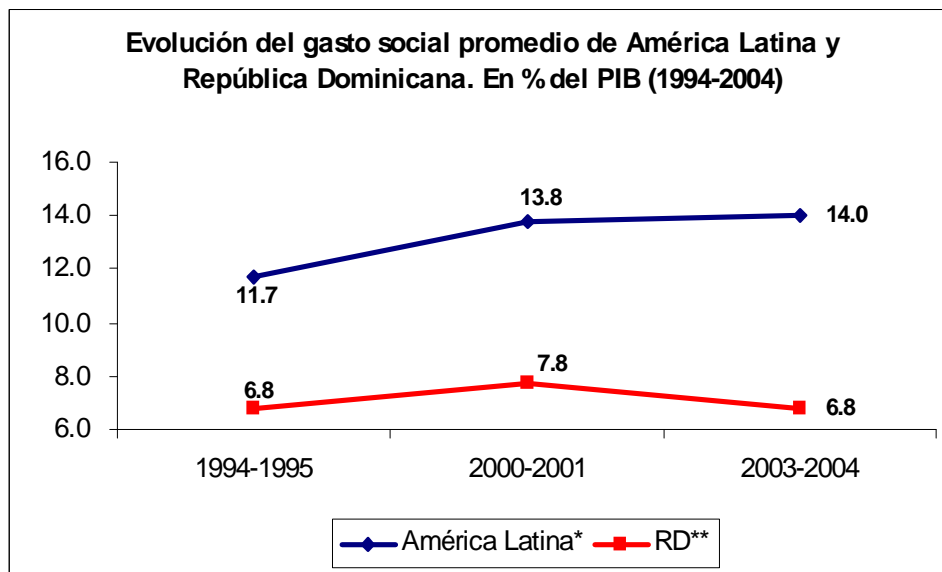
1. Vulnerabilidad y baja inversión social



Fuente: UAE 2005

Debilidades históricas de la Política Social

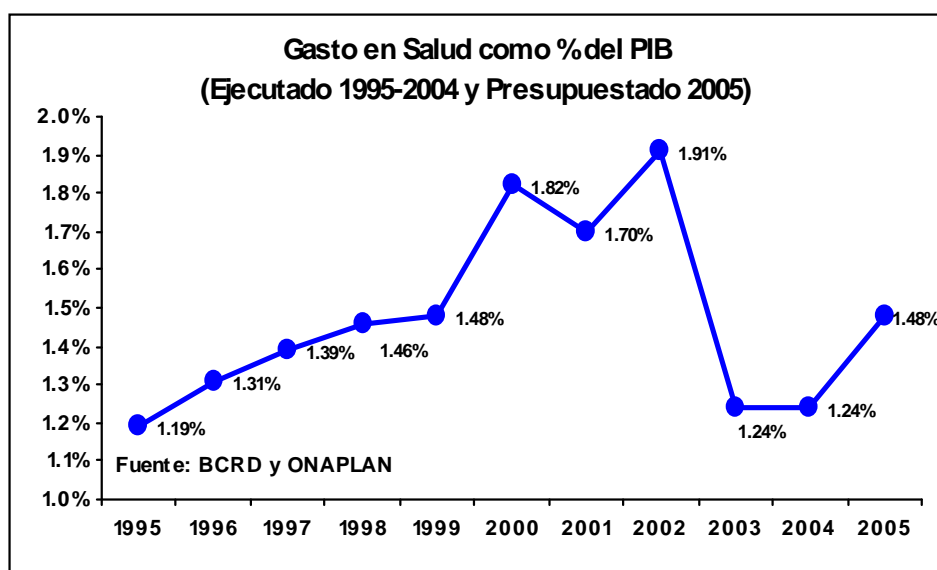
1. Vulnerabilidad y baja inversión social



Fuente: UAE 2005

La **inversión social** en temas como educación, salud o los gastos de la democracia **no es un lujo de los países ricos** sino una necesidad básica para el crecimiento de los pobres. Los derechos son un **fin** pero también un **instrumento** para lograr el desarrollo y por tanto deben ser protegidos.

Gasto en Salud



Condiciones de vida: Salud

Cuadro 2. Esperanza de vida				
Países	1970-75	2000-05	Años ganados	Índice de Esfuerzo (1)
Japón	73.3	81.6	8.3	1.000
Rep.Dom.(2)	59.7	66.7	7.0	0.320
ALyC	61.1	70.6	9.5	0.463

(1) Índice de esfuerzo mide la voluntad, la energía puesta en el que un país realizó para alcanzar una meta a partir de una posición/nivel dado. Se calcula como: $0.320 = 7 / (66.7 - 59.7)$

(2) Ocupa la posición 25 de 30 países de América Latina y el Caribe en el Índice de Esfuerzo o Logro para acercarse a la menor posición. A nivel mundial ocupa la posición 105 de 173 países.

Fuente: ODH/PNUD

Debilidades históricas de la Política Social

2. Instrumentalización político-clientelar

- No se ha utilizado para fines de redistribución o acceso a derechos sino **para ganar el favor político**
- **Falta de selección de los beneficiarios por criterios técnicos**
- **Arma de doble filo:** ha conformado toda una cultura tanto en el ámbito Estatal, en su manera de percibir la acción social, como en los/as beneficiarios/as que ya esperan que esta sea la forma de accionar del ente público.

Debilidades históricas de la Política Social

3. Enfoque asistencialista

- Asiste un sistema excluyente en vez de transformarlo en incluyente
- No dota de instrumentos para salir progresivamente de la pobreza, es paternal y victimiza a la población beneficiaria

3. Falta de transparencia e instrumentos de seguimiento

- No hay rendición de cuentas
- No se vincula inversión con resultados obtenidos
- No se tiene información de las fortalezas y debilidades para mejorarlos.

Principales debilidades de los programas de asistencia social

1. **Eficacia:** grado de alcance de los objetivos en el tiempo

- Falta de aplicación de instrumentos de monitoreo y evaluación
 - Dificulta la toma de decisiones
 - No se conoce el impacto real en la población beneficiaria
 - No se da seguimiento a los criterios de permanencia

- Falta de integralidad / intersectorialidad
 - Falta de complementariedad entre los programas
 - Falta de una política social integral que utilice los programas focalizados como extensiones de los programas de cobertura universal.
 - Asistencia de la pobreza no lucha contra ella

Principales debilidades de los programas de asistencia social

2. Eficiencia: relaciona el costo con los resultados obtenidos

- Falta de coordinación entre los diferentes programas y los recursos invertidos
- Falta de inversión en renglones que creen capacidades y por lo tanto sean más productivos
- Elevados costos administrativos y de gestión/falta de personal cualificado.
- Falta de un presupuesto por resultados

3. Gestión: forma de estructurar los diferentes componentes de un programa para conseguir sus objetivos

- Retrasos e irregularidad en el pago
- Falta de personal cualificado
- Limitaciones logísticas
- Falta de aplicación de instrumentos de monitoreo y evaluación

Principales debilidades de los programas de asistencia social

4. Equidad: la población objetivo es la que más lo necesita
 - Falta de criterios técnicos en la selección
5. Sostenibilidad: capacidad de mantener en el tiempo el programa y sus resultados
 - Falta de Sistemas informativos
 - Falta de participación de la ciudadanía

Medidas necesarias para la superación de las debilidades de la Política Social

1. Visión integral e intersectorial de la política social

- Priorización de los programas de cobertura universal y articulación con los programas focalizados para facilitar la extensión de los servicios universales
- Concentración y articulación de diferentes programas en una misma familia o zona.

2. Protección y aumento sostenido de la inversión social

- La reforma tributaria debe ir acompañada de un pacto fiscal entre la clase política y social del país de cara en impulsar el desarrollo.

REFORMA TRIBUTARIA + PACTO FISCAL

Este **pacto fiscal** debe incluir compromisos de **aumento del inversión social**.

OBJETIVOS DEL PACTO FISCAL

GASTO SOCIAL COMO % DEL PIB 2005 VS META 2010

AREA	2005*	META 2010
Educación	2.0	4.0
Salud	1.6	2.6
Seguridad Social	0.9	1.9
Otros	3.3	4.0
Gasto Social	7.8	12.5

* Presupuestado 2005

Medidas necesarias para la superación de las debilidades de la Política Social

- Compromiso del país con el cumplimiento de los **Objetivos de Desarrollo del Milenio**
- Necesidad de tomar en cuenta los recursos necesarios para ODM tanto en la **Reforma Tributaria como en la elaboración del Presupuesto Nacional** ya que serán necesarias dos vías:
 - Reestructuración de gasto
 - Aumento de la Presión Fiscal

Medidas necesarias para la superación de las debilidades de la Política Social

3. Selección de familias, personas o zonas beneficiarias por criterios técnicos y eliminación del clientelismo político.

- SIUBEN es un avance pero muy costoso y potencialmente vulnerable a prácticas clientelistas

4. Priorización de la focalización geográfica sobre la individual.

- Hace más fácil la intersectorialidad de las ayudas
- La identificación es menos costosa
- Potencia los recursos de la comunidad y ve a la población beneficiaria como agentes de su propio desarrollo
- Facilita el desarrollo organizativo

● 5. Diseño y aplicación de instrumentos de monitoreo y evaluación

- Nos dan elementos para la mejora de la eficacia
- Necesario para el cumplimiento de los criterios de permanencia
- Facilitan la rendición de cuentas a la población
- Presupuesto por resultados

Medidas necesarias para la superación de las debilidades de la Política Social

6. Cualificación y permanencia del personal.

- Ley de carrera administrativa

7. Participación de la sociedad civil

- Potenciar el rol de la sociedad civil en el diseño de las políticas sociales a través del un mayor peso del Consejo Consultivo del Gabinete Social
- Articulación entre la Sociedad Civil y el Estado en el diseño de los planes de acción y presupuesto.

8. Fortalecimiento del Gabinete Social como ente de articulación, diseño y seguimiento y evaluación de la Política Social.

Medidas necesarias para la superación de las debilidades de la Política Social

- 9. Articulación entre la política económica y la política fiscal.**
- 10. Consolidación de los Sistema de protección social: eliminación de programas y articulación de éstos.**
- 11. Necesidad de articulación de las políticas centrales con las desarrolladas en los municipios.**