

EXCLUSIÓN SOCIAL Y
REDUCCIÓN
DE LA POBREZA EN AMERICA
LATINA Y CARIBE

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO
con SHELTON H. DAVIS
Editores

EXCLUSIÓN SOCIAL Y
REDUCCIÓN DE LA POBREZA
EN AMÉRICA LATINA Y CARIBE

362.5
E96e Exclusión Social y reducción de la pobreza en América Latina
y el Caribe / Editores Estanislao Gacitúa, Carlos Sojo,
Shelton Davis. -- 1a. ed.
-- San José, C.R. : FLACSO : Banco Mundial, 2000
312 p. ; 24 X 17 cm

ISBN 9977-68-110-4

1. Pobreza - América Latina. 2. Pobreza - Caribe (Región).
3. América Latina - Condiciones sociales. 4. Caribe (Región)
- Condiciones sociales I. Gacitúa, Estanislao. II. Sojo, Carlos.
III. Davis, Shelton. IV. Título.

Diseño de Portada:
Valeria Varas

Social Exclusion and Poverty Reduction in
Latin American and the Caribbean
©(2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe
©(2000 by The International Bank for Reconstruction and Development
The World Bank
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by the World Bank and will be published in English as Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean in 2000. This Spanish translation is not an official World Bank translation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the translation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean en 2000. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier mapa de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES-SEDE COSTA RICA
Primera edición: Marzo del 2000

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax (506) 225-2418

AGRADECIMIENTOS

Los trabajos reunidos en este volumen son el resultado de una iniciativa organizada por las Unidades de Desarrollo Social y Ambiental Sustentable (LCSES) y de Reducción de Pobreza y Gestión Macroeconómica (LCSPR) de la región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. También se contó con el apoyo de la Unidad de Desarrollo Social (SDV) del Banco. Los trabajos fueron inicialmente presentados en un seminario organizado por el Banco Mundial en Washington D.C., los días 26 y 27 de mayo de 1999. Posteriormente, se estableció un convenio de colaboración con FLACSO-Costa Rica con quien se trabajó en la edición de esta publicación. Esta publicación no habría sido posible sin el apoyo y dedicación de numerosas personas que colaboraron desde un inicio en la preparación de documentos de trabajo, organización del seminario, edición y posterior publicación. Especialmente deseamos agradecer a Norman L. Hicks, Ashraf Ghani y Timothy P. Kessler, quienes colaboraron en la organización del seminario, dieron valiosos comentarios a los trabajos presentados y apoyaron la publicación de este documento. Especialmente deseamos reconocer el esfuerzo y dedicación de Lee Anne Adams, del Banco Mundial. Sin su colaboración en la organización del seminario, la revisión de los documentos de trabajo y el manejo administrativo, esta publicación no habría sido posible.

Los editores

PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

GUILLERMO PERRY

Cuando se me solicitó que expresara algunas palabras acerca del tema de la pobreza y la exclusión social en América Latina y el Caribe, lo primero que vino a mi mente es que sobre esta materia yo había tenido sentimientos ambivalentes.

Al observar la pobreza en América Latina, parece obvio que los pobres, especialmente los que se encuentran en extrema pobreza, experimentan algo más que solo bajos ingresos. En nuestras sociedades existe una correlación aparentemente fuerte entre la distribución de los ingresos, la incidencia de la pobreza y la raza, la organización social y la cultura. Una cierta forma de relación causal se observa entre las características que indican quién es uno –como el grupo étnico-racial– y la posición que uno mantiene en la estructura del ingreso de la sociedad.

El análisis econométrico puede ayudarnos a ver que esta no es una correlación espuria, pero no está claro como se puede integrar este hecho evidente en los análisis que usualmente hacemos. Las diversas ponencias que se presentan en este libro intentan lograr tal integración. Estoy especialmente complacido de que el Banco esté intentando convenir con estos dos conceptos, acercando y reuniendo a economistas que trabajan en temas sobre pobreza y profesionales en otras disciplinas de las ciencias sociales –como antropología, sociología–, para intentar integrar estos puntos de vista en una forma operacional.

Me impresionan dos cosas que resultan de estas ponencias. La primera es que hemos avanzado en la definición de un concepto de la exclusión social –un concepto muy potente–, el que puede ser trasladado a un nivel operacional. Exclusión social es un concepto multidimensional que tiene, al menos, cuatro características.

La primera es el hecho de que algunos grupos son excluidos, a través de formas no económicas, del acceso a los bienes básicos y a los servicios que determinan el capital humano. Hay grupos que no tienen el mismo acceso a la educación, a la salud y a otros servicios, incluso si uno solo toma en cuenta las diferencias económicas de ingresos. Es claro que existe una discriminación en los accesos, debida a otros factores que pueden ser parte de una definición de la exclusión social.

La segunda característica es el acceso desigual a los mercados de trabajo y a los mecanismos de protección social de las instituciones tanto formales como de las informales. Aun para las personas con similares niveles de capital humano y calificación parece haber un importante elemento de discriminación que debemos considerar como parte de lo que uno definiría como exclusión social, más allá de consideraciones puramente económicas.

La tercera característica se refiere a la exclusión de los mecanismos participativos, mecanismos que por medio de la participación de diversos grupos sociales afectan el diseño, la implementación y la evaluación de programas y proyectos del sector público.

Finalmente, la cuarta, y la más general de las características, es la exclusión en el sentido del desigual acceso en la práctica al ejercicio completo y protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluyendo la negación de derechos humanos básicos.

Obviamente, estas cuatro características están interrelacionadas. De alguna manera, la exclusión de las dos últimas puede explicar el por qué algunos grupos de personas son excluidos de las dos primeras. Si una persona no participa igualitariamente en los procesos políticos, o si no tiene la oportunidad de participar en condiciones de igualdad dentro de un grupo social en el diseño de programas, no puede sorprender que él o ella sean discriminados en el acceso a los programas y a las instituciones que controlan la operación de los mercados de trabajo.

El segundo tema que me impresiona de estas ponencias es que ellas reflejan un avance significativo en nuestro entendimiento de quiénes son los excluidos en Latinoamérica. Los grupos o sectores sociales excluidos pueden ser múltiples, pero son dos grupos amplios los que se observan de una forma más intensa. Uno es el grupo de los indígenas, y el otro, en algunos países, es el conformado por gente con ascendencia africana –los afrolatinos. Esto no quiere decir que no hayan otras líneas de exclusión, tales como sexo, edad o religión en algunos países. Lo que sí parece querer decir, es que las diferencias étnicas y raciales se encuentran entre los factores más evidentes de la exclusión social.

Los estudios sobre pobreza en la región muestran que la incidencia de la pobreza entre los grupos indígenas es aproximadamente del 80%, es decir, cerca de 32 millones de personas, lo que representa una proporción

muy grande comparada con el promedio de la región que es de un 30%. En la ponencia de Adolfo Figueroa –un economista que ha estado intentando llenar activamente la brecha entre la investigación de los economistas y la de otros científicos sociales– hay cifras alarmantes tomadas de diversos estudios que indican que la incidencia de la pobreza entre las poblaciones indígenas de Guatemala es del 87% contra un 54% de la población no indígena; en México, 81% contra 18%, en Perú, 79% contra 50%; y en Bolivia, 64% contra 48%. De la misma forma, una reciente Evaluación de la Pobreza en Panamá, realizada por el Banco Mundial, muestra que cerca del 95% de la población indígena en ese país es pobre, y que el 86% es extremadamente pobre. Finalmente, evidencias de trabajos recientes en el Perú indican que a pesar de los altos índices de crecimiento recientes, la situación de la población indígena no ha mejorado en forma significativa.

Cuando observamos las pocas cifras existentes relacionadas con el acceso a los servicios públicos según origen étnico, nos encontramos con hallazgos similares. La escolaridad de los grupos indígenas en Bolivia es de menos de un tercio de la de los grupos no indígenas. Igualmente, son obvias las diferencias en la participación política de las poblaciones indígenas a través de la región. La participación en los órganos de elección popular –para no decir gabinetes o similares– es funesta, o simplemente no existe, en la mayoría de los países de la región.

Estos hechos no pueden ser atribuidos a factores económicos casuales en una población que de otra manera sería homogénea, una población que sería discriminada solo por medios económicos. Así es que parece importante construir un marco coherente que ayude a explicar la persistencia de los altos índices de desigualdad y pobreza en países que excluyen poblaciones, como las indígenas. El reducido acceso de los grupos excluidos a la escolaridad y los servicios de salud explica en parte la baja capacidad futura de aprendizaje, los menores salarios y la limitada participación política. El bajo acceso a la escolaridad, a su vez, también puede ser explicado por la baja participación política, la pobreza de los padres y una total discriminación en el mercado de trabajo.

¿Pero qué pasa con los otros países, aquellos en que las poblaciones indígenas no son las únicas excluidas? En este aspecto, encontré una ponencia muy interesante, preparada por Nelson da Silva en el Brasil, la cual presenta evidencia muy fuerte de que algo muy similar ocurre con las familias negras del Brasil. Aquí, los índices de pobreza entre los negros y mestizos son el doble de magnitud que los de familias blancas. El analfabetismo entre los blancos es cerca del 5%, pero es de 14% en otras razas, y la diferencia en educación completada es de más de 11 años. De la misma manera, las ponencias sobre Chile presentan un excelente análisis acerca de cómo juventud y género interactúan con otros factores socioeconómicos y

culturales para generar exclusión en un contexto de crecimiento económico sostenido.

Pienso que es estimulante ver este intento riguroso de integrar la perspectiva de la exclusión con el análisis tradicional de la pobreza, un análisis de la pobreza que los economistas han venido haciendo en el Banco Mundial y en otros lugares. Sin embargo, creo que todavía tenemos un largo camino por recorrer. Creo que hay al menos tres áreas donde se requiere más trabajo. Una de ellas es desarrollar más construcciones teóricas, como la que se vislumbra en la ponencia de Adolfo Figueroa. Sería útil seguir desarrollando este tipo de modelos para mostrar cómo interactúan estos factores y cómo determinan resultados sociales y económicos. Quizás sea todavía más importante el intento de medir la exclusión social. Buenas mediciones de la exclusión son importantes. Y, finalmente, se necesita realizar más trabajo analítico y empírico sobre las formas en que estos factores se interrelacionan con los factores económicos en la determinación de la pobreza y la distribución de ingresos.

Creo que este es un camino prometedor para el Banco Mundial, y que realmente deberíamos seguir desarrollando. Creo que nuestros principales documentos, como el de las Estrategias de Asistencia a Países, tanto como nuestro programa de trabajo en la región, necesitan reconocer el tema de la exclusión social y que debemos darle la debida relevancia al concepto. Después de todo, nuestro objetivo final en el Banco Mundial es la reducción de la pobreza. De manera que si estos grupos excluidos no solo son grupos de los más pobres sino que probablemente seguirán siéndolo, debido a su exclusión a través de mecanismos distintos a los factores puramente económicos, entonces tendríamos que tener un enfoque especial, y programas especiales diseñados para atender estos asuntos.

Para finalizar, me gustaría felicitar por esta iniciativa a mis colegas del Departamento de Desarrollo Social y Ambiental Sustentable y Reducción de la Pobreza, y del Departamento de Desarrollo Económico, así como a nuestros ponentes invitados, y deseo motivarlos a continuar en este fructífero camino.

INTRODUCCIÓN

POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ESTANISLAO GACITÚA
CON SHELTON H. DAVIS

Inicialmente el concepto de exclusión social se utilizó en Europa, primero en Francia, Italia y los países nórdicos para hacer referencia a los nuevos problemas sociales y económicos asociados a la globalización, como el empleo precario y el subempleo, la inserción económica, política y cultural de los inmigrantes o la desintegración social producto de diferencias étnicas. Específicamente, se definía exclusión social como los mecanismos a través de los cuales personas y grupos son despojados de la participación y titularidad de los derechos sociales, o como un proceso que excluye a una parte de la población del disfrute de las oportunidades económicas y sociales¹. En ese contexto, la noción de exclusión social se presentaba más amplia que el concepto de pobreza ya que representa un fenómeno que corresponde a la exclusión de los mercados, pero también de las instituciones sociales y culturales. Sin embargo, también se indicaba que era un concepto complementario ya que permite tratar aspectos asociados a la pobreza que no derivan de la carencia de ingresos².

Simultáneamente, la Organización Internacional del Trabajo ha venido desarrollando un amplio programa sobre exclusión social. La OIT ha utilizado la exclusión social como un fenómeno multidimensional de segundo orden que involucra tres dimensiones: (i) económica; (ii) política y (iii) cultura, que se acumulan para dificultar la capacidad de grupos sociales e individuos para cambiar su posición (en términos de ingresos y jerarquía social) en la sociedad³.

-
1. Véanse los documentos de la Comisión Europea "Vers une Europe des Solidarités: Intensifier la lutte contre l'exclusion sociale, promouvoir l'intégration". Bruxelles 1992; también el Libro Verde (1993), la sección sobre política social.
 2. Consultar al respecto el reporte de la Comisión Europea "Eurostat's work program on poverty and social exclusion -State of the Art" documento presentado en Lisboa (1997) en el Seminario sobre Social Exclusion: Non-Monetary issues.
 3. Para una visión detallada del trabajo de la OIT al respecto, véanse los reportes ILO/IILS "Social Exclusion in Latin America" (1995) y "Social Exclusion and Anti-poverty Strategies" (1996) International Institute for Labour Studies and United Nations Development Program, Geneva International Institute of Labour Studies.

En América Latina, el concepto de exclusión ha sido utilizado con algunas variaciones en diferentes contextos para explicar los fenómenos de marginalidad y pobreza que se observan en el continente. Sin embargo, una de las limitaciones encontradas por los distintos autores ha sido que no existe un marco teórico como tampoco los instrumentos metodológicos apropiados al contexto latinoamericano. Más bien lo que se encuentra es una serie de explicaciones aisladas de cada una de las dimensiones o factores que intervienen en la generación de la marginalidad desigualdad y pobreza⁴.

La noción de exclusión social hace referencia a un conjunto de procesos que contribuyen a aumentar la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales frente a factores de riesgo que pueden llevarlos a una situación de pobreza y vulnerabilidad social. La exclusión social se puede definir como la imposibilidad de un sujeto o grupo social para participar efectivamente a nivel económico, social, cultural, político e institucional. El concepto de exclusión social incluye al menos tres dimensiones: (i) económica, en términos de privación material y acceso a mercados y servicios que garanticen las necesidades básicas; (ii) política e institucional, en cuanto a carencia de derechos civiles y políticos que garanticen la participación ciudadana y; (iii) sociocultural, referida al desconocimiento de las identidades y particularidades de género, generacionales, étnicas, religiosas o las preferencias o tendencias de ciertos individuos y grupos sociales.

En este contexto, la exclusión social se puede representar como la acumulación en el tiempo y el espacio de riesgos específicos que dificultan o impiden la realización de ciertos derechos (civiles, económicos, sociales, culturales y políticos) y la integración del grupo social afectado con su medio o la sociedad. La dimensión temporal indica que la exclusión es el resultado de un proceso en el tiempo. Esto es, la evolución y acumulación de factores riesgo en circunstancias históricas particulares. Lo anterior necesariamente nos lleva a la consideración de la dimensión espacial o territorial, ya que la exclusión de ciertos grupos se hace posible y se manifiesta en tiempos y espacios determinados. Al respecto, el ámbito territorial no solo se refiere a que la expresión de la exclusión ocurre en un espacio determinado, sino también a que existen fenómenos espaciales que se constituyen en factores de riesgo, generadores de exclusión. El reparto espacial de la población en riesgo de exclusión responde a la interacción de múltiples factores (como son la integración a mercados, sistemas de producción,

4. Como se indicó en la nota anterior, la OIT (Op. Cit) desde inicios de los 90 ha venido aplicando y adaptando el concepto de exclusión social al contexto regional a través de estudios de casos. Por otra parte, FLACSO-Costa Rica, en colaboración con la Universidad de Utrecht han desarrollado un trabajo que culminó con la publicación del libro *Pobreza, Exclusión y Política Social*, (1997) Rafael Menjivar, Dirk Kruijt y Liette van Vucht Tijssen (Eds.). Más recientemente y como resultado de un trabajo iniciado con el Banco Mundial, SIEMPRO (Argentina) ha desarrollado con el apoyo del programa MOST de UNESCO un "observatorio" de Desigualdad y Exclusión Social.

patrones de asentamiento, etc.) que en definitiva se articulan en un territorio determinado⁵.

Al mismo tiempo, el concepto también contiene una dimensión objetiva y otra subjetiva, en cuanto considera tanto las condiciones efectivas en que se encuentran los sujetos como también la percepción que estos tienen de dicha situación. Por una parte, la exclusión permite identificar factores de riesgo objetivos, como pueden ser la ubicación espacial, la dificultad o imposibilidad de acceder al mercado laboral, o la falta de dominio de un idioma. Por otra parte, el enfoque de la exclusión social introduce al análisis la construcción social que hacen los sujetos referente a esos factores tanto en cuanto a cómo ellos se perciben a sí mismos como a los mecanismos de acción que ponen en marcha basados en esa interpretación del factor de riesgo⁶.

Conceptualmente la perspectiva de la exclusión social representa un modelo multidimensional y procesual para el entendimiento de los distintos factores que contribuyen a la generación de pobreza y desigualdad social. En ese sentido, el marco analítico de la exclusión social permite vincular procesos de acumulación de riesgos (económicos, sociales, culturales, políticos e institucionales) en una formación social determinada. Dado lo anterior, la exclusión social está definida por los mecanismos institucionales y procesos que determinan que ciertos sectores sociales no tengan las mismas oportunidades de integración que otros.

La observación previa tiene una consecuencia de orden metodológico muy importante ya que permite visualizar las fortalezas y debilidades que tiene la noción de exclusión social. Metodológicamente, el marco analítico derivado de la exclusión social se concentra en los procesos y no solamente en los resultados o situación de deprivación que experimentan los sujetos sociales. Es decir, el análisis enfatiza el entendimiento de los mecanismos que generan exclusión. Esto quiere decir que la exclusión social, más que representar un estado, refleja un proceso que puede llevar a distintos resultados (pobreza, desigualdad, marginalidad).

5. Véase al respecto la discusión sobre regímenes de riesgo y territorialidad en Krinsky and Golding (Eds.) *Social Theories of Risk*. Westport: Praeger, 1992. Otro ejemplo de la dimensión territorial de la exclusión social se encuentra en el análisis de los fenómenos catastróficos y la diferente vulnerabilidad espacial de distintos grupos sociales. Al respecto, consultar Blaikie, Cannon, Davis y Wisner (1996) estudio sobre Vulnerabilidad. El Entorno Social, Político y Económico de los Desastres. Bogotá, Colombia: La Red. También, véase el trabajo de Rubén Katzman (1999) sobre "Segregación residencial y desigualdades sociales en Montevideo". Cuaderno No 2, Observatorio de la desigualdad y la exclusión social. Buenos Aires: SIEMPRO/MOST-UNESCO

6. Véase al respecto en este volumen el trabajo de Clert en donde se discute la importancia de la apariencia física como un factor de riesgo, la interpretación que hacen de dicho fenómeno los sujetos y su reacción ante dicho proceso de discriminación. Tan importante como la incorporación de una nueva variable (la percepción de los sujetos) en el modelo explicativo, es la contribución que hace dicha percepción al entendimiento mismo del fenómeno. Es decir, la inclusión en el análisis de la percepción de los sujetos tiene una función exploratoria por cuanto hace emerger significados que están ausentes desde la perspectiva del observador externo, tiene una función analítica ya que permite visualizar relaciones y procesos y, finalmente, tiene una función explicativa toda vez que ayuda a entender cómo los sujetos reaccionan frente a ciertos fenómenos.

La perspectiva de la exclusión social lleva a la definición de un modelo multidimensional, que permite entender con mayor claridad las relaciones e interacciones entre diversos factores y el papel que juegan los actores sociales en la generación de dicho resultado. Esta es la gran ventaja de la noción de exclusión. Sin embargo, al mismo tiempo, esa misma característica apunta a las debilidades metodológicas de la perspectiva. En primer lugar, resulta difícil establecer claramente las relaciones entre las distintas dimensiones o factores. Al respecto, es necesario avanzar en la definición de los modelos teóricos que permitan establecer dichas relaciones. En segundo lugar, también resulta difícil medir y evaluar el impacto que cada factor puede tener en el resultado final, por lo que es crucial avanzar en la definición operacional y medición del impacto que pueden tener los distintos factores en juego.

Desde el punto de vista político, la introducción de la perspectiva de la exclusión social tiene un valor muy importante, precisamente porque se concentra en los procesos institucionales y no solo sus resultados concretos, como la persistencia de la pobreza e inequidad. En términos muy simples, la fuerza del enfoque de exclusión social consiste en que a partir del entendimiento de los factores de riesgo y, procesos institucionales que desencadenan y mantienen una situación de vulnerabilidad, permite pensar una matriz de políticas tendientes a intervenir en las causas que impiden la inclusión social. Al mismo tiempo, el enfoque de exclusión social toma en cuenta la capacidad transformadora de los sujetos sociales. Es decir, considera la capacidad de aquellos que han llegado a una situación de exclusión para desarrollar acciones que les permitan recobrar o acceder a los derechos que los definen como ciudadanos.

Dada la persistencia y heterogeneidad de la pobreza en la región de América Latina y el Caribe, tanto científicos sociales y técnicos como administradores han comenzado a utilizar el concepto de exclusión social para explicar los procesos que generan pobreza y desigualdad en la región⁷. En ese contexto, se ha venido desarrollando un diálogo y colaboración crecientes entre especialistas del Banco Mundial y de la región en torno a la utilidad y aplicación del concepto de exclusión social. Con objeto de avanzar en la discusión conceptual y metodológica necesaria para hacer del concepto de exclusión social un instrumento operacional más relevante,

7. Para casos específicos de la aplicación de la perspectiva de exclusión social en el diagnóstico y elaboración de propuestas de política, véase: Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Eds.), Todos Entrán. Propuesta Para Sociedades Incluyentes. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Colombia: Santillana, 1998. Carpio, Jorge e Irene Novacovsky (Comp.) De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales Buenos Aires, Argentina: SIEMPRO-FLACSO, 1999; Figueroa Adolfo, Teófilo Altamirano and Denis Sulmont. "Social exclusion and inequality in Perú". International Institute for Labour Studies - United Nations Development Programme, 1996; Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, La Pobreza en Chile, Santiago, Chile, 1998. Clert, Carine "El enfoque de exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina" en Pensamiento Iberoamericano, Revista de Economía Política, 31:425-436, 1997.

tanto desde el punto de vista analítico como propositivo, el Banco comisionó una serie de trabajos de investigación a destacados investigadores de la región. Los trabajos fueron presentados en un taller técnico sobre Exclusión Social y Pobreza en América Latina y el Caribe, convocado conjuntamente por las unidades de Desarrollo Social y Medioambiental Sustentable (LCSES) y Manejo Económico y Reducción de Pobreza (LCSPR). En el taller, realizado los días 27 y 28 de mayo de 1999, en Washington, DC, participó un grupo interdisciplinario de expertos de la región y del Banco Mundial que ha estado trabajando en asuntos relacionados con la superación de la pobreza y la exclusión social.

Esta publicación reúne los trabajos presentados en el taller. Desde su presentación inicial se ha dado un largo proceso de diálogo entre los autores y el equipo del Banco. Esta publicación refleja los resultados de dicha búsqueda, representa un paso más en la definición de un marco conceptual y metodológico que nos permita avanzar en el entendimiento de los procesos que causan pobreza y exclusión social y, en la elaboración de instrumentos de política tendientes a su superación.

Los siete trabajos que siguen a esta introducción exploran desde distintas disciplinas (economía, antropología, sociología, ciencias políticas, ciencias jurídicas) la noción de exclusión social en el contexto de América Latina y el Caribe. Todos los trabajos parten de una pregunta común referida a la aplicabilidad de la perspectiva de exclusión social para el entendimiento de los fenómenos de pobreza, es inequidad y marginalidad prevalentes en la región. Es decir, qué elementos analíticos adicionales trae como beneficio la perspectiva y cuáles son las implicancias en términos del diseño y evaluación de políticas que se desprenden de su utilización. A partir de dicha pregunta básica, cada uno de los trabajos desarrolla una propuesta conceptual y metodológica y presenta antecedentes que permiten visualizar, ya sea en términos de modelo de sociedad o de casos específicos, la aplicación de dicha propuesta analítica tanto en la identificación y caracterización de la situación de exclusión social a que se refieren, como también en la evaluación de instrumentos para una política social inclusiva.

Si bien todos concluyen en la relevancia y necesidad de adoptar la perspectiva de la exclusión social como un instrumento analítico-propositivo, también indican la necesidad de avanzar en la definición de un marco conceptual más desarrollado y en la elaboración de metodologías (modelos, variables, instrumentos de medición) que permitan "mapear" con más precisión las relaciones que existen entre las distintas dimensiones, sus interacciones y el peso específico que tiene cada una de estas en la generación de procesos excluyentes. Solo así, recapitulan los autores, será posible utilizar plenamente el marco analítico de la exclusión social en el diseño y evaluación de políticas sociales inclusivas.

En el primer trabajo, Adolfo Figueroa propone un modelo para analizar y entender la persistencia de la desigualdad en la región, basado en el concepto de exclusión social. Figueroa parte preguntándose por qué existen desigualdades en nuestras sociedades y cómo se explica su persistencia en el tiempo. Para responder, Figueroa desarrolla un modelo analítico en el que los individuos participan en el proceso económico con una dotación desigual de tres tipos de bienes: (i) económicos, (ii) políticos y (iii) culturales y, que existe una jerarquía de mercados, con los mercados de trabajo, de crédito y de seguros jugando un papel esencial en la generación y reproducción de la desigualdad.

Esta predicción básica es confrontada con los datos empíricos de Latinoamérica, utilizando la situación de los grupos indígenas como un indicador del acceso desigual a bienes y la participación subordinada en los mercados. Figueroa concluye que la evidencia latinoamericana es consistente con las predicciones que indican que la exclusión social es el rasgo particular del modelo de sociedad y desarrollo hoy en día dominante. Finalmente, desde el punto de vista metodológico, señala que la exclusión social se refiere a los mecanismos que generan pobreza, siendo esta la variable endógena; y la exclusión las variables exógenas. Razón por la cual la pobreza debe ser analizada como función de la exclusión social para poder explicar sus orígenes y para diseñar políticas para reducirla.

Carlos Sojo nos lleva a analizar las características de la exclusión social en su dimensión política-institucional. El punto de partida es un marco conceptual en el cual se vincula la problemática de la exclusión a los derechos y la cuestión de la ciudadanía, la participación en los mercados con el marco institucional que posibilita la integración social. En ese sentido, Sojo analiza en el contexto latinoamericano factores socio-políticos y culturales que ilustran cómo los procesos de exclusión social se refieren a las tendencias negativas en la transformación de los regímenes institucionales que limitan o desestimulan la posibilidad del ejercicio ciudadano pleno, de los derechos políticos y civiles elementales.

A nivel conceptual, Sojo argumenta que la utilización del prisma de la exclusión social permite entender los fenómenos de desigualdad social y sus implicaciones sociopolíticas ya que: (i) es sensible a la observación de carencias materiales y simbólicas; (ii) responde a las especificidades históricas y a la dinámica de los antagonismos sociales y (iii) genera una visión heterogénea no dualista de la desigualdad social. En forma similar a lo que plantea Figueroa, Sojo también enfatiza que la perspectiva de la exclusión social muestra el proceso que la genera y no el dato que indica una desventaja social relativa. Comprendida entonces como la sumatoria de los procesos institucionales y prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de ciertos derechos, Sojo concluye que la noción de exclusión resulta

esencial para el diseño de una política de integración social ya que permite identificar formas y prácticas institucionales que generan exclusión y desarrollar los mecanismos que permitan superarla, aun cuando las desigualdades puedan persistir.

En el tercer artículo, Jaime Ordóñez continúa desarrollando a nivel conceptual la relación entre derechos (civiles, políticos, económicos, sociales y culturales), exclusión social y el rol del Estado. Ordóñez argumenta que la carencia de esos derechos indica una situación de exclusión, y representa un parámetro para definir la cuestión de los umbrales de ciudadanía y el papel que le cabe al Estado en asegurar dichos derechos. Utilizando dicho marco, Ordóñez avanza en la discusión de indicadores que permitan verificar la ausencia o disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales y concluye que en la actualidad no se cuenta con indicadores apropiados y que es necesario definirlos con mayor precisión conceptual y metodológica.

El trabajo de Ordóñez representa una propuesta para avanzar en la definición de políticas de Estado tendientes al establecimiento de mecanismos institucionales que permitan en lo fundamental asegurar los mínimos exigibles referidos a los derechos económicos, sociales y culturales. La conclusión básica a que apunta el trabajo de Ordóñez es el rescate o valoración del rol del Estado como gestor de política y garante de la equidad. Al respecto, señala que, a diferencia de lo que ocurre con los derechos civiles y políticos, en el caso de los derechos económicos sociales y culturales se requiere con frecuencia una acción decisiva del Estado para su protección y desarrollo, las cuales corresponden generalmente a los programas de inversión social universal. Desde luego, las circunstancias de cada país definirán las características de este proceso y de las políticas públicas que se implementen. Sin embargo, previene Ordóñez, para que las políticas tendientes a garantizar los derechos como una forma de expresión de la ciudadanía logren su objetivo, es esencial contar con una fuerte inversión social en el ámbito de las capacidades sociales; es decir, en la generación de sujetos sociales capaces de exigir sus derechos ciudadanos.

El cuarto trabajo sobre exclusión social en el Caribe, preparado por Michel-Rolph Trouillot, representa una transición desde una perspectiva de modelos analíticos y propositivos generales a estudios de casos en los cuales se utiliza el marco de la exclusión social. Trouillot utiliza el concepto de exclusión social para esclarecer algunos procesos estructurales que hacen que ciertos grupos en la región del Caribe se mantengan en una desventaja relativa.

A nivel conceptual el trabajo distingue tres dimensiones de exclusión: (i) socioeconómica; (ii) sociocultural; e (iii) institucional. Estas dimensiones son utilizadas más como recursos heurísticos que como dominios independientes, formas de mirar procesos intermediarios y acumulativos.

En la misma línea de lo planteado por Sojo, aquí los elementos que entran en la ecuación de la exclusión no están vinculados en causalidades lineales sino en un proceso complejo de influencia recíproca. El fenómeno económico juega un papel en las otras dos dimensiones y viceversa. Cada una de las dimensiones, así como todo el proceso generalizado de exclusión social, se analizan a través de una causalidad circular. Esto significa, como también lo señala Figueroa, que no se pueden separar claramente los factores económicos, socioculturales y políticos de la exclusión social. Dado lo anterior, Trouillot propone que las políticas de Estado tanto para reducir o revertir la exclusión deberían focalizarse en las articulaciones o interacciones que ocurren entre los distintos factores o dimensiones conducentes a situaciones de exclusión social.

Analizando la experiencia del Caribe, Trouillot expone los mecanismos de exclusión que han operado en las tres dimensiones identificadas, haciendo especial énfasis en los aspectos institucionales y políticos y demostrando cómo estos han operado en los distintos contextos nacionales. Al mismo tiempo, se van dando ejemplos de políticas de Estado para demostrar cómo (a pesar de ciertos éxitos, como por ejemplo en educación) la carencia de una política institucional (articulada) ha reproducido los mecanismos de exclusión a través del tiempo. Finalmente, el trabajo concluye al respecto que si bien los instrumentos de política deben ser enfocados a componentes específicos, todas las intervenciones deberían considerar, en su diseño, las potenciales interacciones entre los diferentes factores que generan exclusión social.

El artículo de Nelson Do Valle Silva nos presenta el caso de la exclusión racial en Brasil. A partir de un detallado análisis de los fenómenos de adscripción e identificación racial, Do Valle Silva va analizando, con apoyo de gran cantidad de datos, los mecanismos de discriminación racial en la sociedad brasilera, desde acceso a servicios, participación en los mercados de trabajo, patrones de asentamiento, a prácticas de matrimonio interracial. Contrario a lo que la ideología de la democracia racial predominante en Brasil sugiere, el trabajo va develando las fuertes diferencias raciales que existen y los mecanismos que operan en su génesis. Por un lado, existen mecanismos institucionales de exclusión y, por otro lado, a nivel de relaciones interpersonales la interacción entre los grupos raciales es intensa y no conflictiva, envolviendo un nivel relativamente elevado de mestizaje.

Un elemento central que surge del trabajo de Do Valle Silva es que la exclusión social no se puede equiparar o reducir a instancias de discriminación –en cuyo caso no se requeriría de ningún nuevo concepto. Más bien, la exclusión basada en la identidad racial es fluida, relacional y socialmente determinada por un sistema institucional que se apoya en la legitimación de la asimetría de tratamiento a partir de clases sociales.

Sobre ese telón de fondo, Do Valle Silva discute finalmente las políticas de combate al racismo y concluye que existe una necesaria complementariedad entre los instrumentos de acción afirmativa y aquellos que optan por políticas universales ya que en el caso de Brasil, es extremadamente complejo, si no imposible, definir quién hace parte – y, sobre todo, quién no hace parte – del grupo a ser favorecido, lo que es consistente con la idea de políticas tendientes a la reafirmación de los derechos económicos, sociales y culturales, esenciales para alcanzar la situación de ciudadanía plena indicada por Ordóñez como la frontera de la exclusión.

Los dos casos que siguen a continuación se refieren a Chile. Ambos utilizan la perspectiva de la exclusión social para explicar como en un contexto de sostenido crecimiento económico y de reducción significativa de la pobreza, se ha consolidado una significativa desigualdad entre los sectores de mayores y menores recursos⁸. Los casos de Chile ilustran lo que señalara Guillermo Perry en su prólogo, que pese al crecimiento económico, hay barreras (más allá del acceso a ingresos) que impiden en la sociedad a ciertos sectores sociales acceder a mecanismos de integración social.

Carolina Tohá presenta un detallado estudio sectorial sobre jóvenes y exclusión social en Chile. Primeramente, Tohá hace un exhaustivo análisis de la situación de los jóvenes desde el punto de vista educacional, laboral, político y cultural. Tohá sostiene que para los jóvenes más allá de no tener acceso a ciertos derechos (políticos, civiles, económicos, sociales y culturales), la exclusión social significa el poder transitar con autonomía en todos esos ámbitos. A consecuencia de lo anterior, se encuentra una juventud que no comparte una identidad común debido en parte a las fuertes diferencias que existen entre ellos en los ámbitos antes mencionados y que, además, tiene serias dificultades para construir redes sociales que le faciliten el tránsito a la vida adulta.

Luego, la autora resume críticamente las políticas desarrolladas por el gobierno de Chile en los últimos años para producir integración social juvenil, deteniéndose especialmente en el ámbito educacional y de la capacitación laboral. A este nivel señala que los programas implementados han apostado a producir un proceso gradual de inserción. Así han logrado resultados diversos ya que si bien pueden haber mejorado la llegada y calidad de ciertos servicios a ciertos grupos de jóvenes, la limitada pertinencia de los programas ha derivado en un limitado impacto en cuanto a equidad y sustentabilidad social e institucional se refiere.

8. De acuerdo con antecedentes provenientes de MIDEPLAN y el Banco Mundial, la distribución del ingreso entre 1990 y 1998 ha permanecido igualmente concentrada o ha empeorado (como lo indica un coeficiente de Gini de 0,58) lo que pone a Chile entre los países con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en la región. Al respecto, ver los resultados de la encuesta CASEN 1996 en el informe sobre Ingreso y Pobreza (1998), de la División Social de MIDEPLAN el reporte del Banco Mundial (1997) "Chile Poverty and Income Distribution in a High Growth Economy 1987 - 1995 (Vols. 1 & 2).

En las conclusiones Tohá presenta lo que ella identifica como las principales causas de exclusión social juvenil que arrojan los antecedentes presentados en el estudio y con base en ello concluye que en Chile no ha habido una política pública que apunte a dar un salto cualitativo que permita afrontar en forma articulada los mecanismos que impiden la integración social de los jóvenes en los ámbitos examinados (socioeconómico, político y cultural). Solo así, propone, se podría generar el umbral mínimo que otorgaría las condiciones que les permitan tomar decisiones sobre su vida y sobre la sociedad en que viven y llegar a tener ciudadanía plena.

A continuación, el trabajo de Carine Clert es un interesante estudio de caso sobre exclusión social y género en la comuna de Huechuraba en el sector norte de Santiago. El estudio de Clert analiza a nivel micro social cómo operan los mecanismos de exclusión y la percepción que tienen los sujetos de dicha situación y de los impactos de algunos instrumentos de política social. A nivel conceptual, el trabajo de Clert apunta a establecer cuál es la especificidad de la perspectiva de la exclusión social, argumentando que esta se refiere a la capacidad de analizar instituciones y agentes en forma dinámica. En otras palabras, la fuerza analítica de la perspectiva radica en que vincula procesos y prácticas sociales que determinan, habilitan o restringen el acceso de sujetos sociales a diversos bienes materiales y simbólicos.

Los resultados del trabajo de campo presentan en forma concreta como operan los mecanismos de exclusión a nivel local. Para esto se examinan tanto antecedentes cuantitativos referidos al mercado laboral, capital humano, derechos civiles, el sistema judicial y recursos institucionales. De particular interés resulta la forma en que Clert combina la información cuantitativa con la percepción que tienen los sujetos de dichos fenómenos y sus implicaciones políticas. Finalmente, Clert concluye que las políticas sociales que han sido implementadas presentan una serie de problemas tanto conceptuales como operativos. A nivel conceptual-metodológico, Clert indica que la definición de instrumentos focalizados, por definición, deja fuera a sectores sociales que también experimentan exclusión ya que esta no es unidimensional (como ocurre con el caso de los programas focalizados). Por otra parte, desde el punto de vista operativo, Clert coincide con Tohá en que los instrumentos de focalización y los mecanismos de entrega de los servicios pueden verse desviados por prácticas excluyentes que restan pertinencia y efectividad a las políticas sociales que se han implementado.

Finalmente, en la sección de conclusiones se presentan las principales lecciones sugeridas por los autores en cuanto al valor analítico del concepto de exclusión y sus repercusiones para el diseño e implementación de políticas sociales. En torno a la validez y utilidad de la perspectiva, se concluye que aporta una mirada integral acerca de la situación de un determinado grupo social y, por lo tanto permite ver cosas que otro tipo de

aproximaciones no contemplan. En primer lugar, establece un contexto, el de los derechos y los umbrales sociales mínimos en el cual analizar las políticas sociales. En segundo lugar, contribuye a colocar a los sujetos en el centro de las intervenciones y, por tanto a tener una visión más integral ya que pone en evidencia los procesos que conducen a los sujetos a empobrecerse o les impiden participar en igualdad de condiciones en la sociedad. Desde el punto de vista de diseño de políticas, se concluye que la utilización del concepto de exclusión social es de gran utilidad ya que tiene como punto focal la articulación de los distintos elementos que impiden la integración social de los sujetos, por lo que permite diseñar y priorizar acciones que apunten a disminuir la vulnerabilidad y aumentar la participación de los grupos sociales más afectados.

LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN*

ADOLFO FIGUEROA

¿Por qué los países varían en su grado de desigualdad? La respuesta a esta pregunta ha provenído, generalmente, de la literatura económica sobre crecimiento y distribución. Algunos economistas enfatizaron el vínculo desde el producto a la distribución (Kuznets 1955), y otros de la distribución al crecimiento (Lewis, 1954; Kaldor, 1957). Sin embargo, estos vínculos tienen un defecto teórico; producción y distribución son variables endógenas en las conocidas teorías del equilibrio general (neoclásica, clásica y keynesiana).

Aun si estas hipótesis pudieran ser generadas por un sistema teórico, la evidencia empírica es estadísticamente débil. Un reciente artículo de Furman y Stiglitz (1998) muestra que hay muy poca evidencia sobre la relación estadística entre desigualdad y crecimiento (o niveles de ingreso), ya sea de datos de series cronológicas o información cruzada. Su conclusión se basa fundamentalmente en un nuevo conjunto internacional de datos compilados por el Banco Mundial, al cual caracterizan como “el más comprensivo y más cuidadosamente construido” (p. 226).

De acuerdo con ese conjunto de datos, países con niveles similares de ingresos muestran diferencias significativas en sus grados de desigualdad. Este es claramente el caso de los países del Tercer Mundo. Por ejemplo, América Latina aparece como la región con el más alto grado de desigualdad de ingresos en el mundo. La región ha mantenido esta posición desde la década de 1950 (Deininger y Squire, 1996).

¿Por qué los países del Tercer Mundo o las regiones varían en desigualdad? El objetivo de este artículo es desarrollar un marco teórico que intenta explicar tales diferencias. La idea básica consiste en examinar el rol que las condiciones iniciales juegan en el proceso de crecimiento y distribución.

* Esta es la versión revisada de una ponencia presentada en el taller del Banco Mundial sobre “Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en Latinoamérica y el Caribe”, realizado el 26 y 27 de mayo de 1999. Deseo agradecer a los participantes del taller por sus valiosos comentarios, los que me fueron de mucha ayuda. Estoy especialmente agradecido de Estanislao Gacitúa y de un árbitro anónimo, por sus fructíferos comentarios.

Algunos países “nacieron” con más desigualdad, más heterogéneos que otros. Las teorías comunes han hecho abstracción de este factor. Estas teorías han asumido sociedades donde todos los individuos son homogéneos en todo aspecto, excepto en su dotación de activos económicos. Ningún otro bien puede existir en la economía. Aquí se abandona este supuesto, y se construye una sociedad abstracta, heterogénea, a la que denomino la economía Sigma.

El documento se organiza de la siguiente manera. La construcción teórica se presenta en las secciones 1 a 3. La sección 4 contiene verificación empírica de algunas de las predicciones de la teoría. Para este propósito se utilizan datos de los países latinoamericanos. El documento finaliza con una sección de conclusiones.

UNA SOCIEDAD HETEROGÉNEA

Sigma es una democracia capitalista. Las personas están dotadas de tres tipos de activos: económicos, políticos y culturales. Los activos económicos incluyen diversas formas del capital: físicas, financieras y humanas. Las formas física y financiera del capital están altamente concentradas en un grupo social, los capitalistas.

Los activos políticos se definen como la capacidad para ejercer derechos. De aquí se sigue que la ciudadanía es un activo político, el que da lugar a derechos y obligaciones. Debido a la desigualdad en la distribución de activos políticos, en la sociedad se crea una jerarquía de ciudadanos. Y como consecuencia, los grupos ubicados en los niveles más bajos de la jerarquía tienen un acceso relativamente limitado a los derechos económicos establecidos por la sociedad. Los derechos económicos toman la forma de bienes públicos, tales como educación, servicios de salud y sistemas de seguridad social.

Sigma es una sociedad multicultural. Los grupos varían en su cultura. Sin embargo, estas culturas distintas no tienen la misma valoración social. Están ordenadas en una jerarquía social de acuerdo con una valoración históricamente construida. Por ende, los grupos sociales están dotados de diferentes activos culturales, los que son valorizados de acuerdo con una jerarquía que atribuye un valor distinto a su cultura. Las características sujetas a valoración pueden incluir raza, lenguaje, género, religión, casta, origen regional y costumbres. Los activos culturales proporcionan a las personas, ya sea prestigio o estigma social, lo que conduce a la discriminación y segregación. Esta valoración desigual de los activos culturales implica la existencia de grupos con distinta posición social en la sociedad. En resumen, mientras que los activos económicos indican lo que una persona tiene, los activos políticos y culturales indican lo que una persona es.

Al revés de los activos económicos, los activos políticos y culturales son intangibles; no son negociables, y por ende no tienen valor en el mercado. No obstante, y como en el caso de los bienes económicos, sí pueden ser acumulados. La lucha por derechos civiles es el mecanismo por el cual los derechos políticos son acumulados. Es claro que los activos culturales también pueden ser acumulados por personas y grupos a través de la educación, la migración, la organización social y el matrimonio entre personas de distinta raza o entre parientes, entre otros.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA SIGMA PUEDEN SER RESUMIDAS POR EL SIGUIENTE CONJUNTO DE SUPUESTOS

Contexto institucional. Normas: Existe propiedad privada de los bienes económicos, y las personas pueden intercambiar los bienes sujetos a las normas del intercambio en el mercado y fuera de él. También existen normas formales e informales de discriminación y segregación en el acceso a los bienes culturales y políticos. Las organizaciones incluyen los hogares, las empresas capitalistas y al gobierno. El gobierno controla la oferta de dinero y de bienes públicos.

Racionalidad de los agentes. Los individuos se ajustan a la noción del Homo economicus. Buscan maximizar su propio bienestar material. Actúan persiguiendo el interés personal.

Relaciones del mercado. El sistema de mercado opera con mercados walrasianos y no walrasianos¹. Hay una sobrepoblación en el mercado laboral lo que significa que la tasa walrasiana de salarios está por debajo del ingreso de subsistencia del trabajador. Por esto, el mercado laboral no es walrasiano. No hay mercado para los servicios del capital físico; es decir, los propietarios no dan en arriendo su capital físico, y prefieren las utilidades en vez de rentas.

Condiciones iniciales. Los individuos están dotados con cantidades desiguales de bienes económicos, políticos y culturales. Los grupos más ricos tienen más de cada activo, o los más valiosos.

1. Un mercado es walrasiano cuando el precio de equilibrio clarifica el mercado, eliminando cualquier exceso de demanda o de oferta (como en el mercado de la papa). De aquí que el racionamiento de bienes de mercado opera a través de los precios. En contraste, un mercado no es walrasiano cuando el precio de equilibrio no clarifica el mercado. Este mercado opera con un racionamiento cuantitativo. Por eso, en este mercado la gente no puede realizar el intercambio de bienes en las cantidades que están dispuestos a intercambiar a los precios del mercado prevalecientes. Esto no ocurre en un mercado walrasiano.

UN MODELO DE LA ECONOMÍA SIGMA

Con el fin de deducir de esta teoría hipótesis empíricamente comprobables, se debe establecer un modelo de la economía Sigma. Hay cinco tipos de bienes en la economía: capital físico, capital humano (alta o baja calificación), bienes políticos y bienes culturales. Hay tres grupos sociales: los capitalistas y dos clases de trabajadores. Los capitalistas concentran la propiedad del capital físico. Los trabajadores con altos niveles de calificación serán llamados “trabajadores-y” y los de baja calificación serán llamados “trabajadores-z”. Los capitalistas y los trabajadores-y tienen la misma dotación de bienes políticos y culturales, pero estas son más bajas en el caso de los trabajadores-z. Las empresas capitalistas emplean trabajadores-y para producir el bien “B”, la única mercancía producida en esta economía. Hay sobrepoblación de trabajadores-y. La disponibilidad total de capital es insuficiente para emplear a toda la oferta de trabajo.

Los trabajadores-z están dotados de menores cantidades de todos los bienes. En particular, son trabajadores con poco capital humano para la tecnología utilizada en el sector capitalista. Por lo tanto, su provisión de capital humano no es adecuada para el empleo asalariado. No son empleables. No son parte de la oferta de trabajo en el mercado laboral; es decir, tienden a ser excluidos del mercado laboral. Las empresas capitalistas no pueden obtener ganancias al emplearlos, ya que habría que invertir mucho en su capacitación, mientras que al mismo tiempo hay una abundante oferta de trabajadores-y. Es la falta de lucro lo que está detrás de la exclusión total de los trabajadores-z del mercado laboral.

EL MERCADO LABORAL

Las empresas capitalistas procuran maximizar sus ganancias. Con el fin de lograr este objetivo, las empresas necesitan aplicar incentivos para extraer la óptima intensidad de trabajo de los trabajadores-y (Shapiro y Stiglitz, 1984; Bowles, 1985). Para hacer que la falta de trabajo sea más costosa para los trabajadores, la tasa de salarios del mercado tiene que ser más alta que el costo de oportunidad de los trabajadores. En la economía Sigma, este costo de oportunidad está dado por el ingreso que los trabajadores puedan lograr como productores auto-empleados en el sector de subsistencia. Se supone que la productividad marginal del trabajo en el sector de subsistencia está sujeta a retornos cada vez menores. Cuanto mayor la cantidad de trabajadores auto-empleados, menor el ingreso marginal en este sector, alternativamente, cuanto menor la cantidad de mano de obra en el sector de subsistencia, mayor será el ingreso marginal. Por lo tanto, cuando las empresas quieren emplear más trabajadores-y, manteniendo la

misma intensidad del trabajo, necesitan pagar mejores salarios porque el costo de oportunidad de los trabajadores aumenta.

En el plano salario-empleo, ahora habrá tres curvas, en vez de las tradicionales curvas de oferta y demanda en los textos sobre economía. La curva de demanda de trabajo muestra una pendiente negativa, la curva de oferta (dada por la curva de productividad marginal del trabajo en el sector de subsistencia) muestra una pendiente positiva, y la curva de extracción de esfuerzo (que yace por sobre la curva de productividad marginal del trabajo en el sector subsistencia-y) también muestra una pendiente positiva. El salario equilibrio se determina por la intersección de las curvas de demanda y extracción de esfuerzo. En esta tasa de salarios del mercado habrá exceso de oferta de trabajo. Este exceso no puede ser eliminado automáticamente por una caída en la tasa de salarios real. El mercado laboral no es como el mercado de la papa; no es un mercado walrasiano.

Como una solución “secundaria mejor”, los trabajadores que son excluidos del trabajo asalariado elegirán entre desempleo y auto-empleo. El trabajador evaluará la expectativa de salario –cuando enrolado en la actividad de buscar empleo (convirtiéndose en desempleado)– contra el ingreso seguro que puede lograr si es auto-empleado en el sector subsistencia. Si el salario esperado del trabajador es mayor, elegirá la búsqueda de trabajo; si el salario esperado es menor, elegirá el auto-empleo. Asumamos que el salario esperado es igual al salario del mercado multiplicado por la probabilidad de encontrar trabajo. Así, dada esta probabilidad, el salario esperado es una fracción del salario de mercado. Una vez que ya se conoce el salario, el salario esperado también queda determinado. Los trabajadores buscarán trabajos hasta que el salario esperado sea igual al costo de oportunidad en el sector subsistencia; es decir, hasta que sea igual a la productividad marginal del trabajo en el sector subsistencia. Entonces, la cantidad de trabajadores en el desempleo y auto-empleo también queda determinada. Los ingresos de los auto-empleados son más bajos que los salarios de mercado.

Los trabajadores-z son auto-empleados en unidades pequeñas de producción, en las cuales producen el bien B con una tecnología tradicional. Entonces, los trabajadores-z producen el bien B con menor productividad comparados a los trabajadores-y auto-empleados. En la economía Sigma hay dos sectores de subsistencia, uno para cada tipo de trabajador, con distintos niveles de productividad.

EL EQUILIBRIO GENERAL

El modelo de la economía Sigma presentado aquí tiene tres sectores: el capitalista, y dos sub-sectores –el sector subsistencia– y el sector

subsistencia-z - donde los trabajadores pueden obtener ingreso como productores auto-empleados. Tiene dos mercados, el laboral y mercancía B².

Dada la relación tecnológica (input - output) entre trabajo y producción de la mercancía B, resulta suficiente establecer las condiciones de equilibrio del mercado laboral para llegar al equilibrio general. Estas condiciones ya se mostraron arriba. Así, el mercado laboral determina el salario, el nivel de empleo y el exceso de oferta de trabajo-y. Dada esta solución en el mercado laboral, la distribución del exceso de trabajo entre el desempleo y auto-empleo también queda determinada, y lo mismo con respecto al ingreso medio en el sector subsistencia-y.

En el sector-z, los trabajadores procuran maximizar el producto total con el uso de toda su oferta laboral, la cual está dada. Debido a que no hay interacción entre el sector-z y el resto de la economía, la solución del equilibrio general es separable en el sector subsistencia-z con respecto al resto de la economía Sigma.

El equilibrio general se ilustra en la Figura 1. El producto por trabajador se mide en el eje vertical y el número de trabajadores en el eje horizontal. El número de trabajadores-y es igual al segmento OO', y O'Z es el número de trabajadores-z. MR representa la curva de productividad marginal del trabajo en el sector capitalista, mr es la curva de productividad marginal en el sector subsistencia-y (medida desde el origen O' hasta el origen O) y m'r' es la curva de productividad marginal en el sector de subsistencia-z. La curva E mide la curva de extracción de esfuerzo. El salario equilibrio (w°) se determina por la intersección entre la curva E y la curva MR, que también es la curva de demanda laboral. El exceso de oferta laboral es igual a AO'. Este salario determina al salario esperado w^e , el que, a su vez, determina la distribución del exceso de oferta laboral en desempleo (AB) y auto-empleo (BO'). El ingreso total en el sector capitalista es igual al área bajo la curva MC, el ingreso total en el sector subsistencia-y es igual al área bajo la curva m'F, y el ingreso total en el sector subsistencia-z es igual al área bajo la curva m'G. Su suma completa el ingreso nacional de equilibrio.

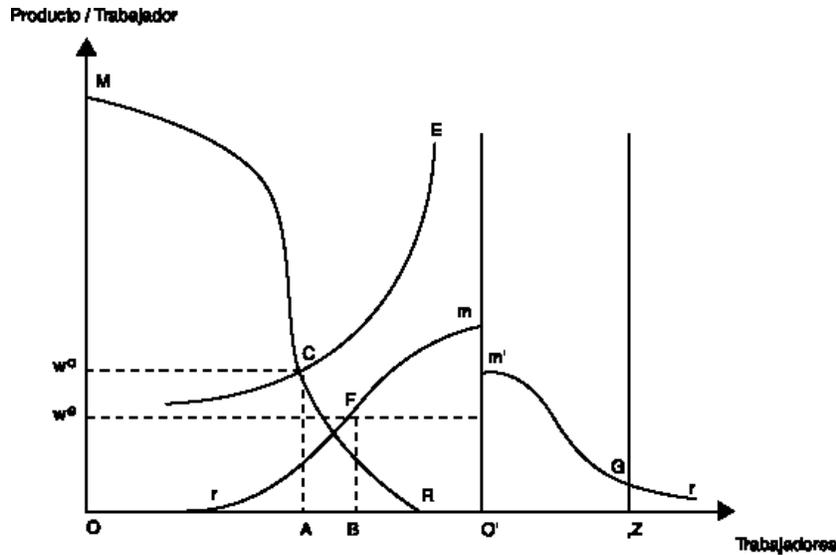
El ingreso nacional (Y) de equilibrio y su distribución pueden ser representados por la siguiente ecuación:

$$\begin{aligned} Y &= P + W + V_y + V_z \\ &= P + w D_y + v_y L_y + v_z L_z \end{aligned}$$

Las utilidades (P), la planilla de salario (W) y el ingreso total en los dos sectores de subsistencia (V_y y V_z) integrarán el ingreso nacional. Los ingresos del trabajo pueden ser desglosados en dos ingresos medios (w , v_y , v_z)

2. En lo que sigue, se pondrá énfasis en las relaciones entre el sector capitalista y los sectores de subsistencia a través del mercado laboral. De esta manera, y sin perder seguridad, podemos ignorar a otros mercados que son necesarios para establecer el equilibrio general en su conjunto.

Figura 1



y en cantidades empleadas de trabajadores en cada sector (D_y , L_y , L_z). La condición de equilibrio en el mercado laboral es $w > v_y$ y la exclusión social conduce a $w > v_y > v_z$. Los trabajadores-z constituirán el grupo más pobre de la sociedad. (Veáse Apéndice para una presentación formal de la solución del equilibrio general).

La estructura del ingreso nacional nos dice que en la economía Sigma hay diferentes fuentes de ingreso, que conducen a la desigualdad. Hay desigualdad entre capitalistas y trabajadores, pero también hay entre los trabajadores. No todos los trabajadores-y tienen los mismos ingresos; no todos los trabajadores-z tienen los mismos ingresos.

Las variables exógenas del sistema incluyen las reservas de capital y el conocimiento tecnológico, y también la distribución inicial de los bienes económicos políticos y culturales entre los individuos. Las políticas estatales y los impactos externos a la economía también son exógenos. Las variables endógenas incluyen el nivel del ingreso nacional y su distribución. Si las variables exógenas no cambian, los valores de equilibrio del ingreso nacional y su distribución se repetirán período tras período. Los cambios en las variables exógenas modificarán los valores de equilibrio de las variables endógenas en direcciones específicas, y se podrán lógicamente inferir predicciones empíricas desde este modelo teórico.

LA EXCLUSIÓN DE LOS MERCADOS DEL CRÉDITO Y DE LOS SEGUROS

El mercado laboral genera desigualdad entre los trabajadores-y. Los trabajadores-y que se encuentran excluidos del mercado laboral tienen las mismas calificaciones de aquellos que se encuentran incluidos; por lo tanto, ¿por qué los primeros tendrían que permanecer relativamente pobres? Para establecer una nueva empresa, o para incrementar la productividad en las unidades existentes del sector subsistencia, se requiere financiamiento. Debido a que los propietarios no dan en arriendo su capital, los trabajadores no pueden establecer empresas mediante el alquiler de capital. Tienen que comprar capital. Los trabajadores no tienen suficientes ahorros para financiar la acumulación de capital. Requieren crédito bancario.

Sin embargo, la lógica de los bancos es tal, que los trabajadores son excluidos de este mercado. Los bancos buscan un doble objetivo: maximizar las utilidades y minimizar los riesgos. Debido a que el costo unitario por dólar se reduce según la magnitud del préstamo, los bancos prefieren otorgar préstamos grandes; más aún, dado que la información es incompleta, los bancos minimizan los riesgos pidiendo garantías cuyo valor depende positivamente del volumen del préstamo. Es por esto que los bancos establecen umbrales de magnitud de préstamo y riqueza, con lo que se determina quiénes serán sus clientes. La lógica de los bancos excluirá a los potenciales prestatarios cuyo capital sea inferior al valor del umbral o a aquellos que simplemente no lo posean. El mercado del crédito no es walrasiano; y tampoco es como el mercado de papas.

También existe el riesgo de destrucción de las reservas de capital. Este riesgo puede ser asegurado por medio del mercado de seguros, un instrumento para diluir el riesgo. Sin embargo, el mercado de seguros tampoco es walrasiano. Las razones son similares a las del mercado de crédito. Los costos de operación para asegurar empresas pequeñas son demasiado altos. Las empresas aseguradoras prefieren hacer negocios con grandes empresas. Por consiguiente, los productores en el sector subsistencia están sujetos a riesgos individuales no asegurados. Son vulnerables a los impactos negativos a su provisión de capital.

En resumen, como resultado de la racionalidad económica de los bancos y de las entidades aseguradoras, y de los costos de la información, los trabajadores-y que son excluidos del mercado laboral, también son excluidos de los mercados del crédito y de los seguros. No pueden escapar de su pobreza relativa; el auto-empleo y el desempleo son sus únicas posibilidades “secundarias mejores.” Los trabajadores-z también son excluidos de los mercados del crédito y los seguros. Los factores que explican la

exclusión de los trabajadores-y de estos mercados, operan con mayor intensidad para los trabajadores-z. Estos últimos tampoco pueden escapar de su pobreza³.

LAS REGLAS DEL INTERCAMBIO EN MICROSOCIEDADES

Debido a la exclusión del mercado de seguros que sufren los trabajadores-z, ellos buscan formas individuales para auto-asegurarse contra los riesgos, y también buscan formas colectivas de esparcir los riesgos. Y debido a su exclusión del mercado de crédito, ellos buscan préstamos a su altura. De este modo, las redes sociales son creadas como un mecanismo que provee protección social y oportunidades. Como resultado de su exclusión de los mercados financieros y de seguros, los trabajadores-z viven en comunidades encapsuladas o microsociedades.

Dentro de una microsociedad cerrada, el intercambio económico no puede tomar la forma de mercado de intercambio. En una sociedad tan pequeña, la interdependencia individual es muy alta y predomina el intercambio múltiple. De ahí que las relaciones de intercambio no pueden ser impersonales. La microsociedad está compuesta de redes creadas para resolver el problema de riesgos individuales no asegurados, un problema que no puede ser solucionado por el sistema de mercado. La racionalidad del interés propio no puede ser la única motivación de las personas, ya que las consecuencias económicas pueden ser negativas para todos. Los comportamientos individualistas basados en este razonamiento pueden generar pérdidas económicas para el resto de los miembros de la comunidad. Entonces, el individuo podría sufrir una sanción social por ese comportamiento. Dado el hecho de que ese intercambio múltiple prevalece en la comunidad, la persona podría ser excluida de algunos de los tipos de intercambio y también sufrir pérdidas económicas.

Pero, ¿cuáles son las reglas del intercambio fuera del mercado? Las reglas pueden ser resumidas de la siguiente forma. El intercambio continúa siendo voluntario y basado en la lógica del interés propio, pero no es impersonal. Los individuos están restringidos por las normas de la red social, en adición a las restricciones que les impone su limitada dotación de recursos. Estas normas incluyen reciprocidad y redistribución. “Hoy por ti,

3. La economía Sigma tendrá un segmento de la fuerza laboral que no es asalariado. Este segmento incluye parte de los trabajadores-y, y a todos los trabajadores-z. Ellos son excluidos del mercado laboral y del mercado de crédito, que son los dos mecanismos a través de los cuales se puede explotar a los trabajadores, como lo ha demostrado Roemer (1982). Los asalariados - aquellos trabajadores-y que se encuentran totalmente integrados en el sistema capitalista - son los más ricos entre todos los trabajadores. Los excluidos son más pobres, y a causa de que el grado de exclusión es más alto para los trabajadores-z, estos constituyen el grupo más pobre. El muy conocido aforismo de Joan Robinson “La única cosa que es peor que ser explotado, es no ser explotado” se aplica con mucha fuerza a la sociedad Sigma.

mañana por mí” es un principio de intercambio. El balance económico de la relación se obtiene a largo plazo, no en cada transacción. De ahí que la ley de un precio para cada bien no tenga vigencia. El dinero no puede comprar todo dentro de las redes sociales.

La red social construida por los pobres es una estrategia de supervivencia, no es una estrategia de desarrollo. A cada trabajador le permite reducir el riesgo. Es un mecanismo que provee una red de seguridad. Ningún individuo se convertirá en hambriento o indigente por un golpe negativo externo sobre sus posesiones. Sin embargo, al mismo tiempo, ningún individuo puede escapar fácilmente de la red –esto es, de la pobreza– aunque se le presente una oportunidad externa. Las reglas de la reciprocidad y la redistribución establecen límites para sus opciones. Esta es la otra cara de la moneda de la protección social. El intercambio fuera del mercado protege a los individuos contra los riesgos, pero los condena a compartir la pobreza de todo el grupo. Por contraste, el intercambio de mercado no protege a los individuos colectivamente contra el riesgo, pero les permite escapar a la pobreza, individualmente.

Si las microsociedades se abren al sistema económico mayor, como la economía capitalista, las reglas del intercambio serán duales. Los individuos tendrán acceso al intercambio en el mercado. Por lo tanto, las normas sociales dentro de la comunidad no serán tan ceñidas como en el caso anterior. Mientras más desarrollados sean los mercados, más débiles son las restricciones determinadas por las normas sociales. En la economía Sigma, se asumirá que los trabajadores-z viven en una microsociedad cerrada, donde las reglas de intercambio fuera del mercado predominan en todas las transacciones. El intercambio en el mercado será ignorado en este punto. (Este no será el caso de los trabajadores-y: ellos viven en sociedades más abiertas y participan en el intercambio con las reglas del mercado).

LA REPRODUCCIÓN SOCIAL

Mientras los trabajadores-y que están auto-empleados en el sector de subsistencia pueden adoptar las nuevas tecnologías que están siendo desarrolladas en el sector capitalista, y, de esa manera, también podrían incrementar la productividad laboral, ellos no lo hacen. Dadas las diferencias en tecnología, y dado que las innovaciones tecnológicas no pueden ocurrir continuamente, pero su adopción sí, el sector de subsistencia-y debería ser capaz de crecer, e incluso crecer más rápido que el sector capitalista. Dado su retraso tecnológico, hay mucho espacio para el crecimiento de la productividad en el sector de subsistencia-y. Para la adopción de nuevas tecnologías, el empleado por sí mismo no podría quedar limitado por la falta de capital humano, puesto que el trabajo es homogéneo. Bajo estas

circunstancias, el factor principal que evita que el sector de subsistencia-y crezca, es el acceso al crédito. El proceso de adopción tecnológica requiere financiamiento. Sin embargo, los trabajadores de este sector carecen de ahorros, y, como ya vimos, están excluidos de los mercados de crédito y de seguros.

Los trabajadores-z también permanecen pobres, aunque su existencia en una sociedad capitalista les debería dar oportunidad para adoptar innovaciones tecnológicas y así incrementar la productividad. En realidad, el sector-z también debería poder crecer más rápido que el sector moderno, en el que las innovaciones solo ocurren intermitentemente. En este caso, la limitación proviene de la dotación de capital humano de los trabajadores-z, la que es muy baja para la actual etapa de desarrollo tecnológico. Y aunque hubiera un subconjunto de nuevas tecnologías que ellos pudieran adoptar, no lo podrían hacer ya que necesitarían financiamiento externo y medios para esparcir el riesgo. Pero, al igual que los trabajadores-y, ellos también son excluidos de los mercados de crédito y de seguros.

¿Por qué los trabajadores-z están incapacitados para acumular capital humano? En primer lugar, son pobres. Carecen de la capacidad financiera que se requiere para acumular capital físico y humano. En segundo lugar, están excluidos del acceso a derechos económicos (en cantidad y calidad) en la forma de bienes públicos, como la educación, la salud y la protección social. Este es el problema de la exclusión política. En tercer lugar, son segregados, lo que hace que el aprendizaje de habilidades para la tecnología moderna sea muy costoso. Este es el problema de la exclusión cultural.

Debido a la desventaja acumulativa que los trabajadores-z tienen en la sociedad, su capacidad para autoorganizarse y demandar acceso a los derechos es limitada. En este caso la acción colectiva queda limitada por el problema de la exclusión, no por el problema olsoniano - o el problema del "viaje gratis". Olson intentó responder la pregunta de ¿Por qué hay tan poca acción de clase en el mundo real? Su teoría es que la acción colectiva no ocurrirá si los individuos que integran el grupo actúan guiados por la lógica del interés propio (Olson, 1965). En las microsociedades, sin embargo, los viajeros gratuitos sufrirán sanciones sociales. El problema olsoniano no aparecerá. Los límites de la acción colectiva provienen del problema de la exclusión. Los trabajadores-z están demasiado mal dotados de bienes económicos, políticos y culturales para participar ampliamente en el juego democrático. La transformación endógena de una sociedad heterogénea, en una sociedad homogénea -la transformación de los trabajadores-z, en trabajadores-y- ocurrirá a un paso muy lento.

Por lo tanto, los trabajadores-z constituirán la "parte principal" de la exclusión. Como consecuencia, se convertirán en el grupo más pobre de la sociedad, y se mantendrán así. En la sociedad Sigma, los grupos más pobres no están constituidos solo por personas con los ingresos más bajos,

sino que también contienen a personas diferentes –gente muy mal dotada de bienes económicos.

Tres mercados juegan un rol crucial en la reproducción de la desigualdad en la economía Sigma: el laboral, y los de crédito y seguros. Estos mercados pueden ser llamados mercados básicos. Dada la inicial condición de desigual distribución de los bienes económicos, políticos y culturales en la sociedad Sigma, la desigualdad será reproducida en el proceso de acumulación de capital en el sector capitalista. Un segmento de los trabajadores-y será excluido de los mercados básicos. Los trabajadores-z se quedan detrás en el proceso de crecimiento económico, ya que son excluidos no solo de los mercados básicos, sino que también de los bienes políticos y culturales. Esta última exclusión –la que denominaremos “exclusión social”, a diferencia de la exclusión económica– les pone a los trabajadores-z aún más restricciones para la acumulación de capital, en particular para la acumulación de capital humano. Lo que es particular en la sociedad Sigma –como una democracia capitalista– es la exclusión social.

Aunque la distribución de bienes es individual, los mecanismos de exclusión no operan sobre bases individuales. Los individuos representan grupos sociales. La exclusión es sistemática con respecto a los grupos sociales, aunque puede tratarse de un proceso aleatorio entre los individuos que pertenecen a un grupo en particular. En esta teoría, el concepto de exclusión se refiere a la exclusión social, por contraste a la exclusión individual. La exclusión social es el resultado de un evento histórico, un impacto fundacional en la sociedad. Este conjunto de supuestos puede ser denominado teoría de la exclusión social. De ahí que la teoría Sigma (la construcción lógica de la Sociedad Sigma) incluye la teoría de la exclusión social.

La sociedad Sigma nació heterogénea; surgió muy desigual en términos de bienes económicos, políticos y culturales y así se mantendrá, o cambiará lentamente. Esta será la característica del equilibrio a largo plazo. En la sociedad Sigma el grado de desigualdad a largo plazo dependerá básicamente de la distribución inicial de los bienes. Hay dependencia del devenir en esta sociedad; esto es, la historia importa. Para modificar significativamente esta vía de equilibrio, tendría que ocurrir, otro impacto exógeno que cambiara las condiciones iniciales. Las otras variables exógenas tendrían, ya sea, efectos menores o solamente efectos de corto plazo.

ALGUNA EVIDENCIA EMPÍRICA: LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Las teorías se construyen con el fin de ser empíricamente comprobadas, así es la teoría sigma. ¿Cuáles son las predicciones empíricas que pueden derivarse de la teoría sigma? En esta ponencia se les da mucho énfasis a aquellas predicciones empíricas de la teoría que se refieren al sector-z.

Estas son las inferencias más simples, y plantean el problema de la pobreza más directamente.

Los efectos que los cambios en las variables exógenas del sistema producen en el sector-z pueden ser resumidos de la siguiente manera:

- (a) La acumulación de capital, unida al cambio tecnológico en el sector capitalista (un cambio hacia arriba en la curva de demanda de trabajo), tendrá el efecto de elevar tanto la tasa de salario y el nivel de empleo, reduciendo en nivel de auto-empleo de los trabajadores-y, al tiempo que el cambio en el desempleo quedará indeterminado. No se producirán efectos en el sector de subsistencia-z. Eventualmente, el proceso de acumulación de capital puede eliminar el exceso de oferta de trabajo tipo-y, pero el de tipo-z se mantendrá incólume.
- (b) El incremento de la población-z tendrá el efecto de reducir la productividad marginal del trabajo en el sector-z, y luego reducirá el ingreso promedio. La desigualdad general de ingresos se elevará.
- (c) Un incremento en la productividad del sector-z no tendrá efectos en el sector capitalista.
- (d) Entre las sociedades con una dotación similar de capital y tecnología, la desigualdad de ingreso será mayor en las sociedades Sigma que en las sociedades homogéneas⁴.

En las Ciencias Sociales la falsación empírica de una teoría se hace utilizando análisis estadísticos. Ninguna observación simple puede refutar o confirmar una teoría. La validez de una teoría es entendida en términos estadísticos, dentro de la ley de los grandes números. Desafortunadamente, los datos empíricos sobre la distribución del ingreso nacional en los países en desarrollo no son abundantes. La mayor parte de los datos sobre desigualdad se refieren al ingreso del trabajo, no al ingreso nacional, debido a que ellos provienen de encuestas de hogares; además, ellos solo muestran información para unos pocos años por país. De ahí que el requisito para la falsación no se pueda cumplir.

En este estudio persigo un objetivo más modesto. Utilizaré algunos fragmentos de evidencia sobre los países latinoamericanos para comprobar la hipótesis de que los países con una amplia proporción de población

4. Considérense otras dos sociedades abstractas que se definen como sigue: la Sociedad Omega, donde los trabajadores-z no existen, pero en la que hay sobrepoblación de trabajadores-y; y la sociedad Épsilon, donde los trabajadores-z no existen, y no hay sobrepoblación de trabajadores-y. Supongamos que las tres sociedades son similares en tecnología y reservas de capital; en otras palabras, supongamos que las tres sociedades tienen la misma curva de demanda de trabajo. Es claro que estas sociedades mostrarán un cierto tipo de desigualdad. La sociedad Sigma será la más desigual, seguida por la Omega, y la Épsilon será la sociedad menos desigual. En general, las sociedades más sobrepobladas y heterogéneas mostrarán los grados más altos de desigualdad.

indígena funcionan como si fueran economías Sigma, en las que la población indígena representa trabajadores-z. Parece indiscutible el hecho de que esta población está dotada de la menor cantidad de bienes económicos, políticos y culturales (según la valorización de la cultura predominante). La proporción de población indígena se utilizará como indicador para determinar a “países indígenas”. Las proposiciones que siguen parecen estar garantizadas por los datos existentes y, por lo tanto, brindan respaldo empírico a la hipótesis.

PAÍSES EN DONDE LA PROPORCIÓN DE POBLACIONES INDÍGENAS ES MÁS ALTA Y MÁS DESIGUAL

En América Latina existe una diversidad de países en términos de rasgos etnoculturales. Se pueden distinguir dos grupos extremos. El grupo más homogéneo incluye a Argentina, Uruguay, Venezuela y Costa Rica. El grupo más heterogéneo incluye a México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia. La conquista puede ser considerada como el impacto fundacional. Hoy en día las poblaciones indígenas constituyen una significativa proporción de la población total de estos países. Los miembros de estas poblaciones aún mantienen parte de su cultura ancestral y viven en su mayoría en comunidades campesinas rurales. El Caribe y Brasil también pueden ser incluidos en este segundo grupo. La presencia de negros, los que fueron traídos como esclavos desde el África, sumado al hecho de la presencia de comunidades indígenas, ha creado una sociedad que es multiétnica y multicultural, lo que también es el caso de los restantes países del grupo.

Estudios realizados en los 70 sobre la distribución del ingreso nacional –no solo sobre el ingreso del trabajo– mostraron que la desigualdad de ingresos en el segundo grupo era consistentemente más alta que en el primer grupo durante los cincuenta y sesentas. Como se muestra en la Tabla 1 los coeficientes Gini promedios para Costa Rica y Argentina fueron 0,37, 0,43; mientras que para el Perú, Brasil, Colombia y México fueron del rango de los 0,54 a 0,62; y la cifra para Chile fue 0,50. Chile aparece como un caso intermedio, en términos de heterogeneidad y desigualdad social.

La tabla 1 también muestra la más reciente y completa información sobre la distribución del ingreso nacional, con base en cinco o más observaciones en el período 1950-1993. Este conjunto de datos se presenta para sólo cinco países. Esta información estadística también confirma la alta y positiva correlación que parece existir entre heterogeneidad social y desigualdad. El bajo valor del coeficiente de variabilidad de Pearson para cada país sugiere que la distribución de ingresos no ha variado mucho dentro de cada país.

Esta persistencia de largo plazo tanto en el grado de desigualdad así como en la categoría de desigualdad por países es impactante. Considerando

Tabla 1
AMÉRICA LATINA: DESIGUALDAD EN OCHO PAÍSES, EN AÑOS
SELECCIONADOS ENTRE 1950-1993

País	Weisskoff-Figueroa 1950 - 1970		Altimir 1950 - 1993		Pearson c.v (%)
	Número de observaciones (años)	Coficiente Gini Valor medio	Número de observaciones (años)	Coficiente Gini Valor medio	
Brasil	2	0,58	7	0,62	4,0
Perú	1	0,62	-	-	-
México	3	0,54	8	0,55	4,0
Colombia	1	0,58	6	0,50	6,7
Chile	1	0,50	-	-	-
Argentina	3	0,43	-	-	-
Venezuela	-	-	5	0,42	9,8
Costa Rica	1	0,37	9	0,42	4,1

- No disponible

Fuente: Weisskoff y Figueroa (1976), p. 91; las estimaciones de Oscar Altimir aparecen en Thorp (1998), Tabla de Apéndice VIII.1, p. 352.

los dos grupos de países mencionados más arriba, el segundo grupo nació más heterogéneo y más desigual que el primero, y así se ha mantenido. Este resultado empírico es consistente con la teoría Sigma. El grado de desigualdad de ingresos parece ser una característica estructural de un país. El naturalista alemán Alexander Humboldt escribió, en su Viaje, que la desigualdad económica y social fue la característica que más le impresionó en su visita a la región ahora conocida como América Latina. Ese trabajo fue publicado alrededor de 1850. Ciento cincuenta años después, la desigualdad todavía es una característica clave de la región.

Se puede demostrar que el mayor grado de desigualdad en el segundo grupo de países se debe, en gran parte, a la alta proporción de su población indígena. Si recalculáramos el ingreso nacional omitiendo la participación de la población indígena, el resultado sería un nivel ligeramente más bajo del ingreso nacional, pero una sociedad significativamente más igualitaria. La razón es simple: una gran cantidad de personas y un pequeño monto de los ingresos serían rebajados del ingreso nacional original.

Tomemos el caso del Perú. En la mitad de los setentas, el decil más alto de la población recibió el 50% del ingreso nacional, mientras que tercio inferior solo recibió el 5% (Webb, 1977). La población indígena constituía la gran mayoría de este grupo bajo. Con el recálculo, la razón entre el decil más alto y el tercio inferior se reduce de 10 a 4 veces. El ingreso promedio se incrementa en un 40%.

Las poblaciones indígenas se encuentran en la base de la pirámide de ingresos en todos los países de la región. En los 80, la incidencia de la pobreza en las poblaciones indígenas de Bolivia era de 64% (contra 48% entre los no indígenas), en Guatemala era de 87% (contra 54%) en México, 81% (contra 18%), y en el Perú, 79% (contra 50%) (Psacharopoulos y Patrinos 1994). El núcleo de la pobreza se encuentra en las poblaciones indígenas.

Parece muy claro que las poblaciones indígenas constituyen los grupos más pobres en América Latina. Y como están dotadas de los más bajos montos de bienes económicos, políticos y culturales, las poblaciones indígenas parecen poseer los atributos de los trabajadores de categoría-z.

LA PERSISTENCIA DE LA ECONOMÍA CAMPESINA EN LOS PAÍSES INDÍGENAS

Como lo predice la teoría Sigma, el crecimiento económico en el sector capitalista no ha eliminado la economía campesina en América Latina. La economía la componen en su mayoría las poblaciones indígenas. Estas poblaciones han estado sujetas a los mecanismos de exclusión durante el proceso de crecimiento económico que ha tenido lugar en el sector capitalista. Esa exclusión es lo que podría explicar el por qué la expansión del capitalismo en Latinoamérica no ha hecho la gran transformación del trabajo campesino en trabajo asalariado, como sí lo hizo en Europa⁵.

El hecho de que en los países no indígenas haya campesinos, puede ser el resultado de un proceso diferente: tales países comenzaron sobrepoblados pero no socialmente heterogéneos. En cualquier caso, esto no refuta a la teoría Sigma. La teoría sí fracasaría si los países que empezaron el desarrollo capitalista como países indígenas ahora fueran no indígenas; o si en ellos, manteniendo su condición de indígenas, la composición de los grupos sociales en el sector agrícola como campesinos, asalariados y capitalistas no estuviera asociada a la etnicidad. La presencia de grupos étnicos en la estructura social se distribuiría aleatoriamente. En este caso, contrariamente a lo que la teoría Sigma predice, las condiciones iniciales no contarían.

5. Al final de los setentas, el distinguido historiador Eric Hobsbawm dio una conferencia en mi universidad, la que inició haciéndole la siguiente pregunta a la audiencia: ¿Por qué todavía observamos un campesinado en los Andes peruanos? Nadie respondió. Entonces nos explicó el caso de Escocia. En el siglo XVIII las montañas de Escocia también estaban pobladas de campesinos-aldeanos. Menos de un siglo de desarrollo capitalista fue suficiente para transformar al campesinado en fuerza de trabajo asalariada. Hoy día, esas montañas están vacías, concluyó. Muchos años después, creo que ya tengo la respuesta a su pregunta. Perú nació como sociedad Sigma (del mismo modo que todos los países latinoamericanos con civilizaciones antiguas importantes), donde el campesinado ha estado sujeto a los mecanismos de exclusión social. Este no fue el caso en Europa. Los antiguos países europeos se asemejan a la sociedad Omega, esto es, sobrepoblada, pero sin trabajadores-z. Estos países se desarrollaron mucho más fácilmente para convertirse en sociedades Épsilon. Las sociedades Sigma deben convertirse primero en sociedades Omega, antes de que puedan alcanzar el nivel de sociedades Épsilon.

En las recientes décadas, una significativa emigración de la población rural ha tenido lugar en América Latina. Generalmente esto se explica por la gran diferencia de ingreso promedio entre las zonas urbanas y las rurales. Si bien este proceso de emigración rural no tiene nada de sorprendente, lo que sí es inesperado es que la gente siga viviendo en las zonas rurales. ¿Por qué continúan allí si las diferencias con el ingreso de las zonas urbanas persisten? Una posible explicación proviene de la teoría de la exclusión: la mayor parte de la población indígena no es parte de la oferta en los mercados urbanos de trabajo.

Bajo otras modalidades de producción en el pasado, las poblaciones indígenas suministraban la fuerza de trabajo básica, y para los terratenientes resultaba provechoso emplearlas. Pero ese sistema de producción (el sistema de la hacienda) no funcionaba con mercados laborales. Además, con el tiempo la tecnología cambió y la producción capitalista se expandió, requiriendo particulares habilidades, incluyendo el dominio del español y una nueva ética del trabajo. Los trabajadores aptos para la producción capitalista, los trabajadores y, aumentaron con el tiempo. Pero, como ya se mostró más arriba, las poblaciones indígenas fueron dejadas atrás.

EL SISTEMA DE MERCADO ESTÁ MENOS DESARROLLADO EN LAS ZONAS DONDE PREDOMINAN LAS POBLACIONES INDÍGENAS

La mayor parte de los estudios empíricos han encontrado que las comunidades campesinas de América Latina desarrollan el intercambio monetario con el mundo externo. Económicamente no son comunidades aisladas. Sin embargo, dicha evidencia empírica no puede ser tomada como una indicación de que ellas se encuentren completamente integradas en el sector capitalista. Un estudio detallado del presupuesto familiar de las comunidades campesinas indígenas en los Andes peruanos, realizado por Figueroa (1984), mostró cuatro hallazgos:

- (a) El intercambio económico de los bienes y el trabajo era realizado a través del intercambio dentro y fuera del mercado.
- (b) El intercambio económico con otras comunidades indígenas y con los productores auto-empleados en aldeas provinciales era muy significativo.
- (c) En tanto oferta de trabajo, los campesinos intercambian parte de su fuerza laboral con otros campesinos sobre bases de reciprocidad, una parte es vendida a las fincas y hogares locales, y otra parte es vendida como trabajo ocasional en los mercados formales de trabajo.

- (d) En términos cuantitativos, este estudio calculó que, en promedio, las familias campesinas intercambian la mitad de su producto total, y que el ingreso del trabajo representa un 25% del ingreso total.

El bien conocido argumento desarrollado por Schumpeter (1934) de que “el campesino vende su ternero tan astuta y egoístamente como el corredor de la bolsa vende su portafolio de acciones” (p 80), no parece ajustarse con lo que uno observa en las comunidades rurales indígenas de América Latina. Ese tipo de conducta se refiere a campesinos vendiendo sus productos en un mercado urbano a unos compradores que ellos escasamente conocen. Pero esta no es su usual forma de intercambio. Dentro de su comunidad y dentro de su red social, los campesinos rara vez se comportan como corredores de bolsa. Allí predomina el intercambio fuera del mercado.

El alto grado de integración entre los autoempleados rurales y urbanos (entre los dos subsectores dentro del sector de subsistencia) parece ser un perfecto calce entre oferta y demanda. Dadas sus dotaciones de bienes económicos, incluyendo el capital humano, estos grupos solo pueden producir bienes de baja calidad; y dado sus bajos ingresos, estos son los bienes y servicios que gozan de la más alta demanda. Esto es consistente con la observación de que los sectores de subsistencia producen, más que nada, “bienes inferiores”, como fue apreciado en una escala nacional de preferencias reveladas.

Si estos subsectores producen bienes inferiores y son pobres, son economías complementarias. Para mostrar esto, se requeriría de un modelo teórico con más de una mercancía. En un mundo con una sola mercancía, el sector-z y el sector-y no podrían intercambiarla. Por lo tanto, en este mundo simple, esos sectores podrían ser considerados como si fueran economías separadas, o dos sectores sin interrelación. Esto último es precisamente el supuesto que se hace en este modelo de la economía Sigma. Ese intercambio es ignorado, en la medida en que se considera no esencial en el proceso de crecimiento de la productividad en estos sectores subsistencia.

Debido a que el campesinado participa en el intercambio de bienes en el mercado y en el del trabajo ocasional, su ingreso real también tendría que depender de los precios relativos del mercado. Pero la teoría ignora el efecto de estos precios relativos; no son considerados esenciales en el proceso de crecimiento económico de la economía campesina. Aunque sí hay intercambio de mercado en la economía campesina, la teoría hace abstracción de él, como si no lo hubiera. La teoría asume que los cambios en los precios relativos pueden tener un efecto de nivel sobre el ingreso (un salto), pero no un efecto de crecimiento (un crecimiento continuo en la productividad del trabajo y el ingreso)⁶.

Lo que está muy claro en Latinoamérica es el hecho de que el sistema del mercado está menos desarrollado en las zonas rurales donde las poblaciones indígenas son predominantes. Para el campesinado, los costos de transacción con el mercado parecen ser más altos que aquellos dentro de sus redes sociales. Los bienes públicos (sistemas de transporte y comunicaciones) son necesarios para el desarrollo del mercado. No obstante, los gobiernos invierten muy poco en la provisión de esos bienes públicos en zonas donde la población indígena es predominante. Esto es consistente con la hipótesis de la exclusión política. Y sin mercados desarrollados será muy caro para el campesinado lograr crecimiento económico.

LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS SON LIMITADAS EN LAS ZONAS EN QUE PREDOMINAN LAS POBLACIONES INDÍGENAS

Estudios empíricos sobre el campesinado latinoamericano han encontrado que hay limitaciones de oferta y demanda en lo que concierne a la adopción de innovaciones tecnológicas. Solo una pequeña fracción del campesinado ha adoptado nuevas tecnologías. Un estudio llevado a cabo dentro del Programa ECIEL⁷ investigó trece microrregiones con comunidades campesinas, en cuatro países (Brasil, México, Paraguay, Perú), con el fin de explicar esa baja tasa de adopción. La conclusión fue que dichas adopciones requieren altos niveles de capital de trabajo y capital humano, de los que carecen los campesinos. La nueva tecnología es más intensiva en capital de trabajo y en capital humano. El incremento de la productividad utilizando tecnología moderna requiere capacidad de cálculo numérico, alfabetismo y dominio del español. Pero toma de 6 a 7 años (más que toda la escolaridad primaria) para lograr tales calificaciones. La adopción de innovaciones, entonces, requiere niveles de educación que la mayoría del campesinado no posee. Los campesinos con educación superior a la primaria -mayormente ofrecida en las ciudades- son los adoptadores de la nueva tecnología (Figueroa, 1986).

La segregación de las comunidades campesinas rurales hace del aprendizaje en la escuela una experiencia muy costosa en términos de recursos y tiempo. Y no solo ocurre que la escuela rural es de baja calidad, sino que los ambientes de la cultura nativa hacen muy difícil el logro de las destrezas numéricas y el dominio del idioma español, necesarias para participar en el proceso de modernización tecnológica. Como resultado, el cambio tecnológico en las comunidades campesinas procede a paso muy lento.

6. Lucas (1988) hace un supuesto similar en su teoría del desarrollo. Por ejemplo, él arguye que la liberalización del comercio -un cambio en los precios relativos originado por una reducción de las tarifas- tendría un efecto de nivel y no un efecto de crecimiento en el ingreso nacional.

7. ECIEL son las siglas de Estudios Conjuntos para la Integración Económica Latinoamericana. Esta fue la red de investigación más importante de la región durante los setentas y ochentas.

Los jóvenes tratan de escapar a la segregación trasladándose a la ciudad, acumulando capital humano allí, e integrándose en el mercado formal de trabajo. El hecho es que la cantidad y calidad de las escuelas públicas es muy baja en las zonas donde predominan las poblaciones indígenas. Por eso, el bajo nivel de escolaridad que se observa en esas zonas es consistente con la hipótesis de exclusión política y cultural. En consecuencia, la teoría de la exclusión social explica por qué es tan difícil reducir el núcleo de la pobreza rural en América Latina.

En resumen, y de acuerdo con la teoría Sigma, lo que es esencial para el crecimiento del ingreso en el sector de subsistencia rural de América Latina es el aumento de la productividad del trabajo, lo que requiere inversión en el capital humano y para la adopción de innovaciones tecnológicas. Los precios relativos del mercado, incluyendo el salario real, no son factores esenciales. Aunque las poblaciones indígenas participan parcialmente en el intercambio de mercado, este es ignorado, excepto en lo que se refiere al intercambio en los mercados de crédito y de seguros, los que son muy importantes para la acumulación de capital y las innovaciones tecnológicas. Lo que resulta crucial es el desarrollo del sistema de mercado en las zonas rurales, en vez de cambios en los precios relativos. Este es uno de los supuestos que hace el modelo de la teoría Sigma presentado aquí. Las predicciones empíricas derivadas de este modelo han probado ser consistentes con los hechos básicos de la realidad latinoamericana. No hay razón para rechazar este modelo teórico por este lado.

¿Es Latinoamérica la región del mundo donde la heterogeneidad social es más pronunciada? Si así fuera, el hecho de que su grado de desigualdad es también el más alto del mundo sería consistente con la teoría Sigma. ¿Se podría decir que los países del Primer Mundo nacieron con mayor igualdad, y que es por eso que hoy en día ellos muestran el más bajo grado de desigualdad? Se necesita más trabajo empírico para responder a estas preguntas.

CONCLUSIONES

En este estudio se ha desarrollado un nuevo enfoque teórico, introduciendo dos supuestos a las comunes teorías económicas:

- (a) Los individuos participan en el intercambio de mercado, dotados no solo de cantidades diferentes de bienes económicos –como dicen las teorías clásicas– sino que también con distintas cantidades de bienes políticos y culturales.
- (b) Existe una jerarquía de mercados, con los mercados de trabajo, de crédito y de seguros jugando un papel esencial en la generación y

reproducción de la desigualdad. Estos han sido denominados mercados básicos. Y no todos los individuos son homogéneos, así como tampoco todos los mercados juegan el mismo rol.

Este conjunto de supuestos constituye lo que en este estudio se ha denominado teoría Sigma. Al supuesto (a) se le llama teoría de la exclusión social. De este modo, la teoría Sigma incluye la teoría de la exclusión social. La exclusión social es el rasgo particular de la sociedad Sigma entre otras sociedades capitalistas abstractas. La teoría Sigma se ocupa de los determinantes de la desigualdad a largo plazo en una sociedad heterogénea. La desigualdad inicial en la distribución de bienes es la variable exógena más significativa en la determinación del grado de desigualdad en el futuro. En la sociedad Sigma, la historia cuenta. La sociedad tendrá fuerzas que tienden a reproducir las condiciones iniciales de la desigualdad social. La teoría Sigma no intenta explicar las variaciones de la desigualdad en el corto plazo, las que pueden ser atribuidas a otros factores exógenos, como los impactos externos y las políticas macroeconómicas.

La evidencia de Latinoamérica que ha sido presentada aquí parece ser consistente con un conjunto de predicciones de la teoría Sigma. Los países que son étnicamente más heterogéneos también son más desiguales. Dentro de los países, las zonas en que predominan las poblaciones indígenas muestran una significativa economía campesina, un sistema de mercado poco desarrollado, y tasas muy bajas de modernización tecnológica. En todos los países, la población indígena se ubica entre los más pobres. Estos resultados empíricos parecen sugerir que la población indígena se ajusta a la noción de trabajadores-z.

Dada la dotación inicial de bienes, los activos de que hoy dispongan los individuos son el resultado del proceso económico y social. Lo primero es exógeno, y lo segundo es endógeno. Al igual que con los bienes económicos y políticos, la distribución actual de los bienes culturales es una variable endógena. La existencia de una diversidad cultural y étnica muestra que los países latinoamericanos no operan como un "crisol". Pero la diversidad cultural y étnica no es un problema per se; la jerarquía de esta diversidad sí lo es. Esta jerarquía se ha convertido en parte de los mecanismos de segregación o exclusión social. Aquellos con bienes culturales subvalorados por la cultura dominante fueron excluidos ayer, como resultado de su incapacidad para acumular capital humano, y por esa razón todavía son excluidos hoy, y continuarán siendo excluidos mañana, en la medida en que se mantenga la cultura jerárquica⁸. Tal como lo predice la teoría Sigma,

8. Durante mi estadia como Profesor Visitante en la Universidad de Texas en Austin, en el otoño de 1997, asistí a un acalorado debate nacional sobre el racismo en EE. UU., iniciado por un profesor de leyes de esta universidad. Él dijo, "Los americanos negros y los méxico-americanos no pueden competir con los americanos blancos en términos académicos, debido a que sus culturas no condenan el fracaso". Yo estaba sorprendido de que nadie intentara explicar por qué esta cultura era así. La teoría de la exclusión social diría que esta cultura es endógena; es decir,

en América Latina la transformación de las sociedades heterogéneas en sociedades homogéneas ha ocurrido muy lentamente.

En general, la desigualdad en una sociedad capitalista es el resultado tanto de la integración social como de la exclusión social. La desigualdad se genera no solo a través del intercambio de mercado. La exclusión de los mercados básicos también es un importante mecanismo de generación de desigualdad. En algunos casos (como en la sociedad Sigma), la desigualdad también puede reflejar exclusión social, como resultado de lo cual los pobres están escasamente integrados en el intercambio de mercado. En este sentido específico, la desigualdad refleja el fracaso del mercado.

En el Primer Mundo, como decía Okun (1975), los derechos fueron establecidos para redistribuir los bienes y poner límites a la desigualdad. De ahí que la conducta del gobierno está sujeta no solo a las restricciones del presupuesto, sino que también al cumplimiento con la provisión de esos derechos. Por contraste, en el Tercer Mundo, la conducta gubernamental parece ser conducente hacia la persistencia de la exclusión de los trabajadores. Es políticamente más provechoso gobernar a través de relaciones de clientelismo que establecer y asegurar los derechos. Por el lado de la demanda, y debido a que los pobres se encuentran fragmentados y tienen organizaciones débiles –a causa de su baja dotación de bienes económicos, políticos y culturales– su voz es demasiado débil para exigir sus derechos. En este particular sentido, la desigualdad también refleja el fracaso del Estado.

En este estudio, la exclusión social se ha referido a los mecanismos del proceso económico, en tanto que la pobreza se ha referido a los resultados del mismo. La pobreza es variable endógena; las variables de la exclusión son exógenas. En la literatura, sin embargo, la exclusión es usualmente presentada como un sinónimo de pobreza. Incluso, algunos autores han desarrollado mediciones de los indicadores de exclusión como parte de la construcción de indicadores de pobreza. Al hacer esto, a la luz de la teoría presentada aquí, mezclan los indicadores de causa y efecto, de variables exógenas y endógenas.

La pobreza solo se puede comprender en relación con la situación de riqueza. Como problema social, la pobreza existirá mientras exista la desigualdad. Si los ricos se hacen más ricos y los pobres se mantienen en las mismas condiciones económicas, la pobreza se incrementará. Los actores sociales pueden ver la pobreza en términos relativos. El uso de la bien conocida “línea de pobreza” como un instrumento para medirla, solo tiene

un resultado del proceso de segregación. Por esos días leí un libro sobre multiculturalismo en América, de Glazer (1997), el que, implícitamente, da un gran respaldo a este punto de vista; un libro que también me mostró que la segregación de los negros en los EE. UU. tiene muchas similitudes con el caso de las poblaciones indígenas en América Latina. Glazer utiliza al matrimonio entre razas como un índice de segregación, y encuentra que el 97% de las mujeres negras se casan con hombres negros. El hecho de que el coeficiente Gini de EE. UU. esté por sobre el promedio del Primer Mundo, es también consistente con la teoría de la exclusión.

validez en el corto plazo. A medida que se desarrolla el crecimiento económico y nuevos bienes son creados y consumidos por los ricos, el concepto social de la pobreza cambia, y la línea de pobreza debe ser elevada.

Cuando la pobreza se deriva de la desigualdad –como ocurre en las sociedades capitalistas– no puede ser analizada aisladamente ni para explicar sus orígenes ni para diseñar políticas para reducirla. Como se muestra en este estudio, hay mecanismos de exclusión en la generación de la desigualdad. La modificación de tales mecanismos puede reducir la desigualdad y la pobreza. La implicación de política más importante que se puede derivar de la exclusión social es que, en sociedades heterogéneas, los bienes políticos y culturales deben ser redistribuidos junto con los bienes económicos. A la luz de esta conclusión, es inquietante que la pobreza sea usualmente discutida independientemente de la desigualdad.

APÉNDICE

DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO NACIONAL EN LA ECONOMÍA SIGMA

La determinación del producto, la tasa de salario real y el empleo en el sector capitalista se obtiene del siguiente conjunto de ecuaciones.

Función de producción en el sector capitalista y sector de subsistencia-y:

$$\text{Sector capitalista} \quad Q = F(D_y, K), F_1 > 0, F_{11} < 0 \quad (1)$$

$$\text{Sector-y} \quad Q = G(L_y, K_y), G_1 > 0, G_{11} < 0 \quad (2)$$

El equilibrio del mercado de trabajo se determina por las siguientes ecuaciones:

$$\text{Demanda de trabajo} \quad D_y = f_1(w, K), f_1 < 0, f_2 > 0 \quad (3)$$

$$\text{Oferta de trabajo} \quad S_y = H(w, K_y), H_1 > 0, H_2 > 0 \quad (4)$$

$$\text{Extracción de esfuerzo} \quad E_y = m H(w, K_y), m > 1 \quad (5)$$

El símbolo w representa la tasa de salario real, K es la reserva de capital en el sector capitalista, K_y es la reserva de capital en el sector de subsistencia-y. Ambas reservas de capital son dadas exógenamente. Debido a que las empresas capitalistas buscan maximizar sus ganancias, la productividad marginal del trabajo debe ser igual a la tasa de salario en un mercado competitivo. De ahí que la curva de la productividad marginal del trabajo en el sector capitalista también sea la curva de demanda de trabajo. La curva de oferta es la curva de productividad marginal del trabajo en el sector de subsistencia-y, el costo de oportunidad del trabajo. La función de extracción de esfuerzo se obtiene por una inclinación hacia arriba de esta curva de

productividad marginal; es decir, de la curva de oferta. La condición de equilibrio en el mercado de trabajo es:

$$D_y = E_y \quad (6)$$

A la tasa de salario de equilibrio la representamos como w° , y a la cantidad de equilibrio del trabajo demandado D_y° .

La cantidad total de trabajo-y es $L_y^* > D_y^\circ$. Por lo tanto el exceso de oferta de trabajo se determina. (un número positivo menor que uno) representa la probabilidad de encontrar un trabajo en el mercado laboral. Entonces, la tasa de salario esperado w^e es igual a:

$$w^e = w^\circ \quad (7)$$

La distribución de los trabajadores-y -excluidos del mercado laboral- en el desempleo (U_y) y el autoempleo (L_y) se determina por la siguiente ecuación.

$$w^e = G_1(L_y, K_y) \quad (8)$$

Entonces,
$$L_y^* = D_y^\circ + L_y^\circ + U_y^\circ \quad (9)$$

La función producción en el sector de subsistencia-y se representa por:

$$Q_z = N(L_z^*, K_z) \quad (10)$$

La oferta total de trabajo de los trabajadores-z (L_z^*) es autoempleada en el proceso de producción. Esta ecuación por sí misma determina el producto total, así como la productividad promedio del trabajo en este sector. A causa de las diferencias en tecnología y capital humano, la productividad promedio en este sector es menor que el valor correspondiente en el sector de subsistencia-y.

Por lo tanto, el ingreso nacional (Y) es igual a

$$Y^\circ = Q^\circ + Q_y^\circ + Q_z^\circ \quad (11)$$

La distribución del ingreso nacional puede ser representada así:

$$Y^\circ = P^\circ + w^\circ D_y^\circ + v_y L_y^\circ + v_z L_z^* \quad (12)$$

Aquí P son las ganancias totales; v_y y v_z representan el ingreso promedio en el sector de subsistencia-y y en el sector de subsistencia-z. Se sigue que $w > v_y > v_z$. Hay desigualdad entre capitalistas y trabajadores, y también entre los propios trabajadores.

BIBLIOGRAFÍA

- BOWLES, SAMUEL. 1985. "The Production Process in a Competitive Economy: Walrasian, Neo-Hobbesian, and Marxian Models." *American Economic Review*, Vol. 75, No. 1, March, pp. 16-36.
- DEININGER, KLAUS AND LYN SQUIRE. 1996. "A New Data Set Measuring Inequality". *The World Bank Economic Review*, Vol. 10, No. 3, September.
- FIGUEROA, ADOLFO. 1984. *Capitalist Development and the Peasant Economy in Peru*. Cambridge, Eng.: Cambridge University Press.
- 1986. *Productividad y educación en la agricultura campesina de América Latina*. Rio de Janeiro: Publicaciones ECIEL.
- FURMAN, JASON AND JOSEPH STIGLITZ. 1998. "Economic Consequences of Income Inequality," in *Income Inequality Issues and Policy Options: A Symposium Sponsored by the Federal Reserve Bank of Kansas City*. Jackson Hole, Wyoming, August 27-29.
- GLAZER, NATHAN. 1997. *We Are All Multiculturalists Now*. Harvard University Press.
- KALDOR, NICHOLAS. 1957. "Alternative Theories of Distribution." *Review of Economic Studies*, 23, pp. 83-100.
- KUZNETS, SIMON. 1955. "Economic Growth and Income Inequality," *American Economic Review*, 45, pp. 1-28.
- LEWIS, ARTHUR. 1954. "Economic Development with Unlimited Supplies of Labor," *Manchester Papers*, 22, pp. 329-402.
- LUCAS, ROBERT. 1988. "On the Mechanics of Economic Development." *Journal of Monetary Economics*, 22, pp. 3-42.
- OKUN, ARTHUR. 1975. *Equality and Efficiency. The Big Trade Off*. Washington, DC: The Brookings Institution.
- OLSON, MANCUR. 1965. *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- PSACHAROPOULOS, GEORGE AND HARRY PATRINOS. 1994. "Indigenous People and Poverty in Latin America." *Finance and Development*, 31, March.
- ROEMER, JOHN. 1982. *A General Theory of Exploitation and Class*. Harvard University Press.
- SCHUMPETER, JOSEPH. 1934. *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press. Originally published in German, 1911.
- SHAPIRO, CARL AND JOSEPH STIGLITZ. 1984. "Equilibrium Unemployment as a Worker Discipline Device." *American Economic Review*, Vol. 74, No.3, June, pp. 433-444.
- THORP, ROSEMARY. 1998. *Progress, Poverty and Exclusion*. Washington, D.C.: Inter-American Development Bank.
- WEBB, RICHARD. 1977. *Government Policy and the Distribution of Income In Peru*. Harvard University Press.

WEISSKOFF, RICHARD AND ADOLFO FIGUEROA. 1976. "A comparative Review of Income Distribution in Latin America." *Latin American Research Review*, Vol. XI, No. 2, pp. 71-112.

DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

CARLOS SOJO

INTRODUCCIÓN

El propósito de este artículo es indagar en la problemática de la exclusión social desde la dimensión sociopolítica y cultural del fenómeno. Para ello se propone rescatar a partir de algunas formulaciones conceptuales, las posibilidades explicativas de la problemática de la exclusión derivadas del recurso a la lógica de los derechos en el marco de la cuestión de la ciudadanía. El artículo parte de constatar que la reflexión sobre exclusión social es a menudo un ejercicio de orden cuantitativo e institucional que pone el acento en datos que enuncian desigualdad respecto de determinados indicadores (satisfactores materiales) claramente sujetos a ponderación numérica. Es el propósito del análisis llamar la atención sobre la necesidad de observar otras dimensiones del fenómeno, no relacionadas con lo que comúnmente se considera “satisfactor material” (ingreso fundamentalmente), pero que inciden plenamente en el acceso real de los individuos a las oportunidades que genera el funcionamiento institucional tanto público como privado. En este sentido, lo que se propone es una ampliación del “espacio evaluativo” (Sen, 1995) de la exclusión social desde una noción dominada por el ingreso a otra multidimensional.

El artículo se compone de tres partes. En la primera se examina la dimensión conceptual a fin de organizar una propuesta de análisis de la exclusión social que permita relacionarla con la cuestión de la pobreza por una parte, y por la otra con un conjunto de procesos sociales vinculados con la dinámica política y cultural. Aquí la intención es demostrar la utilidad del análisis de la desigualdad social a partir de la multidimensionalidad que introduce la cuestión de la exclusión frente a las limitaciones derivadas de la descripción dicotómica de la desigualdad medida en términos de línea de pobreza. Además, se procura en un segundo momento mostrar la utilidad de la noción de ciudadanía como punto de referencia para la observación de grados de exclusión sociopolítica y cultural. En la segunda parte se analizan las dimensiones políticas y socioculturales con mayor detalle y se proponen matrices de análisis que permitan la visualización de

las variables que entran en la ecuación. El objetivo es proponer modelos analíticos que permitan orientar sobre los aspectos que indican exclusión en dimensión política y en dimensión sociocultural. En la tercera parte, por último, se observan algunas implicaciones de orientación de política pública en el enfrentamiento de la exclusión social centradas en la propuesta de un enfoque multidimensional de la intervención pública con propósitos de integración social.

COORDENADAS CONCEPTUALES

Exclusión social y pobreza

A riesgo de sobre-simplificar, es preciso pensar la cuestión de la exclusión social en términos lógicos básicos. Exclusión social significa que en grupos sociales particulares hay unos que están incluidos y otros que quedaron fuera. ¿Fuera y dentro de qué? Es obvio que con la excepción de los individualismos ermitaños o monacales, la humanidad convive en formas diversas pero genéricas de comunidad. Aun los excluidos de una determinada jurisdicción territorial pueden mantener vigentes entre sus miembros condiciones de inclusión. La pertenencia a una comunidad es condición de la vida humana. Los diversos grados de integración que esa pertenencia otorgan indican que, en principio, la exclusión social es una categoría relativa; nunca una condición absoluta, ahistórica o desvinculada de condiciones sociales específicas.¹

Si formalmente existen niveles mínimos de integración por pertenencia a comunidades particulares, se sigue entonces que el fenómeno al que la exclusión social se refiere no alude a la pertenencia a comunidades, sino a la calidad o intensidad de esa pertenencia. Exclusión social indica entonces la existencia de una mala vinculación, o de una vinculación parcial –deficitaria– a la comunidad de valores que identifican a una sociedad, en el sentido más genérico de lo social, o a la disposición de medios que aseguran una adecuada calidad de vida, en el sentido más acotado de comprensión de lo social. En cuyo caso puede hablarse también de exclusión económica, política, de género, étnica y ambiental para citar solo las dimensiones más gruesas del pensamiento social contemporáneo.

Se ha señalado, además, que la idea de exclusión no alude a la disposición particular de ciertas condiciones, sino a la existencia de mecanismos

1. Entre las definiciones iniciales destaca la de la Comisión de las Comunidades Europeas. Definía exclusión social como un proceso y como un resultado concreto. Señalaba que la exclusión se refiere a "los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración social, y por lo tanto, de la identidad" (FLACSO et al., 1995). Véase, también, Minujin, 1998.

institucionales que gobiernan la posibilidad de inclusión para unos y de exclusión para otros. La cuestión de la exclusión social entonces está más cercanamente relacionada con la dimensión institucional que con el resultado concreto; se relaciona con las oportunidades de integración que crea el sistema y no solamente con los resultados de exclusión que experimentan los individuos concretos.

La cuestión de la exclusión social se vuelve relevante en el pensamiento sobre el desarrollo en América Latina hacia comienzos de la década de los noventa. En la base de la argumentación regional sobre el tema se encuentra la identificación de mecanismos institucionales que regulan la capacidad de cohesión social de una sociedad y que se empiezan a desarrollar en el marco de los procesos de democratización que tienen lugar en la región desde inicios de la década. (Figueroa, Altamarino y Sulmont, 1996; ILO-IILS, 1995) En el centro de la formación de arreglos institucionales democráticos está la idea de cohesión social que alude a la existencia de un régimen de oportunidades de participación de los individuos y sus colectividades en todas las expresiones de la vida social, económica, política y cultural. Se refiere al grado de participación en la comunidad material o simbólica que conforma una sociedad.

La cuestión de la exclusión social, o su antónimo conceptual positivo, integración social, aparece por ello primero en las sociedades desarrolladas, en especial en aquellas con importantes tradiciones de políticas de bienestar social, en donde la superación relativa de niveles de pobreza por ingreso presenta como ámbito de atención prioritaria la identificación de otras dimensiones de exclusión y desigualdad social. La idea fuerza en la reflexión sobre la integración social o la exclusión, es que al margen de la disposición de ingresos, existen un conjunto de comunidades sociales respecto de las cuales los individuos pueden ser sustraídos o débilmente incorporados. (FLACSO, 1995)

La primera contribución pues del desarrollo conceptual alrededor de la noción de exclusión social es justamente la necesidad de complementar el cuadro de las posibilidades de integración social más allá de las visiones de desestructuración que se observan a partir de la identificación de niveles de pobreza.

La pobreza aparece como componente central de la dinámica de la exclusión social, pero en el tanto corresponde a un procedimiento metodológico basado en la estimación de ingresos y posibilidades de consumo, no permite captar otros órdenes de incorporación limitada, incluso materiales (el consumo de bienes primarios es por definición una elección acotada más allá de la cual se desconoce el acceso de las familias a mercados de bienes más extensos). No ocurre diferente con las situaciones de exclusión relacionadas con prácticas políticas o dinámicas sociales. Una persona

considerada pobre por referencia a sus ingresos, puede encontrarse en situación de inclusión debido a que su condición socioeconómica le garantiza el acceso a redes familiares de subsistencia y apoyo, o a mecanismos compensatorios de política pública. En contraste, un individuo situado en condiciones de ingresos superiores a la línea de pobreza puede considerarse excluido de comunidades específicas como la de la “población asalariada” y sus beneficios colaterales, dado que sobrevive como resultado del encadenamiento cotidiano de ocupaciones informales.²

Por otro lado, a diferencia del plano dicotómico en el que se coloca la diferenciación de oportunidades sociales a partir de la observación de niveles de pobreza, la noción de exclusión social supone desplazamientos condicionados históricamente sobre un continuo. En los extremos se encuentran las situaciones tipo de exclusión o inclusión (dificilmente verificables empíricamente debido a la inexistencia de situaciones “absolutas” tanto de inclusión como de exclusión social). En el centro de estos extremos se encuentra una situación de vulnerabilidad, que puede conducir a grupos sociales colocados en condición de inclusión relativa en riesgo de exclusión social.

La idea de exclusión aún relacionada estrictamente con contenidos económicos materiales, aparece condicionada histórica y socialmente. Esto quiere decir que la estimación de una situación de exclusión o inclusión está estrechamente vinculada a la determinación de los valores que desde la perspectiva histórica de una sociedad concreta, la unifican y distinguen respecto del exterior. La expresión formal de ese conjunto de valores aparece claramente en el debate alrededor de la noción de ciudadanía. La cuestión de la exclusión social sería entonces el indicador del grado en que una sociedad se aproxima a la realización plena de los derechos. Los derechos crean comunidad, y la comunidad produce integración y cohesión social. Existe entonces una relación estrecha entre la condición social de exclusión o integración y el desarrollo conceptual de la noción de ciudadanía.

Resumiendo lo hasta aquí señalado, se advierte que el recurso a la cuestión de la exclusión social es útil para el análisis de los problemas de la integración social en sociedades complejas al menos por las siguientes razones: porque permite una aproximación multidimensional, entiéndase material y simbólica, al problema de la integración; porque es sensible a peculiaridades históricas y finalmente porque permite una comprensión no dualista de la dinámica social. Los contenidos particulares de la cuestión de la exclusión quedan así referidos a la problemática de los derechos ciudadanos.

Cartalla, Magallanes y Domínguez (1997) señalan que el término de exclusión es “evocador pero impreciso”. En su recuento conceptual señalan,

2. Este aspecto ha sido ampliamente desarrollado por Minujin y Bustelo (1997) y Minujin (1998).

siguiendo a Silver,³ que la noción aparece ligada a las diferentes corrientes de pensamiento sobre la cuestión de la ciudadanía. Así identifican tres paradigmas: la tradición francesa centrada en la “comunidad de valores”, en donde la idea de exclusión alude a la reducción de vínculos sociales. En la tradición cercana a lo que llaman el paradigma de la espacialización de origen anglosajón, la ciudadanía se centra en la disposición individual de derechos y deberes respecto de los cuales los individuos pueden sustraerse voluntariamente o son excluidos por distorsiones de mercado, discriminación o ausencia de derechos. Finalmente, en la tradición “monopolística” las comunidades aparecen como espacios conflictivos que procuran defenderse del exterior “construyendo barreras y restringiendo el acceso a los trabajos y las ocupaciones, recursos culturales, bienes y servicios.” (Gore, citado por Cartalla, Magallanes y Domínguez, 1997:5)

Esta propuesta sirve de punto de partida para un intento de reflexión sobre el tema de la exclusión social, específicamente sus dimensiones sociopolíticas y culturales, con base en el marco conceptual y analítico que se deriva de la noción de ciudadanía. Pero se procura una visión que integra aspectos de los tres enfoques señalados arriba y no corresponde por ello a una sola tradición. En este modelo se procura rescatar el valor integrador de los derechos, con la comprensión de que se originan en comunidades conflictivas, relativamente cerradas, y que comparten “comunidades de valores”.

La cuestión de la ciudadanía como parámetro de la exclusión social

La idea de ciudadanía ha estado presente desde el momento gestacional de la forma actual del régimen republicano. No será, sin embargo, hasta mediados del siglo XX cuando la propuesta conceptual de T.H. Marshall consigue una explicación satisfactoria de la dinámica de formación y desarrollo de los derechos ciudadanos. Marshall partió de la revisión de los postulados del economista Alfred Marshall en una profunda reflexión sobre la capacidad igualadora de los derechos ciudadanos en un entorno social que crea desigualdad. Ciudadanía aparece así como “la arquitecta de la desigualdad social legítima” (1992:7). Todo su argumento posterior está orientado a demostrar que esa relación entre ciudadanía y desigualdad social, entre “status y contratos”, ha sido alterada por el desarrollo mismo de la conciencia sobre los derechos. Su conclusión, respecto del dilema de Marshall, es que “la preservación de las desigualdades económicas ha sido obstaculizada por el enriquecimiento del status de ciudadanía” (pag. 45).

En lo esencial Marshall postulaba la distinción de tres niveles de derechos ciudadanos. La dimensión civil, la dimensión política y la dimensión

3. Véase también de Haan y Maxwell (1998).

social. En su análisis el sociólogo británico advertía una relación de sucesión lógica en el desarrollo de los derechos ciudadanos durante los siglos XVIII, XIX y XX. Rechazando cualquier determinismo histórico, la idea central es que los derechos civiles relacionados con las libertades de expresión, asociación y creencias y libertades esenciales para el desarrollo y consolidación de la forma capitalista de organización social, como el derecho a la propiedad, a la conclusión de contratos y a la administración de justicia. Los derechos políticos se relacionan con las oportunidades de elección y representación política. Los derechos sociales aluden finalmente a “un rango que va desde el derecho a un “modicum” de bienestar y seguridad económica hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de forma civilizada de acuerdo con los cánones prevaletentes en la sociedad” (pag. 8).

El desarrollo de los derechos ciudadanos así entendidos forma parte integral del avance de la democracia en las sociedades occidentales. La ampliación de los derechos civiles fortaleció las condiciones para el desarrollo y la ampliación de los derechos políticos que, con el paso del tiempo, han dejado de ser prerrogativa de minorías elitistas en el plano formal y se han ampliado progresivamente primero a todos los varones blancos mayores de edad, después a las mujeres y finalmente a grupos étnicos. Solo una vez que las sociedades han avanzado en la ampliación de sus escenarios políticos, están en condiciones de generar espacios para la formación de mecanismos institucionales y opciones de política relacionadas con el derecho al bienestar social.

Caben, sin embargo, dos observaciones: No se trata de avances acumulativos y tampoco de procesos inmutables, aislados de la dinámica social. Los procesos de afirmación de derechos ciudadanos funcionan sobre la base de lo que denominaremos déficits de satisfacción de derechos. Estos déficits expresan la existencia de situaciones sociales que eluden la afirmación de los derechos para todos los grupos sociales, independientemente de su condición social, de género o de etnia. Pueden observarse por ello situaciones concretas en las que hay logros importantes en derechos de ciudadanía social, pero con condiciones todavía claramente deficitarias en términos de ciudadanía civil o política. Es el caso del derecho al trabajo en sociedad de crecimiento sin empleo, o de las limitaciones todavía sensibles para el acceso de las mujeres a los órganos de decisión en los espacios tanto públicos como privados que todavía se observa en sociedades industrializadas con importante desarrollo de aparatos de bienestar. Se ha señalado también cómo las experiencias políticas de los socialismos europeos significaron desarrollos importantes en los derechos sociales, pero con limitadas posibilidades de reconocimiento de libertades civiles y políticas.

En segundo lugar, debe reconocerse que la definición de lo que una sociedad entiende por derechos, en cualquiera de sus dimensiones, es siempre espacio de lucha social. Los derechos se construyen sobre la base de los antagonismos sociales. De ahí que en la afirmación de los derechos civiles, predominó el enfrentamiento a la vez económico y político entre el antiguo orden feudal que unificaba creencia religiosa, poder político, propiedad privada y riqueza y prestigio social; con un modelo que secularizó la política, liberó el trabajo humano de la propiedad feudal y otorgó condiciones de igualdad simbólica en medio de la diversidad social persistente y eventualmente creciente; los derechos civiles son la expresión sociopolítica del enfrentamiento entre intereses sociales burgueses y feudales. El advenimiento de los derechos políticos amplió todavía más la posibilidad del ejercicio democrático en especial para sectores de la población desposeídos. La política socialista fue primero la afirmación de un espacio para la apertura del escenario político y después creó condiciones para el desarrollo de las políticas de bienestar social que caracterizaron el desarrollo de los derechos civiles. Pero no hay que olvidar que fueron antagonismos no estructurales, como el de género, el que desarrolló a principios del siglo XX las principales reivindicaciones relacionadas con la ampliación de los derechos políticos al conjunto de la población.

Los ejes que articulan la reflexión moderna sobre la cuestión de la ciudadanía sirven de soporte para la identificación sociopolítica y cultural de las condiciones de exclusión social. Pero el planteamiento original de Marshall debe ser complementado a la luz de la evolución de las democracias occidentales de los últimos años.

Bottomore (1992) recomienda distinguir ciudadanía formal, definida como la membresía a un Estado Nación, de ciudadanía sustantiva, referida a la disposición de derechos y a su capacidad de ejecución con cierto grado de participación en los ámbitos público y privado, dentro de las tres áreas definidas por Marshall. Citando a Brubaker, señala que la ciudadanía formal no es prerequisite de ninguna forma de ciudadanía sustantiva, no es condición suficiente ni necesaria. No es condición suficiente porque como las mujeres y los grupos étnicos subordinados lo saben muy bien, se puede pertenecer a una comunidad nacional y al mismo tiempo encontrarse excluido del disfrute de ciertos derechos acaparados por otros. No es condición necesaria porque se puede disfrutar de ciertos derechos sociales, civiles y hasta políticos aun sin ser parte de una comunidad nacional.

Esta contribución es trascendental porque permite sustraer el debate de la cuestión de la ciudadanía del entorno legal-formalista y colocarlo en un plano estrictamente sociológico. Según Bottomore, la dimensión formal de la ciudadanía ha quedado en cuestión a partir de la expansión de tres fenómenos: primero la tendencia creciente a la emigración no solo de los

países periféricos a las potencias desarrolladas, sino entre polos de desarrollo dentro de las mismas periferias. Ello ha implicado demandas crecientes especialmente respecto de derechos sociales, que los Estados no pueden desatender simplemente, aunque quienes así exigen no sean ciudadanos formales. Segundo, una tendencia a la internacionalización del trabajo legal que exige facilidades de desplazamiento y de residencia legal a extranjeros, y tercero, el problema más general de la relación entre residencia y ciudadanía así como la definición de “la nación” como el locus exclusivo de la ciudadanía

La distinción entre ciudadanía formal y sustantiva permite un acercamiento no excluyente al problema de los derechos porque reconoce condición de iguales en términos civiles, políticos y sociales para habitantes que pueden incluso no ser acreedores de la condición formal de la nacionalidad común. Este tema es particularmente relevante para sociedades que experimentan flujos migratorios significativos y constantes, en el pasado relacionados con la inestabilidad sociopolítica y la represión y en el presente fuertemente referidos a dinámicas económicas y socioculturales. Como veremos adelante, la cuestión de los migrantes es esencial, por ejemplo, en el reconocimiento de problemas de exclusión sociocultural.

Las implicaciones empíricas y metodológicas de esta distinción no son desestimables. Por ejemplo, en un reciente estudio comparativo, la relación entre la condición de inmigración y el riesgo de pobreza parece importante en San José, Costa Rica y no parece serlo en Rotterdam, Holanda. (Cardona et al., 1999). Rolph (1999) ha observado que en el Caribe una región donde el 12% de la población es migrante, esta se encuentra no entre los grupos más pobres sino entre los más emprendedores. Los migrantes no son homogéneos ni en capacidades, ni en inserción laboral, aunque en términos generales favorecen el desplazamiento de la fuerza de trabajo autóctona hacia niveles de ocupación de mayor ingreso o prestigio social (Held, et.al, 1999). En todo caso, independientemente de si la condición de migración se relaciona positiva o negativamente con la generación de ingreso, existen condiciones de segregación cultural que no pueden consecuentemente ser captadas a partir de niveles de ingreso. En otras palabras, en ciertas condiciones la población puede ser objeto de integración en términos de ciudadanía sustantiva y experimentar simultáneamente discriminación por razones de ciudadanía formal o a la inversa, como es el caso de condiciones sociales como género o etnia que encuentran limitación en la realización de derechos en el marco de la disposición de una condición normal de ciudadanía formal. En su análisis sobre exclusión y raza en Brasil, en este mismo volumen, Nelson do Valle Silva encuentra evidencia estadística de la existencia de mecanismos de discriminación racial que se manifiestan durante todo el proceso de realización personal y afirma que

en Brasil la discriminación racial (negada formal e institucionalmente) a menudo se encubre como discriminación de clase. Por otra parte, Carolina Tohá muestra evidencia para el caso chileno de la existencia de situaciones de exclusión para los jóvenes a partir de la deserción del sistema educativo, la precaria inserción en el mercado laboral y problemas de formación de identidad. Advierte, además, que la situación de las mujeres jóvenes es claramente más desfavorable que la de los hombres debido especialmente a los efectos del embarazo temprano y a la discriminación salarial en igualdad de capacidades.

Finalmente, la propuesta clásica modificada con la distinción formal-sustantiva debe ser complementada con referencia al reconocimiento de los derechos de ciudadanía cultural. Turner (1994) considera que la ciudadanía en términos culturales alude a la capacidad de una sociedad para integrarse a partir de la comunicación y el conocimiento. El acceso de los individuos a los flujos de información es primero función de la disposición de niveles significativos de capital humano y, segundo, expresión de la localización en la estructura social. Así aparecen núcleos minoritarios integrados globalmente por medios cibernéticos, más rápido y más barato que nunca, en medio de masas que, imbuidas en la convivencia local en la mínima expresión, desconocen aún los sucesos más generales de la comunidad nacional.

La idea de exclusión social más allá de los componentes económicos asociados a la privación humana resultante de la condición de pobreza, se vincula así a una problemática crecientemente importante que se relacionó con la cuestión de las identidades políticas y culturales. Sobre estas dimensiones de la exclusión es que desarrollaremos el análisis subsecuente.

DIMENSIÓN SOCIO-POLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL

Es común que en la mayor parte de los estudios que explícitamente se refieren a la cuestión de la desigualdad social en América Latina se centren en el problema del acceso a las oportunidades económicas⁴. Aquí se propone estudiarla en términos de derechos ciudadanos. Algunos derechos son esenciales para el desarrollo de las prácticas económicas de mercado. Es el caso de los derechos civiles asociados a la disposición de capacidades de contratación, libre empresa, y libre acceso a los mercados incluido el laboral, así como en el derecho a la justicia. Pero no se trata de analizar los derechos en términos de su implicación en el desarrollo de oportunidades económicas, sino en términos sociopolíticos. Es decir,

4. Para muestra, veáse el último informe del BID (1998) sobre la desigualdad social entendida en términos de distribución del ingreso.

comprender el efecto de la satisfacción o no de los derechos ciudadanos en la capacidad de las instituciones (es decir, las entidades públicas y privadas con poder de transformación social) para disminuir los grados de exclusión social.⁵

Los derechos crean un horizonte de integración social futura. La realización de tales derechos en condiciones materiales concretas constituye avance en la integración, mientras que la disminución de las posibilidades de satisfacción o realización plena de los derechos indicaría grados de exclusión social.

Examinemos el caso de los derechos civiles. Formalmente, el Estado garantiza a los ciudadanos en el cuerpo constitucional y en normativas subordinadas derechos de propiedad y contratación, esenciales para el funcionamiento de los mercados. Lo mismo proporcionan los mecanismos institucionales para la resolución justa de controversias entre privados o entre ellos y el Estado. Pero el funcionamiento mismo de los mercados supone un terreno desigual dentro del cual algunos realizan sus derechos sin mayores privaciones mientras que enormes segmentos de la población no observan posibilidades de satisfacción de tales derechos. La propiedad empresarial es, como se sabe, un recurso altamente concentrado aun en las sociedades industrializadas. En los países pobres, el acceso a la vivienda que es el régimen de propiedad elemental, no está garantizado para proporciones significativas de la población. El derecho al trabajo, o la libertad de emplearse en alguna actividad remunerada y estable, es un problema tendencialmente crónico en las sociedades industriales y masivo, mitigado por el autoempleo en los escenarios informales, en los países en desarrollo. En relación con la justicia, encuestas de opinión en escala latinoamericana han señalado que la población percibe una relación indirecta entre la condición de pobreza y la posibilidad de recibir juicio justo en los tribunales.

Los derechos políticos enuncian la disposición de capacidades para la elección de gobernantes o, en el caso de los electos, para el ejercicio activo de la representación política de intereses sociales. En América Latina, tras experiencias traumáticas de dominio autoritario ejercido por una asociación de intereses oligárquicos tradicionales y corporativos castrenses, el desarrollo de experiencias de redemocratización abrió la escena política para poblaciones acostumbradas a vincular la gestión pública con la represión antes que con el desarrollo de medios activos, institucionales, de

5. Este aspecto es esencia porque traduce una de las fortalezas analíticas más importantes derivadas de la noción de exclusión social. Clert (1997) ha señalado que el concepto de exclusión genera interés por su capacidad de comprensión de la "desventaja" social como expresión de múltiples procesos incluidos los de orden políticos y sociocultural. Pero advierte que esta condición multidimensional también puede encontrarse en otras nociones como la privación y la vulnerabilidad. Respecto de estas, centradas en el estudio de los individuos o los grupos, la noción de exclusión se muestra útil como complemento en el tanto apunta al estudio del "entorno de estos grupos, a los procesos y a las prácticas de exclusión".

integración social. Con el tiempo las democracias latinoamericanas de la tercera ola han revelado avances sustanciales en el ejercicio de los derechos políticos, aunque afrontan igualmente nuevos desafíos.

Los derechos sociales en este caso aluden a la idea de la aspiración al logro del bienestar. En América Latina la crisis económica de la década de los ochenta y las sucesivas reformas económicas adoptadas para superarla, han concentrado mucho la atención en el mantenimiento de instrumentos de control macroeconómico, especialmente relacionados con la contención de las actividades del Estado. Pero han limitado su interés respecto de las condiciones sociales de vida de la población. El empleo, los índices de pobreza y de distribución del ingreso, en términos generales, no han mejorado para toda la región.

La exclusión política

La exclusión política se refiere en su sentido más acotado a los límites de definición y satisfacción de derechos políticos: elegir y ser elegidos.⁶ La cuestión no formal de la capacidad de hacerse elegir es, sin embargo, lo que enuncia la condición de exclusión social en el plano político. La afirmación de prácticas mercantiles en la contienda electoral, con recurso a costosos medios publicitarios, no está al alcance de todos los grupos de la sociedad en la misma proporción. La disposición de recursos para consolidar una oferta política es pues la primera línea de exclusión en la realización del derecho universal de ser elegidos que existe en las sociedades democráticas. La desigualdad socioeconómica induce exclusión sociopolítica.⁷

También es evidente que el deterioro de las condiciones socioeconómicas y las disposiciones de bajos umbrales de equidad social, no aumenta la confianza de los ciudadanos en el régimen democrático y eventualmente puede conducir a su enajenación y a la aceptación de opciones autoritarias. Como lo señala el informe más reciente del BID dedicado al tema de la desigualdad “la concentración del ingreso puede debilitar la aceptación de las instituciones y los principios democráticos” y esto puede conducir a otros fenómenos como la ampliación de las dificultades para la agregación de intereses y la mayor probabilidad de que el Estado experimente aumentos en la presión de intereses específicos, la corrupción y la ineficiencia. (1998:26).⁸

6. En un plano más general, la exclusión política enuncia “la exclusión de la ciudadanía” (Figueroa, Altamirano y Sulmont, 1996) que alude a ausencia de garantía para los derechos de los individuos por parte de una autoridad legítima. Esta acepción por extensa, sin embargo, requiere de especificación, en nuestra opinión referida al ámbito ciudadano de toma de decisiones y a los derechos de ciudadanía política en el sentido marshalliano.

7. Nótese que eludimos una relación causal. Justamente la idea de exclusión social supone causalidad circular (Rolph, 1999) donde la relación entre y dentro de las variables que originan el análisis es múltiple y multidireccional. Clert (1997) precisa que no se trata de una clasificación exhaustiva de las formas de exclusión sino más bien del análisis de su interrelación y como ella conduce a la desventaja.

En situaciones democráticas el enunciado de condiciones de exclusión es problemático porque confronta en la base la naturaleza misma del régimen político. Hay un primer nivel de exclusión natural al sistema, derivado de la imposibilidad de ejercicio de formas de democracia directa, y que consiste en la separación de las mayorías de población del ejercicio directo de la gestión política, en cualquier nivel, local, provincial o nacional. No todos pueden tener acceso a los cargos de elección, pero, más aún, no todos tienen acceso a los medios de elección; no todos pueden aspirar a ser elegidos.

Las causas de este nivel de exclusión política están legitimadas en el discurso de la democracia representativa, en donde los individuos delegan (no renuncian) en los representantes su poder de decidir sobre asuntos públicos. Desde la proposición jusnaturalista del contrato social, se reconoce como principio de orden social y por lo tanto de integración social, la posibilidad de los individuos de hacerse representar por otros en el ejercicio del poder público. Nadie queda así excluido de la soberanía del poder, que tampoco pertenece a nadie en particular, sino a la construcción colectiva en general, a menudo enunciada como “pueblo”. Es así como la exclusión voluntaria del ejercicio directo del poder, está en la base de la estrategia de integración social de la república moderna, contemporánea en su evolución con la sociedad de mercado.

En las democracias liberales, como en América Latina, esta expresión de la representación adquiere su máximo grado de institucionalización con la formación de sistemas competitivos de partidos, que ejercen de manera ordenada y regular el ritual de la competencia cotidiana por la delegación del poder popular soberano.

Pese a que la exclusión, al menos respecto de la dinámica ejecutiva del poder, parece la precondition de la ciudadanía política, pueden observarse múltiples distorsiones de esta formulación y que a su vez enuncian grados de exclusión social. Algunas de ellas aluden estrictamente al procedimiento y a los mecanismos de toma de decisiones, otras como se verá adelante, están arraigadas en la dinámica sociocultural del fenómeno de la exclusión.

La norma en América Latina es la expresión electoral de sectores minoritarios de la población, lo que quiere decir que la mayoría de los votantes potenciales se excluye voluntariamente del proceso. Si como en el caso del contrato social representativo, la renuncia al derecho individual

8. El informe señala con bases en los datos del Latinobarómetro, que “Donde la concentración del ingreso es más equitativa, como Uruguay o Costa Rica, una proporción alta de la población considera que la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno. En los países con más desigualdades hay una mayor tendencia a aceptar gobiernos autoritarios y son más los que creen que da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático”. (BID, 1998:26)

crea comunidad, en el caso del abstencionismo político podría argumentarse que la autoexclusión de los deberes ciudadanos es un mal autoinfligido, respecto del cual consecuentemente al Estado no le cabe responsabilidad.

No obstante, con excepción de la autoexclusión voluntaria, la afirmación de prácticas políticas abstencionistas puede ser indicativa de malestar ciudadano respecto de la calidad de las opciones, o bien de la efectividad misma del proceso electoral como mecanismo para avanzar mejoramiento objetivo en las condiciones de vida de la población.⁹

La cuestión de la calidad de las opciones política depende de la oferta de opciones alternativas reales. El período reciente de democratización en América Latina coincidió con la adopción de un programa de reformas económicas de cuyos contenidos los gobiernos no pueden desprenderse y que por su naturaleza se convierte en el eje articulador de la gestión pública. Al margen de la disputa electoral entre las fuerzas políticas de oposición que acusan la orientación “neoliberal” de las políticas económicas y que ofrecen programas centrados en el bienestar social y la superación de la pobreza, los gobiernos de la tercera ola democrática en América Latina han ejercido su administración con un programa único. La ciudadanía reconoce la ausencia de opciones políticas y reacciona coyunturalmente a favor de la oposición o se enajena del proceso electoral.

La opacidad del proceso de toma de decisiones

En parte como resultado de la ausencia de opciones políticas reales, en parte como expresión de la persistencia de vicios de gestión política como el clientelismo, o simplemente por exceso de celo burocrático, el proceso de toma de decisiones políticas se presenta opaco al ciudadano común. Este problema es esencial porque la garantía de integración social por ratificación del ejercicio pleno de los derechos políticos, no depende, como lo señalamos, de la adopción de formas de democracia directa, sino más bien de la creación de mecanismos que otorguen transparencia al proceso de toma de decisiones, a la gestión de las políticas y a la afirmación de los resultados.

Los siguientes fenómenos expresan dificultades para el logro de oportunidades de integración social a través de los derechos políticos.

9. Nohlen (1994) considera que la participación ciudadana en las elecciones en América Latina es más bien baja. Además, bastante desigual. En la década de los ochenta, Uruguay, Argentina y Costa Rica tenían los niveles de participación más altos con porcentajes de votantes respecto de la población total del orden del 70%, 53% y 47% respectivamente. Los niveles más bajos en Colombia, Guatemala y Ecuador con proporciones de 25% en los primeros dos casos y 22% en el tercero. Otro indicador de exclusión sociopolítica relacionado con el acceso a las elecciones es la población no empadronada en edad de votar. (Quinti, 1999) Este problema es especialmente visible en sociedades que experimentan procesos de democratización reciente como en el caso de Centroamérica. (Sojo,1999)

Elitismo político: De la oligarquía a la tecnocracia

En América Latina, la gestión política está controlada por parte de minoritarios grupos de interés. Esto es válido independientemente de la naturaleza democrática o autoritaria del régimen político. En el pasado el acceso a las decisiones estuvo prácticamente copado por intereses sociales oligárquicos o por las corporaciones militares. En el presente parte esencial de la mecánica decisional de los asuntos públicos descansa en la competencia técnica de reducidos círculos de expertos encargados de imaginar modelos de gestión macroeconómica y social que garanticen el logro de las metas concretas. Examinando la experiencia argentina, Camou (1998) propone que esta “nueva ligazón entre saber técnico y política” se manifiesta en el escenario latinoamericano en tres dimensiones: a) la mediación en el proceso de canalización de intereses y definición de políticas de “circuitos de expertise” con autonomía relativa tanto respecto del Estado como de la sociedad; b) el hecho de que las entidades que conforman el circuito se desempeñan en un ámbito “semipúblico o semiprivado” y c) el hecho de que la “gestión directa de la política económica” haya sido encargada a técnicos sin filiación partidaria.

La afirmación de la racionalidad tecnocrática supone la asignación de un poder político de decisión al personal técnico, lo que implica no solamente la proposición de opciones para las iniciativas a tomar, sino el acto intrínsecamente político de elegir entre las opciones disponibles un determinado curso de acción.

Todo el proceso de formulación y ejecución de políticas, desde el diagnóstico hasta la identificación de metas y la ponderación de los resultados alcanzados, se realiza dentro de los parámetros doctrinarios y discursivos de las disciplinas científicas, especialmente económicas, que lideran la gestión tecnocrática. Por lo tanto, la ciudadanía difícilmente comprende los términos de la discusión, mucho menos las implicaciones de la elección entre las diversas opciones. La política se vuelve “cosa de expertos”.

Este proceso enfrenta no solo a los ciudadanos comunes con las decisiones así emanadas, sino que está en el centro del enfrentamiento casi generalizado entre poderes legislativos y ejecutivos.¹⁰ Los parlamentos, sacados de la efectiva toma de decisiones y convertidos en foros para legitimar decisiones ya adoptadas, eventualmente se resisten debido a su mayor sensibilidad ante las demandas sociales y generan así una disputa con los ritmos y los contenidos de las decisiones derivadas de la gestión tecnocrática. En el caso extremo ello ha conducido a la suspensión autoritaria de las

10. La disputa ha reactivado la discusión sobre las ventajas del parlamentarismo sobre los regímenes presidenciales en muchos países de la región. Serrafiero, 1998. Como ejemplo para el caso ecuatoriano véase Pachano, 1998; para México, Béjar, 1998 y Lanzaro (1998) para el Uruguay.

garantías constitucionales como en los casos del Perú con Fujimori y de Guatemala con Serrano Elías. Pero en la mayoría de los casos ha conducido al fortalecimiento de las expresiones políticas “sin partido” que han logrado consolidarse en el poder, en ocasiones incluso colocando en el solio presidencial a individuos que detentaron el poder de facto o que intentaron quebrantar el orden institucional como en los casos de los militares retirados que gobiernan Bolivia y Venezuela y que conducen fuerzas mayoritarias de oposición en el caso de Guatemala.

La gestión tecnocrática dura, o el enfrentamiento “tecnopopulista” con la política tradicional que conducen gobierno, son expresión de un fenómeno de exclusión política que expresa los límites de las formas representativas de la democracia liberal.¹¹ Silva (1999) considera que la expansión de la presencia y el dominio político de las elites tecnocráticas en América Latina es la expresión de un proceso en el que confluyen una visión negativa sobre el pasado, la debilidad progresiva de la izquierda y su “desradicalización” como dato esencial de la formación de una nueva cultura política en la región y finalmente la consolidación del modelo de reformas económicas de orientación neoliberal iniciado desde la década de los ochenta.¹² Todos estos elementos contribuyen a “cerrar” la arena política y a oscurecer el proceso de toma de decisiones.

Las posibilidades de confrontar estas tendencias, que en el extremo amenazan con producir nuevas rupturas en la institucionalidad política o en todo caso una enajenación masiva de la ciudadanía de los asuntos públicos, pasan por la afirmación de formas de lo que Habermas ha llamado “democracia delegativa”. Se trata de activar mecanismos de participación ciudadana que posibiliten la incorporación de intereses sociales plurales en la identificación de problemas y opciones de política para el enfrentamiento de asuntos de interés público.

Solo en este entorno es posible pensar escenarios nuevos para la gestión de transparente de políticas públicas y la adopción de instrumentos avanzados y eficientes de rendición de cuentas. La aspiración por el buen gobierno, encarnada en ese desafío dual, no es fácilmente perceptible aislada de una reflexión sobre la posibilidad de modernización de prácticas políticas sobre dos elementos cardinales: la gestión local, por una parte, y la participación ciudadana plural por la otra.

11. Para un análisis de los vínculos entre populismo, neopopulismo, clientelismo y reforma económica en América Latina, véase el volumen editado por Burbano de Lara (1998).

12. Silva recuerda y analiza parcialmente la tipología de liderazgo político en América Latina planteada por Kalman Silvert (1977): caudillos, oligarcas, profesional clase media, el militar aficionado ad hoc; el populista conservador; el totalitario de izquierda y de derecha.

La incautación de lo público: Patrimonialismo político y corrupción

Cuando pocos manejan los asuntos públicos, con limitados procedimientos de rendición de cuentas, hay riesgos mayores de corrupción. La percepción ciudadana sobre la corrupción generalizada en el ambiente político deslegitima la gestión política y contribuye al aislamiento ciudadano respecto de “lo político” definido como sinónimo de lo indebido, lo ilegal. Así se cierra el círculo que mantiene contingentes ciudadanos importantes viviendo al margen de la política, excluidos.

La cuestión de la corrupción se refiere a la incautación personal de bienes públicos.¹³ Hay una dimensión formalmente legal, aunque éticamente discutible de este fenómeno que denominamos patrimonial, y otra dimensión que constituye práctica ilegal y que enunciaremos como corrupción. Estos fenómenos no son privativos de los agentes e instituciones públicas, pero aquí los examinamos en ese carácter en virtud de las implicaciones que conllevan para el proceso que hemos denominado exclusión sociopolítica.

La forma más tradicional del patrimonialismo político se expresa en la gestión pública por redes de parentesco. El nepotismo, el linaje y sus derivaciones son las formas más generalizadas de expresión de la incautación patrimonial de la gestión pública. Existen numerosas investigaciones que demuestran la organización de verdaderas dinastías familiares en el escenario político latinoamericano, tanto en el plano nacional como en el local, especialmente en los parlamentos, aunque también en los poderes ejecutivos. Estas redes están encadenadas con grupos de interés económico que crean así un vínculo dinámico, autorreproductivo entre capital público y capital privado. En Venezuela por ejemplo, 57% de los parlamentarios entrevistados por Ramos (1997) tienen o han tenido algún familiar dedicado a la política.¹⁴

Muy cerca de este fenómeno la expansión de lo que Mcpherson denominó el “individualismo posesivo”, junto con la presencia de la racionalidad de la empresa en buena parte de la filosofía actual de la administración pública, conducen a la incorporación de la lógica del mercado en la gestión pública. Este fenómeno está en la base de la expansión de la corrupción en la administración pública, porque estimula la búsqueda de rendimientos individuales por la prestación de servicios. La coima institucionalizada, junto con el efectivo desbancamiento de instituciones públicas, es la expresión de una tendencia a la “cleptocracia” que indudablemente atenta en la base contra la estabilidad del sistema institucional, erosionando especialmente la confianza ciudadana en la gestión pública.

13. Johnston (1993) señala el peligro de la definición rígida de la corrupción (por ejemplo, en términos legales) debido a la existencia de normas culturales que varían de país en país.

14. Existe abundante información sobre redes familiares y poder político y económico en América Latina. Entre otros, Casaus, 1992; Stone 1974 y 1990; Vilas, 1998 y Sojo, 1995.

Las vinculaciones entre el proceso de disminución de la confianza ciudadana en las instituciones políticas y las relaciones patrimoniales desarrolladas por los representantes políticos en el ejercicio de su función pública tiene en el parlamento expresión clara. En el marco de una encuesta sobre elites parlamentarias latinoamericanas, Mateos y Rivas (1998) demuestran que la voluntad de enriquecimiento personal es una motivación central para el ingreso a la carrera política. Los parlamentarios consultados sobre las razones que empujan “a una persona a dedicarse a la actividad política” mostraron alto grado de acuerdo, del orden del 46% a la afirmación “La política como forma de enriquecimiento personal”.¹⁵

La corrupción tiene un efecto deslegitimador en el plano político que potencia exclusión sociopolítica. Sin embargo, es un proceso que también resulta funcional desde el punto de vista económica. Rose Ackerman (1998:36-42) ha presentado los elementos que resumen la racionalidad económica de la corrupción en las sociedades de mercado. Las “propinas” tienen un conjunto de funciones entre las que señala: a) la igualación de la oferta y la demanda, cuando los precios son determinados por criterios legales; b) la creación de estímulos de pago para el trabajo de los servidores públicos. c) Reducción de costos por elusión de impuestos y regulaciones; d) Para obtener contratos y concesiones públicas o para favorecer intereses específicos en procesos de privatización y d) Para comprar influencia política por parte de los representados; o para comprar votos por parte de los representantes.¹⁶ e) Finalmente para favorecer o apresurar decisiones judiciales. El desarrollo de formas de control ciudadano, la modernización de los regímenes de servicio civil y la creación de entidades de control judicial anticorrupción, están entre la minuta de acciones que pueden desarrollarse para el control y la disminución del impacto económico de la corrupción.

Independientemente de sus efectos económicos, no debe perderse de vista que la corrupción es esencialmente un fenómeno político. Como advierte Johnston (1998:72), la corrupción institucionalizada (“entrenched”) aparece cuando confluyen tres elementos: la extensión al grado en que prácticamente imposible encontrar alternativas para lidiar con la corrupción; el grado de organización que supone la existencia de medios de coordinación, intercambio de conocimiento e intercambio vertical de los beneficios y el nivel de monopolización, cuando la corrupción no enfrenta

15. La investigación conducida por Manuel Alcántara de la Universidad de Salamanca, entrevistó a más de 1.000 parlamentarios en 18 países de la región.

16. Aquí se ubica el problema del clientelismo. Banck (1999) analizando el caso de Brasil encuentra necesario distinguir las implicaciones del clientelismo en lo que corresponde a las relaciones interpersonales en la arena política en cuyo caso prefiere acudir a la noción de patronazgo político. El otro aspecto se refiere a la relación entre políticos y votantes en donde acepta la utilidad de un término que alude a la mercantilización de la política. Sobre clientelismo en Argentina véase Auyero, 1998.

significativa oposición ni desde el ámbito político, ni del económico. El autor distingue por un lado corrupción política referida a la existencia de coimas, extorsión, fraude electoral, “patronage” abusivo y prácticas de intimidación a los grupos de oposición; que afectan la política de masas y el proceso de toma de decisiones. Por otra, corrupción burocrática, que se refiere a la dinámica en el nivel de las agencias gubernamentales a menudo cercadas dentro de límites precisos de funciones (regulación laboral, normas de salud, etc.). Johnston propone un modelo para el alcance de un “equilibrio de baja corrupción” cuyos puntos de partida son la disposición de garantías económicas creíbles (en especial los derechos a la propiedad y a la suscripción de contratos) y libertades civiles básicas (libertad de prensa y asociación), junto con la construcción de una arena política estructurada. Interpretando la propuesta en los términos de Marshall sobre ciudadanía, podemos decir entonces que el fortalecimiento de los derechos civiles y políticos constituyen la base para el desarrollo de cualquier programa de freno y control de la corrupción.

Los límites de la ciudadanía activa. El control de los déficit

Los fenómenos que propician la exclusión social en el entorno sociopolítico, o que no contribuyen a la función de integración social que se deriva del adecuado funcionamiento del régimen político, son prácticas sociales ampliamente generalizadas en la región. Por esta razón, llevado al límite, el análisis de los indicios de exclusión sociopolítica puede inducir a una subestimación de los beneficios creados en la región por el desarrollo de los medios institucionales democráticos en las últimas dos décadas.

No debe abrigarse mayor duda respecto de los avances alcanzados en la afirmación de una ciudadanía activa en el plano político en América Latina. La pervivencia del proceso institucional, aun en medio de disputas políticas que incluso han precipitado renuncias presidenciales como en los casos de Collor en Brasil y Carlos Andrés Pérez en Venezuela, o el retorno al orden institucional después de amenazas de quebrantamiento como en el Perú y en Guatemala.¹⁷

Con todo el alcance de los derechos plenos en cualquier ámbito de la comprensión ciudadana, es un horizonte utópico, porque los derechos son construcciones sociales que están asociados a procesos históricos, antagonismos sociales, y capacidades diferenciadas de crear demandas por parte de los distintos sectores sociales y de satisfacerlas por parte del Estado. Por definición entonces, los derechos son siempre un umbral que no se alcanza, porque el logro de unos crea nuevas necesidades y presenta nuevos

17. Sobre los sube y baja del proceso de consolidación de la democracia en América Latina véase Peeler (1998).

horizontes. La idea pues de ciudadanía activa no supone un mundo ideal en donde los derechos esten plenamente realizados, sino un escenario en donde la ciudadanía dispone de recursos para confrontar los déficit observados y propiciar su superación.

Donde la mayor parte de los observadores de la exclusión social conciben en señalar elementos políticos es en las limitaciones de ejercicio del derecho de sufragio universal (Quinti, 1999; Clert, 1997) Con el voto universal las elecciones dejaron de ser asuntos de hombres blancos con propiedad y educación; pero es evidente que el umbral de acceso a los puestos de elección es menor, todavía en la actualidad, para mujeres, grupos étnicos y minorías sociales.

La integración social en el plano de lo político no supone, en suma, la satisfacción plena de los derechos ciudadanos, y mucho menos el estancamiento de las demandas sociales de transformación. Dicho en positivo, la integración sociopolítica no requiere la eliminación de todos los déficit de satisfacción de derechos civiles y políticos sino más bien del desarrollo de medios institucionales que ofrezcan posibilidades de superación de esas desventajas.

En resumen, los temas de la exclusión sociopolítica se presentan en el siguiente esquema distinguiendo tres columnas. En la primera columna se aprecia la calidad de la integración social en un modelo no dicotómico. En la segunda columna se presentan las principales variables que enuncian las calidades antedichas. En la tercera columna se proponen indicaciones nominales para la orientación de políticas.

La calidad de la integración alude al grado de satisfacción de derechos basado en la propuesta tridimensional de Minujin y Bustelo. (1997). La situación de inclusión es propia de sociedades políticas estables, con alto grado de institucionalización, con regímenes de partidos consolidados. La condición de vulnerabilidad puede interpretarse tanto como expresión del deterioro de la condición de inclusión, o bien como manifestación de grados de avance todavía no sostenibles ni consolidados respecto de las prácticas sociales que inducen exclusión. Así se encuentran en condición de vulnerabilidad regímenes políticos o regiones de ellos, que enfrentan un conjunto de desafíos que disminuyen el alcance de una condición de ciudadanía activa. Finalmente, la idea de exclusión aparece fuertemente asociada con la condición de regímenes políticos atrapados en redes patrimoniales y en círculos corruptos que disminuyen la confianza ciudadana en la gestión pública y que por lo tanto reducen la posibilidad de legitimación del régimen institucional.

En la columna de las variables aparece el enunciado "ciudadanía activa" como expresión de integración sociopolítica. Ello supone un medio institucional que garantiza la definición y observación de los derechos civiles y

ESQUEMA DE INTEGRACIÓN SOCIOPOLÍTICA

Calidad de integración	Variable	Orientación de políticas
Inclusión	Ciudadanía activa	Disminución de déficit
Vulnerabilidad	Abstencionismo creciente Elitismo (Tecnocracia) Partidocracia	Democracia participativa
Exclusión	Patrimonialismo Corrupción	Transparencia Rendición de cuentas

políticos. Este medio ofrece condiciones para que puedan plantearse demandas sociales de dos tipos: para la definición de derechos nuevos o para la denuncia de insatisfacción de derechos existentes. Respecto de los niveles de vulnerabilidad, proponemos que hay amenazas de exclusión cuando se observan niveles altos de abstencionismo (o falta de registro) o cuando se observan tendencias excesivas al elitismo político o a la tecnocracia. Estos elementos crean vulnerabilidad porque indican desapego ciudadano, voluntario o inducido, a las formas más elementales de la participación política. Finalmente, las variables que indican exclusión sociopolítica, porque limitan la capacidad ciudadana de satisfacción de los derechos civiles y políticos, son las relacionadas con la expansión de prácticas patrimoniales y de corrupción.

En la tercera columna se identifica el sentido general que habría de tener una orientación de políticas dirigida a mitigar las limitaciones de cada uno de los escenarios identificados. Así, para impedir el deterioro de la condición de integración y para garantizar el avance hacia umbrales más avanzados, el mantenimiento de la ciudadanía activa precisa del desarrollo de programas orientados a la disminución de los déficit observados. El caso paradigmático es el de las acciones afirmativas como instrumentos de política para garantizar una mayor satisfacción de los derechos para grupos sociales discriminados. En el caso de la disminución de las tendencias que crean vulnerabilidad, la fórmula privilegiada tiene que ver con la adopción de mecanismos de democracia participativa. Estos mecanismos politizan el proceso decisional en la medida en que lo acercan a las necesidades diferenciadas de los distintos sectores, y pueden desarrollarse con mejor solvencia en el caso de la gestión de la política en el nivel local. Para evitar las tendencias a la exclusión social en el plano político, el mejoramiento de los mecanismos de defensa ciudadana, de rendición de cuentas por parte de los funcionarios y la mayor transparencia en todas las etapas del proceso decisional son acciones de primera importancia.

Exclusión cultural

La exclusión cultural está relacionada con el acceso diferenciado de distintos sectores sociales a los beneficios del bienestar social y material, cuando las causas de la diferenciación residen en la existencia de conflictos de origen no estructural o en la disposición desigual de bienes simbólicos.¹⁸ La idea de cultura remite a “la construcción social, la articulación y la recepción de sentidos” (Held et al., 1999:328). La globalización de la cultura supone fortalecimientos y desplazamientos de bienes simbólicos y materiales, ideas y personas, que al mismo tiempo generan patrones de estratificación que establecen jerarquías y desigualdades. (331)

El enfrentamiento con tales patrones es justamente lo que caracteriza la cuestión de la ciudadanía cultural. La integración cultural es problemática, sin embargo, debido a la existencia de sociedades multiétnicas y de fuertes divisiones de clase, originadas en la desigualdad estructural. En tales casos la uniformidad cultural que crea la integración a una determinada nacionalidad, puede suponer imposición y atrofia de las particularidades de las culturas no hegemónicas. Este problema se agudiza por el efecto del proceso de globalización que hace difícil la adscripción de características específicas a una comunidad particular que la diferencian significativamente del entorno global. La globalización crea una cultura universal a la que en sociedades altamente fragmentadas, al menos las capas superiores de la estructura social tienen acceso. Los rasgos de esta cultura universal no cambian con desplazamientos geográficos. Los iconos de este proceso son acrónimos familiares tanto en los medios (CNN y MTV) como en todas las demás actividades económicas y sociales (AMEX, VISA, IBM, INTEL).

La primera respuesta a la cuestión de la exclusión cultural es justamente el reconocimiento de la diversidad.¹⁹ Pero ello confronta de plano las posibilidades integradoras de la cultura “global”. De hecho como señalan algunos autores, la postmodernización de la cultura ha revitalizado la importancia de lo local en el afianzamiento de identidades culturales. Steenbergen (1994) señala que existe una tensión entre el ideal integrador de la cuestión de la ciudadanía con el proceso de diferenciación generado por la postmodernidad. A mi manera de ver, igual que con el territorio, la globalización crea condiciones para el desarrollo de una cultura universal, que al mismo

18. De modo semejante Figueroa, Altamirano y Sulmont (1996:4) definen exclusión cultural en dos sentidos: “...la marginalización de ciertos sectores sociales que no participan de los códigos básicos para comunicarse e interactuar con la comunidad (lenguaje, alfabetización y educación escolar, adherencia a valores éticos y religiosos); y segundo la discriminación contra ciertas personas consideradas de inferior categoría y, como resultado, sujetos a tratamiento diferenciado y humillante en las relaciones sociales.”

19. Uno de los componentes centrales de la estrategia de incorporación del análisis social y la participación en el trabajo operativo del Banco (“social assessment”) es justamente el reconocimiento y la inclusión de la diversidad de condiciones sociales. (Social Development Department, 1998).

tiempo constituye un sujeto social (Robinson, 1997 lo llama elite transnacional) cuya identidad se construye en referencia a procesos desterritorializados. En el otro extremo, crea condiciones para el fortalecimiento de las identidades básicas en el nivel local.

Podemos identificar dos parámetros dentro de los que se desarrollan medios de integración estratificación cultural. Uno centrado en la especificidad subjetiva y el otro en la capacidad de acceso a los medios simbólicos.

Respecto de la especificidad subjetiva, que se refiere a las condiciones particulares que determinan las capacidades de satisfacción de distintos individuos o grupos, existen condiciones de exclusión cultural al menos en cuatro niveles: la condición de género; el componente étnico racial; la ubicación en la pirámide etaria y finalmente la pertenencia a grupos minoritarios con capacidades específicas: personas con limitaciones físicas, preferencias no heterosexuales, etc. Todas estas expresiones de exclusión corresponden a cualidades no estructurales; es decir, que no dependen de la condición socioeconómica del individuo o de su ubicación en la estructura productiva. Son en ese sentido posicionalidades culturales porque organizan la producción de una particular forma de sentido: por ejemplo, en el caso de género la discriminación de la mujer expresa la condición de exclusión en las sociedades patriarcales.

La atención de las tendencias de exclusión por género supone la atención de la cuestión de la visibilización como elemento cardinal (Guzmán, 1998). En la atención de este proceso se procuran crear condiciones para la ampliación de las oportunidades de las mujeres a partir del reconocimiento de la situación de discriminación que experimentan. Una vez establecido ese propósito, la atención debe centrarse en el impacto sobre los “mecanismos que traban la igualdad de oportunidades” para lo cual se requiere de la formación y el fortalecimiento de entidades estatales encargadas de la eliminación de las desigualdades de género. En América Latina, Guzmán (1998:64) identifica un proceso de transformación de la agenda institucional de atención a la problemática de género, que va desde la atención de los problemas más agudos producto de la desigualdad, hasta el enfrentamiento con los mecanismos que producen desigualdad, favoreciendo el acceso a las oportunidades.

Barrig (1998) ha puesto particular atención al problema de la diversidad, central en la reflexión feminista contemporánea. La exclusión por género penaliza de manera desigual a las mujeres en referencia a su ubicación estructural, su localización en el núcleo familiar o su grado de educación para señalar solo algunas variables que influyen sobre el nivel de ingresos de las personas. Pensando en la evolución de las estrategias de inclusión económica basada en la promoción de la incorporación equitativa al mercado, Barrig advierte que las mujeres pobres tienen muy pocas posibilidades

reales de elección de los términos de su participación en el mercado: “Las opciones para ellas son tan limitadas o de tan pobre calidad que ni siquiera se trata de libertad de opción entre varias alternativas” (1998:105).

Analizado el caso de Venezuela, Friedman (1998) ha señalado la existencia de una paradoja doble en el desarrollo de las formas de discriminación de las mujeres en condiciones de restauración democrática. El movimiento de mujeres y la participación de las mujeres en los procesos de restauración de la democracia fue significativo; sin embargo, su presencia como actrices de la trama de la democratización es limitada. Esa es la primera paradoja; la segunda es que, debido a su ausencia en la construcción del nuevo orden, las mujeres quedan excluidas tendencialmente de los mecanismos institucionales destinados a la toma de decisiones. Sin embargo pese a concluir que el proceso de democratización ha coincidido con la desmovilización de las mujeres, la autora advierte que también se han creado condiciones para que las mujeres desarrollen estrategias de acción interpartidaria trianguladas con el uso de la entidad gubernamental responsable.

En sociedades multiétnicas, el prejuicio racial supone dos órdenes de exclusión: de la población mayoritaria cuando el régimen institucional supone la imposición de una cultura dominante sustentada en valores sostenidos por grupos minoritarios. En América Latina los países con población mayoritariamente indígena como Bolivia o Guatemala, son los mejores ejemplos de este tipo de exclusión. El segundo tipo penaliza la condición étnica, cuando en vista del número reducido, prácticamente desaparece toda consideración política, económica o social: es el caso de las sociedades radicalmente homogéneas (independientemente del grado de mestizaje) que ignoran la condición específica de la minoría étnica en donde a menudo se concentran los índices más desfavorables de calidad de vida.²⁰ Complicados con una profunda diversidad, la situación de las comunidades y pueblos indígenas empieza en la afirmación misma de derechos. Se trata de una especie de reconstrucción de una ciudadanía basada en la diversidad cultural. De ahí que muchos de los derechos reivindicados no alcanzan todavía reconocimiento pleno en las sociedades. Se trata de formas de comprensión y de interpretación alternativa de los derechos de tierra, centrados en ocasiones en formas colectivas que tensionan la hegemonía de la propiedad individual; derechos colectivos basados en el reconocimiento de la identidad cultural que propicia el desarrollo de políticas multiétnicas en áreas como la educación y la salud. El derecho al propio desarrollo entendido como autónomo y culturalmente determinado; el

20. Existen entre 33 y 40 millones de indígenas en América Latina distribuidos en 400 pueblos con identidad de lengua y cultura, 70% de los cuales está compuesto por menos de 5.000 personas. La mayor parte de ellos (90%) se encuentra en Mesoamérica y el área andina; 6% en la Amazonia y 4% en el Caribe y el Cono Sur. En Guatemala y Bolivia alcanzan el 60 por ciento de la población y el 40% en Perú y Ecuador. (Cárdenas, 1998).

derecho a la propiedad intelectual y a la diversidad biológica y, finalmente, el derecho a la participación política extensa. (Cárdenas, 1998)

La exclusión por edad es un fenómeno que no puede ser ignorado. Hasta muy recientemente la cuestión de la ciudadanía fue considerada una condición de los individuos adultos. En el mejor de los casos, la atención de la niñez y la juventud suponía especialmente la preparación de condiciones para el ejercicio futuro, no actual, de derechos ciudadanos. En el presente, niños y jóvenes viven en una especie de condición preciadana que, por esencia, es deficitaria. Se ha avanzado mucho, sin embargo, en la identificación de derechos para niños y adolescentes, aunque todavía queda mucho territorio que recorrer en la afirmación de escenarios institucionales y marcos de formulación de políticas basados en la comprensión de los derechos diferenciados para grupos de edad. Como en el caso de las mujeres, existe abundante evidencia documental y cuantitativa respecto de la condición de exclusión y los riesgos de vulnerabilidad que pesan sobre la población infantil, especialmente en los balances anuales de UNICEF.²¹

La población joven experimenta, por otro lado, la mayor y más intensa influencia cultural transnacional que se haya experimentado. El mensaje “pop” transnacional crea condiciones de desintegración y de exclusión para las cohortes jóvenes respecto de los valores asociados con los adultos y la cultura nacional desaparece en beneficio de una referencia que depende poco de la ubicación geográfica. Pero este proceso de desterritorialización de la cultura joven, crea también condiciones para la comprensión de los mecanismos que mueven el quehacer de una generación que, en especial en América Latina, observa las vitrinas del siglo XXI, desde condiciones sociales propias del siglo XIX. Las oportunidades para la mayoría de ellos, aun en la forma de empleo, pasan de frente a sus ojos pero no se detienen.²²

Los adultos mayores han quedado excluidos del aparato productivo como los jóvenes que solo pueden aspirar a una integración precaria. Esa exclusión se agudiza con el deterioro de la capacidad del Estado para administrar la supervivencia de los jubilados, debido a la confluencia de la crisis de los sistemas de pensiones con la mercantilización de estos. En esas condiciones, los adultos mayores ya no son capaces de encontrar medios de inserción cultural porque han perdido o disponen de una precaria condición de consumidores. Los estudios sobre empobrecimiento reciente a menudo se detienen en la consideración particular de la situación de los adultos mayores, especialmente porque existe una situación de deterioro

21. Para un análisis de la relación entre infancia, pobreza y delincuencia en el caso de México, véase Azaola (1994). También Minujin, 1998.

22. Sobre las posibilidades de integración cultural de la juventud en Chile, Tohá, en este volumen, ha observado “falta de referentes y espacios que representen y construyan una identidad juvenil amplia y, por otra parte, una fuerte influencia transversal de las comunicaciones masivas y el consumo.”

notoria una vez que se produce el retiro de la actividad laboral.²³ En la base de esta situación está la precaria contribución de los regímenes de pensiones al bienestar de los adultos mayores. Según señala Rodríguez (1998:16) en Chile solo el 5% de los trabajadores independientes esta cubierto por el régimen de pensiones. La cobertura respecto de la PEA es de 35% en México, 23% en El Salvador y 58% en Costa Rica. Respecto de la población trabajadora independiente, las proporciones son de 3% en México, 6% en El Salvador y 10% en Costa Rica. “De los 67 millones de latinoamericanos vinculados con la microempresa urbana, más de 60 millones están excluidos de los sistemas de pensiones. El porcentaje de exclusión es mucho más alto entre los campesinos.”

Existen por último categorías sociales que experimentan exclusión en la medida en que son víctimas de segregación social por limitaciones físicas o el padecimiento de enfermedades socialmente sancionadas (como el alcoholismo o el SIDA) o por preferencias particulares como en el caso de la población homosexual. También se encuentran en esta condición minorías religiosas, y de manera peculiar, en tendencia creciente como subproducto de la erosión de las fronteras en el escenario económico de la globalización, la población migrante.

La tendencia a la ampliación de las migraciones es notabilísima en los últimos quince años. Los migrantes documentados de México a Estados Unidos, según cifras de la agencia de Inmigración y Naturalización de los Estados Unidos, pasaron de 430 mil en los años sesenta, a 680 mil en los setenta y 3 millones en los ochenta. Para la primera mitad de los años noventa el desplazamiento alcanzaba 2,2 millones de personas. (Zenteno y Massey, 1999:76). Esta tendencia es generalizada en la región respecto de los polos de atracción internos.²⁴ La importancia de la cuestión de los migrantes para la reflexión sobre el tema de la exclusión social es importante en atención a las siguientes características: primero, porque una buena parte de los migrantes lo hacen de manera ilegal y ello dificulta su capacidad de acceso a los beneficios de la ciudadanía formal. Por otro lado, la ignorancia de su condición por parte de entidades públicas y privadas encargadas del avance de los derechos, hace difícil la comprensión de sus necesidades y la orientación correspondiente de los sistemas de atención. Por último, la migración por razones económicas crea barreras culturales entre quienes se insertan precariamente en condiciones de migrantes y la comunidad que los acoge. Estas barreras no son más severas necesariamente cuando se

23. Véase Minujin, 1992 para Argentina; Renzi y Kruijt (1997) para Nicaragua; Del Cid y Kruijt (1997) para Honduras y Sojo (1997) para Costa Rica.

24. Sobre la situación de los migrantes centroamericanos en México, véase Casillas (1992). Sobre la situación de los migrantes nicaragüenses en Costa Rica, véase Morales y Castro (1999). Un estudio interesante porque vincula la problemática de las mujeres adolescentes migrantes de origen nicaragüense en Costa Rica (que incluye tres líneas de desigualdad) se encuentra en Morales y Cranshaw (1998).

observan diferencias raciales e idiomáticas, porque persisten en grados significativos respecto de comunidades que comparten condición étnica y lengua.

El acceso desigual, socialmente fragmentado, a los medios simbólicos de integración social constituye el segundo eje de la dimensión cultural de la exclusión social que aquí interesa examinar. Entenderemos medios simbólicos como los recursos infraestructurales que determinan el contenido y la difusión de información, conocimiento y valores, junto a la capacidad individual de comprensión y adaptación a esa diversidad derivada del acceso a la educación.

El proceso de globalización ha impulsado una ampliación de las capacidades de comunicación a nivel global regida por el espacio cibernético y la televisión por cable. Dentro de esas coordenadas ya no solamente se distribuye conocimiento sino que también se crean condiciones para generar oportunidades de acumulación de capital. El uso comercial de la telecomunicación es un hecho notorio y en fuerte crecimiento.

Al mismo tiempo la inserción de las sociedades latinoamericanas a la modernidad no ha aumentado el potencial de acceso a estos medios de información e intercambio para la mayor parte de la población. El universo de los medios globales de información y conocimiento es prerrogativa de la elite transnacionalizada. Mientras tanto, la mayor parte de la población experimenta dificultades para informarse más allá de su hábitat inmediato.

El medio cibernético ha creado una realidad virtual que integra sectores minoritarios de la población en todos los países. En esto hay que reconocer elementos positivos. La televisión por cable, por ejemplo, ha propiciado la circulación de noticias nacionales de cualquier país de la región en otros países del área. Las transnacionales de la información han generado ofertas de información de alcance continental en idioma español que ofrecen, como nunca antes, la posibilidad de conocimiento de los acontecimientos regionales en mayor medida y para mayor cantidad de personas, al menos para las que pueden destinar un dólar diario al financiamiento de la televisión.

Igualmente, Internet ofrece posibilidades ilimitadas, e indiferenciadas socialmente, de acceso a un conjunto amplio de información, bienes y servicios. La condición de acceso es la disposición de equipo y de conocimiento suficiente para comprender los códigos básicos de la comunicación cibernética.

La base elemental de este proceso de integración vía comunicación reside en un elemento que produce también integración en el plano nacional: se trata de la educación. El acceso universal a los recursos educativos es una tarea indispensable para el enfrentamiento de las necesidades de integración cultural a largo plazo. En este terreno aún queda mucho por hacer en América Latina, porque la cobertura básica es todavía un horizonte a alcanzar.

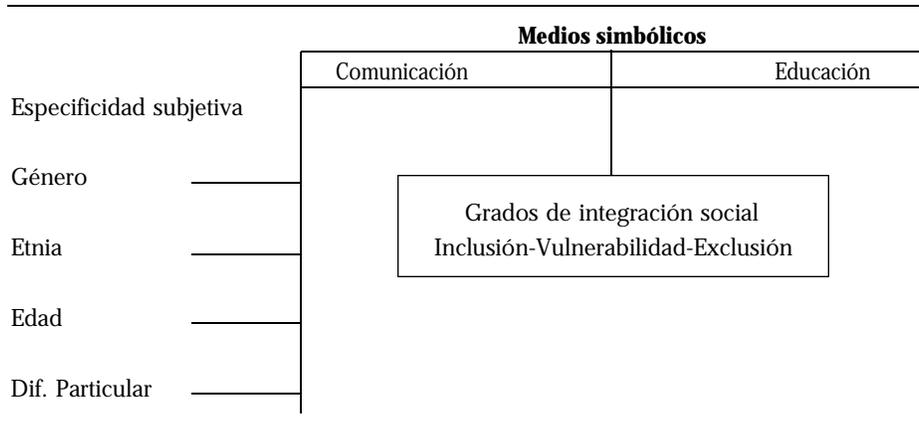
Garantizar la permanencia de la población en el proceso educativo para incrementar el promedio de años de educación es otra tarea importante para avanzar el desarrollo del capital humano en el marco del fortalecimiento de la ciudadanía cultural.

La ampliación de la cobertura y el control de la deserción temprana y el abandono de los estudios son demandas esenciales. Pero existen desafíos relacionados con la calidad de la educación. América Latina experimenta un proceso de segregación social de las oportunidades educativas derivada de la disposición de recursos. Los sectores sociales más acomodados disponen de posibilidades económicas para “salir” en el sentido de Hirshmann de las desventajas de la oferta pública de servicios educativos, para localizarse en sistemas privados que garantizan medios para la inserción positiva en las exigencias de la modernidad globalizada. El aprendizaje del inglés y del uso de computadoras son contenidos mínimos de la educación privada que distancian la disposición de oportunidades que, por otro lado, se reducen para los beneficiarios de una oferta pública castigada por la crisis fiscal y la demanda de equilibrio macroeconómico.

Este proceso de segregación cultural desde la escuela parece connatural al desarrollo del capitalismo. Pero el Estado tiene posibilidades de disminuir su efecto sobre el grado de exclusión social, mejorando las capacidades de los sistemas públicos para orientar la oferta educativa a las necesidades del entorno.

Persisten otros problemas que desde el proceso educativo crean condiciones culturales de exclusión social. El control de los sesgos de género en el proceso educativo es una actividad apenas en gestación e indudablemente contribuirá a la superación de las desigualdades entre los sexos y a la disminución de todas las formas de discriminación contra la mujer. En otros sentidos, en especial en relación con la cuestión étnica, el proceso educativo siempre fue entendido como parte de la “civilización” de las comunidades originales en los pueblos colonizados y esa tendencia se mantiene. La educación multicultural no parece entonces una moda antropológica, sino la precondition de un proceso de desarrollo social que debe ofrecer condiciones tanto para la inserción económica positiva como para el fortalecimiento de las identidades culturales locales, que crean legitimidad, favorecen la estabilidad política y mejoran en sentido general la calidad de vida de la población.

MATRIZ DE INTEGRACIÓN CULTURAL



LA EXCLUSIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El enfrentamiento político con el problema de la exclusión, parte del reconocimiento de que se trata de una gestión cooperativa entre sociedad y Estado. No obstante, la protección de los derechos aparece como el punto de partida para el logro de mayores niveles de integración social y esa es primariamente una responsabilidad gubernamental. El desarrollo de acciones de integración social requiere, como examinaremos, la evolución armónica de las capacidades del Estado; las cuales a su vez, son estimuladas por una sociedad que sabe agregar necesidades para la construcción de demandas sociales. Y que puede hacerlo en un escenario de respeto a los derechos elementales.

Por esa razón, antes de examinar la cuestión de las capacidades públicas y las demandas sociales, es imperativo destacar la cuestión de la protección de los derechos. En América Latina, una región victimizada por la arbitrariedad autárquica en la mayor parte de su historia, el tema de la protección de derechos ha sido una preocupación antigua, primero centrada en el ámbito interamericano (Ayala Lasso, 1998 y Ayala Corao, 1998)²⁵ y más recientemente en la adopción de mecanismos nacionales de protección. De ellos, la instalación de la institución del Ombudsman es de particular relevancia. García Laguardia (1998:92) considera que América Latina ha hecho particulares contribuciones a la institución del Ombudsman o defensor del pueblo respecto de los modelos europeos que originaron la gestión defensora. A la función tradicional de control de legalidad en la gestión

25. José Ayala Lasso (1998:16), Canciller del Ecuador, ha notado que la evolución de declaraciones orientadas a la protección de los derechos en América Latina comenzó por el otorgamiento de garantías a los extranjeros y avanzó luego hacia "cuestiones de nacionalidad, asilo, la paz y los derechos de la mujer".

administrativa del Estado, en América Latina las instituciones de defensoría desarrollan además “funciones explícitas y prioritarias en la defensa de los derechos humanos (...) y competencia para que pueda transferir los expedientes al Ministerio Público” elemento esencial en la formulación de un mecanismo autorregulado de transparencia y control de la corrupción.

La identificación de la dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social requiere finalmente la identificación de mecanismos institucionales para la satisfacción de demandas sociales. Este proceso de relación entre demandas sociales y capacidades institucionales está en el centro de la problemática de la gobernabilidad.

Entendemos por gobernabilidad el efecto sobre la sociedad de la relación entre las demandas generadas desde abajo con las respuestas institucionales desarrolladas por el Estado. La gobernabilidad no supone un equilibrio permanente entre estas dimensiones, sino un proceso continuo de administración de desequilibrios específicos, generalmente temporales. La ausencia sistemática de satisfacción de ciertas demandas, o la persistencia de determinados desequilibrios de modo estructural crea problemas de gobernabilidad.

La cuestión de la gobernabilidad requiere entonces del análisis diferenciado de capacidades de respuesta por parte del Estado y posibilidades de formulación de demandas por parte de la sociedad. La resultante de este proceso crea umbrales de derechos y necesidades nuevas de integración social. En otras palabras, hace visibles dimensiones de exclusión social o integración limitada o precaria que se procura corregir.

Por el lado del Estado, la atención debe colocarse, como correctamente ha observado Grindle (1996), en la evolución de sus capacidades diferenciadas. Esta autora define como “capaz” un Estado que puede establecer y mantener en vigencia funciones económicas, técnicas, administrativas y políticas. Con arreglo al siguiente esquema: a) Capacidades institucionales: entendidas como la posibilidad de regular los intercambios políticos y económicos de la sociedad sobre la base de un conjunto de reglas de juego, conocidas y cumplidas. b) Capacidades técnicas: referidas a la definición y adecuada ejecución de políticas macroeconómicas. c) Capacidades administrativas: ligadas a la administración eficiente de una red de servicios e infraestructuras considerados básicos, tanto en el plano económico como en el social. Y d) Capacidades políticas relacionadas con la existencia de medios adecuados para la formación de demandas sociales, la representación de intereses y la resolución de conflictos. Adyacente a estas capacidades están los mecanismos de participación social y la posibilidad de rendición de cuentas y responsabilidad de los cuadros políticos. En síntesis, los elementos comúnmente referidos a la cuestión del buen gobierno.²⁶

26. Sobre la relación entre desarrollo y Buen Gobierno, véase World Bank, 1992.

Las reformas económicas desarrolladas en el marco de los programas mercado-dirigidos, impulsados por los organismos financieros internacionales, introducen distorsiones en la concreción de tales capacidades estatales. Sus posibilidades de respuesta institucional se erosionan por la evidencia de deslegitimación de la autoridad gubernamental, lo que favorece creciente conflictividad en torno a la definición y la interpretación de las reglas del juego político y económico. Las capacidades técnicas se han volcado hacia el reinado de los economistas tecnócratas, lo que confronta la posibilidad de desarrollo de formas participativas de gestión y definición de políticas. La prestación de servicios y las funciones de intermediación se limitan y con ello se afectan las capacidades administrativas del Estado y en cierto modo sus capacidades políticas. Se puede avanzar finalmente hacia un Estado cercenado de sus capacidades políticas, dadas las dificultades para ejercer mediación efectiva y superar las tendencias autoritarias del dominio tecnocrático, produciéndose así una ilusión de fortalecimiento de la sociedad civil que se “debe” hacer cargo de tareas abandonadas por el Estado.

Por el lado de la sociedad, como advierte Touraine (1996), el elemento central concierne la capacidad de agregación de demandas que se presenta como prerequisite para la posibilidad de procesamiento político y fiscal por parte del Estado.

La capacidad de influencia política de la sociedad, el fortalecimiento de la ciudadanía política se enfrenta así con un desafío múltiple. Se requiere reconstruir la capacidad representativa de los partidos, reorganizar las posibilidades de agregación de intereses de las organizaciones sociales y confrontar un conjunto de prácticas “antisistema” que pueden erosionar no solamente las bases del acuerdo económico dominante sino también la legitimación misma del régimen político institucional.

Los actores se mueven en un nuevo espacio porque sus vínculos con el entorno externo se han modificado sustancialmente. La transnacionalización es cada vez más una cualidad generalizada y ello induce una transformación sustancial de las capacidades políticas de los actores sociales y aun del Estado. Para Marshall, el elemento político de la ciudadanía se refería “al derecho a participar en el ejercicio del poder político, tanto como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de los miembros que integren dicho cuerpo”. (pag. 8) En un entorno político disminuido, las posibilidades de ejercicio de la ciudadanía se limitan porque el control de las instituciones del poder representativo respecto de los asuntos del gobierno de la sociedad es cada vez menor, en contraste con el poder creciente de los flujos transnacionales de recursos y decisiones políticas, como es manifiesto en la condicionalidad de los organismos financieros internacionales.

El segundo aspecto central respecto de la cuestión de las políticas orientadas a la integración social, se refiere a la relación entre la gestión pública y la gestión privada. Como hemos observado, en América Latina la gestión de políticas destinadas a la integración social (que es un ámbito más amplio que el tradicionalmente relacionado con la política social) se ha visto disminuida por presiones fiscales y por la atención privilegiada de manifestaciones agudas de exclusión. Las políticas de compensación social se orientan a resolver, por un lado, la presión fiscal presionando por un uso más eficiente de los recursos de inversión social, y por el otro lado, se concentran en las dinámicas sociales que presentan mayor privación relativa. Ambas tendencias no ayudan a fortalecer las capacidades de atención de necesidades de integración más universales o de las necesidades de grupos que sin haber caído en condición de exclusión, se encuentran en situación vulnerable.

Respecto de la gestión privada, se observa en los países de menor desarrollo social relativo, una tendencia a la ampliación de la dependencia del financiamiento externo. Esta tendencia produce dos efectos: en primer lugar, no estimula el desarrollo de capacidades endógenas y sostenibles para el desarrollo futuro de programas de integración social; por otro lado, crea tendencias a la sustitución de funciones anteriormente localizadas en el Estado. Esta tendencia se manifiesta en la gestión desde organismos no gubernamentales de áreas completas de políticas de integración social. Ello ha permitido en términos generales reducir los costos burocráticos y aumentar la proporción neta de recursos destinados a la satisfacción de las demandas de los beneficiarios. No obstante, la mayoría de estas actividades se desarrollan en el marco de experiencias microsociales, de alcance limitado y de escasas posibilidades de replicación en espacios territoriales más amplios.

Existen posibilidad de desarrollos positivos para la formación de políticas de enfrentamiento con la exclusión social que se originan en la disputa entre ONG y Estado. Por ejemplo, Paz y Muguértgui (1998) señalan que la introducción de la perspectiva de género en las iniciativas de atención a los problemas de las mujeres bolivianas fue la respuesta de las ONG feministas a principios de los ochenta, luego de un par de décadas de asistencialismo desde el despacho de la Primera Dama. Cerca de una década después, en 1993, el Estado y las ONG consolidan una respuesta institucional con enfoque de género en el marco de la Subsecretaría de Asuntos de Género. Más adelante, en 1996, se avanza en un programa para la inclusión del enfoque de género en el ámbito municipal en el marco de un proyecto desarrollado por organizaciones no gubernamentales. Aunque el desarrollo de estas experiencias muestra todavía limitaciones (relacionadas especialmente con la sostenibilidad institucional) indican la importancia de la cooperación

Estado-ONG-organizaciones sociales para la formación y desarrollo de políticas públicas orientadas a la superación de déficit de integración social.

En una sugerente propuesta analítica, Adelantado et al. (1998:151-152) proponen distinguir esferas de actividad social dentro de las cuales funcionan líneas de desigualdad que corresponden con los niveles de exclusión cultural que aquí hemos propuesto. Las esferas de actividad son mercantil, estatal, doméstica-familiar y relacional; las líneas de desigualdad se refieren a antagonismos de clase, de sexo, de etnia y de edad. La función de las políticas sociales, orientadas a la integración social diríamos acá, es producir desplazamientos entre las esferas: “la política social define y gestiona las desigualdades; distribuyendo flujos de recursos de bienestar de un sector (mercantil, estatal, familiar y voluntario) a otro. Así la política social mercantiliza y desmercantiliza, pero también familiariza y desfamiliariza, estatiza y desestatiza y comunitariza y descomunitariza.”

En suma. A los contenidos específicos derivados de los campos en donde se puede observar tanto exclusión sociopolítica como cultural, es conveniente entonces generar condiciones institucionales para la ampliación de las posibilidades de respuesta pública, el mejoramiento de los recursos organizativos de la sociedad en procura de la organización y formación de demandas, y la convicción de que la respuesta pública alude a un espacio multidimensional, tanto público como privado, que va mucho más allá del tradicional enfrentamiento entre Estado y mercado como instrumentos de asignación de recursos.

CONCLUSIONES

La noción de exclusión social es competente conceptualmente porque permite captar procesos sociales que otros conceptos basados en la observación de privaciones materiales y de ingresos— especialmente la medición de pobreza— no son capaces de observar. La exclusión social es el resultado de un proceso multidimensional, históricamente condicionado y sensible a variaciones en el ambiente político, económico y social. Los elementos que entran en la ecuación de la exclusión no están vinculados en causalidades lineales sino en un proceso complejo de influencia recíproca. La noción de exclusión apunta más a la comprensión de los procesos y los mecanismos institucionales que a la ponderación específica de la situación particular. Por último, los excluidos son colectividades, grupos sociales y no individuos concretos.

Lo que muestra exclusión es el proceso que la genera y no el dato que indica una desventaja social relativa. Esto es importante porque la idea de exclusión o su opuesto positivo, integración social, no requiere de la

abolición de toda diferencia social. Una política de integración social aspira a la eliminación de los mecanismos y prácticas institucionales que producen exclusión social, pero no significa la superación de toda forma de desventaja o desigualdad social. En otras palabras, la medición del éxito de las políticas para enfrentar las distintas formas de la exclusión social tiene que ver con el desarrollo de un instrumental complejo de observaciones cuantitativas y cualitativas, que permitan identificar formas y prácticas institucionales que generan exclusión y que indique los mecanismos que permitan superarla, aun cuando las desigualdades persistan.

Comprendida entonces como expresión de la desventaja que grupos sociales experimentan como resultado de la presencia de instituciones y prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de sus derechos, la noción de exclusión resulta esencial, en complemento de formas de medición de desigualdad como la línea de pobreza y la distribución del ingreso, para el desarrollo de políticas de integración social. Estas políticas, al igual que el fenómeno que pretenden confrontar, son multidimensionales y heterogéneas: se trata de la vinculación positiva entre formas de intervención, pública y privada, estatal y mercantil, familiar o comunitaria, que procuran la disminución de la desigualdad o la desventaja social derivada de formas institucionales y prácticas sociales.

Algunas de estas prácticas y formas institucionales tienen efecto social agregado porque no discriminan a los sectores sociales que afectan en razón de características específicas como el ingreso, la ocupación, el sexo. La exclusión sociopolítica tiene estas características. Se trata de prácticas sociales que disminuyen la satisfacción de los derechos civiles y políticos de los ciudadanos porque niegan funciones básicas del ejercicio de la política al sustraer la toma de decisiones del escrutinio público, evitar la supervisión de la gestión institucional, distorsionar los propósitos de la función de representación o simplemente apropiarse recursos públicos para el bienestar personal. Incluso la exclusión autoinducida que se expresa en forma de abstención electoral puede considerarse consecuencia de la valoración negativa de la ciudadanía respecto a la gestión política vigente. Por otra parte, la exclusión política expresa una gravedad mayor por tratarse de una forma de obstáculo a la posibilidad de incidencia de los distintos intereses sociales respecto de la toma de decisiones sobre asuntos públicos; decisiones que pueden al mismo tiempo generar otras formas de exclusión económica o cultural. Ello expresa con claridad la influencia circular, recíproca, de las distintas formas de exclusión.

La exclusión cultural tiene que ver con un proceso mucho más complejo y se manifiesta en efectos distribuidos socialmente. Se trata, por un lado, de la capacidad de acceso a las oportunidades derivadas de la revolución de la información y las comunicaciones, posibilidad estrechamente ligada

al desarrollo de las capacidades humanas por medio del proceso educativo. Pero el acceso a esta infraestructura y a esos medios simbólicos está mediado, en lo cultural, no por razones de ingreso o clase social, sino por desigualdades que no se originan en el proceso productivo: es el caso de la exclusión en razón del sexo (género determinada), de la edad, la etnia o especificidades como la religión o el país de origen.

Indudablemente la definición de estos órdenes de exclusión suponen una mayor complejidad operativa porque algunos procesos simplemente no son cuantificables o son difícilmente captables en encuestas de opinión. Por ello en términos metodológicos podemos advertir varias líneas de trabajo:

En primer lugar, la visibilización: Una medición de exclusión supone la observación de las distintas variables que entran en el análisis, su evolución en el tiempo y su diferenciación por grupos específicos. Así, por ejemplo, el que las mujeres ocupen alrededor del 12% de los puestos de elección parlamentaria en América Latina indica un déficit en la satisfacción de los derechos de ciudadanía política de las mujeres. Pero ese déficit adquiere la forma de exclusión cuando se constata su persistencia en el tiempo y la ausencia de mecanismos correctivos.

El segundo paso se relaciona con la formación de índices que permitan ponderar procesos políticos e institucionales. Así, por ejemplo, el mayor número de familiares en un gabinete presidencial o en fracciones legislativas enuncia grados mayores de exclusión política. La consulta del grado de conocimiento de la opinión pública del significado de conceptos como déficit fiscal, inflación, tasas de interés, por ejemplo, puede ser indicativo del grado de tecnocratismo de la toma de decisiones en política económica. Del mismo modo, el número de decretos ejecutivos en proporción de las leyes aplicadas para la adopción de programas de reforma puede indicar grados de transparencia y apertura a la búsqueda de opciones de política.

El tercer paso y final tiene que ver con la activación de mecanismos de expresión ciudadana. La exclusión social es también una categoría relativa porque depende de la percepción de los grupos sociales. Los excluidos en una sociedad respecto de una determinada dimensión, pueden encontrarse en mejor condición que los incluidos en la misma dimensión en otro país. Por ello, la indagación directa de la percepción de exclusión, entendida como insatisfacción de derechos ciudadanos, es esencial para la orientación de las políticas públicas orientadas a la integración social. Lo mismo vale para las opciones de política. Lo que integra socialmente cambia de país en país y de momento en momento. Una política agresiva de alfabetización puede ser inductiva de exclusión para grupos étnicos cuya supervivencia material y cultural depende mucho de la preservación de su lenguaje y sus costumbres.

San José, 13 de agosto de 1999

BIBLIOGRAFIA

- ACKERMAN, SUSAN ROSE. (1998). "Corruption And Development". En Pleskovic, Boris And Stiglitz, Joseph E. Annual World Bank Conference On Development Economic. Washington, D. C.
- ADELANTADO, JOSÉ; NOGUERA, JOSÉ A.; RAMBLA, XAVIER; SÁEZ, LLUÍS. (1998). "Las Relaciones entre Estructura y Política Sociales: Una Propuesta Teórica". En Revista Mexicana De Sociología 3/98: 123-156.
- ANSALDI, WALDO. (1995). "Gobernabilidad Democrática y Desigualdad Social". En Estudios Sociales, Revista Universitaria Semestral. Año V, No. 9, Santa Fe, Págs. 9-35.
- AUYERO, JAVIER. 1998. "Todo por amor, o lo que quedó de la herejía. Clientelismo populista en la Argentina de los noventa". En Burbano De Lara, Felipe. El Fantasma del Populismo. Aproximación a un Tema (Siempre) Actual. Caracas, Nueva Sociedad. Pags.81-118.
- AYALA CORAO, CARLOS. (1998). "El Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos". En Contribuciones. (4): 71-87.
- AYALA LASSO, JOSÉ. (1998). "La Declaración de los Derechos Humanos de Las Naciones Unidas y su Importancia para América Latina". En Contribuciones. (4): 15-25.
- AZAOLA, ELENA. (1994). "Pobreza, Infancia Y Delincuencia". En Nueva Sociedad 131/94: 144-155.
- BALAM, CHILAM. "Vulnerabilidad y Exclusión en América Latina". En Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Editores). Todos Entran. Propuesta para Sociedades Incluyentes. Colombia. Unicef-Santillana.
- BANCK, GEERT A. (1999). "Clientelism And Brazilian Political Process: Production And Consumption of a Problematic Concept". En Nas, Peter J. M. y Silva, Patricio. Modernization, Leadership, And Participation. Leiden University Press. The Netherlands.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, BID. (1998). América Latina frente a la Desigualdad. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington, D. C.
- BARRIG, MARUJA. (1998). "Mujer y Desarrollo: Nosotras no eramos Todas". En Largo, Eliana (Editora). Género en el Estado. Estado del Género. Isis, Internacional. Ediciones De Las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- BÉJAR A., LUISA. (1998). "Democracia y Representación Parlamentaria en México" (Notas sobre un Proyecto de Investigación). En Revista Mexicana de Sociología. 2/98: 289-305.
- BENNETT, LYNN. (1998). "Changing the Bank's Approach to Poverty Analysis and Action: Challenges and Opportunities For Inter-Disciplinary Work In The New Bank." En Social Development. The World Bank.
- BOTTOMORE, TOM. (1992). "Citizenship and Social Class, Forty Years On". En Marshall, T. H. And Bottomore, Tom. Citizenship and Social Class. Pluto Press. London. Concord, Mass.

- BURBANO DE LARA, FELIPE. (1998). El Fantasma del Populismo. Aproximación a un Tema (Siempre) Actual. En Nueva Sociedad.
- BUSTELO, EDUARDO Y MINUJIN, ALBERTO. (1998). "Política Social e Igualdad". En Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Editores). Todos Entran. Propuesta Para Sociedades Incluyentes. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Santillana. Colombia.
- CAMOU, ANTONIO. (1998). "Saber Técnico y Política en los Orígenes Del Menemismo". En Perfiles Latinoamericanos. 12/98: 85-107.
- CARDONA, ROCAEL. ET AL. (1999). Desigualdades Sociales y Pobreza en la Globalización. Socioterritorialidad, Descentralización y Políticas Municipales. Estudio Comparado entre San José y Rotterdam. FLACSO, San José. En prensa.
- CÁRDENAS, VÍCTOR HUGO. (1998). "Los pueblos indígenas, derechos humanos y democracia en América Latina." En Contribuciones. (4): 103-116.
- CARTAYA, VANESSA; MAGALLANES, RODOLFO; DOMÍNGUEZ, CARLOS. (1997). Venezuela: Exclusion And Integration- A Synthesis In The Building?. Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Caracas, Venezuela. Intenational Institute For Labour Studies, Geneva.
- CLERT, CARINE. (1997). El Enfoque de Exclusión Social. Elementos Analíticos y Aportaciones para la Discusión sobre la Pobreza y el Desarrollo Social en América Latina." En Pensamiento Iberoamericano. Enero-Junio. (31):425-436.
- CASAÚS, MARTA. (1992). "La metamorfosis de las oligarquías centroamericanas". En Revista Mexicana de Sociología. (3):69-114.
- CASILLAS, RODOLFO. (1992). "Las migraciones centroamericanas en México." En Rodolfo Casillas, Comp. Los Procesos Migratorios Centroamericanos y sus Efectos Regionales. México. FLACSO.
- DEL CID, JOSÉ RAFAEL Y KRUIJT, DIRK. (1997). Los Pobres Cuentan. Pobreza y Gobernabilidad en Honduras. FLACSO, San José.
- DUHAU, EMILIO. (1997). "Las Políticas Sociales En América Latina: ¿Del Universalismo Fragmentado a la Dualización?. En Revista Mexicana de Sociología. 2/97: 185-207.
- FILGUEIRA, FERNANDO Y RODRÍGUEZ, JORGE. (1996). "Desarrollo Económico y Desarrollo Social: Una Aproximación Política al Problema del Déficit y Superávit Social en América Latina". En Cuadernos Del Claeh. No. 77. Montevideo, Págs. 91-113.
- FIGUEROA, TEOFILO ADOLFO. (1996). Social Exclusion And Inequality In Peru. International Institute For Labour Studies. En Research Series 104. United Nations Development Programme.
- FLACSO, PNUD, UNOPS, PRODERE. (1995). Análisis de la Exclusión Social a nivel Departamento. Los Casos de Costa Rica, El Salvador y Guatemala. San José.
- FRIEDMAN, ELISABETH J. (1998). "Paradoxes Of Gendered Political Opportunity In The Venezuelan Transition To Democracy". En Latin American Research Review 3/98: 87-135. Vol. 3.
- GARCÍA LAGUARDIA, JORGE MARIO. (1998). "Los Defensores del Pueblo y los Problemas de los Derechos Humanos en América Latina". En Contribuciones. (4): 89-102.

- CARTALLA, VANESSA; MAGALLANES, RODOLFO Y DOMÍNGUEZ, CARLOS. (1997). Venezuela: Exclusion and Integration- A synthesis in the building?. ILS. Geneva.
- GRINDLE, MARILEE. (1996). Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa. Cambridge University Press.
- GUZMÁN, VIRGINIA. (1998). "La Equidad de Género Como Tema de Debate y de Políticas Públicas". En Largo, Eliana (Editora). Género en el Estado. Estado del Género. Isis, Internacional. Ediciones de las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- HAAN, ARJAN DE Y MAXWELL, SIMON. (1998). Poverty And Social Exclusion in North and South. IDS. Bulletin No. 1, Vol. 29.
- HABERMAS, JÜRGEN. (1994). "Citizenship And National Identity". En Steenbergen Bart Van. The Condition Of Citizenship. Sage Publications Ltd. London.
- HELD, DAVID; MCGREW, ANTHONY; GOLDBLATT, DAVID; PERRATON, JONATHAN. (1999). Global Transformations. Politics, Economics And Culture. Oxford.
- ILO-IILS. (1995). Social Exclusion in Latin America. Regional Forum. Lima, Perú.
- JOHNSTON, MICHAEL. (1993). "Political Corruption: Historical Conflict and the Rise of Standards". In Larry Diamond and Marc F. Plattner, eds. The Global Resurgence of Democracy. The Johns Hopkins University Press.
- _____(1998). "What Can Be Done About Entrenched Corruption?". En Pleskovic, Boris And Stiglitz, Joseph E. Annual World Bank Conference On Development Economic. The World Bank, Washington, D. C.
- LANZARO, JORGE. (1998). "Uruguay: Las Alternativas de un Presidencialismo Pluralista". En Revista Mexicana de Sociología. 2/98: 187-215.
- MARSHALL, T. H. (1992). "Citizenship and Social Class". En Marshall, T. H. And Bottomore, Tom. Citizenship and Social Class. Pluto Press. London. Concord, Mass.
- MARSIGLIA, JAVIER. (1994). "Sociedad Civil Y Estado: Relaciones en Tránsito. (Un Aporte para el Análisis de la Intervención Social)". En Cuadernos Del Claeh. No. 77. Montevideo, Págs. 133-143.
- MATEOS DÍAZ, Araceli y Rivas Pérez, Cristina. (1998). "Algunas Observaciones sobre la Elite Parlamentaria Latinoamericana". En Revista Mexicana de Sociología. 2/98: 307-329.
- MINUJIN, ALBERTO. (1998) "Vulnerabilidad y Exclusión en América Latina." En Bustelo, Eduardo, Minujin, Alberto (Editores). Todos Entran. Propuesta Para Sociedades Incluyentes. Unicef, Colección Cuadernos 30 Debate, Santillana. Colombia.
- MINUJIN, ALBERTO Y BUSTELO, EDUARDO. (1997). "La Política Social Esquiva" en Menjivar, Rafael, Kruijt, Dirk y Van Vucht Tijssen, Lieteke. (Eds.). Pobreza, Exclusión y Política Social. San José, FLACSO.
- MINUJIN, ALBERTO. ED. (1992). Cuesta Abajo. Los nuevos pobres. Efectos de la crisis en la sociedad argentina. UNICEF-Losada.
- MORALES, ABELARDO Y CASTRO, CARLOS. (1999). Inmigración laboral nicaragüense en Costa Rica. FLACSO-FES-IIDH-Defensoría de los Habitantes. San José.
- MORALES, ABELARDO Y CRANSHAW, MARTA. (1998). Mujeres adolescentes. Inmigración entre Nicaragua y Costa Rica. FLACSO-UE. San José.

- MOSER, CAROLINE O. N. (1998). "Planificación de Género. Objetivos y Obstáculos". En Largo, Eliana (Editora). Género en el Estado. Estado del Género. Isis, Internacional. Ediciones De Las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- NEOCLEOUS, MARK. (1995). "From Civil Society To The Social". London School Of Economics. Vol. 46. Issue No. 3.
- NOHLEN, DIETER. (1994). Sistemas Electorales y Partidos Políticos. Universidad Nacional Autónoma de México. Fondo de Cultura Económica. México.
- PACHANO, SIMÓN. (1998). "Presidencialismo y Parlamentarismo". En Revista Mexicana De Sociología 3/98: 21-42.
- PAZ RAMÍREZ, MARIEL Y MUGUÉRTGUI NAVIA, LIGIA. (1998). "Bolivia: Hacia la Construcción de una Agenda de Género en el Ambito Rural". En Largo, Eliana (Editora). Género en el Estado. Estado del Género. Isis, Internacional. Ediciones De Las Mujeres No. 27. Santiago, Chile.
- PEELER, JOHN. (1998). Building Democracy in Latin America. Lynne Rienner Publishers, Boulder.
- QUINTI, GABRIELLE. (1999). "Exclusión Social: El Debate Teórico y los Modelos de Medición y Evaluación." En Jorge Carpio e Irene Novacovsky (Comp.) De Igual a Igual. El Desafío del Estado ante los Nuevos Problemas Sociales. FCE-SIEMPRO-FLACSO. Buenos Aires.
- RAMOS, MARÍA LUISA. (1997). "Variables Determinantes de las Creencias y los Valores de la Elite Parlamentaria en Venezuela". En Revista Mexicana De Sociología. 1/97: 69-88.
- RAZAVI, SHAHRA. (1998). Gendered Poverty And Social Change And Issues Paper Discussion Paper. Unrisd, Sida, Undp.
- RENZI, MARÍA ROSA Y KRUIJT, DIRK. (1997). Los Nuevos Pobres. Gobernabilidad y Política Social en Nicaragua . FLACSO, San José.
- REPETTO, FABIÁN. (1996). "Estado y Pobreza en América Latina: Perspectivas de un Vínculo en Transformación". En Perfiles Latinoamericanos. 8/96: 173-200.
- ROBINSON, WILLIAM. (1997). Transnational processes im Central America: A study on Globalization and Social Change. Paper presented at the LASA Congress. Guadalajara.
- ROLPH TROUILLOT, MICHEL. (1999). Social Exclusion in the Caribbean. Paper presented at the Social Exclusion and Poverty Reduction Workshop in the Latin American and in the Caribbean Region. The World Bank. May 26-27.
- RODRÍGUEZ HERRERA, ADOLFO. (1998). "El Gran Desafío de la Seguridad Social". En Rodríguez Herrera, Adolfo (Editor). América Latina. Seguridad Social y Exclusión . San José, Costa Rica.
- SAITH, RUHI AND BARBARA HARRISS-WHITE. (1998). Gender Sensitivity Of Well-Being Indicators. Unrisd, Sida, Undp. Geneva, Switzerland.
- SEN, AMARTYA. (1995). Inequality Reexamined. Harvard University Press.
- SERRAFERO, MARIO. (1998). "Presidencialismo y Parlamentarismo en América Latina: Un Debate Abierto". En Revista Mexicana de Sociología. 2/98: 165-186.

- SILVA, PATRICIO. (1999). "Political Leadership, Culture, And Legitimacy In The Third World". En Nas, Peter J. M. Y Silva, Patricio. *Modernization, Leadership, And Participation*. Leiden University Press. The Netherlands.
- SILVERT, KARMAN H. (1977). "Leadership Formation and Modernization in Latin America" en K.H. Silvert. *Essays in Understanding Latin America*. Philadelphia, Institute for the Study of Human Issues.
- STEENBERGEN, BART VAN. (1994). "Towards A Global Ecological Citizen". En Steenbergen Bart Van. *The Condition Of Citizenship*. Sage Publications Ltd. London.
- STIRRAT R. L. Y HEIKO HENKEL. (1997). "The Development Gift: The Problem Of Reciprocity In The Ngo World". En *Annals, Aapss*, 554.
- SPOSATI, ALDAÍZA; COORDINATOR. (1996). *Social Exclusion/Inclusion Map Of The City Of Sao Paulo*. Mimeo.
- STONE, SAMUEL. (1974). *La dinastía de los conquistadores*. Editorial Costa Rica. San José.
- SOCIAL DEVELOPMENT PAPERS. (1998). *Making Development More Inclusive And Effective* Social Development Update Paper Number 27. The World Bank. Washington, D. C.
- SOJO, CARLOS. (1995). "En el nombre del padre. Patrimonialismo y Democracia en Costa Rica". En Manuel Rojas Bolaños y Carlos Sojo. *El Malestar con la Política*. San José, FLACSO.
- _____(1997). *Los de en Medio. La nueva pobreza en Costa Rica*. San José, FLACSO.
- _____(1999). *Democracias con Fracturas. Gobernabilidad, Reforma Económica y Transición en Centroamérica*. San José, FLACSO.
- STREETEN, PAUL. (1997). "Nongovernmental Organizations And Development". En *Annals, Aapss*, 554.
- TIRONI, EUGENIO. (1995). "Algunas Reflexiones sobre Política Social y Pobreza". En *Estudios Públicos*, 59.
- TOURAINÉ, ALAIN. (1996). *¿Qué es la Democracia?* México. FCE.
- TURNER, BRYAN S. (1994). "Postmodern Culture/Moderns Citizens". En Steenbergen Bart Van. *The Condition Of Citizenship*. Sage Publications Ltd. London.
- VILAS, CARLOS. (1998). "La Democratización en los Escenarios Postrevolucionarios de Centroamérica. Antecedentes y Perspectivas." En Ana Sofía Cardenal y Salvador Martí i Puig. (Comps.) *América Central. Las Democracias Inciertas*. Barcelona. UAB-Tecnos.
- ZENTENO, RENÉ M. Y MASSEY, DOUGLAS S. (1999) "Especificidad Versus Representatividad: Enfoques Metodológicos en el Estudio de la Migración Mexicana hacia Estados Unidos". En *Estudios Demográficos y Urbanos* 40/99:75-116.
- WORLD BANK. (1992). *Governance and Development*. Washington D.C. The World Bank.

LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO REFERENTE DEL PARADIGMA DE CIUDADANÍA CIVIL Y DE LA DEFINICIÓN DE LA FRONTERA DE EXCLUSIÓN SOCIAL

JAIME ORDÓÑEZ¹

HIPÓTESIS Y PROBLEMAS TEÓRICOS Y PRÁCTICOS DE LA PROPUESTA

Este trabajo procura exponer el desarrollo de los derechos civiles y políticos, así como los económicos, sociales y culturales en los últimos años, tanto a nivel de su formulación normativa (tipicidad) como de los procedimientos existentes para su exigibilidad por parte de los ciudadanos (justiciabilidad) con el objeto de relacionar determinados niveles o umbrales de verificación de tales derechos con los términos de ciudadanía civil.

La hipótesis consiste en proponer la existencia de un conjunto de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales (fijando y definiendo índices mínimos de verificación) como parámetro para definir la cuestión de los umbrales de ciudadanía. El conjunto de esos índices mínimos establecería una medida de vigencia fáctica de derechos ciudadanos fundamentales que, a su vez, sentaría las bases para definir los términos de inclusión-exclusión social.

1. El presente trabajo sintetiza dos esfuerzos conceptuales y técnicos. Por un lado, desarrolla algunos extremos de los resultados del Proyecto denominado "La igualdad de los modernos", en el cual el autor tuvo el honor de participar, bajo la Dirección del Dr. Antonio A. Cançado Trindade, como parte del grupo de especialistas designado por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) para el desarrollo de un estudio sobre el desarrollo de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina. Asimismo, retoma algunas investigaciones realizadas dentro del CES (Centro de Estudios Estratégicos) durante 1997 y 1998 en relación con el eje temático tipicidad-exigibilidad desarrollado con motivo de la investigación conjunta de A. Torrealba Navas y el suscrito, dentro del marco del Proyecto sobre reforma del Estado y descentralización. En su última versión, se agradecen los aportes sustanciales de Vanessa Retana, investigadora del CES. Esta comunicación retoma algunos de los desarrollos teóricos producidos por ambas investigaciones, de lo cual se deja constancia en las citas y créditos respectivos. Adicionalmente, busca hacer una propuesta integradora de los distintos elementos teóricos y prácticos para iluminar las relaciones entre indicadores fácticos y tipicidad y justiciabilidad jurídica, como un eje obligatorio para avanzar en la vigencia de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, así como en la construcción del llamado "paradigma de ciudadanía" en la región.

La verificación y el ejercicio práctico de este conjunto de derechos fundamentales o derechos humanos, como se examina en páginas posteriores, implica algunas dificultades y dudas de orden conceptual y fáctico, fundamentalmente en el ámbito de la tipicidad (formulación de la norma); esto es, de los alcances de su protección legal y, en consecuencia, de su posible transgresión. Esas dificultades son resultado de la distinta naturaleza de los derechos civiles y políticos, por un lado, y de los derechos económicos, sociales y culturales, por otro lado. Como se ha examinado profusamente en la teoría de los derechos humanos, mientras los primeros implican una obligación de no hacer por parte del Estado los derechos económicos, sociales y culturales implican justamente lo contrario: una obligación de hacer por parte del Estado o la sociedad en su conjunto. Ello implica que ambos derechos tienen tipicidades, por naturaleza, esencialmente distintas. Por un lado, los derechos civiles y políticos protegen un estado, situación y actividad completa, cuyo ejercicio y verificación no admite límites ni dudas. Por ejemplo, la libertad de reunión es plena o no es libertad. Igualmente, sucede con la libertad de expresión o las libertades políticas. En este sentido, se trata de una tipicidad completa, en el sentido de que la norma jurídica (el artículo constitucional que tutela la libertad de expresión, por ejemplo) no admite duda en cuanto a su contenido, sus alcances y los hechos que podrían violar el valor tutelado.

En el caso de los derechos económicos, sociales y culturales no es así, pues su tipicidad resulta en muchos casos equívoca, elusiva o indeterminada. Veamos, por ejemplo, el caso del derecho a la educación. Si aceptamos como cierto que la participación en el proceso educativo como estudiante es el hecho por medio del cual se realiza el derecho, lo cierto es que la frontera por medio del cual se realiza el valor protegido no es, sin embargo, muy clara ni determinada. Podría ser la educación primaria, o la educación secundaria o, bien, la educación universitaria, según el contexto o posibilidad económica de cada país. De hecho históricamente ha sido así en la evolución de muchas sociedades desarrolladas o en vías de desarrollo durante el último siglo. Si la “frontera educativa” en muchos países del mundo era la educación primaria hacia fines del siglo XIX, a inicios del siglo XXI es la educación secundaria o, mejor aún en algunos otros países, la universitaria. Se trata de “fronteras cambiantes”, relativas al proceso histórico, a los países específicos y sus posibilidades, a su evolución socioeconómica e, inclusive, a su inserción o no en los bolsones de riqueza (o pobreza) de la nueva organización del poder económico mundial. Por ejemplo, la “frontera educativa” en Suecia es hoy, a inicios del siglo XXI, sustantivamente distinta a la de Haití o Paraguay. Esas fronteras tienen que ver con las capacidades sociales que esos derechos o beneficios generan en cada sociedad específica, lo cual implica un relativismo casi obligatorio de las

fronteras o los umbrales que verifican el disfrute de un derecho, así como de la posible normativa (tipicidad) promulgada socialmente para exigirlos.

Esta disgresión previa tiene un objetivo de orden metodológico. Es advertir sobre las fortalezas y debilidades que tiene la teoría de los derechos humanos (tanto los civiles y políticos, como los económicos, sociales y culturales) como un instrumento que pueda contribuir para fijar límites o fronteras al fenómeno de la exclusión social. Estas limitaciones tienen que ver con las distintas facetas o perfiles de los valores que definen la ciudadanía. Si la ciudadanía se puede definir como el disfrute de una serie de derechos y valores que suponen integración y participación del individuo con su medio, o bien del sentido de pertenencia a esa comunidad, ciertamente la teoría de los derechos humanos parece haber desarrollado un nivel diferenciado en relación con los principales perfiles de la ciudadanía: el ámbito de la libertad (derechos civiles y políticos) y el ámbito de la igualdad o el bienestar material y del intercambio (derechos económicos, sociales y culturales). Mientras en el campo de los derechos civiles y políticos la comunidad internacional ha desarrollado una frontera normativa que podríamos llamar pétreo, con una tipicidad o formulación de la norma definida que evidencia claramente los límites del derecho y su valor tutelado, en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales no es así. Las zonas de incertidumbre en muchos países en relación con los umbrales de esos derechos (derecho a la educación, salud, vivienda, alimentación) constituyen todavía una limitación que impide la exigibilidad social o justiciabilidad de estos.

LOS DERECHOS HUMANOS (O DERECHOS FUNDAMENTALES CIUDADANOS) COMO PARÁMETRO DE LA CIUDADANÍA CIVIL

La noción de derechos humanos se encuentra en evolución permanente y el debate relativo a su esencia ha sufrido una evolución y re-conceptualización constante y sucesiva. Tres aspectos han sido, sin embargo, una constante analítica y axiológica de los derechos humanos: la integridad humana, la libertad y la igualdad. Los actuales sistemas normativos que contienen derechos específicos y sus correspondientes obligaciones para los Estados han venido desarrollado una serie de producciones legales en el plano constitucional, administrativo, del derecho civil y de familia, del derecho mercantil y corporativo, el cual ha venido consolidando formas para resguardar su protección. En términos generales, los avances sustantivos se han verificado en el plano de los derechos civiles y políticos. La gran tradición ideológica del constitucionalismo francés y de su Código Civil, inspirada ideológicamente en la reforma política de la Ilustración, tiene que ser vista como la

impronta ideológica de una época que—desde la reforma republicana del siglo XVIII—marcó fundamentalmente el siglo XIX y los inicios del siglo XX.

En este sentido, la visión tradicional de los derechos humanos los limita a su dimensión civil y política. Se incluyen, en esta perspectiva, el derecho a la vida, libertad y seguridad; el derecho a no ser discriminado debido a la raza, color, sexo, lengua, religión, clases social u opinión política; el derecho a votar, la libertad de expresión y la libertad de prensa; el derecho a no sufrir una invasión arbitraria a la privacidad, familia u hogar; y los derechos legales como el derecho a un debido proceso y la presunción de inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad.

Los aspectos que conciernen a la dignidad económica y social del ser humano han sido tratados de una forma más accesoria y, en consecuencia, muestran un grado muy inferior de desarrollo. Aunque debe evitarse efectuar una distinción entre, por un lado, derechos civiles y políticos, y, por el otro, derechos económicos, sociales y culturales (DESC), es definitivo que los primeros son, generalmente, conceptualizados como el grupo clásico de derechos humanos, mientras que los segundos se asocian principalmente con los desarrollos normativos y doctrinales que han tenido lugar desde principios de este siglo.

LOS DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS (LA DIMENSIÓN DE LA LIBERTAD EN EL PARADIGMA DE CIUDADANÍA)

La Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, es, sin duda, el instrumento en materia de derechos humanos más relevante a nivel internacional. A pesar de carecer de carácter jurídicamente vinculante, pues no es un tratado, su valor moral y político es indiscutible².

Durante el proceso de elaboración de la Declaración, se estimó conveniente emitir con posterioridad uno o varios textos de naturaleza convencional que implicaran la obligación jurídica de respetar los derechos humanos y, a su vez, crearan mecanismos internacionales para su promoción y

2. Máximo PACHECO indica que que "a pesar de las limitaciones e imperfecciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos, ella ha ejercido durante cuarenta años una gran influencia. Sus principios son considerados como un ideal que todos los pueblos deben alcanzar. Es efectivo que en muchos países estos derechos no se cumplen, pero no por eso la Declaración deja de reconocerse como válida." Véase "Los Derechos Fundamentales de la Persona Humana", in Estudios Básicos de Derechos Humanos II San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995, p. 90. Héctor GROS ESPIELL afirma, por su parte, que esto se debe a que "se le consideró como una expresión de la costumbre internacional en la materia, o como una interpretación de la Carta a la que la comunidad internacional atribuyó reiteradamente fuerza vinculante, o como expresión de principios generales que, por su naturaleza fundamental, poseían en sí mismos ese carácter. (...) La Declaración se ha transformado así en un verdadero mito, universal e intocable, en un texto siempre elogiado y en todas las ocasiones citado como elemento de referencia, cuyo obligatorio respeto se invoca y proclama constantemente." Ver Estudios sobre Derechos Humanos II, Madrid, Editorial Civitas e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988, p. 31.

protección. Sin embargo, debido al tiempo transcurrido entre la Declaración de 1948 y los dos Pactos, -uno de Derechos Civiles y Políticos, y otro de Derechos Económicos, Sociales y Culturales- ambos de 1966, la concepción sobre lo que estos textos debían comprender también evolucionó. El resultado, producto de este proceso de maduración, fueron dos textos que contienen derechos no incluidos originalmente en la Declaración, como el derecho de libre determinación de los pueblos que se encuentra en las dos Convenciones. En la última fase de redacción de los Pactos, se decidió, asimismo, elaborar un Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos que, como innovación fundamental, comprendió un mecanismo de comunicaciones individuales por violación de los derechos humanos³.

A pesar de que los dos Pactos son instrumentos relevantes en materia de derechos humanos y han sido ratificados por Estados de diversas regiones y sistemas políticos, ideológicos y sociales, el número de Estados Parte es aún muy bajo y, por otra parte, el sistema de aplicación y control del Pacto de Derechos Civiles y Políticos no se ha revelado eficaz⁴. Asimismo, aunque existen diferencias entre los derechos civiles y políticos y los económicos, sociales y culturales⁵, no debe olvidarse que se trata de meras categorías formales, pues los derechos humanos son integrales, interdependientes e indivisibles. En efecto, de esta forma ha sido consignado en numerosos textos internacionales y regionales en la materia⁶. Asimismo, debido a esta naturaleza, no es procedente efectuar una jerarquización de los derechos humanos.

-
3. "El sistema de aplicación del Pacto de Derechos Civiles y Políticos reposa en la obligatoria remisión de informes al Comité de Derechos Humanos que se establece en el Pacto (arts. 28-45). Por medio de una declaración independiente de la ratificación o la adhesión, los Estados pueden reconocer la competencia del Comité para actuar en un contencioso interestatal por denuncias relativas a la violación del Pacto (arts. 41-42). El Comité ejerce, asimismo, respecto de los Estados partes en el Pacto que además lo sean del Protocolo Facultativo, la competencia de recibir, tramitar y decidir las comunicaciones individuales por denuncias de violaciones (arts. 1-6 del Protocolo). La coexistencia de procedimientos internacionales, universales y regionales basados en estas comunicaciones ha generado complejos problemas interpretativos, exitosamente salvados por la práctica internacional de los últimos años." GROS ESPIELL (Héctor), op.cit. pp. 35-36.
 4. "El contencioso interestatal previsto en el Pacto de Derechos Civiles y Políticos (art. 41) -solo dieciséis Estados han hecho la declaración reconociendo la competencia del Comité para actuar en estos casos- no ha funcionado, como tampoco ha tenido aplicación en otros instrumentos universales y regionales, como es el caso de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (art. 11) y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 45). Constituyen una excepción algunos ejemplos notables que han existido como consecuencia de la aplicación del sistema establecido por la Convención Europea (art. 24). GROS ESPIELL (Héctor), op.cit. p. 37.
 5. A sendas clasificaciones, se agregan actualmente los derechos humanos de la tercera generación o derechos de solidaridad, como el derecho a la paz, el derecho al desarrollo y el derecho a un medio ambiente sano.
 6. Héctor GROS ESPIELL precisa que la noción holística de los derechos humanos "en cierta forma está implícita en la Carta de las Naciones Unidas, se recoge amplia y sistematiza en 1948 en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se reafirma definitivamente en los dos Pactos Universales de Derechos Humanos aprobados por la Asamblea General en 1966 y en vigencia desde 1975, en la Proclamación de Teherán de 1968 y en la Resolución de la Asamblea General, adoptada el 16 de diciembre de 1977, sobre los criterios y medios para mejorar el goce efectivo de los derechos humanos", op.cit. p. 325.

Los derechos civiles y políticos, a menudo denominados de la primera generación, se encuentran en un nivel más consolidado en cuanto a su protección y definición de sus contenidos⁷. Se afirma que son derechos que implican, en general, un deber de abstención por parte del Estado y, por consiguiente, requieren de una acción pasiva. Indicar que la labor del Estado requiere sólo de deberes de abstención no puede, sin embargo, hacerse de forma categórica, porque, por ejemplo, esta significa no solo “el deber de garantizar el orden público del que esos derechos pueden ejercer efectivamente, de manera libre y no discriminatoria, sino también de establecer y mantener las condiciones en que el orden -dentro del cual se ejerce la libertad- exista efectiva y realmente.” En este sentido, la obligación esencial del Estado es la de no violar o lesionar los derechos civiles y políticos mediante la omisión o la acción, ya sea mediante un órgano o agente gubernamental o a través de una persona que ejerza funciones gubernamentales o administrativas. En el caso de los derechos civiles y políticos, el régimen de protección internacional funciona -previo agotamiento de los recursos internos- constatando si ha existido una acción del Estado que haya violado el derecho protegido.

Cada uno de los Pactos Internacionales de Derechos Humanos contempla distintos mecanismos de implementación de los derechos que protegen. En el caso de los derechos civiles y políticos, al Pacto respectivo se le ha adicionado un Protocolo Opcional citado con el procedimiento que permite que los individuos presenten demandas por violación a sus derechos. El Pacto Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos ha sido redactado con más precisión jurídica e incluye más derechos que la Declaración Universal. Verbigracia, el Pacto agrega el derecho de no negar a los miembros de minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, en conjunto con otros miembros de su comunidad, de disfrutar su propia cultura, profesar y practicar su religión y utilizar su lenguaje. Otros derechos relevantes con los que innova este texto, debido a que expresamente no son contemplados por la Declaración Universal, son el derecho de no ser privado de libertad por la imposibilidad de cumplir con una obligación contractual, el derecho de las personas privadas de libertad de ser tratadas con humanidad y respeto por su condición inherente de seres humanos, y el derecho de todo niño de adquirir una nacionalidad y que se le acuerden medidas de protección conforme lo exige su condición de menor. No obstante, la Declaración Universal también establece derechos importante no incluidos en el Pacto. Es el caso del derecho de propiedad, el derecho de buscar y disfrutar de asilo y el derecho a la nacionalidad, en su dimensión genérica. El derecho de propiedad finalmente no fue incluido en el Pacto debido a que diferentes

7. Verbigracia, en el plano regional americano, la Convención Americana es profusa al declarar derechos civiles y políticos, no así derechos económicos, sociales y culturales.

razones ideológicas y políticas, que representaban bloques en las Naciones Unidas, no pudieron coincidir en su alcance y delimitación.

En las Américas, los derechos civiles y políticos protegidos regionalmente son, esencialmente, aquellos consagrados en tres textos: la Carta Reformada de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Los tres instrumentos se interrelacionan, mas debe precisarse que la Declaración contiene tanto derechos civiles y políticos, como también económicos, sociales y culturales, y es el documento más amplio en cuanto a enumeración de derechos. La Convención Americana estipula fundamentalmente derechos civiles y políticos. La Carta Reformada, si bien establece pocos derechos concretos, incluye “normas generales económicas, sociales y culturales que, puede decirse, implican la existencia de derechos en esos campos, cuya fuente de validez es la Declaración Americana de Derechos Humanos (Buerghenthal y Shelton, 1998).

Esta concepción clásica ha sido cuestionada. Se afirma que su cobertura es muy limitada pues los derechos humanos requieren de un enfoque más multidimensional y holístico. En efecto, a los derechos civiles y políticos se agregan decisivos derechos sociales, económicos y culturales (DESC), que comprenden el derecho a un adecuado nivel de vida, el derecho a la educación, el derecho al trabajo y el derecho a igual remuneración por igual trabajo; el derecho de las minorías a disfrutar de su propia cultura, religión y lenguaje. Las minorías y aquellos grupos sociales que se encuentran en desventaja, como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas, adquieren una renovada importancia. Esta evolución ha sido marcada por la celebración de tres recientes foros: la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social –celebrada en Copenhague en marzo de 1995–, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (Hábitat II) –celebrada en Estambul en junio de 1996–, y en la Cumbre Mundial sobre Alimentación –celebrada en Roma en noviembre de 1996–. Esto plantea con toda fuerza la importancia de los derechos económicos, sociales y culturales.

LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES COMO DERECHOS HUMANOS (LA DIMENSIÓN DE LA IGUALDAD EN EL PARADIGMA DE CIUDADANÍA).

La interrelación entre los derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales (DESC), como se ha dicho previamente, no permite una fácil analogía metodológica, desde el punto de vista de la creación normativa ni de su protección. Además de la diferencia sustantiva en relación con el énfasis que confieren los derechos civiles clásicos y los

DESC, se verifica también una diferencia fundamental en relación con el papel del Estado. Los derechos civiles a menudo demandan, para su disfrute, una ausencia de interferencia del Estado, mientras que los DESC exigen con frecuencia una acción decisiva del Estado para su protección y desarrollo. Desde luego que tampoco puede afirmarse categóricamente que los derechos civiles y políticos requieran solo de obligaciones pasivas de abstención por parte del Estado y, por el contrario, los DESC necesiten obligatoriamente la adopción de medidas activas por el Estado.

Aunque existe un grado de veracidad en la anterior aseveración, deben efectuarse una serie de precisiones al respecto. Por ejemplo, en algunos aspectos del derecho a la educación, el cual constituye un llamado derecho social, resulta altamente conveniente la inhibición del Estado, sobre todo en aquellos casos que se busca preservar su libertad ideológica. Igualmente sucede con los derechos culturales, los cuales generalmente en América Latina fueron conculcados por el proceso aculturador del Estado centralista que desconoció los particularismos étnicos, culturales, religiosos e ideológicos de muchos pueblos, al interior del Estado nacional. Hay ejemplos sobre los derechos civiles y políticos en relación con los cuales el papel del Estado es, más bien, conveniente y necesario para su desarrollo. Un ejemplo son los derechos electorales que necesitan, para su efectividad, una decisiva participación ordenadora y financiadora de las autoridades electorales para hacer posible su realización, actividad que no puede ser nunca de interferencia ideológica pero sí de dotación de la infraestructura y recursos para que la libre competencia electoral, la equidad y la participación ciudadana sean posibles. En síntesis, si bien la tipicidad normativa de ambos derechos supone, en su esencia, un distinto rol del Estado, ello no implica una distinción tajante y antipódica sobre su implementación y promoción.

Por otra parte, persiste el problema de si es posible procurar exigibilidad jurídica a los DESC. No puede obviarse que deben superarse una serie de problemas ideológicos, relativos a la función del Estado y la sociedad, así como en lo relativo a los objetivos de redistribución y búsqueda de la equidad social y la dignidad humana. Comprometerse a ese nivel, significa, en efecto, establecer un compromiso serio con la integración social, la solidaridad y la igualdad, incluyendo la discusión, siempre conflictiva, relativa a la distribución del ingreso. Los DESC implican una preocupación esencial por los grupos más vulnerables, como aquellos menos favorecidos económicamente y, de esta manera, la decisión de promoción de estos derechos corresponde al campo de las políticas económicas y las políticas sociales. El problema de su implementación se encuentra lógicamente ligado a las posibilidades materiales que tienen muchos Estados con recursos limitados. Esta es la razón por la que se estima, en muchas oportunidades, que el concepto de aplicación progresiva implica en la práctica

inexigibilidad de los DESC. Esta noción únicamente permite que los Estados adquieran la obligación de incorporarlos en forma paulatina⁸. De acuerdo con las exigencias de los instrumentos internacionales de las últimas décadas, los Estados tienen el deber de garantizar un umbral mínimo de DESC, independientemente del nivel de desarrollo económico. Por otro parte, a pesar del escepticismo reinante hace apenas unos decenios, los derechos fundamentales han llegado a constituir, en el nivel nacional y regional, un instrumento de legitimación de los ordenamientos jurídicos de las democracias occidentales. Es difícil encontrar un cuerpo constitucional que no contenga un capítulo o un conjunto de normas referidos a los DESC como un componente consustancial del conjunto de derecho ciudadano⁹.

En algunos casos, se presentan problemas de incertidumbre, no solo en la clasificación sino, además, en los instrumentos de protección. Los derechos sindicales y los derechos de propiedad son a menudo citados como de difícil clasificación en las dos categorías citadas. En el sistema europeo, el derecho a la educación y los derechos culturales se consideran en conjunto con los derechos civiles y políticos. Por ejemplo, el derecho a la educación se encuentra en el Protocolo 1 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos y no en la Carta Social Europea. No obstante, es claro que los DESC requieren urgentemente de medidas creativas que formulen métodos más precisos que permitan su consolidación. En vista de la integralidad de los derechos humanos, el menoscabo en la implantación de los DESC lesiona directamente el desarrollo de los derechos civiles y políticos. Sin duda alguna, esta situación amenaza los principios fundamentales del sistema internacional de derechos humanos. En este ámbito se pugna lógicamente por fortalecer el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁰.

-
8. "Los DESC han sido comparados con los derechos civiles y políticos de acuerdo con ciertas características que parecen diferenciarlos. Generalmente los derechos civiles y políticos son considerados inmediatamente exigibles por parte de sus titulares. Los Estados no puede condicionar su vigencia a la escasez de recursos. Es así como el derecho a la vida, a la integridad personal, a la libertad, entre otros, deben ser respetados y garantizados en su integridad y sin condicionantes." RODRÍGUEZ PINZÓN (Diego), MARTÍN (Claudia), OJEA QUINTANA (Tomás), *La Dimensión Internacional de los Derechos Humanos. Guía para la Aplicación de Normas Internacionales en el Derecho Interno* BID y American University, Washington, D.C., 1999, p. 340. No obstante, como se anotó previamente, esta afirmación no es categórica en vista de que existen DESC que son inmediatamente exigibles.
 9. "Los derechos fundamentales, a los que Max Weber calificara con cierto aire de desprecio intelectual como expresión de 'fanatismo racionalista', constituyen hoy, a pesar de no estar clara su fundamentación epistemológica y valorativa, una pieza clave de los órdenes jurídicos de las democracias occidentales. Y lejos de encarnar el dicho weberiano, se erigen, cada vez más, en columnas centrales del equilibrio político y social, a la par que permiten mantener aún viva la distinción, típica de la mejor tradición liberal, entre la vida privada y la vida pública, entre la sociedad civil y la superestructura tecnocrática del poder." ROBLES MORCHON (Gregorio), *Los Derechos Fundamentales en la Comunidad Europea*, Madrid, Editorial Ceura, 1988, p. 11.
 10. En 1996 se cumplió el trigésimo aniversario de la adopción del Pacto y el vigésimo aniversario de su entrada en vigor. El Pacto cuenta con 135 Estados Partes. Ver Plan de acción para mejorar la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, at <http://www.unhchr.ch>

Por otro lado, como se dijo, está el problema de la justiciabilidad. Las obligaciones asumidas por los Estados y, en consecuencia, por la comunidad internacional, en los instrumentos internacionales referidos a los derechos humanos deben ser implementadas de buena fe¹¹. Aunque este principio se aplica en todo el sistema de derechos humanos actual, existen muchos obstáculos para su aplicación efectiva, entre ellos, la negación de los DESC y el lento proceso para clarificar su contenido y las correspondientes obligaciones. Los fundamentos que llevaron a la Asamblea General a inclinarse por dos Pactos aún son razones -no siempre bien fundamentadas- que se utilizan hoy en día acerca de la necesidad de separar esas dos “categorías” de derechos. En esa oportunidad, se estimó que los derechos civiles y políticos eran absolutos e inmediatos, mientras que los DESC eran programáticos y debían ser consolidados gradualmente; en consecuencia, su naturaleza como derechos se encontraba claramente cuestionada.

Una presunción similar, la cual fue ponderada también en aquella oportunidad, está también relacionada con el problema de la justiciabilidad¹². En este sentido, se estimó que los derechos civiles y políticos eran justiciables pues podían ser fácilmente aplicables por las cortes -y cuerpos judiciales de similar naturaleza-, mientras que los DESC tenían una naturaleza más política. Inclusive, se consideró que los derechos civiles y políticos eran “gratis” pues no implicaban gasto alguno. Se asumió, además, que su contenido esencial se encontraba relacionado con las obligaciones de los Estados de no interferir con la integridad y libertades del individuo. Por el contrario, en cuanto a los DESC, su implantación se calificó como onerosa, al entenderse como la obligación del Estado de proporcionar seguridad social al individuo. Los argumentos se centraron, entonces, en el problema relativo a las diferencias en las obligaciones estatales que emanan de los dos conjuntos de derechos. Se esperaba que aquellos Estados que no quisieran asumir las obligaciones derivadas de los DESC, se comprometieran al

11. Esta es una disposición de carácter general incluida en el artículo 26 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

12. “La efectividad en la protección internacional de los DESC tiene dos dimensiones fundamentales:

1) La vigilancia y supervisión internacional de la adecuada implementación de los DESC en general, y 2) La aplicación en casos concretos de las normas que reconocen dichos derechos.

Los primeros generalmente están relacionados con las políticas legislativas y/o presupuestarias de los Estados, y la segunda con la exigibilidad de ciertos DESC específicos en tribunales judiciales u otros órganos de adjudicación de derechos.” RODRÍGUEZ PINZÓN (Diego), MARTÍN (Claudia), OJEA QUINTANA (Tomás), op.cit. p. 357. El tema de la justiciabilidad -entendida como la posibilidad de reclamar ante un juez o tribunal de justicia el cumplimiento al menos de algunas de las obligaciones que constituyen el objeto del derecho- de los DESC resulta problemático debido a la concepción de progresividad discutida. Mas hoy en día se reconoce que algunos de estos derechos son de aplicabilidad inmediata, por ejemplo, poseen esta naturaleza algunos derechos sindicales, la igualdad de remuneración por trabajo igual y el derecho a la educación primaria obligatoria gratuita. Sobre el particular, ver CANÇADO TRINDADE (Antonio), “Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos”, in MENDEZ (Juan E.) y COX (Francisco) (Editores), El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998, p. 578.

menos a ratificar un instrumento que solo contuviera derechos civiles y políticos. Sin embargo, las predicciones resultaron equivocadas en vista de que casi todos los países que han suscrito el Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos han también adoptado el Pacto sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Aunque los DESC están reconocidos en muchos de los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos, a nivel de Naciones Unidas es pertinente destacar otros tres instrumentos relevantes en la materia: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Convención sobre los Derechos del Niño. En el nivel regional, en la IX Conferencia Internacional Americana, celebrada en Bogotá en 1948, se emitió la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹³, aprobado y firmado en San Salvador, El Salvador, en la XVIII Asamblea General de la OEA el 17 de noviembre de 1988 (“Protocolo de San Salvador”), constituyó una señal de maduración en la toma de conciencia de la importancia de los DESC en el plano regional¹⁴.

Los DESC, que han sido más directamente promovidos en los últimos años por los instrumentos internacionales de derechos humanos, coinciden, en general, con las políticas públicas en materias de inversión social dentro del llamado Estado de bienestar. En algunos de esos casos, el problema consiste en la vaguedad terminológica, cuando se utilizan términos como –el derecho a una calidad de vida digna– o, bien, de orden normativo para fijar las tipicidades, tal y como se ha reiterado con anterioridad.

El derecho a una calidad de vida digna. Esencialmente, tres instrumentos internacionales en derechos humanos garantizan el derecho a la salud y a un nivel adecuado de vida¹⁵. Si bien el contenido de la expresión

13. Los principios y normas del sistema regional de protección de los derechos humanos se encuentra en la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre, en la Carta de la OEA, en la Convención Americana sobre Derechos Humanos -la base del sistema-, sus dos Protocolos (el Protocolo Adicional en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988 y el Protocolo Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte de 1990), y las Convenciones sectoriales de protección (la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura de 1985, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas de 1994, y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer de 1994).

14. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establecía ya en su preámbulo que los pueblos americanos “tienen como fin principal la protección de los derechos esenciales del hombre y la creación de circunstancias que le permitan progresar espiritual y materialmente.” La Declaración incorpora también la noción de incorporación progresiva de los derechos humanos en general. Asimismo, entre los derechos que protege el Protocolo de San Salvador se encuentran los artículos 11, 12 y 13 que garantizan los derechos a la salud, a un medio ambiente sano, a la alimentación y a la educación, respectivamente. Ver RODRÍGUEZ PINZÓN (Diego), MARTÍN (Claudia), OJEA QUINTANA (Tomás), op.cit p. 342.

15. Se trata de: (i) la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25(1) que dispone que todos tienen derecho a un nivel de vida adecuado para la salud y su bienestar y el de su familia; (ii), el Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, cuyo artículo 11 establece que los Estados Partes reconocen el

“nivel de vida adecuado” no ha sido definido precisamente, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos incluye una aproximación valiosa. En efecto, este instrumento indica que ostentar un nivel de vida digno significa tener comida, vestido, vivienda, atención médica y los servicios sociales necesarios. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño también incluye un enfoque integral sobre la calidad de vida. El ser humano requiere, sin duda, satisfacer más que sus necesidades básicas para aspirar a una condición de vida satisfactoria. Ese contenido tiene una arista cultural que no puede, en todo caso, precisarse ya que depende de la sociedad a la que se haga referencia. En términos materiales, un nivel apropiado de vida ha sido dimensionado como aquel que se encuentra sobre la línea de pobreza de la sociedad a la que se haga referencia. Los componentes fundamentales de este derecho son el tener acceso a una alimentación apropiada -tal vez el componente que se consigna con frecuencia como el más importante, asistencia adecuada -que, a su vez, comprende la asistencia médica necesaria-, y una debida prevención y control de las enfermedades.

El derecho a la vivienda se ha delimitado como aquel que comprende privacidad adecuada, espacio y seguridad, luz y ventilación apropiadas, infraestructura y locación adecuadas con relación al lugar de trabajo y a las facilidades básicas. En foros recientes se ha constatado que existe un distanciamiento entre los derechos relativos a la vivienda y la realidad. Inclusive, en regiones del mundo desarrollado, como la Unión Europea, al menos cinco millones de personas se encuentran sin hogar hasta el momento y las políticas para dotar de vivienda a los individuos no son consecuentes con el número de personas que la requieren. Es abundante la cantidad de instrumentos internacionales que contienen el derecho a la vivienda¹⁶.

Existen dos conjuntos de derechos que a menudo se imputan al derecho a la salud. En primer lugar, su protección puede implicar legítimamente la limitación de otros derechos humanos y, además, el derecho a la salud crea derechos para los individuos y correlativas obligaciones para los gobiernos. Asimismo, las limitaciones de otros derechos humanos, generadas por la aplicación de este derecho, han sido ampliamente desarrolladas por la tradición de la salud pública, mas el escrutinio que se efectúa sobre

derecho a un adecuado nivel de vida para los individuos y sus familias y: (iii) la Convención sobre los Derechos del Niño, en donde el artículo 27 consagra el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

16. Entre ellos se encuentran la Declaración Universal de Derechos Humanos -en el artículo 25(1)-, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial -en el artículo 5(e)(iii)-, la Convención sobre los Derechos del Niño -en el artículo 27-, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer -en el artículo 14(2), la Convención para la Protección de los Trabajadores Migrantes y sus Familias -en el artículo 43-. Sin embargo, los derechos de vivienda aplicables a la sociedad en su conjunto han sido excluidos de los principales instrumentos regionales en materia de derechos humanos como el Protocolo de San Salvador.

su adecuada utilización es un campo nuevo. El reconocimiento internacional del derecho a la salud no significa, lógicamente, que toda persona tiene el derecho a ser saludable obligatoriamente. Ni los gobiernos ni los individuos pueden asegurar un estado específico de salud pues este es influido por la herencia del individuo y por el ambiente.

Asimismo, el derecho a la salud no goza de un reconocimiento internacional. Una de las razones es de carácter económico, debido a que significa una inversión onerosa para los gobiernos garantizar una satisfacción individual de este derecho. El segundo motivo es que los factores que disminuyen o fortalecen el derecho a la salud abarcan aspectos complejos que van más allá del sector salud y que comprenden, en el nivel social, el grado de desarrollo y, en el ámbito individual, el acceso al empleo y/o la generación de ingresos, el acceso a la vivienda, a una nutrición adecuada, al recurso agua y a un estado de salud apropiado que, de acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, incluye bienestar social (Tomasevsky, 1992).

La relación entre el derecho de propiedad y los derechos económicos y sociales es ciertamente polémica. Sin embargo, si se considera que un efectivo desarrollo de los derechos sociales requiere de una efectiva redistribución de la riqueza y del acceso a los recursos, el derecho a la propiedad protege los derechos adquiridos y se encuentra, en consecuencia, en concordancia con los primeros. En su concepción clásica, el derecho de propiedad se circunscribe a resguardar la institución de la propiedad privada de las intervenciones arbitrarias. No obstante, el derecho de propiedad, en un sentido general, que contribuya a ensalzar una adecuada calidad de vida para los individuos no entra en conflicto con la protección de los derechos económicos y sociales. El artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra el derecho de toda persona de gozar de la propiedad, tanto individualmente como en asociación con otros. Sin embargo, durante la redacción del Pacto Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto sobre Derechos Civiles y Políticos, considerables esfuerzos se llevaron a cabo para procurar incluir el derecho de propiedad, mas los intentos fueron infructuosos. Sin embargo, en instrumentos regionales sí ha sido posible incluir el derecho de propiedad porque las condiciones legales y sociales son más similares. Por ejemplo, el artículo 1 de la Convención Europea sobre Derechos Humanos garantiza el derecho de toda persona física o jurídica de gozar pacíficamente de sus posesiones y delimita las condiciones necesarias para las interferencias en el disfrute del derecho de propiedad.

Por su parte, el derecho al trabajo y los derechos laborales constituyen, en criterio de muchos, no únicamente derechos socioeconómicos sino también derechos fundamentales cuyo común denominador es el trabajo. En su sentido tradicional -y además limitado- el trabajo ha sido concebido

como una forma de mera supervivencia económica. En el siglo XX, sin embargo, esta noción ha evolucionado para ser adaptada a una visión más integral. En efecto, en la actualidad el trabajo es dimensionado en su interdependencia con las condiciones laborales, la justicia social y la paz universal. Inclusive, las percepciones más modernas lo ubican como un valor humano, una necesidad social y un medio para la realización personal y el desarrollo de la personalidad¹⁷. La legislación laboral internacional surgió mucho antes de que se estableciera un marco integral de los derechos humanos, aunque limitada a algunas categorías de trabajadores y con objetivos fragmentarios en cuanto a la amplitud de la protección proporcionada. Este tipo de legislación ha sido ampliamente desarrollada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Después de la Segunda Guerra Mundial, los esfuerzos por legislar a escala internacional los problemas relativos al trabajo emergieron en el Derecho de los derechos humanos, tanto a nivel universal como regional. Hoy en día el derecho al trabajo y los derechos laborales se encuentran en instrumentos diversos emitidos por las Naciones Unidas, por la OIT, así como por sistemas regionales encargados de la protección de los derechos humanos en Europa (bajo la tutela del Consejo de Europa), en América (Organización de Estados Americanos, OEA) y África (Organización por la Unidad Africana, OUA).

Se ha afirmado, tentativamente, que el espectro de los derechos relacionados con el trabajo se puede dividir en las siguientes subcategorías: derechos relativos al empleo (libertad de trabajar fuera de un marco de esclavitud y/o de no tener un trabajo forzado y obligatorio, libertad de trabajo, etc.); derechos derivados del empleo (como el horario de trabajo, vacaciones anuales remuneradas, etc.); igualdad de tratamiento y derechos de no discriminación; derechos instrumentales (libertad de asociación, libertad de organizarse, etc.). Por último, por ser un tema de actualidad, conviene subrayar que una de las dificultades singulares que han debido afrontar los derechos relativos al trabajo, cuando su positivización no se ha alcanzado, ha sido el argumento que alega su supuesta incidencia en el deterioro de la competitividad. Este tema surgió con renovado vigor durante las negociaciones relativas al dumping social y las cláusulas sociales de la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles y Tarifas (General Agreement on Trade and Tariffs, GATT).

17. DRZEWICKI (Krzysztof), "The Right to Work and Rights in Work", in *Economic, Social and Cultural Rights. A Textbook*, op.cit. p. 169.

LOS DERECHOS ECONÓMICOS COMO INSTRUMENTO PARA DEFINIR EL UMBRAL DE CIUDADANÍA Y SU CARÁCTER DE INDICADOR MÍNIMO DE INCLUSIÓN SOCIAL

Los derechos humanos constituyen un referente para fijar los límites o fronteras del umbral de ciudadanía. El paradigma de ciudadanía, o disfrute de los derechos fundamentales esenciales, fijaría el ámbito o espacio en el cual las personas verifican los valores de integración, participación y/o pertenencia que supone la inclusión social versus exclusión social (al respecto, véase el trabajo de Sojo en este volumen). De esta forma se propone, adicionalmente, el concepto de umbral de ciudadanía como aquella frontera de disfrute fáctico de una serie de derechos civiles y políticos, así como económicos, sociales y culturales que permiten el desarrollo de los llamados derechos y valores ciudadanos.

El proceso de construcción de esos derechos ha sido el resultado de un amplio proceso de consolidación histórica de exigencias ético-jurídicas de carácter universal. Como ha sido desarrollado en los últimos años¹⁸, se trata de un conjunto de valores de realización interactiva y sistémica, lo cual significa que la satisfacción de sus objetivos solo resulta posible a partir de la simultánea realización de los valores y objetivos de los otros derechos que forman parte del sistema.

En la siguiente tabla, las columnas A, B y C expresan áreas de derechos-valores económicos, sociales y culturales que constituyen los pilares del

Tabla 1
Conjunto de Derechos Humanos y
Valores Componentes del Umbral de Ciudadanía

Umbral de Ciudadanía		
Derechos-Valores Económicos	Derechos-Valores Sociales	Derechos-Valores Culturales
<ul style="list-style-type: none"> • Derecho a la participación económica, • Derecho al comercio, • Derecho a la satisfacción de necesidades básicas, • Derecho a la organización de empresas, • Derecho a la afiliación sindical, organización cooperativa o similar. 	<ul style="list-style-type: none"> • derecho a la educación, • derecho a la salud, • derecho a la vivienda, • derecho a la alimentación, • derecho al trabajo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho al genérico acceso a la cultura como resultado de una prestación estatal, • Derecho al desarrollo de manifestaciones culturales propias (religión, lengua) • Derecho a la expresión de cualquier manifestación ideológica, estética, ética o filosófica.

18. Ver CEPAL-IIDH, La igualdad de los modemos (Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina) San José-Santiago, 1998. Para un trabajo integrativo, véase CANÇADO TRINDADE, Antonio, La relación entre el desarrollo sustentable los derechos económicos, sociales y culturales: tendencias recientes. Estudios Básicos de Derechos Humanos, IIDH, SanA José, Costa Rica. 1995.

umbral de ciudadanía (en tanto zona de confluencia e interacción sistémica de las tres variables).

La correlación de los elementos que conforman cada grupo de derechos valores, tiene también un carácter múltiple e interactivo (Canado 1992; Ordóñez y Vásquez 1991), según el cual los elementos de cada universo encuentran relación con los otros en toda las relaciones posibles y funcionan como constantes de realización de derecho-valor, en el tanto intersectan los tres ámbitos (económicos, sociales y culturales), generando dinámicas de realización compartida (Sosnowski, 1999)¹⁹. Esta característica es importante, porque desde el punto de vista de la construcción del umbral de ciudadanía, pues no existen aquí derechos o valores con prioridad jerárquica, lo cual tiene implicaciones prácticas y directas en las políticas de desarrollo social ya que comprende la realización de consumos esenciales y la participación de intercambios (Sen, 1981). De lo anterior se deduce que existen dos factores operantes. Por un lado, están los bienes que permiten participar en las redes sociales de intercambio, las cuales pueden expresarse en distintos niveles o capacidades. Por otra parte, están los bienes que realizan consumos esenciales, los cuales podemos denominar también como seguridades.

LAS SEGURIDADES O CONSUMOS ESENCIALES

Por un lado, las seguridades o consumos esenciales son categorizados individual o familiarmente, para efectos prácticos y estadísticos. Las seguridades o consumos esenciales se refieren a aquellos satisfactores de necesidad mínimas biológicas. En términos generales, esos satisfactores (y los indicadores de satisfacción de necesidades mínimas) tienen que ver con aquellos requerimientos esenciales para la manutención humana, y cuya satisfacción es (o debería ser) imperiosa, independientemente del contexto social o histórico en que se presenten. Dentro de este ámbito, se comprenden aquellos mínimos biológicos en materias como salud, alimentación, vestuario, vivienda. En este campo, se plantean fronteras de bienestar mínimo con base en los cuales se busca establecer un indicador comparativo (sobre la base de criterios establecidos) en función de un referente social específico; es decir, una sociedad con sus propios patrones de normalidad. Sin embargo, no existe todavía una tipicidad jurídica a nivel internacional o, bien, nacional en el caso de los consumos esenciales. La inexistencia de tipicidades normativas que creen obligaciones en esta materia

19. En tal sentido, debe verse la Resolución No. 41-128 de la Asamblea General de la ONU, especialmente el Artículo 6, Párrafo 2.- Todos los derechos humanos y las libertades fundamentales son indivisibles e interdependientes, debe darse igual atención y urgente consideración a la aplicación, promoción y protección de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales-.

desnudan los amplios espacios de trabajo aún pendientes en el campo del derecho internacional de los derechos humanos, así como en el derecho constitucional y el derecho interno sustantivo de los países.

LA CREACIÓN DE CAPACIDADES O LA PARTICIPACIÓN EN INTERCAMBIO-SOCIAL

El llamado umbral de ciudadanía tiene que ver con el establecimiento de mínimos competitivos que permitan en lo fundamental la creación de capacidades sostenidas en el largo plazo, a la par de las seguridades o consumos esenciales. Desde luego, las consideraciones de políticas públicas deberán estar atemperadas por las circunstancias transicionales de cada país y contexto determinado, lo cual puede obligar a grandes inversiones coyunturales en materia de seguridades o consumos esenciales. Sin embargo, la sostenibilidad del modelo únicamente se garantiza por la inversión social en el ámbito de las capacidades, las cuales corresponden generalmente a los programas de inversión social universal.

A modo de conclusión la tabla siguiente resume un modelo de indicadores sintéticos, según la propuesta de CEPAL-IIDH.

Tabla 2
Indicadores Sintéticos de Consumos Esenciales,
Creación de Capacidades y Participación

Realización de Consumos Esenciales (Satisfacción de Necesidades Mínimas Biológicas)	Creación de Capacidades y Participación (Satisfacción del Umbral de Ciudadanía)
<ul style="list-style-type: none"> • Alimentación, • Vivienda, • Salud • Seguridad social (contra amenazas a la vida). 	<ul style="list-style-type: none"> • Ingreso mínimo • Educación • Trabajo estable • Acceso a información • Participación política
Inversión Asistencialista	Inversión potenciadora

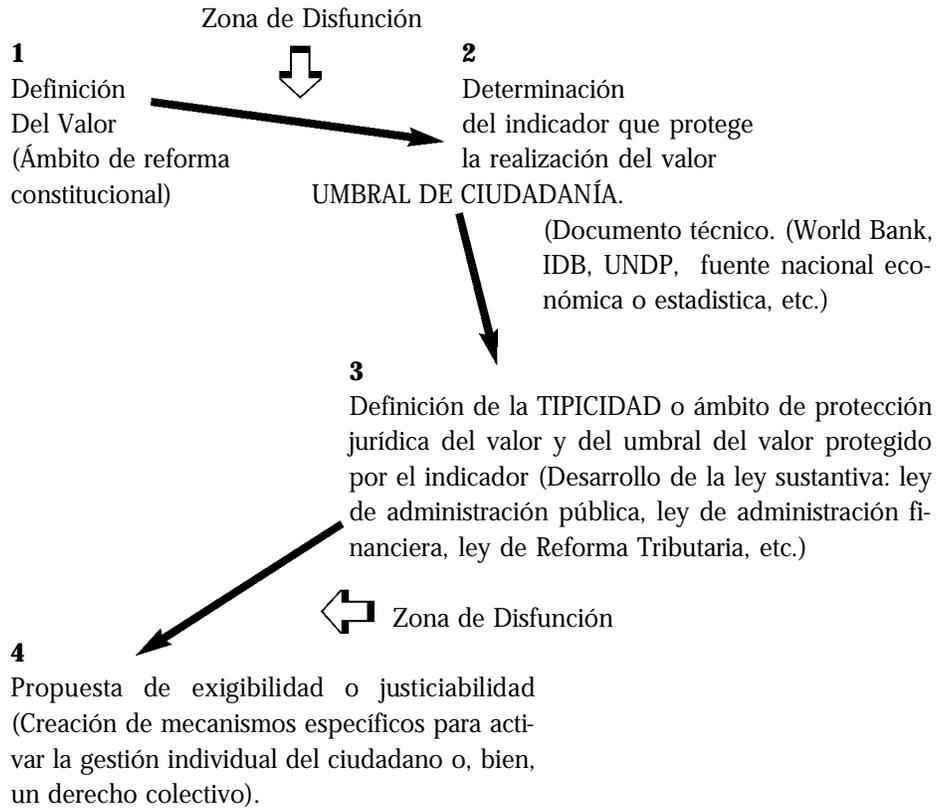
EL PROBLEMA DE LA TIPICIDAD Y LA EXIGIBILIDAD. UN EJEMPLO EN EL ÁMBITO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL.

Como ha sido planteado por parte de la comunidad científica jurídica en los últimos años, el desarrollo de los derechos económicos sociales y culturales no será posible hasta que —a la par del desarrollo de un modelo de indicadores sintéticos— se definan claramente los niveles tipicidad y exigibilidad de las normas. Por tipicidad refiero lo que en idioma inglés se ha llamado legal rights y por exigibilidad lo que se ha denominado como justiciability.

En términos generales la construcción normativa se puede describir de la siguiente manera: Una vez determinado el umbral fáctico al cual se refiere el valor protegido (determinado por un indicador dado), inmediatamente procede realizar una suerte de "protección jurídica" del umbral definido por el indicador. Esta protección será posible únicamente a partir del desarrollo de la definición de un umbral de protección legal (zona normativa) consistente en la tipicidad, o creación del tipo jurídico. Posteriormente, una vez cumplido este segundo paso de configuración de la tipicidad, el proceso de construcción jurídica se completa mediante la creación del mecanismo efectivo que —sustancial y procesalmente— permita la reclamación del derecho; es decir, la activación de los mecanismos jurisdiccionales para obligar a su vigencia o reparación cuando así se considere oportuno. Este último o tercer paso es lo que llamamos tipicidad o exigibilidad.

El desarrollo de estos tres pasos supone una secuencialidad de orden causal conceptual y, además, temporal. La definición de la tipicidad (es decir, de la característica legal del derecho) no es posible sin la definición previa de un indicador y el análisis concreto de una especie fáctica en examen que permita "activar el indicador". De la misma manera, la definición de los mecanismos y los instrumentos de la exigibilidad o la justiciabilidad no son posible sin la definición previa, a su vez, de la tipicidad o fijamiento de la frontera jurídica del valor (véase abajo). Las zonas donde se indican disfunciones o distorsiones ocurren por no atender correctamente las correlaciones entre valores u objetivos (de carácter técnico, político o económico) y los indicadores que puedan funcionar como parámetros para la medición de resultados o definición de exigencias. Asimismo, existen disfunciones también en aquellos casos donde, aún el evento de que se puedan haber establecido aceptablemente las formas de tipicidad (definición del ámbito jurídico que definen el derecho), no existe una adecuada solución al problema de las normas instrumentales (procedimentales) que garanticen la exigibilidad o la justiciabilidad del derecho. Estas disfunciones pueden ser explicadas también a partir de tablas analíticas referidas a la correlación entre objetivos, categorías, concepto e indicadores (véase más adelante).

Gráfico 1
Determinación del Indicador Funcional como
Presupuesto de la Tipicidad y la Exigibilidad-Justiciabilidad.



CONCLUSIONES: UNA VALORACIÓN CRÍTICA.

El hecho de no poseer todavía indicadores específicos e internacionalmente reconocidos para la medición de derechos económicos, sociales y culturales, hace que la realización de un diagnóstico respecto de su cumplimiento deba asimilarse, en general, a los temas de la equidad en relación con los derechos económicos y sociales, y con los de la integración social en el ámbito de los derechos culturales. En consecuencia, los indicadores socioeconómicos tradicionales pueden entregarnos solo una visión parcial, concentrándose en aquellos aspectos fuertemente relacionados con lo que podría denominarse derecho a la subsistencia: derecho al trabajo, a la seguridad social, a la salud, a la alimentación, a la educación, al mantenimiento de un nivel de vida adecuado y una vivienda adecuada. En la mayoría de los casos, sin embargo, estamos ante indicadores que, con algunas excepciones, en particular los desarrollados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe Anual de Desarrollo Humano, como el Índice de Desarrollo Humano (IDH)²⁰, requieren mayor definición conceptual, metodológica y operacional.

Ahora bien, aun en los casos en que se logren avances en esta tipicidad internacional, los problemas de inclusión versus exclusión social dependen en muchos casos, no del cumplimiento de un determinado nivel en el índice internacional sino, fundamentalmente, de la verificación determinados índices nacionales que actúan como correlato de otros elementos internos de cada sociedad nacional. Los términos, pues, de la exclusión o inclusión social (esto es, la ciudadanía plena) dependerían no únicamente de la verificación de esos índices estandarizados internacionalmente sino, fundamentalmente, de la forma en que interactúan al interior de cada sociedad los distintos disfrutes y capacidades en relación con los otros factores relativos. En este segundo caso opera, por ejemplo, la línea de pobreza nacional, resultante del acceso a la canasta básica, que se desglosa como una canasta calórica, pero que también debería tener un correlato ambiental, cultural, político, etc. Estos parámetros son relativos a cada sociedad nacional y será posible determinarlos mediante indicadores sintéticos, tal y como argumentan la CEPAL y el IIDH (1997) En ambos casos —esto es, en lo relativo a los avances en los Índices internacionales como en los indicadores sintéticos nacionales— la teoría y la práctica de los derechos humanos podrá jugar un rol determinante para formular las normas exigibles que permitan su exigibilidad y justiciabilidad.

20. El Índice supone un referente fáctico susceptible de ser comparado internacionalmente y abre paso, pues, a la posibilidad de formulaciones normativas que fijen umbrales o fronteras internacionales de supuesto disfrute del derecho y de los valores tutelados por él, como también de sus violaciones o transgresiones.

BIBLIOGRAFÍA

- BANCO MUNDIAL, Informe sobre el desarrollo mundial. La pobreza, Washington D.C., USA. 1994.
- BUERGENTHAL THOMAS, International Human Rights in a Nutshell, segunda edición, Saint Paul, West Publishing Co., 1995.
- BUERGENTHAL THOMAS, NORRIS Robert E., SHELTON Dinah, La Protección de los Derechos Humanos en las Américas, Madrid, Editorial Civitas e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CANÇADO TRINDADE ANTONIO, "Reflexiones sobre el Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos," in MÉNDEZ Juan E. y COX Francisco (Editores), El Futuro del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1998.
- CANÇADO TRINDADE, ANTONIO, La Cuestión de la Protección Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Evolución y Tendencias Recientes (Serie para ONG, Vol. 6) San José, IIDH, 1992.
- CANÇADO TRINDADE, ANTONIO, La Relación entre el Desarrollo Sustentable, los Derechos Económicos, Sociales y Culturales: Tendencias Recientes.
- CARLSON, BEVERLEY & WARDLAW, Tessa M. A Global, Regional and Country Assesment of Child Malnutrition, New York: United Nations Children's Fund (UNICEF), 1990. P. 15
- CEPAL-IIDH, La Igualdad de los Modernos (Reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina para un trabajo integrativo) San José-Santiago, 1998.
- DRZEWICKI, KRYSZTOF, "The Right to Work and Rights in Work", in KRAUSE Catarina, ROSAS Allan (Eds.), in Economic and Social Rights as Legal Rights, Martinus Nijhoff, 1992.
- EIDE ASBJØRN, "The Right to and Adequate Standard of Living including the Right to Food", in KRAUSE Catarina, ROSAS Allan (Eds.), in Economic and Social Rights as Legal Rights, Martinus Nijhoff, 1992.
- GROS ESPIELL HÉCTOR, PACHECO Máximo et al, Estudios Básicos de Derechos Humanos II, San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1995.
- KLIGSBURG, B. ¿Cómo reformar el Estado para luchar contra la pobreza? Comercio Exterior, Vol.42 No. 5, Mayo, México, 1992
- KRAUSE KATARINA, "The Right to Property", in KRAUSE Catarina, ROSAS Allan (Eds.), in Economic and Social Rights as Legal Rights, Martinus Nijhoff, 1992.
- LECKIE SCOTT, "The Right to Housing", " in KRAUSE Catarina, ROSAS Allan (Eds.), in Economic and Social Rights as Legal Rights, Martinus Nijhoff, 1992.
- LONDOÑO, J. L AND M. SZEKEL Y, Persisten Proverty and Excess Inequality: Latin América. 1970-1995. Office of the Chief Economist Working Papers No. 357, Inter-American Development Bank.

- MORLEY, S "Poverty and distribution during Latin America adjustment in the 1980's "mimeo Washington D. C., BANCO MUNDIAL, 1992
- MILLER DEL ROSO, J and T. MAREL, Class Action: Improving School Performance in the Developing World through Better Health and Nutrition. Directions in Development. Washington D.C, World Bank.
- Plan de acción para mejorar la aplicación del Pacto Internacional de Derecho Económico, Sociales y Culturales, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para el Derechos Humanos y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales at <http://www.unhchr.ch>
- ORDÓÑEZ, JAIME Y VÁSQUEZ, ENRIQUE (Ed). Derecho al desarrollo en América Latina, San José, IIDH, 1991.
- PSACHAROPOULUS, GEORGE, Return to Investment in Education, A Global Update World Development 22 (9): 1325-1344, 1994.
- RACZYNSKI, DAGMAR, Estrategias para combatir la pobreza en América Latina: diagnóstico y lecciones de política. Informe comparativo regional
- RODRIGUEZ PINSON DIEGO, MARTIN Claudia, OJEA QUINTANA Tomás La Dimensión Internacional de los Derechos Humanos. Guía para la Aplicación de Normas Internacionales en el Derecho Interno, BID y American University, Washington, D.C, 1999.
- ROBLES MORCHON Gregorio, Los derechos Fundamentales en la Comunidad Europea, Madrid, Editorial Ceura, 1988.
- SCHEININ MARTIN, "Economic and Social Rights as Legal Rights" in KRAUSE Catarina, ROSAS Allan (Eds.), in Economic and Social Rights as Legal Rights, Martinus Nijhoff, 1992.
- SERAGELDIN, ISMAIL, The initiative on defining, monitoring and measuring social capital: overview and program discription.
- STIGLITZ, JOSEPH, Towards a new paradigm for development: strategies, polices and processes. Prebish Lecture. UNCTAD, 1998.
- SOSNOWSKI, SAÚL, "Apuestas culturales al desarrollo integral de América Latina" Foro BID-París, 11-12 de marzo, 1999. Mimeo.
- VERDAG, E.G. "The Legal Nature of the Rights Granted by the International Covennat on Economic, Social and Cultural Rights" Netherland Yearbook of International Law, Vol. 9, 1978.
- P. ALSTON Y K. TOMASEWSKI (Eds.) "The Legal Nature of Economic, Social & Cultural Rigts: A Rebuttal of Some Traditional Views "
- TOMASEVSKI KATARINA, "Health Rights" in KRAUSE Catarina, ROSAS Allan (Eds.), in Economic and Social Rights as Legal Rights, Martinus Nijhoff, 1992.
- WOLFENSOHN, JAMES D. El gasto social es clave. Buenos Aires, Clarín, febrero, de 1996.

EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL CARIBE

MICHEL-ROLPH TROUILLOT

INTRODUCCIÓN

El concepto de exclusión social conlleva las ventajas y desafíos de todo enfoque de procesos¹. Su riqueza está dada por su multidimensionalidad; pero esa misma riqueza deja un amplio espacio para divergencias, entre los analistas, sobre las causas y orientaciones de los procesos que se estudian. Las particularidades de las formaciones sociales específicas –para no mencionar los supuestos de los analistas– inclinan el atributo de causalidad de los mercados a las instituciones, hacia la cultura-historia. En estos términos, el mapeo multidimensional de causas y orientaciones, aun cuando sea dentro de los límites de un Estado nacional, es difícil. Y hacerlo en una región tan compleja como la caribeña es todavía más desafiante. En el caso del Caribe, hay dos dificultades específicas que incrementan el reto: el estado en que se encuentra la investigación existente, y la heterogeneidad del área.

Son pocos los escritores que han utilizado explícitamente un marco de exclusión social –y sus conceptos asociados–, para analizar tanto el Caribe como un todo, o cada territorio particular dentro de él. Para estar seguros, la mayoría de los caribeños concorderían en que la región ha sido profundamente modelada por varias formas de exclusión, las que durante largo tiempo han sido privilegiados objeto de estudio. Sin embargo, tales estudios han usado un amplio rango de (a veces incompatibles) enfoques. En la medida en que el Caribe continúa siendo el primo pobre dentro de los estudios de Latinoamérica, la germinante literatura sobre exclusión social en las Américas raras veces toma en cuenta las características del área (e.g. ILO 1995). De ahí que aún carezcamos de un puente empírico que pueda conectar explícitamente la preexistente investigación cualitativa sobre el Caribe con las cambiantes formulaciones en el conjunto de la literatura sobre exclusión social. Y aún más, los datos cuantitativos raras veces se

1. Agradezco a los organizadores del taller y a Clare Sammells de la University of Chicago, por su asistencia a la investigación. Los comentarios de los participantes en el taller, y especialmente los de Estanislao Gacitua-Mario sobre la primera versión de este artículo, me ayudaron muy positivamente a clarificar diversos puntos.

desagregan hasta el punto en que pueden convertirse en significativos para los estudios de exclusión social. Al contrario, muy a menudo, su presentación sugiere la homogeneidad de las sociedades caribeñas. Por ejemplo, más allá de lo demográfico es raro encontrar figuras que reflejen la división rural-urbana, un aspecto clave en la mayoría de análisis cualitativos.

Consecuentemente, este trabajo no puede evaluar la literatura de la manera que hubiera sido posible si cada una de las variables del marco de la exclusión estuviera presente en los estudios sobre el Caribe, o si los datos cuantitativos estuvieran disponibles. Antes bien, la oportunidad y el desafío que tenemos aquí consiste en aportar coherencia analítica a una amalgama de datos y estudios, y, más allá de ellos, a la región en sí misma. Por eso es que, en este caso, los datos y las observaciones de fuentes diversas se organizan de un modo que intenta desarrollar un enfoque regional coherente. Empero, ¿dónde buscamos esa coherencia? ¿No es cierto que el Caribe es demasiado complejo para ser encasillado como un objeto de estudio simple?

Para asegurarnos; estamos tratando con una cantidad de población relativamente pequeña –alrededor de 36,5 millones para la cuenca en su conjunto, y 20 millones en las islas (Baker, 1997; World Fact Book, 1999). No obstante, un lugar en que la pequeñez coexiste con la diversidad. La región comprende a casi 20 formaciones sociales distinguibles, la mayoría de las cuales se concentra en una sola isla. Además de ello, seis grandes poderes coloniales y neocoloniales– España, Gran Bretaña, Francia, Holanda, Dinamarca, y los Estados Unidos han marcado profundamente a la región, creando dinámicas sociales que con frecuencia han chocado.

La diversidad del Caribe se manifiesta lingüísticamente, y de manera principal a través de los cuatro grandes bloques lingüísticos heredados del pasado colonial –español, inglés, francés y alemán– y los numerosos lenguajes criollos. Igualmente, se manifiesta a través de una mezcla de fenotipos, rostros humanos que evocan el África del sub Sahara, Europa, India, o China, y todas las mezclas de ellos. Y también se manifiesta a través de la variedad de las instituciones, y de estadísticas nacionales que testimonian procesos institucionales diferentes. El PNB per cápita varía desde menos de US\$300 en Haití, pasando por alrededor de US\$1.500 en Jamaica, hasta US\$3.500 en Trinidad, el que por lo general clasifica delante de México y Brasil en los cuadros económicos internacionales. (World Bank 1997: 214-5). No obstante, y aún lo cuestionable que algunas veces puedan ser, las tasas sociales cuantitativas de la estadísticas de salud, las tasas de pobreza urbano-rural, y los porcentajes de alfabetismo, en cuanto indicadores amplios de mecanismos complejos, confirman la diversidad institucional. No debe extrañar que las distinciones sociales, lingüísticas, étnicas y religiosas afecten de manera diferenciada a los particulares territorios del Caribe. De igual

manera, la exclusión económica no tiene la misma forma en todas partes de la región. Y además, la participación política -en su más amplio sentido- se encuentra fuertemente institucionalizada en algunas partes, y en otras permanece muy débil. Y entonces, ¿tiene algún sentido considerar al Caribe como una sola región con el fin de estudiar la exclusión social?

UN MODELO PARA UNA REGIÓN

Este desafío puede ser encarado si el análisis lo levantamos sobre la base de dos observaciones iniciales simples. La primera, de carácter teórico, tiene que ver con la conceptualización de la exclusión social como un proceso acumulativo. La segunda, de carácter histórico, refiere a las particularidades de la región caribeña.

La Exclusión Social como un Proceso Acumulativo y Multidimensional

Comienzo con la extendida noción de que la exclusión social es “el proceso a través del cual las personas y grupos son total o parcialmente excluidos de su completa participación en la sociedad en que viven” (European Foundation, 1995:4). Empero, esta forma de expresión no debe esconder el hecho de que la exclusión social es, a fin de cuentas, tanto un proceso acumulativo como circular. Esto significa que, si no reducimos la exclusión social solo a instancias de discriminación -en cuyo caso no se requeriría de ningún nuevo concepto-, entonces solo puede ser entendida como la culminación de la combinación de varios otros procesos, de los cuales no todos son inherentemente causantes de exclusión. En este sentido, lo que puede ser denominado el proceso generalizado de exclusión social se comprende mejor como un flujo de múltiples fuentes y afluentes, con diversas tendencias y contradicciones.

En consecuencia, un problema teórico de la mayor importancia es cómo ordenar los procesos componentes que atraviesan, contribuyen, o contienen a dicho flujo. Si la exclusión social es tanto un proceso como un hecho multidimensional (de Hann, 1998), cómo hacemos para descomponerla. Y, en realidad, ¿debemos descomponerla? En esto, tenemos que enfrentar varias opciones. Para simplificar, le podríamos dar el mismo peso a todos los flujos contributivos, al menos al comienzo, en cuyo caso perderemos una gran parte de su complejidad, y hasta podríamos descontar la noción de proceso acumulativo. Llevado este enfoque al extremo, la exclusión social resultaría una mera suma de indicadores. Alternativamente, podríamos establecer una jerarquía que permita ordenar contribuciones

relativas, de acuerdo con una u otra teoría universal; si este fuera el caso podríamos dejar por fuera la noción de proceso multidimensional. En este extremo, la exclusión social sería como una aguada versión del análisis de clases². Entre los extremos propuestos hay muchas opciones.

La solución que aquí se propone consiste en enfatizar al carácter multidimensional y acumulativo de la exclusión social, como un proceso. Si la exclusión social es un proceso acumulativo general, parte de la tarea podría ser identificar dimensiones intermedias de tal acumulación dentro de ese proceso generalizado. Lo que quiero decir es que es a través de estas dimensiones que nosotros podemos ver una cantidad de pequeños procesos que se unen para crear amplias tendencias, las que, a su vez, alimentarán el proceso generalizado de exclusión. Yo veo a estas dimensiones como recursos heurísticos -no como unidades con límites naturales-, las cuales enfatizan procesos pequeños que se van acumulando dentro del proceso generalizado de exclusión. Obviamente, el develamiento de estas dimensiones es en parte un ejercicio teórico, pero los resultados concretos de tal ejercicio variarán conforme a las particularidades fundamentales de las poblaciones en estudio. ¿Cuáles son esas particularidades fundamentales del Caribe, comprendido como una sola región? Para responder a esta pregunta tenemos que regresar a la complejidad de la región.

Una Región Conformada por la Exclusión

La región del Caribe, tal como la conocemos, fue en realidad creada por la exclusión (Brathwaithe, 1971; Knight, 1990; M.G. Smith, 1965, 1984; R.T. Smith, 1970, 1987, 1988). Y, ya sea que nuestro enfoque de la exclusión enfatice la falta de solidaridad, la excesiva especialización, los monopolios de acceso, o combine varios de estos paradigmas (ILO, 1996; de Haan and Maxwell, 1998), tenemos que incorporar una comprensión del hecho de que el perfil moderno de la región del Caribe está profundamente modelado por la exclusión de la mayoría de sus habitantes.

Aquí tenemos que tomar en consideración no solo la destrucción de la población nativa, sino que también el surgimiento y mantenimiento del sistema de las plantaciones, durante y después del período de la esclavitud. Por varios siglos, el sistema de las plantaciones constituyó la forma dominante de integración del Caribe en la economía capitalista mundial.

2. En el primer caso, nuestro principal énfasis tendrían que ser los indicadores nacionales, pero perderíamos la visión de los mecanismos detrás de esos indicadores. La agenda de investigación se vería fuertemente marcada por un individualismo metodológico, y la respuesta de políticas solo podría enfocar partes sin evaluar su relación con el conjunto. En el segundo caso, nuestro énfasis primario tendría que ponerse en las relaciones teóricamente aseguradas, pero así perderíamos visión acerca de las condiciones específicas bajo las cuales toma forma la exclusión. La agenda de investigación podría estrechar el análisis comparativo y el grado en que las sociedades se ajustan a un modelo prefijado. Las respuestas de políticas serían universales sin atención a las particularidades históricas de una sociedad o región.

Esa modalidad de incorporación global, vista en el escenario local, requería la exclusión de la mayoría. La inclusión global y la exclusión interna se combinaron para convertir a la mayoría de las sociedades caribeñas en sorprendentemente similares en varios aspectos, en el tiempo –aunque no siempre de la misma manera y al mismo tiempo.³ De este modo, el concepto de exclusión social nos acerca más a la realidad caribeña que lo que lo hacen los enfoques alternativos que ponen un énfasis analítico en las personas o grupos de “pobreza”. Uno de los objetivos de este trabajo es el de indicar cuánta más comprensión se puede ganar al enfatizar las relaciones entre exclusión y pobreza. Las sociedades caribeñas no nacieron pobres en realidad, se puede argumentar sobre lo contrario. Más bien, tales sociedades sí nacieron profundamente divididas.

Si las sociedades del Caribe estuvieron desde el comienzo basadas en la exclusión, y si la plantación fue el vehículo original de tal exclusión, lo que sigue es una cuenta regional sobre exclusión social y pobreza que debe incorporarse a, o consignar a esa línea basal. Esto no quiere decir que las sociedades del Caribe estén condenadas a enfrentar un presente –o peor, a heredar un futuro– predeterminado por su trayectoria pasada. Y tampoco quiere decir que los hechos y las formas que demuestran la actual exclusión social son impermeables a las dinámicas más recientes. Más bien, el futuro posible puede ser visionado si –y solo si– superamos en el presente algunas de las limitaciones impuestas por las trayectorias pasadas. Para entender los actuales hechos y formas como resultados de procesos, tenemos que mirar a la exclusión social en relación con sus antecedentes en la historia económica, social y cultural –todo lo cual incluye la historia de las instituciones que generaron la exclusión.

Dimensiones de la exclusión social

Si bien el sistema de plantaciones juega ahora un rol menor en la región, los procesos desencadenados por la transición, y las orientaciones institucionales modeladas por ella misma, afectaron directamente las estructuras sociales del presente. En consecuencia, tenemos que investigar esos procesos y esas orientaciones institucionales a través de tres dimensiones superpuestas: i) la socioeconómica; ii) la sociocultural y; iii) la institucional.

Estas dimensiones evocan la clásica división de las sociedades en las esferas económica, política y sociocultural. Ellas también hacen eco de aquellas que se mencionaron antes, por parte de otros analistas que insisten en el carácter multidimensional y procesal de la exclusión social (e.g. ILO 1995). No obstante, el énfasis que aquí se pone no es en la economía, la

3. La insistencia en el sistema de la plantación como factor tanto de integración global como de exclusión local es lo que nos permite incluir territorios continentales como Suriname y Guyana dentro de este marco analítico.

cultura, las instituciones o la política como dominios independientes “ahí afuera.” Aquí, más bien, estas dimensiones se utilizan como recursos heurísticos, formas de mirar a procesos intermediarios y acumulativos. El fenómeno económico juega un papel en las otras dos dimensiones y viceversa. En realidad, cada una de estas dimensiones, así como todo el proceso generalizado de exclusión social, se caracteriza, en grados diversos, por la causación circular. Esto significa que la causalidad traspasa los límites heurísticos aquí utilizados, con frecuencia en múltiples orientaciones. En verdad, el tratamiento de la dimensión institucional en particular demostrará que uno no puede separar claramente los factores económicos, socioculturales y políticos de la exclusión social.

Causación Circular

En Caribbean Studies, el concepto de causación circular ha sido aplicado por el economista Mats Lundahl, quien utiliza la influencia recíproca entre erosión de la tierra y presión de la población, para explicar el crecimiento de la pobreza de los campesinos en Haití (Lundahl, 1979). Y más en general, en los diversos dominios en que ha sido usada (de la economía a las matemáticas y hasta la cibernética), la causación circular generalmente se refiere a situaciones caracterizadas por la influencia recíproca de factores, donde la relación causa-efecto asume múltiples orientaciones, donde el “feedback” de un área influencia a otra área. En abstracto, dentro de la teoría de la causación circular, no solo no hay ninguna secuencia simple o predeterminada de eventos, sino que tampoco hay ninguna orientación simple o necesaria de causalidad. Es la flexibilidad y la riqueza de la noción lo que la hace útil para aplicarse tanto al proceso generalizado de exclusión social así como a las dimensiones dentro de él,

La causación circular es clave para el enfoque de exclusión social que se desarrolla en este trabajo. Se aplica a las relaciones entre las tres dimensiones. Y también se aplica a las relaciones dentro de cada una de estas tres dimensiones. Lo esencial del enfoque es que en cada una de las dimensiones podemos ver una cantidad de pequeños procesos que se unen para crear grandes tendencias, las que, a su vez, contribuirán a la generación del proceso de exclusión específico en las sociedades caribeñas. Por lo tanto, las políticas que se quieran dirigir a terminar con la exclusión deberían ser: a) holísticas, en su perspectiva; b) relativas en su alcance; y c) específicas en su implementación, con el fin de modificar los factores específicos que interactúan en cada caso.

Este enfoque presenta numerosas ventajas. Primero, y de acuerdo con la literatura teórica sobre exclusión social, es inherentemente multidimensional. Segundo, en la medida, en que hace hincapié en los procesos más que en

el estado de las cosas, facilita el establecimiento de políticas que podrían revertir los procesos que provocan la exclusión social. El enfoque también enfatiza el cómo los procesos particulares y los ordenamientos institucionales hacen para que los grupos se conviertan en excluidos, en vez de considerar a la exclusión social como un atributo de las personas (ILO, 1996). Como resultado, los instrumentos de política pueden focalizarse para dirigirse a aquellos nodos. Finalmente, y más importante aún, este enfoque nos permite hablar del Caribe como un todo, sin descartar las particularidades de los territorios específicos. No ignora las diferencias intracaribeñas. E incluso, pone esas diferencias dentro del contexto de una semejanza fundamental.⁴

LA DIMENSIÓN SOCIOECONÓMICA

La dimensión socioeconómica, según se conceptualiza aquí, se ocupa de las transformaciones de la economía agraria y de los mecanismos desencadenados por tales transformaciones. En algunos países, hoy en día, la agricultura basada en el campesinado provee una sustancial porción del PIB, o proporciona ocupación a una significativa proporción de la población. En otros, las actividades basadas en la economía urbana, tales como el turismo, la industria ligera, y las finanzas especulativas se han convertido en predominantes. Y aun en otros, la economía de la plantación todavía prospera en enclaves especializados. Con todo, en la mayoría de los países donde la industria, la minería o los servicios ya contribuyen a incrementar su participación en el PIB, la mayoría de la fuerza de trabajo tiende a mantenerse en la agricultura en el campo. Además, vista la región como un todo, la vasta mayoría de los ciudadanos caribeños son rurales. Solo en seis países de la región, en 1995, la población urbana sumaba más de un 50%.

La dimensión socioeconómica que aquí se ha delineado refleja la realidad demográfica y las tendencias económicas esbozadas más arriba como manifestaciones de procesos en desarrollo, e indicadores de las similitudes y divergencias dentro y entre las sociedades del Caribe. Un aspecto clave para la representación de esta dimensión como un recurso heurístico es la proposición de que los procesos predominantes de la exclusión socioeconómica en la región coexisten en la marginación de la poblaciones rurales. Esto no quiere decir que todas las personas de origen rural están excluidas, o excluidas en el mismo grado y de la misma manera. Sin embargo, la

4. Para asegurarse, el modelo tiende, más de lo que dice, a favorecer analíticamente a las sociedades post-plantación, Anguilla, Bahamas o las Islas Caymán. Esto no es una debilidad. Primero, los territorios que no tenían completa experiencia en el sistema de plantación puede decirse que fueron integrados como espacio sociocultural del Caribe solo en la medida que servían a ese sistema. Segundo, y como se aclarará más adelante, la exclusión social en el Caribe alcanza su cima en las sociedades post-plantación de varias clases. Tercero, la gran mayoría de la población caribeña vive en sociedades post-plantación.

transición desde la economía de las plantaciones ha reforzado los vínculos entre los procesos de exclusión social y la división urbano rural.

Tales vínculos varían a través y dentro de las sociedades. Por cierto, la total marginalización de las poblaciones rurales no significa que estas no se encuentren integradas en el sistema dominante de sus respectivas sociedades. Más bien, la marginalización de la mayoría de los actores rurales, como su vía de inserción, por una parte requiere su participación en el sistema y, por la otra, garantiza su incapacidad para participar plenamente en él. La economía de la plantación, tanto entonces como ahora, plantea una dicotomía urbano-rural en la cual ambas partes se entrelazan aunque desiguales. El auge y caída del campesinado, tanto ayer como hoy, solo reconfigura esa dicotomía. A medida que las poblaciones del interior (trabajadores rurales y pequeños agricultores independientes) incrementaron su marginalización, se solidificaron los procesos conducentes a ella como un modo de inserción desigual. La exclusión socioeconómica incluso en el ámbito urbano carga el peso de la marginalización actual y pasada de las poblaciones que viven o nacieron en el campo. Los habitantes ciudadanos con orígenes rurales inmediatos, son atrapados por los mecanismos de exclusión, lo que viene a duplicar, en el asentamiento urbano, la exclusión que ellos y sus padres encontraban en las áreas rurales.

Si la plantación está en ambas partes, ambos por definición y en su realidad histórica un mecanismo de exclusión (Thompson, 1928, 1975), entonces el flujo que aquí estamos tratando de delinear puede ser visto como originándose allí y en la división urbano-rural que genera. Podemos incluso postular una gradación a lo largo de la cual podemos marcar a las sociedades del Caribe con relación a ese punto de partida; y esto podemos hacerlo de dos maneras: a) cuánto se han alejado ellas de ese punto; b) por medio de cuáles mecanismos y en cuáles direcciones. Esto significa –y el punto es muy importante– que no todas las poblaciones rurales del Caribe sienten o se relacionan de la misma manera a su correspondiente centro(s) urbano(s). La organización de la agricultura (e.g. campesinado vs. plantaciones) y las resultantes estructuras social, institucional y económica, aquí importan.

Todavía podemos ver el parecido general entre sociedades donde la transición desde el sistema de plantaciones condujo al surgimiento de un campesinado independiente, como es el caso de Haití y de las Islas Windward. En el otro extremo del continuo se encuentran los países donde el sistema de plantaciones nunca llegó a ser dominante (como en las Bahamas o en las Islas Vírgenes Británicas), o fue reemplazado con diversos grados de éxito por una economía orientada a lo urbano (como en Antigua y en Barbados), o por una industria extractiva (como en Trinidad). Muchos otros territorios pueden ser esquematizados entre estos dos polos, incluyendo y aquellos donde el sistema de la plantación mantiene alguna

significación (como Cuba, la República Dominicana, o Guyana), o aquellos donde hoy la minería contribuye con una cuota importante al PIB (como en Jamaica u, otra vez, Guyana).

Estos amplios perfiles de países no invalidan importantes diferencias entre varios segmentos y clases dentro de la población rural de cada simple territorio caribeño. Incluso en Haití, “una nación proverbialmente campesina” (Lundahl, 1995), hay diferencias importantes entre los tipos de campesinos (Murray, 1977; Oriol, 1992). La vecina República Dominicana ofrece un tipo de diferenciación más formal entre el latifundio y el minifundio, con una muy fuerte inclinación pro-plantación y anticampesina de parte del Estado (Vedovato, 1986). La diferenciación interna dentro de la población rural asume otras formas en otros países, de los cuales aquí no podemos analizar todos.

No obstante estas grandes diferencias dentro o entre los países, una mayoría de la gente del Caribe se encuentra dedicada a la agricultura y vive en el campo, en el otro lado de una decisión urbano-rural cuyas disparidades son usualmente escondidas por las estadísticas nacionales. Por cierto, podemos “hipotetizar” que la realidad detrás de tales estadísticas es más alarmante que lo que muestran las cifras de promedios. Por ejemplo, la expectativa de vida, siendo tan baja como es a escala nacional, digamos en Guyana o Haití, tiene que ser mucho más baja en el campo, dadas las conocidas disparidades entre poblados y país.⁵

Áreas Rurales

La vida rural caribeña está marcada por accesos diferenciados y diferentes agotamientos de recursos. La exclusión socioeconómica asume la forma de acceso diferencial a los bienes básicos (incluyendo el capital y la propiedad), a los mercados (incluyendo el trabajo y el crédito), y a los servicios (incluyendo la salud y la educación). También toma la forma de agotamiento diferenciado de los recursos (incluyendo la tierra y el capital humano).

Acceso Diferenciado a los Bienes

Ya sean campesinos independientes, mineros, o trabajadores de plantación, los habitantes rurales del Caribe tienen un limitado acceso a la propiedad, comparados con sus contrapartes urbanas. En las zonas dominadas por predios agrícolas de campesinos, la repartición continúa, reduciendo la posesión [o inquilinato] de muchos campesinos. En las zonas dominadas por

5. Sin mencionar el impacto de la disparidad misma sobre los promedios nacionales. Hay evidencia que indica que el promedio de esperanza de vida en los países desarrollados no es más alto en las sociedades más ricas, sino que en aquellas que presentan la menores diferencias de ingresos (Wilkinson, 1996)

minas o plantaciones, la propiedad de los principales medios de producción se limita al Estado o a las corporaciones transnacionales. Más aún, en varios países las pequeñas propiedades rurales son inseguras, ya sea porque desde el principio fueron tierras de familia y no pueden ser formalmente divididas (Besson, 1987; Carnegie, 1987; Maurer, 1997), o simplemente porque los procedimientos establecidos por el Estado desalientan el registro de títulos de terrenos.

Acceso Diferenciado a los Mercados⁶

La mayor parte de las poblaciones rurales del Caribe también experimentan un acceso diferenciado a los mercados, especialmente a los del trabajo y del crédito. En cuanto al mercado de trabajo, en la mayoría de las aldeas y pueblos del Caribe, virtualmente no hay empleadores competidores. En las zonas de plantaciones, la demanda estacional de trabajadores tiende a ser controlada por la plantación dominante en la localidad, y los administradores de plantación tienden a favorecer a los trabajadores que vienen de regiones distantes (Lemoine, 1981; Martínez, 1995; Moya Pons, 1986). En las áreas predominantemente campesinas, las posibilidades de trabajo estable fuera del predio familiar son inexistentes.

En las zonas campesinas, a lo menos el acceso al mercado crediticio podría aliviar la situación de los autoempleados. Pero, desgraciadamente, el crédito es extremadamente escaso en todo el Caribe rural. Vargas-Lundius (1991) hace notar que el desigual acceso al crédito en la República Dominicana afecta igualmente a los grandes y pequeños agricultores. Mientras que la administración de las plantaciones y los agricultores más exitosos sí proveen créditos –pero muy a menudo en cantidades pequeñas y casi siempre a tasas usureras–, la agencia más cercana del banco nacional (la que probablemente es un medio de bajo-servicio que no proporciona crédito) puede estar en cualquier parte entre 37 y 100 kilómetros, y cubrir tales distancias puede tomar todo un día, dadas las pobres condiciones de los caminos y el inadecuado transporte público. Además de ello, el acceso diferenciado a los bienes (e.g., propiedad registrada que podría servir como garantía) y a los financiamientos (lo que podría ayudar a legalizar los derechos de propiedad) juegan uno con el otro.

A falta de un mercado formal de créditos, muchos habitantes rurales del Caribe, así como en otros lugares del Sur, establecen asociaciones de ahorro y préstamos rotativos -ROSCAs (e.g. Kirton, 1996). Estas asociaciones asumen formas diversas, pero generalmente implican pequeños pagos

6. La distinción entre el acceso diferenciado a los activos permanentes y el acceso diferenciado a los mercados hace eco de la insistencia de Sen (1981;1989) acerca del hecho de que, por una parte, deberíamos distinguir entre lo que la gente posee y lo que tales posesiones les permiten hacer, y, por otra, de que deberíamos estudiar el resultado combinado de tales posesiones y capacidades.

regulares por parte de todos los miembros participantes, con un miembro diferente tomando el monto completo cada vez. Los miembros de cada asociación generalmente se conocen todos entre sí, y esta naturaleza personalizada de las ROSCAs les permite ajustarse a las circunstancias individuales de sus miembros. Muy pocos miembros son requeridos a proveer alguna documentación formal, y aun así, el incumplimiento de obligaciones no es común, debido a la presión social. Con todo, y dado el pequeño monto de dinero disponible para la mayoría de los miembros, los techos para las contribuciones regulares son más bien bajos, y el monto total disponible en cada oportunidad raramente puede sostener riesgos mayores.⁷

Un grupo particularmente afectado por el acceso diferencial al crédito, a pesar de su extraordinaria vitalidad económica, es el caribeño mercado de las mujeres, también conocido como “buhonero”, “ambulante”, o “Madan Sara.” Es bien sabido que el pequeño mercadeo interno -especialmente el de comestibles y de pequeños bienes de consumo- ha estado dominado por mujeres de origen rural, desde antes de la muerte de la esclavitud (Mintz, 1972). Entonces y ahora, a través de un trabajo muy duro, ellas se las han arreglado para acumular algún capital, mediante pequeños pasos y aventuras arriesgadas. Sin embargo, quienes así se las han arreglado para acumular capital en cantidad suficientemente importante son igualmente excluidos de un mercado de crédito al cual su clara competencia económica les debería dar un acceso favorable. La falta de acceso al crédito hace imposible la expansión y la diversificación para la mayoría de ellas.

El aumento de los riesgos

La extrema confianza en el simple pago al contado o la exportación de cosechas, combinados con la inseguridad inherente a las prácticas de la agricultura crean una gran exposición al riesgo a muchas de las economías de la región. Los riesgos incluyen cambios ambientales, reformas económicas internas, cambios económicos inducidos desde el exterior (como la reciente turbulencia en el mercado global de banano), inestabilidad política interna, etc. Un ejemplo de la acción recíproca de estos diferentes riesgos son las reformas económicas implementadas en la República Dominicana a mediados de los 90. Tales reformas (en curso) incluyeron la devaluación del peso, un gran incremento en los impuestos a las ventas y una reducción en los impuestos al ingreso. Si bien las reformas contribuyeron a un sustancial crecimiento de las tasas del PIB, ellas también afectaron de

7. Una encuesta de adultos en hogares privados de Jamaica (incluyendo Kingston, St. Andrew, St. Catherine y St. Thomas) mostró que el 65% estaban involucrados en ROSCAs durante 1993, y que este sistema “era identificado como una de las fuentes financieras más importantes para las personas de bajos ingresos, las que no podían acceder a los fondos del sector financiero formal” (Kirton 1996:202-203). Por cierto, los pobres, los adultos jóvenes, las mujeres y los trabajadores no calificados están desproporcionadamente representados.

manera desigual a diferentes sectores de la población. Las dos primeras medidas incrementaron el agobio sobre la fuerza de trabajo ocupada en la agricultura, que vive principalmente en las áreas rurales, y que no tiene fuentes externas de ingreso. La segunda medida escasamente tocó a los residentes rurales. Con todo, como quiera que alivie una obligación soportada principalmente por los residentes urbanos que disfrutaban de ingresos más altos, también aumenta la brecha entre aquellos y la mayoría de dominicanos rurales. Por lo tanto, a despecho de las promesas de largo plazo de esas reformas, o de su inmediato impacto positivo en las cifras nacionales, ellas también pueden ser vistas como confirmando y reforzando los procesos de exclusión.

El agotamiento diferenciado de los recursos naturales

La mayoría de los caribeños residentes en zonas rurales no solo deben enfrentar más dificultades para el acceso a los bienes y los mercados, sino que los bienes a su alcance sufren depreciación y agotamiento a una tasa muy rápida. Por cierto, el agotamiento diferenciado de los recursos es otro de los grandes nodos del proceso generalizado de exclusión social. El más importante es el agotamiento general de las tierras agrícolas, su reducida fertilidad, de un modo u otro la declinante fertilidad corre pareja con la depreciación en el mercado de los terrenos individuales. Ese fenómeno pan-caribeño es exacerbado en las montañas por aceleradas tasas de erosión, especialmente en territorios con, ya sea una cordillera central (una cadena espinal central de montañas) o con una fuerte presencia campesina. En realidad, los dos fenómenos tienden a marchar juntos, y su combinación puede ser una amenaza a la vida, como en el caso de Haití, donde la erosión incrementa más aún la ya infamante pobreza (Lundahl, 1979).

El declinante abastecimiento de agua, tanto para la agricultura como para los usos domésticos, es un cercano acompañante del agotamiento de las tierras, a las cuales está atado. Nuevamente aquí, el agotamiento diferenciado marca particularmente a las tierras altas de campesinos, pero la contracción o desaparición del bosque lluvioso también afecta a las poblaciones rurales de las tierras bajas. En los enclaves dominados por plantaciones o actividades mineras, el agua disponible tiende a ser conectada, primero, para aquellas actividades, antes de hacerla accesible a los residentes locales. Otras veces, el acceso diferenciado a los bienes y el agotamiento diferencial de los recursos se combinan para reforzar las desigualdades, como es el caso cuando el agua del campo es primariamente conectada para urbanizar, directamente para usos domésticos, o, indirectamente para electricidad.

La Migración como Pérdida del Capital Humano

El agotamiento diferenciado también amenaza al capital humano, particularmente a través de la forma de emigración rural (Besson and Momsen, 1987; Pessar, 1982). La migración caribeña es masiva. Se estima que en los 80, emigró una proporción del 20% del total de la población del Caribe. Tal clase de éxodo reduce tanto las carencias humanas así como la tasa de agotamiento de los recursos naturales⁸. Mas tarde, las remesas de dinero de estos migrantes son fundamentales. En los 80, tales remesas representaban el 6% del PNB en toda la región.

Todavía, la historia completa de las migraciones tiene que ver con el cómo los procesos particulares se nutren unos a otros. Ya sea que la migración se origine en las áreas rurales o urbanas, los migrantes internacionales tienden a proceder no de entre los más pobres, sino que desde los segmentos más emprendedores de la población local, algunas veces con bienes por sobre los promedios locales, y casi siempre en la flor de la edad productiva (Baker, 1997; Hope, 1986; Martinez, 1995; Pessar, 1982). Usualmente, sus remesas van hacia aquellos hogares que ya se encontraban mejor, con lo cual se incrementan las brechas locales.⁹ Además, con su partida, la comunidad pierde en capital humano y social. Tales pérdidas, a su vez, contribuyen a reducir más el ya limitado acceso de los residentes rurales a los servicios estatales nacionales o locales, especialmente salud y educación. Ellos también pueden llegar a reforzar la diferenciación dentro del campo.

El trabajo de campo de Pessar (1982) sobre el impacto de la emigración desde una comunidad rural en la República Dominicana hacia los Estados Unidos revela conmovedoramente los impactos a nivel local. Los migrantes rurales que ella estudió tendían a provenir de familias en mejor situación que otras, las que podían darse el lujo de ayudar en el proceso de la migración mediante la concesión de préstamos, contactos para empleo en países del extranjero, y apoyo para la obtención de visas. Los migrantes, a su vez, proveían remesas que les permitía a las familias reducir la producción agrícola.¹⁰ Las fincas más grandes contrataban a muy pocos trabajadores

8. El ejemplo más impactante es el caso de Dominica, donde los centenarios patrones de migración del campo a la ciudad capital - Roseau; y especialmente al extranjero, han contribuido a crear un resultado ambiental y económico muy diferente al de Haití, a pesar de las fundamentales similitudes entre los dos campesinados (Cuadro X3.1 sobre migración; Bob Myers sobre la migración de Dominica; Trouillot, 1988; 1990).

9. Por ejemplo, en Guyana y St. Lucía sólo el 10% de los emigrantes son pobres, debido al alto costo de la emigración. Aunque un tercio de los hogares de Guyana recibe remesas, sólo el 13% de estos se encuentran en el quintil más pobre. A estos hogares pobres, sin embargo, las remesas proveen el promedio de un cuarto del ingreso familiar. En la República Dominicana, sólo el 2% de hogares del quintil más pobre recibe remesas, mientras que en el quintil más alto esta cifra es del 6% (Baker, 1997:46).

10. Aunque en el tiempo del estudio de Pessar alrededor de la mitad de la República Dominicana era rural, menos de un cuarto de los migrantes internacionales salía de las zonas rurales.

agrícolas de entre los pobres, lo que conducía a un desempleo más alto. Con frecuencia, los emigrantes compraban tierras a precios inflados, dejándolas yacer en barbecho, aun reduciendo la producción agrícola y el empleo al mismo tiempo que incrementa el precio de las tierras e induce a los pequeños propietarios a vender. El sesgo nacional contra los pequeños agricultores (Vedovato, 1986) era inconscientemente reforzado.

Algunos autores han señalado procesos similares para mostrar el lado negativo de las remesas. Ellos argumentan que si bien las remesas pueden ayudar a hogares específicos, también pueden dañar la economía como un todo (Baker, 1997; Brana-Shute and Brana-Shute, 1982; Pessar, 1982; Rubenstein, 1982). Otros se han ocupado de considerar las experiencias y el impacto en las economías locales que producen los migrantes que retornan, viendo la inmigración no como un evento singular, sino como un ciclo, a menudo con varias etapas de salidas y retornos (Martínez, 1995; Maurer, 1997; Muschkin and Myers, 1993; Thomas-Hope, 1999). Sin embargo, la migración -especialmente dentro de la región- tiene un largo precedente histórico, y es vista por muchos como una común estrategia de supervivencia para la región (Duany, 1994; Richardson, 1983; Valtonen, 1996).

Siendo así, dado el perfil de la mayoría de los migrantes caribeños en su país de origen, y su expediente de recorrido en Norteamérica, su partida constituye una seria pérdida de capital humano. Un dicho haitiano común dice que hay más médicos haitianos en la ciudad de Montreal que en todo Haití. Independientemente de su exactitud matemática, el dicho expresa el sentido nacional de pérdida. Dada la desigual distribución de recursos humanos entre ciudades y el campo en la región, tales pérdidas deprimen más duramente a los residentes rurales. Ciertamente, ellas contribuyen a reducir aún más el ya limitado acceso de los residentes rurales a los servicios estatales a nivel nacional y local, especialmente salud y educación.

Acceso Diferenciado a los Servicios

Por cierto, el desigual acceso a los servicios estatales puede que sea el mecanismo más evidente de la exclusión económica de las poblaciones rurales del Caribe. En general, a través del área, el gasto de los gobiernos se orienta primeramente hacia los centros urbanos. Los gastos dirigidos a las poblaciones rurales se integran al presupuesto nacional usualmente como sobrantes - con excepción de algunos limitados campos (como educación, por tiempos) y en unos pocos países (como en el caso de algunas ex colonias británicas). Los servicios de salud, en particular, son defectuosos o limitados. La norma suele ser enfermeras en vez de doctores, clínicas más que hospitales, horarios limitados más que acceso constante. El desigual acceso a los servicios, lo que ya actúa en sí mismo como un gran mecanismo

de exclusión económica de las poblaciones rurales, da así un nuevo ímpetu al agotamiento de los recursos y se aceleran los ciclos entrelazados.

Las Áreas Urbanas

Como un resultado de la migración urbano-rural, lo que sucede en la escena urbana suele consolidar la división urbano-rural. Las capitales caribeñas han crecido enormemente durante la segunda mitad del siglo. A pesar de algunos descensos, la tasa anual de crecimiento urbano ha mantenido un ritmo estable entre 1970 y 1995. Con excepción de Bahamas, las tasas de crecimiento más altas en la región, durante estos 25 años, pueden ser atribuidas en gran medida a la migración rural-urbana, y especialmente a la migración desde las zonas campesinas –como en San Vicente, República Dominicana, Haití, Jamaica, y Dominica (Portes et al. 1997) Como resultado, las altas proporciones de residencia urbana raramente reflejan la fortaleza de una economía basada en lo urbano (u orientada por lo urbano)– como en las Bahamas o en Trinidad.¹¹ Muy frecuentemente ellas son debidas a la migración en curso de personas del sector rural buscando mejores oportunidades.

La Macrocefalia Urbana

La escena urbana del Caribe puede ser caracterizada como un caso de macrocefalia urbana, en la cual las ciudades capitales, reluciendo como cabezas gigantes de pequeños organismos nacionales, sumergen a la mayor parte de la población urbana. El desarrollo de nuevas actividades en poblados provinciales secundarios, a veces alivia la carga demográfica de la capital. El turismo en las ciudades costeñas del Norte, y la extracción de la bauxita en el interior, han ayudado a reducir la primacía de Kingston en Jamaica. Tendencias similares han afectado a la República Dominicana, aunque en menor escala (Portes et al., 1993, 1997). No obstante, y muy a menudo, ante la ausencia de un desarrollo turístico espectacular, la mayor parte de los poblados provinciales pierden residentes o se convierten en un escalón para flujos migratorios más largos, ya sea a la capital o hacia tierras extranjeras.

Los residentes más pobres de las ciudades capitales, con mucha frecuencia migrantes recientes, enfrentan procesos de exclusión social que son ecos de aquellos que sufren sus padres y parientes rurales, incluyendo el acceso diferenciado a los bienes, a los mercados y a los servicios. A

11. De igual manera, las altas cifras de residentes rurales pueden esconder la fuerza relativa de la economía urbana, como en Barbados.

menudo, el pobre de la ciudad se desenvuelve copiando estrategias similares a aquellas utilizadas en las áreas rurales. Pero los mecanismos de exclusión adquieren un impulso diferente en la ciudad, generados por las necesidades de la vida urbana. Por ejemplo, la falta de servicios gubernamentales en algunos de los barrios más pobres –como la carencia de agua corriente, lo que afecta a más del 70% de la población de Puerto Príncipe (Manigat, 1991)– no puede ser aliviada por el ambiente natural.

Dos cambios cruciales impactan aún más en las vidas de los migrantes de áreas rurales. Primero, pierden la red de seguridad tanto de su extensa familia y la red de amistades basadas en la familia, los que son la última protección contra el hambre en el campo. Segundo, ellos se encuentran en un contexto caracterizado por la agobiante necesidad de transacciones de pago al contado.

La Negación de los Derechos al Trabajo

El pobre de la ciudad que se las arregla para encontrar empleo debe encarar el acceso diferenciado a los derechos del trabajo, especialmente a la luz de la general debilidad o ausencia de los sindicatos, particularmente en las zonas francas orientadas a la exportación (Frundt, 1998). El acceso diferenciado a los mercados de trabajo adquiere por lo tanto el liderazgo entre los procesos de exclusión. El desempleo se convierte en el problema más inmediato, y en el mecanismo predominante de exclusión socioeconómica.

Safa (1995:99) reporta que las mujeres trabajadoras industriales en la zona franca de La Romana, en la República Dominicana, corren el riesgo de ser puestas en una lista negra de todas las fábricas de la zona, si intentan sindicalizarse. El género, por lo tanto, se entrelaza con la negación de los derechos laborales, en un país donde el trabajo organizado representa poco más del 10% de la fuerza de trabajo, y donde hay casos reportados de trabajo forzado o coercitivo en las fábricas (U.S. Department of State, 1997b). El trabajo organizado es aún más débil en Haití. Solo en algunas de las ex colonias británicas, y solo en ciertos sectores de actividad, una fuerte tradición de trabajo organizado tiende a proteger a los trabajadores (Thomas, 1984, 1988).

En su búsqueda de efectivo, muchos de los pobres de la urbe se van a la economía informal y de los servicios personales. Se requiere más investigación –tanto cualitativa como cuantitativa– para evaluar los procesos específicos de exclusión social en la economía informal per se. Sabemos que los abusos y la negación de los derechos puede incrementarse. Un caso lamentable es el del haitiano “restavèk,” niños rurales que son enviados a trabajar como sirvientes domésticos no pagados que viven en hogares de elites y clase media urbana en Puerto Príncipe.

IV. LA DIMENSIÓN SOCIOCULTURAL

La dimensión sociocultural de la exclusión fortalece los hallazgos y análisis de la dimensión socioeconómica. Aquí, nuevamente, la similitud entre los países con un campesinado extenso es golpeante. En otros países (e.g., Guyana y Trinidad) la inmigración de trabajadores obligados por contrato a trabajar en las plantaciones creó una división étnica que todavía perdura (Premdas, 1996; Munasinghe forthcoming). La exclusión aparejada a líneas étnicas también ocurre en países que incluyen un sustancial número de inmigrantes no ciudadanos atados a trabajos específicos subremunerados, como en los casos de las Bahamas o la República Dominicana (Lemoine, 1981; Martínez, 1995). El acceso diferenciado al idioma predominante, las diferencias religiosas, el color de la piel, y otros atributos y marcas socioculturales también cuentan. Un aspecto clave para la coherencia heurística de esta dimensión consiste en la proposición de que los procesos de exclusión sociocultural coexisten en la segmentación de la población en grupos que son inherentemente desventajosos debido a que sus orígenes culturalmente marcados les dan un bajo acceso al capital social y cultural. Tales marcas socioculturales pueden incluir color, etnicidad, u orígenes nacionales; idioma, o género, como eventualmente veremos.

Prejuicios Socioculturales

La división rural-urbana también es relevante en la dimensión sociocultural. Para comenzar, la ideología dominante refleja, al mismo tiempo que refuerza la división. Un ejemplo extremo es el caso de Haití, donde la expresión “mounn anderò” (indicando “gente de afuera” o “ajenos”), es utilizada para describir a campesinos o ciudadanos de origen campesino, comprobando la falta de cohesión sociocultural en la escala nacional. Expresiones similares, aunque menos brutales (como la de “campesinos”), conlleva un prejuicio implícito.

Color, Etnicidad y Orígenes Nacionales

La indisputada posición de testigos en la cúspide de la pirámide social durante la esclavitud en las plantaciones ha tenido profundas consecuencias en las relaciones entre los aspectos físicos (fenotipo) y la posición en la estructura social caribeña. Cruzando varias líneas teóricas (Lowenthal, 1973; Smith, 1965; Stolcke, 1974), hay poca discusión acerca de la existencia de una histórica aguda gradación de color, según la cual la negrura reduce el status social. Hoy día, y a pesar del auge de una retórica nacionalista del Haití del siglo XIX y el posterior, en toda la región la piel oscura

tiene un bajo valor sociocultural en todos los países del Caribe (Nettleford; Rubenstein, 1987:58). En la región, el prejuicio del color opera, con grados diferentes, como un mecanismo de exclusión. Ni la presencia de un segmento negro de la elite ni la fortaleza de un bloque político “negro” contradice al hecho de que la piel clara posee un valor de intercambio, a menudo captado en alianzas matrimoniales que mejoran las posibilidades sociales y económicas de un recién nacido (e.g. Trouillot, 1988, 1995).

La exclusión aparejada a las apariencias étnicas (que suelen coincidir con el color) también ocurre en los países que tienen un sustancial número de inmigrantes no ciudadanos atados a trabajos subremunerados. Descendientes de haitianos que nacieron en, y que son ciudadanos de la República Dominicana son habitualmente tratados como extranjeros, y sujetos a trabajos de bajo salario en las plantaciones de azúcar, y sujetos a deportaciones, e incluso a la destrucción de sus cédulas de identidad por parte de los soldados dominicanos (Martínez, 1995:9-10; véase también Moya Pons et al. 1986) Inmigrantes recientes desde Haití y Dominica también enfrentan la exclusión sobre la base de sus orígenes étnicos y nacionales en las Bahamas y en las Islas Vírgenes Británicas, donde a sus hijos se les niega la ciudadanía (Maurer, 1997).

En otros países (e.g., Guyana y Trinidad) la mayor parte de la antigua inmigración de trabajadores obligados por contrato provenientes de Asia (India, en particular) condujo a una vertiente étnica que, primeramente, reprodujo algunos de los rasgos de la dicotomía urbano-rural, a medida que los descendientes de africanos se movilizaron a asentamientos urbanos y ganaron control sobre el Estado, los hindúes permanecieron en su mayor parte en las áreas rurales. Sin embargo, en el transcurrir del tiempo, debido al cambio de las instituciones nacionales y adicionales posibilidades económicas, muchos hindúes ganaron formal movilidad socioeconómica y posiciones políticas -especialmente en Trinidad. Más adelante, a medida que el Estado llegó a ser menos intervencionista, decayó la posibilidad de la elite política negra para nutrirse a sí misma desde el aparato del Estado y, o, para controlar el discurso político (Maingot, 1996; Munasinghe, a publicar). En consecuencia, lo que podríamos estar enfrentando en Guyana, y especialmente en Trinidad, es una situación en la que los dos mayores grupos étnicos encaran la exclusión social sobre la base de la identidad étnica, pero en dominios diferentes de la vida privada y de la pública.

Cortes y Continuos Lingüísticos

El idioma es usualmente un marcador cultural central que conduce a la exclusión de los “de afuera.” En varios países caribeños se desarrolló un lenguaje autóctono diferente (creole), el que se convirtió no solo en el

idioma de la mayoría, sino que, en muchos casos, el único lenguaje de muchos. Las lenguas creole han sido socialmente subvalorizadas durante siglos. Aún todavía, y a pesar de que ya han logrado reconocimiento oficial, su valor como capital sociocultural continúa siendo absolutamente inferior al idioma europeo predominante en el territorio. La mantención de este deprimido valor sociocultural, no solo refuerza el prejuicio per se sino que también afecta las oportunidades económicas, como la del trabajo. La educación formal sí constituye una diferencia, pero como veremos más adelante, el sistema educativo nacional tiene sus propios límites inherentes.

Los Roles de Género y la Exclusión

El tema de género pone de relieve el cómo causas múltiples pueden contribuir a la exclusión de un grupo socialmente definido. El género es una categoría central de exclusión en el Caribe, pero es diferente a la diferenciación de género en las naciones noratlánticas. La división del trabajo según género en las áreas rurales y la independencia económica del mercado de mujeres en muchos países caribeños -especialmente en aquellos con fuerte campesinado- desmienten la noción de que las mujeres del Sur están necesariamente “detrás de las mujeres occidentales” en un continuo unilineal de igualdad de género. No obstante, la comparativamente alta independencia del mercado y las campesinas para desarrollar sus propios negocios no significa la ausencia de una ideología patriarcal. Conforme al grado en que esta ideología permea las relaciones sociales, la exclusión sobre la base de género prevalece en una cantidad de situaciones en el Caribe, tanto rurales como urbanas (Coppin, 1995, 1997; Ellis, Conway and Bailey, 1996; Mair, 1988; Ortiz, 1996). El acceso diferenciado a la propiedad a lo largo de las líneas de género, lo que no era la norma en la mayoría de las situaciones campesinas, ahora es exacerbado por la muerte de la economía campesina. (e.g. Oriol, 1992).

Cuando las mujeres rurales pobres se trasladan a asentamientos urbanos, confrontan dos tipos de fuerzas excluyentes que operan contra ellas. Durante esta transición, ellas tienden a perder cualquier independencia económica y redes sociales que hubieran tenido en las áreas rurales -incluyendo vínculos específicos de solidaridad de género. No obstante, los asentamientos urbanos del Caribe no son más liberales sobre los temas de género que lo que son en las áreas rurales. En realidad, en algunos puntos se podría argumentar exactamente lo contrario, en la medida en que la ideología patriarcal aún predomina, y por lo tanto, la migración a las ciudades refuerza las diferencias de género, crea nuevos patrones de exclusión y dominación, lo que a menudo pone a las recién llegadas mujeres migrantes en peores situaciones que las de sus contrapartes noratlánticas o las de sus

hermanas rurales que dejaron atrás. En general, las mujeres trabajadoras en los asentamientos urbanos son subremuneradas, y no tienen más que una leve protección legal con respecto a condiciones de trabajo inseguras, bajos salarios, o contra el acoso y abuso sexual en el lugar de trabajo. Tal es el caso de las trabajadoras industriales así como el de las trabajadoras domésticas pagadas o semiobligadas por contrato.

Finalmente, la violencia doméstica contra las mujeres es penetrante en toda la región. Hay muy poco recurso legal o protección para las víctimas, y las actitudes sociales con respecto a este tema son en cierto grado permisivas. De acuerdo con un reporte oficial de los Estados Unidos, en la República Dominicana, “la violencia doméstica y el acoso sexual se encuentran muy extendidos. No hay leyes que protejan a los ciudadanas del abuso de sus esposos, y las víctimas raras veces reportan tales abusos” (U.S. Department of State, 1997b).¹²

LA DIMENSIÓN INSTITUCIONAL

La dimensión institucional enfatiza procesos que no solo contribuyen a la exclusión política como tal, sino también a la exclusión de asuntos nacionales configurados por la presencia, la ausencia o el trabajo de instituciones formales. Tomo la vida institucional en el sentido más amplio de participación para incluir no solo los predilectos indicadores de la participación política formal en elecciones locales y nacionales sino que también la fuerza institucional de la sociedad civil, su capacidad de organización, y su habilidad para establecer canales entre el Estado y los ciudadanos.

En muchos territorios caribeños, especialmente en varias colonias británicas, la consolidación de instituciones políticas y civiles -como el Parlamento, prensa independiente, sindicatos, servicio civil, o el sistema educativo- se produjo antes de la independencia del sistema de las plantaciones, e incluso muchas veces antes de la desaparición de ese sistema. Los países que han podido construir sobre esa fortaleza institucional, ahora aseguran mayor participación en los asuntos nacionales que aquellos que nunca tuvieron esa base, o que se las arreglaron para debilitarla (Premdas, 1996). En esto, una cuestión central es el grado en que la consolidación de las instituciones civiles y políticas en las sociedades del Caribe precede a las transformaciones de la economía basada en el agro. Igualmente importante es el grado en que el alcance, la fortaleza y la independencia de las instituciones ha facilitado o ha deteriorado la participación de significativos segmentos

12. Otro caso específico donde la exclusión se basa en el estilo de vida es el caso de los homosexuales, especialmente los masculinos. Las sociedades caribeñas son homofóbicas. Los diversos grados de penalización de la homosexualidad masculina van desde el ridículo público o la negación de empleo, hasta las palizas públicas, y hasta el castigo estatal como en Cuba.

de la población en los asuntos nacionales. En este plano, tenemos que regresar a la fragmentada génesis del Caribe. Muchas de las instituciones caribeñas nunca estuvieron destinadas a servir a toda la población de sus respectivos territorios. La memoria, la historia y la práctica institucional las han pulido a lo largo de líneas de exclusividad. Aún hoy día, las instituciones nacionales tienden a excluir más que a incluir a la mayoría de la población en el ámbito específico de sus actividades.¹³ Tienden a ser incapaces de mitigar los procesos de exclusión. De manera general, ellas han empeorado más que facilitado la participación de amplios segmentos de la población en los asuntos nacionales, otorgándoles muy poco poder en las decisiones que afectan su propio futuro. Vistas a la luz de su efectividad en la integración de sus respectivas naciones, las instituciones caribeñas son fundamentalmente débiles.

LA ESFERA POLÍTICA

La relevancia de la debilidad institucional en el nivel político puede ser mejor vista cuando observamos la práctica democrática y sus resultados concretos. Muchos países caribeños tienen sistemas democráticos formales. Sin embargo, el grado en que ciertos grupos y personas realmente participan en la determinación de asuntos nacionales, es muy variable. Lo que predomina es la política populista y clientelista, y las redes tradicionales de poder, en la mayoría de los países (Gray 1994), funcionan incrementando la separación entre derechos formales y derechos reales, que es la característica de la mayor parte de la América Latina continental (ILO 1995:15).¹⁴ En resumen, la superficialidad de la norma democrática perpetúa tanto la incapacidad de las personas para ejercer los derechos supuestamente garantizados por ley así como la incapacidad de las instituciones para conformar relaciones independientes de las personas que se encuentran transitoriamente en posiciones de gobierno.

Analizando la política jamaicana, Lundahl (1995:344) hace notar que los dos grandes partidos de Jamaica utilizan métodos diversos para obtener votos, incluyendo el mecenazgo. Y agrega: "Todos estos métodos parecen tener una cosa en común: están diseñados para exasperar, con el fin de

-
13. Hay dos resonantes excepciones a esta debilidad institucional, los militares y la Iglesia Católica, especialmente fuera del Caribe de habla inglesa. Vale la pena hacer notar que estas instituciones fueron creadas desde el exterior -como los ejércitos haitiano y dominicano, ambos creaciones del Cuerpo de Marina de los Estados Unidos-, con la colaboración de los gobiernos nacionales. Y así, en menor medida, hay una tercera institución, el sistema escolar nacional en muchos de los países de habla inglesa. El hecho de que tales instituciones inducidas desde el exterior y ayudadas por el Estado pretendan alcance nacional, dice algo acerca del rol del Estado en la construcción de una nación. El hecho de que otras instituciones no lo puedan hacer, es un signo de su debilidad.
 14. O'Neill (1990) muestra la brecha entre los derechos formales y los reales en el caso extremo de Haití bajo régimen militar, cuando la extendida corrupción militar condujo a largos encarcelamientos sin cargos, sin abogados, y con abusos físicos, todo lo cual se podía evitar mediante sobornos. Sus argumentos se prolongan hasta los

incrementar los costos de los oponentes y votantes en su intento de revelar la verdades del gobierno.” Esto no pretende sugerir que la garantía de las prácticas electorales -bastante extendidas en muchos de los países de habla inglesa en el Caribe- esté desprovista de significación. Ni que carezca de sentido disponer de jueces que muchas veces no reciben órdenes directas del Ejecutivo. El punto aquí -y la enseñanza de las observaciones de Lundahl- es que la debilidad general de las instituciones nacionales, aunque varía en sus grados, efectivamente limita la eficiencia final de cualquier grupo de instituciones, incluyendo las políticas.

El punto se expone mejor si se empieza con el caso extremo de Haití. La naturaleza ingobernable de la esfera política en ese país agudiza el proceso de exclusión social, debido a que restringe y algunas veces destruye cualquier forma de interacción -civil o política- que pudiera desafiar a los mecanismos de la exclusión. Por ejemplo, la politización extrema de los sindicatos nos recuerda a los muchos territorios angloparlantes en la región. La diferencia cualitativa consiste en que el completo predominio de la esfera política en el caso haitiano deja muy poco espacio para que los ya políticamente parcializados sindicatos intervengan con algún grado de efectividad a nombre de los derechos de los trabajadores. Tienen poco espacio para maniobrar fuera de las políticas estatales y, por lo tanto, solo pueden abordar unos pocos temas laborales específicos que estén más allá del contexto político inmediato. Las debilidades institucionales se nutren unas de las otras. A pesar de lo extremo que es el caso, el argumento aquí es que los aspectos estructurales que sugiere no son raros en la región, aunque ellos se presenten bajo formas variadas.

Los límites para la efectividad del sistema parlamentario en Trinidad nos muestran un ejemplo diferente. Allí, las divisiones étnicas conducen a la dificultad de formalizar cualquier cosa que se acerque a un amplio acuerdo social, el cual es esencial para el funcionamiento de la institución del Estado. Los programas pueden ser aprobados o vetados sobre la base de partidismos étnicos, con poca relación a su eficacia nacional, como Premdas indica (1996) que fue el caso del frustrado Programa Nacional de la Juventud de Trinidad.

Otras Instituciones

Al mismo tiempo que generalmente muchas instituciones proveen un pobre nivel de servicios y recursos, el cómo se distribuyen esos recursos también revela procesos de exclusión. En las zonas rurales hay carencia de

previos estados de las cosas cuando los derechos sólo existían en el papel. Después, similares discrepancias son experimentadas por otras poblaciones excluidas en toda la región -como los trabajadores migrantes, y las trabajadoras industriales.

instituciones que trabajen. Por ejemplo, la atención de la salud en la región es una institución ampliamente urbana, y la elite más alta usualmente utiliza las disponibilidades para la salud que están fuera de la nación.¹⁵ La falta de confianza en las instituciones públicas de salud conducen a una situación de creciente disparidad. Aquellos que tienen el poder para determinar los presupuestos y las asignaciones de recursos para las instituciones nacionales no tienen que hacer uso de ellas, ya que viajan al exterior para obtener servicios de calidad.

Los sistemas de atención de salud en la región están desproporcionadamente localizados en las ciudades. Un informe reciente de CONFEMEL establecía que en la región latinoamericana y del Caribe como un todo, existía una concentración de médicos en las áreas urbanas. Y atribuía tal concentración al hecho de que los recursos necesarios para el ejercicio de la profesión solo estaban disponibles en las ciudades. De este modo, mientras la región como un todo (con la excepción de Haití) tiene un creciente número de médicos, las zonas rurales pierden sus doctores que se van a la ciudad (Inter Press Service, 1999; ver también: Guerra de Macedo, 1992). En consecuencia, las políticas dirigidas a la salud rural deben considerar la asignación de materiales y de recursos materiales. La apertura de clínicas en las zonas rurales no será suficiente sin la garantía de que contarán con un personal permanente

Allí donde las instituciones gubernamentales fallan en brindar los servicios requeridos por sus ciudadanos, a veces otras organizaciones vienen para intervenir. En Haití, por ejemplo, donde “las instituciones del sector público tienen todo pero están arruinadas”, 1,5 millones de personas –más de la mitad del país– reciben servicios de atención en salud de ONG locales e internacionales (Baker, 1997:41).

Aunque las enfermedades crónicas constituyen un importante problema de salud en la región, las enfermedades contagiosas afectan desproporcionadamente a los pobres, especialmente allí donde el sistema público de atención en salud en el que ellos descansan solo dispone de muy limitados recursos y reacciona muy lentamente (Hammer, 1996; Weil y Scarpaci, 1992:5-6). La crisis económica de los 80 probablemente creó grandes disparidades en la atención de salud, en la medida en que se redujo el gasto público y que a través de los consejos directivos los subsidios públicos para la atención en salud tendieron a ayudar más a los ricos, al tiempo que aquellos que antes podían buscar atención privada se vieron obligados a asistir a los servicios públicos (Guerra de Macedo, 1992:35). Final y obviamente, la falta de seguros médicos –especialmente para los segmentos más pobres– conduce a grandes discrepancias en cuanto a atención (Hammer,

15. Como consecuencia de un fallido intento contra la vida de la hermana del Presidente haitiano, ella fue enviada a Cuba para una atención médica relativamente menor, en vez de recibirla en su país.

1996:6-10). Considerando estos hechos, algunos observadores han sugerido que el sector público debería enfocarse en los problemas menos atendidos a través del sector privado y que afectan desproporcionadamente a los pobres, como es el caso de las enfermedades contagiosas y la falta de agua potable.

En general, la educación proporciona un buen ejemplo de un sistema institucional que proclama ser nacional, pero que no sirve con igualdad a las mayorías, y que contribuye a excluir de algunas formas de participación a importantes segmentos de la población. Primero, los niveles de apoyo son claramente ventajosos para los grupos que ya se encuentran en mejores condiciones. Por ejemplo, las universidades de la región son en su mayoría parcialmente públicas, y apoyadas con fondos públicos. Sin embargo, la proporción de los segmentos de los más pobres de la población que asisten a la universidad es muy baja. La matrícula en la educación terciaria del quintil más pobre en Jamaica es 1,6%, mientras que en Guyana es de solo 1%. Sin embargo, en la región caribeña, los gastos per cápita en la educación terciaria son 15 a 25 veces más altos que aquellos en la educación secundaria, y 50 veces más altos que los de la educación primaria (Baker, 1997:137).

Los resultados de la educación primaria y secundaria son mixtos. Muchos países del Caribe de habla inglesa, donde la educación primaria se desarrolló como una institución nacional antes de la caída del sistema de las plantaciones, permanecen como un ejemplo mundial. Entre aquéllos países, Barbados marcha adelante.¹⁶ En otros, la educación tanto primaria como secundaria sirven de nodo institucional para reforzar la exclusión. Miller (1992) señala que aunque las reformas se dirigían originalmente a reducir la exclusión, podían perversamente reproducirla. Por ejemplo, las reformas educativas de la escuela primaria de Haití, en 1978, dan cuenta del proceso de exclusión como un nutriente y como un resultado del sistema educativo. Tales reformas pusieron bajo un solo Ministerio a las que antes eran administraciones separadas para la educación urbana y para la rural. El creole se introdujo como idioma para la docencia, sustituyendo al francés, lo que encontró alguna oposición de parte de muchos padres acostumbrados a entender el idioma como una forma de capital social que debía impartir la educación; el creole, como lengua excluida, solo serviría para reforzar la exclusión de sus niños. En tanto las escuelas privadas no implementaron esas reformas, muchos de esos padres trasladaron a sus hijos desde las escuelas públicas a las escuelas privadas. Como

16. El gasto de Barbados en educación, como un porcentaje de todos los gastos del gobierno (19%) y del PIB (7,2%), es alto para la región. Alrededor de la mitad de los niños van al pre-escolar. Todos los maestros se encuentran mejor capacitados, como resultado de un mejor sistema educativo. Por ejemplo, los profesores de la escuela primaria tienen, al menos, un certificado de secundaria, 73% tienen un certificado de maestro, y un 10% tienen grados de bachillerato. Este es un ciclo positivamente fortalecedor (Miller, 1992:119-143).

consecuencia, en la misma década que se hicieron las mayores inversiones en el sistema primario de educación de Haití, menos de la mitad de los escolares de escuela primaria se encontraban en el sistema público. Esta presión sobre el sistema privado de educación condujo a una reducción en la calidad de las maestras y los maestros, con el fin de disminuir costos, lo que conllevó al resultado de que los profesores del sistema privado llegaron a ser menos calificados que los del sector público. La excepción la hicieron las escuelas privadas para niños de las clases altas, en la medida que aquellas sí disponían de los fondos para mantener profesores de calidad. Estas instituciones contribuyen a mantener las distinciones sociales de clase (Miller, 1992:145-167). En una inalterada situación de exclusión, aun los intentos para reformar pueden conducir a grandes diferencias.

CONCLUSIONES

El propósito de esta sección es sugerir maneras para considerar temas de políticas, e indicar el tipo de investigación que se requiere para guiarlas, en vez de prescribir políticas “incluyentes” específicas. Durante la redacción de este documento se hizo claro que la mayoría de los datos que usualmente se recolectan -particularmente por el lado cuantitativo- no brindan la información necesaria para derivar instrumentos específicos de políticas para aliviar la exclusión social. Las estadísticas existentes desconsideran la heterogeneidad del Caribe, en términos de la división urbano-rural, de la variedad de grupos étnicos, del sentido de género, etc. Dado que las categorías de personas no son tan obvias, y que deben ser desagregadas en diversos tipos de unidades para poder ver las múltiples vertientes de la exclusión social en acción, aparecerá como obvio que los problemas tendrán que ser igualmente desagregados. Unidades tales como “atención en salud” o “derechos de la mujer” no pueden ser considerados independientemente de las fuerzas que crean y mantienen estas formas de exclusión.

El enfoque de exclusión social indica que la reforma en algún área fundamental podría ser contrabalanceada por los impactos potenciales que puede tener, o las restricciones que puedan existir, en otro dominio, y entre ellos. Ningún monto de inversión en la educación de médicos, por ejemplo, puede por sí solo proveer de médicos para las zonas rurales, donde la migración a las ciudades es una fuerza prevalente. Y tampoco, la capacitación cívica de funcionarios individuales previene la corrupción allí donde la estructura de las instituciones estimula tales prácticas. Lo relevante es la interacción de estos factores.

La implicación clave de todo esto para la manera en que pensamos acerca de la política social en el Caribe, es que necesitamos identificar los

nodos en que los procesos de exclusión se entrelazan dentro de los ambientes institucionales que (re)producen la exclusión social. Si bien los instrumentos de política deben ser enfocados a componentes específicos, todas las intervenciones deberían considerar, en su diseño, las potenciales interacciones entre los diferentes factores que generan exclusión social. Para dar un ejemplo, Haití está llena de problemas urgentes, uno de ellos proviene de la relación entre la pobreza y el medioambiente (Lundahl, 1979). Ninguna intervención material es más importante que detener la degradación ambiental. Esto no significa que otros problemas sean menos urgentes. Pero sí significa que es más probable que el ataque a este problema tenga más consecuencias serias y de largo plazo que otros. Pero al mismo tiempo, y dada la debilidad institucional de Haití y la marginalización de su campesinado, los programas ambientales tienen que estar aparejados -o en realidad integrados- con intervenciones que permitan al campesinado mejorar su poder de decisión en el nivel local. Por cierto, solo el logro de los cambios institucionales que se requieren para incrementar la participación en el nivel local pueden garantizar el éxito de los programas ambientales. Se trata de un caso singular, pero la lección puede ser generalizada. En toda la región, la reforma tiene que hacer hincapié tanto en la fortaleza, alcance y representación institucional, como en su contenido.

Las instituciones oficiales en el Caribe no son instituciones nacionales. Las denominadas instituciones formales son instituciones cuyo alcance nacional ha sido sostenido por el Estado, pero cuya eficacia nacional es dudosa. Se requiere que ellas se conviertan en nacionales en términos de alcance y representación, tanto en lo geográfico como en lo social. Esto no se reduce a una cuestión de prestación de servicios. La cuestión clave es participación versus exclusión. La mayoría de los ciudadanos caribeños se encuentran excluidos de los procesos que se conjugan alrededor de estas instituciones. Están excluidos como participantes. Están excluidos como objetivo. En tal sentido, las instituciones caribeñas tienen que convertirse en realmente nacionales. Tal nacionalización, a su vez, solo puede ocurrir a nivel local.

Finalmente, a pesar del fracaso y debilidad absoluta de las instituciones más visibles y formales, hay instituciones locales que, no obstante las fuerzas de exclusión operando sobre ellas, han mostrado una notable elasticidad y fortaleza. Su denominación de informales hace perder, en parte, el punto de su eficacia. Uno considera el mercadeo interno de los bienes habituales de consumo y alimenticios, y los en su mayor parte independientes mercados de mujeres que sostienen el sistema. Uno considera las diversas asociaciones de campesinos tan a menudo descuidadas por el Estado y aquellos trabajadores de ONG que deambulan en el campo ansiosos de imponer su propio modelo acerca de lo que la sociedad civil debe hacer. Y,

sin embargo, todavía se requiere más investigación para identificar a estas instituciones, entender cómo es que trabajan, por qué operan, y cuándo y dónde ellas vacilan. Las políticas deben enfocarlas sin reserva y apoyarlas, con el fin de: a) fortalecer su alcance y sus nodos -tan informalmente como sea necesario, si la investigación sugiere tal opción; o, b) permitirles una fluida transformación hacia un nivel más formal, si ello es necesario y posible. Esto también significa, por supuesto, que tenemos que adquirir la mayor humildad posible para hablar menos sobre, o por, los excluidos de la región, y escuchar muy cuidadosamente lo que ellos tienen que decir acerca de su exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA-BELÉN, EDNA AND CHRISTINE E. BOSE. "Women in the development process in Latin America and the Caribbean." In *Researching women in Latin America and the Caribbean*. Acosta-Belén and Bose, eds. Boulder: Westview Press, 1993. 55-76.
- ADAM, CHRISTOPHER, WILLIAM CAVENDISH AND PERRY S. MISTRY. "Jamaica." In *Adjusting Privatization: Case Studies from Development Countries*. London: James Currey, 1992. 107-175.
- "Trinidad and Tobago." In *Adjusting Privatization: Case Studies from Development Countries*. London: James Currey, 1992. 177-210.
- ADELMAN, ALAN AND REID READING, EDS. *Confrontation in the Caribbean Basin: International Perspectives on Security, Sovereignty and Survival*. Pittsburgh: Center for Latin American Studies, University of Pittsburgh, 1984.
- ALBERT, RICHARD. "Social Dimension of urban poverty: the Kingston case." In *Urban poverty alleviation in Latin America*. Max Timmerman, Jan Jaap Kleinrensink, eds. The Hague: Ministry of Foreign Affairs, Development Coordination, Information Department, 1992. 61-72.
- ALDRICH, ROBERT AND JOHN CONNELL. *France's overseas frontier*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- ALEMÁN, JOSÉ LOUIS. *Veintisiete ensayos sobre economía y sociedad dominicana*. Santiago, República Dominicana : Universidad Católica Madre y Maestra, 1982.
- ALEXANDER, JACK A. "A Note Concerning research on the Relation between Stratification and the family in the Caribbean." *Caribbean Studies* Vol. 15 (1), 1975. 123-129.
- ANDERSON, THOMAS D. *Geopolitics of the Caribbean: Ministates in a Wider World*. New York: Praeger, 1984.
- ANTONINI, GUSTAVO A., KATHERINE CARTER EWEL, AND HOWARD M. TUPPER. *Population and energy: a systems analysis of resource utilization in the Dominican Republic*. Gainesville: University Presses of Florida, 1975.

- ANZOLA-PEREZ, ELIAS. "Aging in Latin America and the Caribbean." In *Toward the Well-Being of the Elderly*, PAHO Scientific Publication 492. Washington D.C.: Pan American Health Organization, 1985. 9-23.
- ARTOLA, JUAN, edited by Lauren Engle. *Haitian Migrants to the U.S. on the Increase*. The Georgetown University Caribbean Project Haiti Program, No. 8, Feb 1999.
- ASHDOWN, PETER. *Caribbean History in Maps*. Hong Kong: Longman Group Ltd, 1979.
- AUSTIN-BROOS, DIANE J. *Urban life in Kingston, Jamaica: the culture and class ideology of two neighborhoods*. New York: Gordon and Breach Science Publishers, 1984.
- BAKAN, ABIGAIL B. *Ideology and class conflict in Jamaica : the politics of rebellion*. Montréal: McGill-Queen's University Press, 1990.
- BAKER, JUDY L. *Poverty Reduction and Human Development in the Caribbean*. Washington D.C.: World Bank Discussion Paper No 366, 1997.
- Banco Exterior de España. *Economía latinoamericana*. Madrid: Banco Exterior de España, 1979
- BARRY, TOM, BETH WOOD, AND DEB PREUSCH. *The Other Side of Paradise: Foreign Control in the Caribbean*. New York: Grove Press, Inc., 1984.
- BATISTA V., GUAROCUYA. "The Crisis of the Dominican Republic Medical Model: Alternatives for the Year 2000." In *Health Care in the Caribbean and Central America*, Studies in Third World Societies, Publication No. 30, 1984. 95-106.
- BAUD, MICHIEL. "The origins of capitalist agriculture in the Dominican Republic." *Latin American Research Review*, Vol. 22 (2) 1987, 135-153.
- BRAITHWAITE, KAMAU. 1971. *The development of Creole society in Jamaica, 1770-1820*. Oxford: Clarendon Press.
- BECKLES, HILARY & VERNE SHEPHERD. *Caribbean freedom: society and economy from emancipation to the present*. Kingston, Jamaica: Randle, 1993.
- BENNETT, LYNN. *Changing the Bank's Approach to Poverty Analysis and Action: Challenges and Opportunities for Inter-Disciplinary Work in the New Bank*. Social Development Family of the World Bank, March 4, 1999.
- BERLIN, IRA AND PHILIP D. MORGAN, EDS. *Cultivation and culture : labor and the shaping of slave life in the Americas*. Charlottesville: University Press of Virginia, 1993.
- BESSON, JEAN AND JANET MOMSEN, EDS. *Land and Development in the Caribbean*. London: MacMillian Publishers Ltd., 1987.
- BESSON, JEAN. "A Paradox in Caribbean attitudes to land." In *Land and Development in the Caribbean*, Jean Besson and Janet Momsen, eds. London: Macmillan Publishers Ltd., 1987. 13-45.
- "Family Land as a Model for Martha Brae's New History: Culture Building in an Afro-Caribbean Village." In *Afro-Caribbean Villages in Historical Perspective*, Charles V. Carnegie, ed. Kingston: African-Caribbean Institute of Jamaica, 1987. 100-132.
- BLAT GIMENO, JOSÉ. *Education in Latin America and the Caribbean: Trends and Prospects, 1970-2000*. Paris: UNESCO, 1983.

- BRANA-SHUTE, Rosemary and Gary Brana-Shute. "The Magnitude and Impact of Remittances in the Eastern Caribbean: A Research Note." In *Return Migration and Remittances: Developing a Caribbean Perspective* William F. Stinner, Klaus de Albuquerque, and Roy S. Bryce-Laporte, eds. Washington D.C.: Research Institute on Immigration and Ethnic Studies, Smithsonian Institution, 1982. 267-289.
- BROCK, COLIN AND DONAL CLARKSON. *Education in Central America and the Caribbean*. London: Routledge, 1990.
- BRYAN, ANTHONY T. *The Caribbean: new dynamics in trade and political economy*. Coral Gables: North-South Center, University of Miami, 1995.
- BRYAN, PATRICK. "The transition of plantation agriculture in the Dominican Republic, 1870-1884." *Journal of Caribbean History*, Vol. 10-11 (1978) 82-105.
- CARNEGIE, CHARLES V. "Is Family Land an Institution?" In *Afro-Caribbean Villages in Historical Perspective*, Charles V. Carnegie, ed. Kingston: African-Caribbean Institute of Jamaica, 1987. 83-99.
- CARTAYA, VANESSA, RODOLFO MAGALLANES, AND CARLOS DOMÍNGUEZ. *Venezuela: Exclusion and integration - A synthesis in the building?* Centro de Investigaciones Económicas y Sociales, Caracas. International Labour Organization, 1997.
- CARVAJAL, MANUEL J. *The Caribbean 1975-1980: A Bibliography of Economic and Rural Development*. Metuchen N.J.: Scarecrow Press, Inc., 1993.
- CHIN, HENK E. *The Caribbean Basin and the changing world economic structure*. Groningen: Wolters-Noordhoff, 1986.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. *La Crisis urbana en América Latina y el Caribe reflexiones sobre alternativas de solución*. Santiago de Chile : Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1989.
- COMMONWEALTH INSTITUTE. *Caribbean: Selected reading lists for advanced study*. 1970.
- COPPIN, ADDINGTON. *Women, Men and Work in a Caribbean Economy: Barbados*. *Social and Economic Studies* 44:2 (1995), 103-124.
- Women's Earnings in Trinidad & Tobago: An Analysis by Household Status and Ethnicity*. *Social and Economic Studies* 46:4 (1997), 61-82.
- CORTEN, ANDRÉ. "Como vive la otra mitad de Santo Domingo: estudio de dualismo estructural." *Caribbean Review* Vol 4 (4), Jan 1985, 3-19.
- COWELL, NOEL M. "Statutory Regulation and Industrial Conflict in Jamaica." *Social and Economic Studies* 45:1 (1996), 103-131.
- CROWDER, KYLE D. "Residential Segregation of West Indians in the New York/New Jersey Metropolitan Area: The Roles of Race and Ethnicity." *International Migration Review* 33(1) Spring 1999: 79-113.
- DE HAAN, ARJAN. "'Social Exclusion': An Alternative Concept for the Study of Deprivation?" *Poverty and Social Exclusion in North and South*, IDS Bulletin. Vol. 29 No. 1, Jan 1998.
- DE SOTO, HERNANDO. *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. New York: Harper & Row Publishers, 1989.

- DEPARTMENT OF CARIBBEAN STUDIES OF THE ROYAL INSTITUTE OF LINGUISTICS AND ANTHROPOLOGY, LEIDEN, THE NETHERLANDS. Caribbean Abstracts, No. 2. Leiden: 1991.
- Caribbean Abstracts No. 4. Leiden: 1994.
- Caribbean Abstracts No. 3. Leiden: 1992.
- DESPRADEL, CARLOS. Trayectoria de un pensamiento económico. Santo Domingo: Editora Corripio, 1981.
- DEVERRE, CHRISTIAN. Enjeux fonciers dans la Caraïbe. Paris: INRA et KARTHALA, 1987.
- DÍAZ-BRIQUETS, SERGIO AND JORGE PÉREZ-LÓPEZ. "Refugee Remittances: Conceptual Issues and the Cuban and Nicaraguan Experiences." *International Migration Review* 31(2) Summer 1997, 411-437.
- Domínguez, Jorge I., ed. *International Security and Democracy: Latin America and the Caribbean in the Post-Cold War Era*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1998
- DOUGLASS, LISA. *The power of sentiment : love, hierarchy, and the Jamaican family elite*. Boulder: Westview Press, 1992.
- DUANY, JORGE. "Beyond the Safety Valve: Recent Trends in Caribbean Migration." *Social and Economic Studies* 43:1 (1994), 95-122.
- DUPUY, ALEX. *Haiti in the New World Order: The Limits of the Democratic Revolution*. Boulder: Westview Press, 1997..
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK. *Economic and social progress in Latin America, 1987 report*. Washington D.C.: Inter-American Development Bank, 1987.
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean. *Population, Social Equity and Changing Production Patterns*. Santiago: United Nations, 1993.
- ECONOMIC SURVEY OF LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN 1984. Santiago, Chile: UN, 1986.
- EDMONSTON, BARRY. *Population Research in Latin America and the Caribbean: A Reference Bibliography*. Ann Arbor: University Microfilms International, 1979.
- EDQUIST, CHARLES. *Capitalism, Socialism, and Technology: A Comparative Study of Cuba and Jamaica*. London: Zed Books Ltd, 1985.
- ELDEMIRE, DENISE. "The Jamaican Elderly: A Socioeconomic Perspective & Policy Implications." *Social and Economic Studies* 46:1 (1997), 75-93.
- ELLIS, MARK, DENNIS CONWAY, and Adrian J. Bailey. "The Circular Migration of Puerto Rican Women: Towards a Gendered Explanation." *International Migration* 34(1) 1996: 31-58.
- EUROPEAN COMMISSION. *Current situation regarding vocational training in Latin America and the Caribbean*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1997.
- EUROPEAN FOUNDATION FOR THE IMPROVEMENT OF LIVING AND WORKING CONDITIONS. *Public Welfare Services and Social Exclusion: The Development of Consumer Oriented Initiatives in the European Union*. Dublin: The Foundation. 1995.

- FIGUEROA, ADOLFO, TEOFILO ALTAMIRANO AND DENIS SULMONT. Social exclusion and inequality in Peru. ILO Research Series 104, 1996.
- FRUNDT, HENRY J. Trade Conditions and Labor Rights: U.S. Initiatives, Dominican and Central American Responses. Gainesville, University Presses of Florida. 1998.
- GANGA, GOBIND N. "The Insurance Sector and Financial System in Guyana." *Social and Economic Studies* 45:2&3 Special Issue (1996), 179-194.
- GARCÍA MUÑIZ AND BETSAIDA VÉLEZ NATAL. *Bibliografía militar del Caribe*. Recinto de Río Piedras: Universidad de Puerto Rico, 1992.
- GRAHAM, NORMAN A. AND KEITH L. EDWARDS. *The Caribbean Basin to the Year 2000: Demographic, Economic, and Resource-Use Trends in Seventeen Countries*. Boulder: Westview Press, 1984.
- GRAY, OBIKA. "Discovering the Social Power of the Poor." *Social and Economic Studies* 43:3 (1994), 169-189.
- GRIFFITH, IVELAW L., ed. *Strategy and Security in the Caribbean*. New York: Praeger, 1991.
- GUERRA DE MACEDO, CARLYLE. "Introduction to Part I." In *Health and Health Care in Latin America During the Lost Decade: Insights for the 1990s*, Connie Weil and Joseph L. Scarpaci, eds. Minnesota: Minnesota Latin American Series #3, Iowa International Papers #5-8, 1992. 33-37.
- GURAK, DOUGLAS T. "Social Context, Household Compositions and Employment Among Migrant and Nonmigrant Dominican Women." *International Migration Review* 30(2), Summer 1996, 399-422.
- HAMILTON, ROSALEA. "Analyzing Real Wages, Prices and Productivity & the Effects of State Intervention in Caribbean-Type Economies." *Social and Economic Studies* 43:1 (1994), 1-42.
- HAMMER, JEFFERY S. *Economic Analysis for Health Projects*. Policy Research Working Paper No. 1611. Washington D.C.: The World Bank Policy Research Department, Public Economics Division, May 1996.
- HARDING, COLIN AND CHRISTOPHER ROPER. *Latin America Review*. Palo Alto: Ramparts Press, 1973.
- HEINE, JORGE AND LESLIE MANIGAT. *The Caribbean and world politics : cross currents and cleavages*. New York : Holmes & Meier, 1988.
- HOETINK, HARMANNUS. "The Dominican Republic in the nineteenth century: some notes on stratification, immigration, and race." In *Race and class in Latin America*, Magnus Mörner, ed. NY: Columbia University, 1970. 96-121.
- HOPE, KEMPE RONALD. *Urbanization in the Commonwealth Caribbean*. Boulder: Westview Press, 1986.
- HUTCHINSON, GLADSTONE A. and Ute Schumacher. "Fiscal Expenditure Policy and Economic Growth: Evidence from Latin America and the Caribbean." *Social and Economic Studies* 46:4 (1997), 1-16.

- INTER PRESS SERVICE. Health-Latam: Doctors Report Deteriorating Work Conditions. 3 May 1999. Available: <http://www.cnn.com/cnews> (Accessed 21 May 1999).
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE & INTERNATIONAL INSTITUTE FOR LABOUR STUDIES. Social Exclusion in Latin America. Regional Forum, Lima 17-19 Jan 1995.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. Social Exclusion and Anti-Poverty Strategies. 1996.
- JACKSON, JEAN, ELIZABETH EGGLESTON, AMY LEE, AND KAREN HARDEE. "Reproductive Knowledge, Attitudes and Behavior Among Young Adolescents in Jamaica" *Social and Economic Studies* 46:1 (1997), 95-109.
- JOINT ECONOMIC COMMITTEE, CONGRESS OF THE UNITED STATES. The Caribbean Basin : economic and security issues: study papers. Washington : U.S. G.P.O., 1993.
- KANBUR, RAVI. "Inclusion/Exclusion in Poverty WDR: Preliminary Thoughts and Some Questions." Feb 7, 1998.
- KING, RUBY HOPE, ED. Education in the Caribbean: Historical Perspectives. Mona, Jamaica: Faculty of Education, 1987. (Special issue of the Caribbean Journal of Education, vol 14 No 1&2, Jan/April 1987)
- KIRTON, CLAREMONT. "Rotating Savings and Credit Associations in Jamaica: Some Empirical Findings on Partner." *Social and Economic Studies* 45:2&3 Special Issue (1996), 195-224.
- KNIGHT, FRANKLIN W. AND PEGGY K. LISS, EDs. Atlantic port cities : economy, culture, and society in the Atlantic world 1650-1850. Knoxville : University of Tennessee Press, 1990.
- KNOUSS, ROBERT F. "The Health Situation in Latin America and the Caribbean: An Overview." In *Health and Health Care in Latin America During the Lost Decade: Insights for the 1990s*, Connie Weil and Joseph L. Scarpaci, eds. Minnesota: Minnesota Latin American Series #3, Iowa International Papers #5-8, 1992. 9-29.
- LATHAM, A.J.H , ED. Africa, Asia, and South America since 1800: a bibliographical guide . Manchester: Manchester University Press, 1995.
- LEMOINE, MAURICE. Bitter Sugar: Slaves Today in the Caribbean. London: Zed Books Ltd., 1981.
- LEVINE, BARRY B. The Caribbean exodus. New York : Praeger, 1987.
- LOWENTHAL, DAVID. ED. 1973. Consequences of Class and Color: West Indian Perspectives. Garden City: Anchor Press.
- LUNDAHL, MATS. 1979. Peasants and Poverty: a Study of Haiti. New York: St. Martin's Press.
- . 1995. Themes in Development Economics. Essays on Method, Peasants and Government. Aldershot: Avebury.
- MAIR, LUCILLE MATHURIN. "Women Studies in an International Context." In *Gender in Caribbean Development*, Patricia Mohammed and Catherine Sheperd eds. Jamaica: University of the West Indies, Women and Development Studies Project, 1988.

- MANIGAT, SABINE. 1991. "L'urbanisation de Port-au-Prince durant les années de crise."
Paper presented at the seminar on Urbanization in the Caribbean in the Years of the
Crisis. Florida International University, Miami.
- MANDLE, JAY R. "Overcoming Dependency." *New West Indian Guide* 59 (3&4), 1985:
167-184.
- MARSHALL, DON D. *Caribbean Political Economy at the Crossroads: NAFTA and Regional
Developmentalism* London: MacMillan Press Ltd., 1998.
- MARTÍNEZ, SAMUEL. *Peripheral Migrants: Haitians and Dominican Republic Sugar
Plantations*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1995.
- MAU, JAMES A. *Social change and images of the future: a study of the pursuit of progress
in Jamaica*. Cambridge, Mass., Schenkman Pub. Co., 1968.
- MAURER, BILL. *Recharting the Caribbean: Land, Law, and Citizenship in the British
Virgin Islands*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1997.
- MCBRIDE, MICHAEL J. "Migrants and Asylum Seekers: Policy Responses in the United
States to Immigrants and Refugees from Central America and the Caribbean."
International Migration 37:1 (1999), 289-318.
- MCELROY, JEROME L. AND KLAUS DE ALBUQUERQUE. "The Social and Economic Propensity
for Political Dependence in the Insular Caribbean." *Social and Economic Studies*
44:2&3(1995), 167-193.
- MESA-LAGO, CARMELO. *Health Care for the Poor in Latin America and the Caribbean*.
Washington D.C.: Pan American Health Organization and the Inter-American
Foundation, 1992.
- MICKLIN, MICHAEL. "Population Policies in the Caribbean: Present Status and Emerging
Issues." *Social and Economic Studies* 43:2 (1994), 1-32.
- MILLER, ERROL L, ED. *Education and Society in the Commonwealth Caribbean*. Jamaica:
Institute of Social and Economic Research, 1991.
- MILLER, ERROL L. *Educational Research: The English-Speaking Caribbean*. Ottawa:
International Development Research Centre, 1984.
- "IMF Related Devastation of Teacher Education in Jamaica." *Social and
Economic Studies* 41:2 (1992), 153-181.
- MINTZ, SIDNEY W. "From Plantations to Peasantries in the Caribbean." In *Caribbean
Contours*, Sidney W. Mintz and Sally Price, eds. Baltimore: Johns Hopkins
University Press, 1985.
- *Caribbean Transformations*. Chicago: Aldine Publishing Company, 1974.
- MINTZ, SIDNEY W. AND SALLY PRICE. *Caribbean Contours*. Baltimore: Johns Hopkins
University Press, 1985.
- MITCHELMORE, MICHAEL C. and Naomi M.A. Clarke. "Gender, Nutrition and School
Achievement in Jamaica." *Social and Economic Studies* 42: 2&3 (1993), 117-134.
- MOHAMMED, PATRICIA AND CATHERINE SHEPERD, EDS. *Gender in Caribbean Development*.
Jamaica: University of the West Indies, Women and Development Studies Project,
1988.

- MOHAMMED, SHAHEED. "Migration and the Family in the Caribbean." *Caribbean Quarterly* 44(3&4) Sept/Dec 1998, 105-121.
- MOYA PONS, FRANK ED. *El ejercicio de la medicina en la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, 1983.
- Condiciones socioeconómicas de la mujer trabajadora en la República Dominicana*. Santo Domingo: Editora Amigo del Hogar, 1986.
- MOYA PONS, FRANK. *El Batey: Estudio Socioeconomico de los Bateyes del Consejo Estatal del Azucar*. Santo Domingo: Fondo para el Avance de las Ciencias Sociales, Inc., 1986.
- MUJERES EN DESARROLLO DOMINICANA. *Mujer rural hoy y mañana*. Santo Domingo: 1985.
- MUSCHKIN, CLARA G. and George C. Myers. "Return Migrant Status and Income Attainment in Puerto Rico." *Social and Economic Studies* 42:1 (1993), 149-170.
- MUSGROVE, PHILIP. "Household food consumption in the Dominican Republic: effects of income, price, and family size." *Economic Development and Cultural Change*, vol. 34 (1) Oct 1985 83-101.
- ORGANIZATION OF AMERICAN STATES, Department of Educational Affairs. *Educational Deficits in the Caribbean/Los Deficits Educativos en el Caribe*. Washington D.C.: Organization of American States, 1979
- ORIOU, ELISA CATHERINE MICHÉLE. 1992. "Structure Fonciere et Systeme Aaire dans le Sud D'Haiti: Eléments de sociologie pour une réforme agraire." Thesis for Doctorate in Sociology, Department of Social Sciences, University of Paris.
- ORTIZ, VILMA. "Migration and Marriage among Puerto Rico Women." *International Migration Review* 30(2), Summer 1996, 460-484.
- Pan American Health Organization. *Community participation in health and development in the Americas : an analysis of selected case studies*. Washington, D.C., USA: Pan American Health Organization, Pan American Sanitary Bureau, Regional Office of the World Health Organization, 1984.
- PANTON, DAVID. "Dual Labour Markets and Unemployment in Jamaica: A Modern Synthesis." *Social and Economic Studies* 42:1 (1993), 75-118.
- PESSAR, PATRICIA R. *Kinship Relations of Production in the Migration Process: The Case of Dominican Emigration to the United States*. New York: New York Research Program in Inter-American Affairs, NYU, 1982.
- PIEDRACUEVA, HAYDEE, ED. *A Bibliography of Latin American Bibliographies, 1975-1979: Social Sciences and Humanities*. Metuchen, N.J.: Scarecrow Press, Inc., 1982.
- PIERRE-CHARLES, GÉRARD, ED. *Capital transnacional y trabajo en el Caribe*. México, D.F. : Plaza y Valdés: Universidad Nacional Autónoma d. México, Instituto de Investigaciones Sociales, 1988.
- PORTES, ALEJANDRO AND CARLOS DORE CABRAL. *Ciudades del Caribe en el umbral del nuevo siglo*. Caracas: Nueva Sociedad, 1996.
- PORTES, ALEJANDRO, C. DORE-CABRAL AND P. LADOLT. 1997. *The Urban Caribbean. Transition to the New Global Economy*. Baltimore, Johns Hopkins University.

- PORTES, ALEJANDRO, I. JOS, AND C. DORE-CABRAL. 1993. "Urbanization in the Premdas, Ralph R. "Public Policy in a Multi-Ethnic State: The Case of National Service in Trinidad and Tobago." *Social and Economic Studies* 45:1 (1996), 79-102.
- RICHARDSON, BONHAM C. *Caribbean Migrants: Environment and Human Survival on St. Kitts and Nevis*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1983.
- RODRÍGUEZ BERUFF, JORGE, J. PETER FIGUEROA AND J. EDWARD GREENE, EDS. *Conflict, Peace and Development in the Caribbean*. New York: St. Martin's Press, 1991.
- RODRÍGUEZ GÓMEZ, ROBERTO. *Diversidad Educativa en el Caribe*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, 1993.
- RUBENSTEIN, HYMIE. "The Impact of Remittances in the Rural English-Speaking Caribbean: Notes on the Literature." In *Return Migration and Remittances: Developing a Caribbean Perspective*, William F. Stinner, Klaus de Albuquerque, and Roy S. Bryce-Laporte, eds. Washington D.C.: Research Institute on Immigration and Ethnic Studies, Smithsonian Institution, 1982. 237-265.
- SAFA, HELEN I. *The Myth of the Male Breadwinner: Women and Industrialization in the Caribbean*. Boulder: Westview Press, 1995.
- SECRETARIADO TÉCNICO DE LA PRESIDENCIA. *La situación de la infancia en la República Dominicana*. Santo Domingo: Gobierno de Concertación Nacional, Oficina Nacional de Planificación, 1983.
- SEN, AMARTYA. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press, 1981.
- SERBIN, ANDRES. *Caribbean Geopolitics: Toward Security Through Peace?* Boulder: Lynne Reinner Publishers, 1990.
- SMITH, RAYMOND T. "Family, Social Change and Social Policy in the West Indies." *New West Indian Guide* 56 (3&4): 1982, 111-142.
- SMITH, M. G. 1965. *The Plural Society in the British West Indies*. Berkeley: University of California Press.
- . 1984. *Culture, Race, and Class in the Commonwealth Caribbean*. Mona: The University of the West Indies Press.
- Social Development Family of the World Bank. "Social Development Update: Making Development More Inclusive and Effective." *Social Development Papers #27*, May 26, 1998.
- STINNER, WILLIAM F. AND KLAUS DE ALBUQUERQUE. "Introductory Essay: The Dynamics of Caribbean Return Migration." In *Return Migration and Remittances: Developing a Caribbean Perspective*, William F. Stinner, Klaus de Albuquerque, and Roy S. Bryce-Laporte, eds. Washington D.C.: Research Institute on Immigration and Ethnic Studies, Smithsonian Institution, 1982. Xxxvii-lxvii.
- STINNER, WILLIAM F., KLAUS DE ALBUQUERQUE, AND ROY S. BRYCE-LAPORTE, EDS. *Return Migration and Remittances: Developing a Caribbean Perspective*. Washington D.C.: Research Institute on Immigration and Ethnic Studies, Smithsonian Institution, 1982.
- STOLCKE, VERENA. 1974. *Marriage, Class and Colour in Nineteenth-Century Cuba*. London: Cambridge University Press.

- STONE, CARL. *Power in the Caribbean Basin: A Comparative Study of Political Economy*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1986.
- SWAROOP, VINAYA. "The Public Sector in the Caribbean." Policy Research Working Paper No. 1609. Washington D.C.: The World Bank Policy Research Department, Public Economics Division, May 1996.
- THOMAS-HOPE, ELIZABETH. "Return Migration to Jamaica and its Development Potential." *International Migration* 37:1 (1999), 183-207.
- THOMAS, CLIVE Y. 1984. *Plantations, Peasants, and State*. Los Angeles: University of California at Los Angeles.
- . 1988. *The Poor and the Powerless: Economic Policy and Change in the Caribbean*. London: Latin American Bureau.
- THOMPSON, EDGAR T. 1928. *The Plantation*. Ph.D. Dissertation, Department of Sociology, University of Chicago.
- . 1975. *Plantation Societies, Race Relations, and the South: The Regimentation of Populations*. Durham: Duke University Press.
- TROUILLOT, MICHEL-ROLPH. 1988. *Peasants and Capital. Dominica in the World Economy*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press.
- . 1995. "Culture, Color and Politics in Haiti." In *Race*. Edited by Steven Gregory and Rojer Sanjek, Pp. 146-174. New Brunswick: Rutgers University Press.
- TOCHTERMANN, WOLF. "Project Shantytowns." *Un Chronicle*, vol. 24 (3) Aug 1987, 51.
- TORRES, ARLENE AND NORMAN E. WHITTEN JR., EDS. *Blackness in Latin America and the Caribbean: Social Dynamics and Cultural Transformations, Vol. II*. Bloomington: University of Indiana Press, 1998.
- TRANCOSO SANCHEZ, PEDRO. "Posiciones de principio en la historia política dominicana." *Journal of Inter-American Studies*, vol. 9 (2) April 1967, 184-194.
- UGALDE, ANTONIO. "The Delivery of Primary Health Care in Latin America During Times of Crisis: Issues and Policies." In *Health and Health Care in Latin America During the Lost Decade: Insights for the 1990s*, Connie Weil and Joseph L. Scarpaci, eds. Minnesota: Minnesota Latin American Series #3, Iowa International Papers #5-8, 1992. 85-121.
- UNESCO. *Consulta Técnica Regional sobre Educación de Adultos en América Latina y el Caribe en el marco de la Cuarta Conferencia Internacional sobre Educación de Adultos*. La Habana, 5-10 Septiembre 1983. Santiago: UNESCO, OREALC, 1984.
- . *Situación educativa de América Latina y el Caribe, 1980-1994*. Santiago: Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe, 1996
- . *Third Report of the Intergovernmental Regional Committee for the Major Project in the Field of Education in Latin America and the Caribbean*. Guatemala City, 26-30 June 1989.
- UNITED NATIONS. *Changing production patterns with social equity : the prime task of Latin American and Caribbean development in the 1990s*. Santiago, Chile: United Nations Economic Commission for Latin America and the Caribbean, 1990.

- VALTONEN, KATHLEEN. "Bread and Tea: A Study of the Integration of Low-Income Immigrants from Other Caribbean Territories into Trinidad." *International Migration Review* 30(4) Winter 1996, 995-1019.
- VARAS, AUGUSTO AND ISAAC CARO, EDS. *Cambios globales y America Latina : algunos temas de la transición estratégica*. Santiago : CLADDE-FLACSO, 1993
- VEDOVATO, CLAUDIO. "Politics, foreign trade and economic development: a study of the Dominican Republic." NY: St. martin's Press, 1986.
- VEGAM BERNARDO. "La problemática económica dominicana." Santo Domingo: Editorial Cultura Dominicana, 1973.
- WATSON, HILBOURNE A. *The Caribbean in the global political economy*. Boulder : Lynne Rienner Publishers, 1994.
- WEIL, CONNIE AND JOSEPH L. SCARPACI, EDS. *Health and Health Care in Latin America During the Lost Decade: Insights for the 1990s*. Minnesota: Minnesota Latin American Series #3, Iowa International Papers #5-8, 1992.
- WELCH, BARBARA. "Banana Dependency: Albatross or Liferaft for the Windwards." *Social and Economic Studies* 43:1 (1994), 123-149.
- WILKINSON, RICHARD. *Unhealthy Societies: The Afflictions of Inequality*. Routledge, 1996.
- WOLFF, LAURENCE, ERNESTO SCHIEFELBEIN, AND JORGE VALENZUELA. *Improving the Quality of Primary Education in Latin America and the Caribbean: Toward the 21st Century*. Washington D.C.: World Bank Discussion Papers, 1994.
- WORLD BANK. *Caribbean Region: access, quality, and efficiency in education*. Washington, D.C.: World Bank, 1993.
- Caribbean region: current economic situation, regional issues, and capital flows, 1992. Washington, D.C.: World Bank, 1993.
- 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing*.
- Dominican Republic: economic prospects and policies to renew growth Washington D.C.: World Bank, 1985.
- Dominican Republic: its main economic development problems.Washington D. C.: World Bank, 1978.
- WORLD FACT BOOK. Washington D.C.: Central Intelligence Agency. Available: <http://www.odci.gov/cia/publications/factbook/country-frame.html> (Accessed 25 April 1999).
- WORLD. Oxford: Oxford University Press.
- YELVINGTON, KEVIN, ED. *Trinidad Ethnicity*. Knoxville: University of Tennessee Press, 1993.
- YOUNG, ALMA H. AND DION E. PHILIPS, EDS. *Militarization in the Non-Hispanic Caribbean*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 1986.

RAZA, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL

NELSON DO VALLE SILVA

La investigación sobre la exclusión racial en Brasil no es ni reciente ni escasa. Ella surge al final de los años 70 como una reacción a la literatura sociológica/antropológica hasta entonces dominante, literatura que llegaba a rechazar la hipótesis de que la discriminación racial pudiese desempeñar un papel de importancia de oportunidades en la sociedad brasilera.

En verdad, dos grandes hipótesis parecen caracterizar esa literatura “clásica” que trata sobre las relaciones raciales en Brasil. En el primer caso, la raza no desempeña un papel significativo en el proceso de movilidad social y la actual situación de los no-blancos es explicada básicamente a partir de su posición inicial de relativa desventaja (e.g. Freyre, 1933; Pierson, 1955). Es puesto mucho énfasis sobre el pasado esclavo de la población no-blanca y, al adoptar una perspectiva básicamente de asimilación, se cree que con el tiempo, los grupos de color serán incorporados al mainstream de la sociedad brasilera. Aun los teóricos que admiten la existencia del prejuicio y de la discriminación racial en Brasil, creen que estas prácticas sean reflejo de una discriminación de clase (Ianni, 1972) o una herencia cultural del pasado (Fernández, 1972). Sería entonces un hecho en desaparecimiento, a ser desecho por la progresiva adquisición de capital humano adecuado por parte de los no-blancos.

La segunda hipótesis dominante se refiere a la posición supuestamente privilegiada ocupada por la población de mulatos en la sociedad brasilera. De acuerdo con esa hipótesis, y asociada a la idea de un mulato “escape hatch” (Degler, 1971), los mulatos disfrutaban de más oportunidades de movilidad que los negros, y llegan a lograr niveles educacionales, ocupacionales y económicos más altos. El mestizaje que se esparció por el Brasil fue importante para disminuir la dureza de las relaciones raciales, porque la discriminación contra individuos de “sangre mezclada” es supuestamente menos que con relación a los negros. Hágase notar que este es supuestamente el aspecto esencial que diferencia el sistema de relaciones raciales brasilero del sistema estadounidense.

Estas ideas solamente empezaron a ser cuestionadas al final de la década de los 70. Hasenbalg (1979) y Silva (1978; 1980) llamaron la atención para el hecho de que es probable que la discriminación basada en raza pueda representar un papel significativo en los procesos de mercado de trabajo como la exploración y la competencia. En vez de considerar el prejuicio y la discriminación como una herencia cultural irracional del pasado, estos autores sugirieron que la estratificación racial está enraizada en la actual estructura social de Brasil, siendo que la discriminación racial es una reacción racional al conflicto de grupos en competiciones por los recursos sociales y económicos escasos. En otras palabras, lo que estos autores argumentan es que raza (o en la terminología brasilera, "color") es un criterio relevante en la definición de estrategias exclusivistas que configuran el sistema de desigualdades característico de la sociedad brasilera.

Siguiendo ese camino, un buen número de estudios empíricos fueron realizados para intentar cuantificar la extensión de la discriminación racial en el mercado de trabajo brasilero. Silva (1978) analizó los diferenciales raciales de renta en la región de Río de Janeiro utilizando el censo brasilero de 1960. Este estudio presentó varias conclusiones. La primera fue que, al contrario de las hipótesis antes mencionadas, negros y "pardos" (morenos) parecen presentar perfiles bastante semejantes. Esto es más verdadero aún en lo que se refiere a la relación de patrones de regreso a la experiencia y a la escolaridad, pero también ha habido resultados similares que fueron obtenidos con relación a otras variables. Se llegó a la importante deducción de que juzgar negros y pardos como componentes de un grupo racial "no-blanco" homogéneo no constituye una excesiva violencia contra la realidad estadística de estos grupos.

Una segunda conclusión fue el reconocimiento de las diferencias substanciales en el nivel económico entre blancos y no-blancos, mismo cuando controlamos las variables relevantes al proceso de determinación de renta. Aun cuando la variación de las diferencias de renta atribuidas a la discriminación en el mercado de trabajo pueda ser más baja que en otros lugares, aun así, una parcela substancial de esas diferencias interraciales en Brasil parece ser causada por prácticas discriminatorias. O sea, se mostró que aun cuando los blancos aparentemente disponen de ciertas ventajas en los niveles más bajos de realización, estas ventajas son superadas por los resultados superiores de regreso a experiencia y a la escolaridad disfrutados por los blancos. El resultado final es que los no-blancos solo disponen de una ventaja relativa sobre los blancos luego al principio de su entrada en el mercado de trabajo o en los niveles muy bajos de habilidad, normalmente en ambientes pobres, como las zonas rurales. Los blancos son mucho más eficientes en la conversión de experiencia e inversiones educativas en retornos monetarios, al paso de que los no-blancos sufren desventajas

crecientes a la medida que suben en la escala social. Estos resultados llevaron al rechazo de las dos principales hipótesis en la literatura sociológica brasilera: no es verdad que los pardos se comporten de manera diferente a la de los negros, ni es un hecho que la raza de la persona sea poco importante en el proceso de alcanzar un determinado nivel de renta. Al contrario, se descubrió que los blancos disfrutaban de muchas ventajas en el mercado de trabajo. Pero, los datos también llevaron a la sorprendente conclusión de que, como mínimo, los negros eran un poco menos discriminados que los pardos, lo que contradice la sabiduría convencional de la literatura histórico-sociológica.

Más tarde, Silva (1986) amplió este análisis con el fin de incluir variables y regiones adicionales, basado en datos de la PNAD de 1976. Los resultados confirmaron en gran parte aquellos obtenidos en el trabajo anterior. Se estimó que para Brasil como un todo en 1976, alrededor de 33% de la diferencia de renta entre blancos y pardos podría ser considerada como discriminación en el mercado de trabajo; el número correspondiente para los negros fue de 26%. Entonces, una vez más, se llegó al resultado sorprendente de que los negros parecen menos discriminados que los pardos.

Posteriormente, Lovell (1989) analizó la desigualdad racial de la renta de los trabajadores en todas las regiones metropolitanas de Brasil. Utilizando datos del censo de 1980, sus estimativas indican que la renta media de la población no-blanca es de casi la mitad de la renta de la población blanca. Lovell concluyó que para los negros 25% de la diferencia en la renta pueden ser consideradas como prácticas discriminatorias, y para los pardos un 32%. Ella observó que los no-blancos reciben tratamiento diferenciado en el mercado de trabajo, pero, al contrario de lo concluido por Silva (1980), que existen diferencias significativas entre negros y pardos. Además, se descubrió que la discriminación de renta varía de acuerdo con la región, con el sector industrial y con la posición ocupacional.

Lovell (1994) también muestra que los efectos de las desigualdades raciales y de género son bastante complejas, siendo las diferencias salariales por género mucho más grandes que las diferencias raciales en algunas ocupaciones, al paso que en otras el factor racial es más importante. Así, las diferencias por género en los rendimientos son mayores en las ocupaciones de mayor status (como las ocupaciones técnico-profesionales) y en algunas de status bajo (como los servicios personales sin calificación). En contrapartida, en ciertos sectores como las ocupaciones de oficina y en las ocupaciones manuales calificadas, las diferencias tienden a ser mayores por el color o por el género. Así, en resumen, lo que estos estudios hechos a lo largo de las dos últimas décadas han mostrado, es la importancia de factores exclusivistas de orden racial en la configuración de las desigualdades sociales brasileras.

Ambigüedad Referencial, Raza Social y Mestizaje

Antes de comenzar a hacer un análisis más detallado de la situación actual de las desigualdades raciales en Brasil, es importante conocer algunos temas que nos van permitir tener una visión más realista de una realidad compleja. Se trata de los temas relativos a la peculiaridad del sistema de identidad racial y del extenso e íntimo contacto interracial, características fundamentales de las relaciones raciales en este país. Para eso, usaremos los datos de una investigación nacional sobre raza y prejuicio racial, realizada por el periódico Folha de São Paulo (Datafolha) . Esta investigación puede ser considerada como la más grande y la más compleja ya hecha en el país.

Primero, la penosa cuestión de la identidad racial. Como ha sido repetidamente demostrado por los trabajos antropológicos, los brasileros pueden ser muy imaginativos con respecto a la terminología de raza/color. La investigación del año de 1995 del Datafolha formuló dos preguntas sobre la auto-identificación del color de los entrevistados: una abierta, en la cual el entrevistado tenía la libertad para expresarse en sus propios términos; otra con opciones predeterminadas, siguiendo el tipo de código oficial del censo. Aunque la cuestión abierta suscitara decenas de términos para la designación del color de la propia piel, hubo una concentración bastante alta de algunos términos. La distribución relativa de las respuestas fue la siguiente:

Tabla 1
Auto-Identificación del Color

BLANCO	39,0%	“CLARA”	2,0
“Moreno”	35,0%	Mulato	1,0%
“Moreno” claro	7,0%	“oscura”	1,0%
Pardo	6,0%	“Moreno” oscuro	1,0%
Negro	4,0%	Amarillo	1,0%

El principal problema aquí parece ser el hecho de que una gran proporción de los brasileros se creen “morenos”, término no incluido en la terminología oficial. Además de eso, existe mucha ambigüedad e incertidumbre en cuanto a la aplicación de este término, usado por un 43 por ciento de los brasileros. Cuando esos “morenos” se auto-clasifican usando los términos oficiales, la mitad de ellos se califica entre los pardos y la otra mitad esta distribuida en las categorías blanco, negro y otras.

Más preocupante que el uso de una terminología diferente de la oficial es el efecto aparente de la condición socio-económica sobre la identidad del color. La investigación del año de 1995 del Datafolha también incluía

una clasificación del color del entrevistado, según el criterio del entrevistador, y cuando comparamos las respuestas de los entrevistados con las de los entrevistadores, encontramos discrepancias significativas. Hay indicios de que las discrepancias están relacionadas con la condición socio-económica de los entrevistados (Silva, 1994), en el sentido de que las respuestas “aclaradoras” (relativamente con la evaluación de los entrevistadores) tienden a venir de entrevistados más educados o más ricos, mientras que las respuestas “no-aclaradoras” tienden a venir de personas de condición socio-económica inferior. Aun siendo de un reducido significado, este efecto tiende a aumentar las correlaciones entre la auto-clasificación por el color y por la condición socio-económica.

Otra cuestión importante es la del mestizaje y del matrimonio interracial. Es un hecho conocido que el matrimonio interracial es más frecuente en Brasil que en otras sociedades multirraciales, constituyendo el principal proceso por el cual el mestizaje continúa sucediendo. A pesar de que el matrimonio entre personas clasificadas en el mismo grupo de color ser estimado en un 80 por ciento del total de las parejas casadas (Berquó, 1991; Lago, 1988; Scalón, 1992) –número más elevado de lo que se podría esperar en el caso de que el color fuese irrelevante como criterio en la escogencia de la pareja– los 20% residuales aun así constituyen una cifra relativamente elevada. Una consecuencia curiosa e importante de esa alta tasa de matrimonios interracial es que, a pesar de la población brasilera se auto-define mayoritariamente como blanca, la mayor parte de las familias cuentan por lo menos con una persona, entre su jefe o la pareja de ese jefe, auto-clasificada como no-blanca. Así, si clasificamos el “color de la familia” en términos de los colores auto-declarados por la pareja jefe, obteniendo las categorías blanca, no-blanca y mixta, obtenemos los valores presentados en la Tabla 2. Como podemos ver, en un 58% de las familias brasileiras, por lo menos uno de los miembros de cada pareja no es blanco.

Sumándose a eso existe una variación casi simétrica cuando consideramos la situación económica de la familia: si por un lado 78% de las familias en el quinto de rendimiento más pobre incluye por lo menos un miembro no-blanco en la pareja, en el quinto más rico esa proporción es de 25%.

Tabla 2
“Color de la Familia” por Quinto de Renta Familiar

QUINTOS DE RENTA FAMILIAR	“COLOR DE LA FAMILIA”			Total
	Blanca	No-blanca	Mixta	
1° (20-)	21,9	59,4	18,7	100%
2°	36,4	48,7	14,9	100%
3°	47,7	39,5	12,8	100%
4°	61,0	28,8	10,2	100%
5° (20+)	75,0	15,0	10,0	100%
Total	41,9	44,1	14,0	100%

Fuente: PPV 1996/1997, Tabulaciones del Autor. Nota: Número total de familias es 25.466.291.

La investigación del Datafolha también tiene informaciones interesantes sobre esa cuestión. Por ejemplo, fue preguntado si el entrevistado ya había tenido un(a) novio(a) o pareja de matrimonio de color diferente del suyo. Alrededor de 16 por ciento de los entrevistados habían casado con alguno de color diferente y otros 42 por ciento tuvieron un(a) novio(a) de otro grupo de color sin que se casaran con él (ella). Siendo así, la mayor parte de los brasileros tuvieron alguna relación íntima con alguna pareja de color diferente al suyo.

Otra cuestión importante que la investigación del Datafolha nos permite retomar, es la existencia del prejuicio y de la discriminación racial en la sociedad brasilera. Contrario a lo que se podría esperar, teniendo en cuenta la importancia en Brasil de la ideología de la democracia racial, cuando se enfrentan con la pregunta “¿Los blancos son prejuiciosos con relación a los negros?”, casi un 90% de los entrevistados dijeron “Sí”, y 61% además de la afirmación agregaron la palabra “Bastante”. Además de eso, esta respuesta no parece variar según el color, aunque haya evidencia de que las respuestas positivas aumentan con los niveles de escolaridad más elevados (Hasenbalg y Silva, 1993).

La investigación del Datafolha también trató la experiencia real de la discriminación (Tabla 3). Cuando fue hecha la pregunta “¿Usted se siente discriminado debido a su color?”, 77% de los entrevistados no-blancos indicaron que ellos propios jamás habían experimentado discriminación.

Existen diferencias significativas entre los entrevistados negros y pardos, estos últimos relatando mucho menos experiencias de discriminación que los negros. Tanto para los negros cuanto para los pardos, las circunstancias de discriminación estaban distribuidas en un amplio espectro de situaciones, desde la discriminación en el local de trabajo hasta los comentarios y chistes.

Tabla 3
Experiencia de discriminación
según la Auto-Clasificación y el Color

SOLAMENTE PARA NEGROS Y PARDOS: ¿USTED YA SE SINTIÓ DISCRIMINADO POR CAUSA DE SU COLOR? ¿EN QUÉ SITUACIÓN?	SEXO				Total
	Hombres		Mujeres		
	Negros Pardos		Negras Pardas		
Sí:	36	17	37	15	22
- pérdida de oportunidad de trabajo	7	4	10	3	5
- discriminación en el local de trabajo	6	3	9	2	4
- discriminación en espacios públicos	6	4	5	2	4
- no aceptado por la familia del(a) novio(a)	5	2	3	2	3
- discriminación por alumnos y profesores	8	1	5	2	3
- comentarios / chistes, etc.	4	2	2	1	2
- otras respuestas	7	3	8	3	4
- no sabe / no se acuerda	2	1	2	1	1
No, nunca:	64	83	63	85	77
Total	100	100	100	100	100
Muestra (ponderada)	296	650	291	666	1974

Fuente: Investigación Datafolha, 1995 - Publicada por la Redefolha

Finalmente, creo que es importante hacer notar que los niveles elevados de interacción entre los grupos raciales en Brasil al mismo tiempo reflejan y causan los bajísimos niveles de segregación espacial en las ciudades brasileñas. Telles, (1995), utilizando los clásicos índices de disimilaridad, encontró un nivel de segregación espacial entre los grupos de color no controlado por situación socio-económica, de la orden de 43 en Río de Janeiro y de 41 en São Paulo. Valores comparables en ciudades americanas oscilan entre 70 y 90. Adicionalmente, cuando se controla por el nivel económico de las familias, los valores entre los pobres en las metrópolis brasileñas son mucho más bajos que los valores mencionados anteriormente, al paso que en los niveles de segregación en los EUA son similares en todos los niveles de renta.

Demografía y condiciones de vida

El cuadro de las relaciones raciales en Brasil, combinando de manera compleja la conciencia de la discriminación con una relación íntima entre los grupos raciales debe ser completado con un panorama de desigualdades de orden socio-económica. Como intentaré demostrar, la literatura que trata de esta vertiente de las relaciones raciales ponen en relieve una dinámica sociológica a través de la cual negros y pardos están sujetos a desventajas que actúan acumulativamente a lo largo de las fases del ciclo de vida individual y sus desventajas son transmitidas de una generación a la siguiente:

Comencemos con la composición racial de la población brasilera. Efectuando un análisis a lo largo del tiempo, se observa que en 1890 la población blanca era minoría en la composición poblacional, con 44% de esta. Pero, entre 1890 y 1940, hubo un aumento significativo de este grupo de color, fruto de la fuerte migración de origen europea ocurrida alrededor del cambio de siglo, promoviendo lo que se denomina el “emblanquecimiento” de la población. Al observar el censo de 1940, verificamos que el grupo blanco llegó a representar un 63,5% de la población brasilera. Un fenómeno parecido ocurre con el grupo pardo en el periodo 1940-1980, cuando se verifica una tendencia al aumento proporcional del mismo. Naturalmente, como contrapartida, disminuyen las proporciones tanto de blancos como de negros. En 1980 el porcentual de personas que se declararon pardas fue de 38,5%, lo que representa un aumento de 9 puntos porcentuales con relación a 1940, en cuanto a que en este mismo periodo las poblaciones blanca y negra decrecieron entre 6,2 y 2,8 puntos, respectivamente. Desde entonces se ha observado una cierta estabilidad en estas proporciones. Así, los datos de 1996 (PNAD), apuntan para una población que se declara blanca en la orden de 55,2% (2.1% a menos que en 1980), seguida de los pardos con un 38,2%, de los negros con un 6% y de los amarillos con un 0,6%.

Estas tendencias resultan de la combinación de tres factores básicamente: la mortalidad diferencial, la fecundidad diferencial y del mestizaje. Cuanto al primer factor, como sería de esperarse, se verifican significativas diferencias raciales en las probabilidades de sobrevivir a lo largo del primer año de vida y en la esperanza de vida al nacer. Así, en 1980, la mortalidad infantil era de 77 por mil nacidos vivos entre blancos y de 105 para el conjunto de no-blancos, esta última tasa corresponde al observado para los blancos veinte años antes (Tamburo, 1987). Paralelamente, la expectativa de vida al nacer de los negros y de los pardos en 1980 era de 59,4 años, comparada con el valor de 66,1 años para los blancos. Esta diferencia es muy próxima a la de 7,5 años observada entre estos grupos en 1950 (Wood

y Carvalho, 1988; Tamburo, 1991). Las disparidades en la fecundidad son también significativas, siendo que en el periodo del auge del crecimiento poblacional brasilero ellas alcanzaron el valor de 5,6 hijos por mujer entre pardas; 5,1 hijos por mujeres negras y solamente 3,5 hijos para las mujeres blancas. En lo que dice respecto al mestizaje (véase Hasenbalg, Silva y Barcelos, 1989) ya vimos su extensión cuando analizamos la composición racial de las familias en la sesión anterior.

Así, Berquó (1988, pp. 21-22), analizando la dinámica de los factores que determinan la composición racial de la población brasilera, observó que:

Para la población clasificada como blanca: a) La más baja mortalidad, un compromiso más temprano de unión con su pareja y con menos infidelidad y la mayor fecundidad de la población blanca hasta 1960 pueden ser consideradas como responsables por su predominio cuantitativo en la totalidad de la población; b) El aumento del mestizaje, o sea, de matrimonios entre pardos e negros, y la baja más acentuada de fecundidad a partir de los años 60 (posiblemente debido al recurso más precoz a medios contraceptivos más eficaces) pueden ser considerados como responsables por la desaceleración de su tasa de crecimiento y por el descenso de su peso relativo, no obstante aún mayoritario en el total de la población.

Para la población clasificada como negra: La más alta mortalidad, un compromiso más tardío en la unión con la pareja y con un elevado índice de infidelidad, principalmente en el sexo femenino, el aumento del mestizaje, y una más alta esterilidad femenina y la más baja fecundidad hasta 1960 pueden ser consideradas como causantes de las bajas tasas de crecimiento de esa población por el acentuado descenso de su peso relativo en la población total.

Para la población clasificada como parda: Aunque sujeta a niveles elevados de mortalidad, el mestizaje y las altas tasas de fecundidad, durante todo el periodo 1940-1980, son los grandes determinantes de las elevadas tasas de crecimiento de esa población y, consecuentemente, del aumento sistemático de su peso relativo en la población total.

Observando la distribución de la población por color y por regiones tenemos que en el Sur y en el Sureste –las regiones más desarrolladas– la población blanca es predominante. Por ejemplo, en 1996, 85,9% de la población del Sur es blanca y en el Sureste ese porcentual es de 65,4%. En las regiones Noreste y Norte es la población parda que predomina, llegando a un 62,9% en el Noreste y un 67,4% en el Norte. Analizando la situación en las ciudades, se observa que, para el Brasil, la mayor parte de la población urbana es blanca, sobre todo en las regiones Sur y Sureste, al paso que en las regiones Norte y Noreste predominan los pardos, repitiendo para las áreas urbanas el mismo patrón observado para el país como un todo. Por otro lado, en la distribución de la población rural se observa que en el

Noreste rural predominan mucho los pardos, mientras que en el Sur y Sudeste, las regiones más desarrolladas, el grupo predominante es el blanco, formando así la gran mayoría de la población rural en estas regiones. Así, como un todo, esas informaciones demuestran que blancos, negros y pardos están distribuidos de manera muy dispareja por el país, con nítidas “ventajas de ubicación” para la población blanca. Obsérvese aun que, comparando las poblaciones negras y pardas, verificamos una ventaja de ubicación para la primera, con una mayor incidencia en las regiones Sureste y en las áreas urbanas. Estas ventajas de ubicación van a ser reflejadas en diversos aspectos de la vida socio-económica de esos grupos de color, tales como las condiciones de morada, acceso a servicios prestados por el Estado, educación y mercado de trabajo, entre otros.

Las condiciones domiciliarias de la población brasilera constituyen importantes indicadores de calidad de vida. Según datos publicados por el IBGE (Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística), con base en la PNAD de 1990, los diferenciales raciales en el acceso a servicios y a bienes de consumo en Brasil tenían las siguientes dimensiones:

Tabla 4
Acceso a Servicios Públicos y a Bienes de Consumo

PROPORCIÓN DE MORADORES CON:	COLOR DEL MORADOR			TOTAL
	Blanco	Negro	Pardo	
Recolección de basura en su domicilio	70,8	53,1	47,8	61,0
Domicilios con servicios de agua entubada	84,2	61,6	56,1	72,1
Iluminación eléctrica	92,1	81,8	78,0	86,1
Domicilios rústicos como cuartos o aposentos	3,2	11,9	11,6	7,0
Domicilios con neveras	81,0	58,5	54,1	69,4
Domicilios con televisión	82,9	64,1	59,4	72,8

Analizando esos datos, obsérvese que el grupo blanco presenta un perfil nítidamente superior a los dos otros grupos. Por otro lado, el grupo negro que, como ya hemos visto, disfruta de más ventajas de ubicación con relación al grupo de los pardos, y presenta una situación ligeramente mejor que la del último grupo.

Por supuesto que esta situación diferencial de carencias y de necesidades tiene reflejo en apropiaciones bien diferentes en las oportunidades de vida de los miembros de estas familias. Con seguridad una dimensión importante de estas diferencias, aquella que en gran medida se encargará de la transmisión para las próximas generaciones de las desventajas en la distribución de oportunidades, es la que dice respecto a la escolarización de los individuos. Las investigaciones sobre educación indican que los niños no-blancos completan significativamente menos años de estudio que los niños blancos, aun cuando son considerados niños de una misma origen social o de una misma renta familiar per cápita (Barcelos, 1992 y 1992 a; Hasenbalg y Silva, 1990; Rosenberg, 1987, 1990 y 1991). Una ilustración de las disparidades educacionales entre blancos y no-blancos puede ser hecha al considerar el grupo de edades entre 15 y 19 años que, por el criterio legal brasileiro, ya deberían haber completado la enseñanza de primer grado. En 1990 la proporción de analfabetos en este grupo de edad aún era de 4,9% para blancos y 14,4% para los negros y para los pardos. Solamente 34,8% de los blancos y un 15,4% de los negros y de los pardos de esa edad habían completado el primer grado. Las disparidades en el acceso a la enseñanza superior son aún muy acentuadas. En 1996 (véase la Tabla 5), la proporción de personas de 20 años y más que habían completado 11 o más años de estudio era de 20,6% entre hombres blancos, 7% entre hombres negros y 8,3% entre hombres pardos. Las diferencias entre mujeres, aunque menos acentuadas, tienen magnitud semejante. Como veremos más adelante, la desigualdad educacional entre blancos y no-blancos se reflejará posteriormente en patrones diferenciales de inserción de esos grupos de color en la estructura ocupacional.

Tabla 5
Años de Estudio (%) por Sexo y Color del Entrevistado

AÑOS DE ESTUDIO	HOMBRE			MUJER		
	Blanco	Negro	Pardo	Blanca	Negra	Parda
Sin instrucción / menos de 1 año	16,2	24,0	23,4	11,2	25,5	21,0
De 1 a 3 años	17,0	23,8	25,8	15,7	21,4	23,2
De 4 a 7 años	36,6	33,9	32,0	35,5	32,3	33,7
De 8 a 10 años	15,6	11,2	10,5	15,3	11,5	11,5
De 11 a 14 años	14,4	6,1	7,1	16,4	8,2	9,2
15 o más años	6,2	0,9	1,2	5,9	1,1	1,4
Total	100	100	100	100	100	100

Fuente: PNAD 96, Tabulación del Autor.

Un equivalente de este espantosamente bajo nivel de escolaridad general, que también caracteriza el grupo blanco, es la entrada precoz para el mercado de trabajo. Aquí los datos de la Investigación de Patrones de Vida, referentes a los años de 1996 y 1997, nos ayudarán a demostrar la magnitud de ese problema. Dicha investigación incluye una pregunta sobre si el individuo ya trabajó alguna vez, pregunta que es hecha a todos con más de 5 años de edad. Cuando estimamos los porcentajes correspondientes, verificamos que este es un problema más masculino que femenino y que atinge de forma muy significativa los niños no-blancos. Así, a los nueve años de edad, nada menos que alrededor de 12% entre niños negros y pardos reportan ya haber estado trabajando, mientras que entre blancos la cifra correspondiente es de la mitad. Al alcanzar los 14 años de edad, más o menos la mitad de los adolescentes hombres no-blancos ya han trabajado, mientras que entre blancos la proporción atinge a 1/3 de estos; con 16 años alrededor de 3/4 de los niños no-blancos y más de la mitad de los niños blancos ya han trabajado, dándonos una noción de la gravedad de este fenómeno. (Véase Tabla 6).

Tabla 6
Incidencia (Porcentaje) de Respuestas Positivas a la
Pregunta “ ¿Ya trabajó?” Por Sexo y Color del Entrevistado.

EDAD	HOMBRE			MUJER		
	Blanco	Negro	Pardo	Blanca	Negra	Parda
9	6,2	12,3	12,0	0,0	3,0	2,5
10	9,5	9,6	26,4	3,0	1,5	7,0
11	8,9	2,2	28,4	5,6	0,0	9,2
12	18,8	26,6	34,1	7,3	15,1	14,6
13	27,6	30,9	51,5	20,7	28,2	19,0
14	32,0	45,1	19,8	23,3	26,2	20,4
15	39,0	48,9	60,5	23,9	26,8	34,6
16	57,4	75,1	70,9	34,0	60,4	37,9

Fuente: PPV 96/97 - Tabulaciones especiales

Pobreza

Por lo que fue dicho en la sesión anterior, existe una asociación clara entre el color del individuo y su probabilidad de estar expuesto a una situación de pobreza. Que sea de mi conocimiento, apenas un estudio (Silva, 1994) intenta enfocar esta relación. Así, a continuación presentaré las informaciones constantes en ese referido trabajo, todas ellas relativas a los

datos recolectados en la PNAD de 1988, año de extraordinaria importancia simbólica, por ser el del centenario de la abolición de la esclavitud en Brasil. La Tabla 7 presenta la distribución de la renta familiar per cápita por el color del individuo, las clases de renta definidas en términos de fracciones de salario mínimo. Concentremos nuestra atención en particular en la primera clase, aquellos que pertenecen a familias cuya renta per cápita no supera 1/4 del salario mínimo. Este es un punto de corte sin duda bastante bajo e indica una situación socio-económica extremadamente precaria.

Tabla 7
Renta Familiar per Cápita por el Color del Entrevistado
-Brasil 1988-

RENTA FAMILIAR PER CÁPITA	COLOR DE LA PERSONA		
	BLANCA	NEGRA	PARDA
Hasta 1/4 salario mínimo	14,7	30,2	36,0
1/4 hasta 1/2 s.m.	19,2	27,4	26,8
1/2 hasta 1 s.m.	24,2	24,9	20,7
1 hasta 2 s.m.	20,2	12,0	10,6
2 hasta 3 s.m.	8,2	2,7	2,9
3 hasta 5 s.m.	6,5	1,6	1,8
5 hasta 10 s.m.	4,5	0,8	0,9
10 hasta 20 s.m.	1,5	0,3	0,2
10 hasta más s.m.	0,3	0,1	0,0
Total	100%	100%	100%

Fuente: IBGE, PNAD-88 Tabulaciones Especiales.

Así, podemos constatar que la estimativa de la incidencia de individuos en esta clase de renta para el año de 1988 es de 23,7% del total. Entretanto, la proporción de personas en esta situación es bastante desigual cuando consideramos su color: mientras que la incidencia de blancos en esta clase es estimada en un 14,7%, la proporción equivalente entre individuos de color es más que el doble de este valor, siendo 30,2% entre negros y –un tanto sorprendentemente dadas las nociones generalizadas de un status intermedio que ocuparían en la sociedad brasilera– 36% entre los pardos. Un patrón semejante puede ser observado en lo que dice respecto a la clase de renta inmediatamente superior, confirmando y delineando con nitidez la correlación entre destitución social y el color en nuestra sociedad.

En principio, algunos relatos de la situación de carencia –características de la estructura familiar y de sus principales miembros– pueden intervenir y, eventualmente, dar cuenta de estas diferencias por causa del color.

Primeramente, la cuestión regional. Como ya fue dicho, el Noreste es la región más pobre del país. Pues examinando la distribución regional de los grupos de color, se observa que la mitad de los pardos y casi uno en cada tres negros, residen en esta región. En este sentido, los negros presentan ventajas de ubicación con relación a los pardos, estando proporcionalmente bien más presentes en las regiones más ricas del Sureste y del Sur. Ventaja semejante y más pronunciada es disfrutada por los blancos, 64,9% de los cuales están localizados en estas regiones más desarrolladas. De esa manera, existe la posibilidad de que estas diferencias pronunciadas en la distribución regional de los grupos de color expliquen o califiquen las diferencias en la incidencia de la carencia entre estos mismos grupos. Para comprobar esta posibilidad se procedió a la tabulación de la renta familiar per cápita por la región de residencia y el color del individuo (Tabla 8). Como ya vimos, las diferencias entre negros y pardos se miran insignificantes, siendo que, exceptuando Río de Janeiro y la región Sur, en las demás regiones el grupo negro demuestra una incidencia de carencia ligeramente mayor que aquella en el grupo pardo. Estos datos sugieren que las diferencias entre pardos y negros son esencialmente debidas a las diferencias en la distribución espacial/regional entre estos grupos. El factor regional, entretanto, no explica –por lo menos tomado aisladamente– la alta incidencia de carencia entre los grupos de color oscuro.

Tabla 8
Incidencia de la Carencia (Renta Familiar per cápita hasta 1/4 s.m.)
por el Color del Entrevistado y su Región (1988)

REGIÓN	COLOR DE LA PERSONA		
	BLANCA	NEGRA	PARDA
Río de Janeiro	6,0%	12,7%	13,8%
São Paulo	4,0%	12,3%	8,7%
Sur	15,2%	23,8%	27,9%
Minas Gerais/Espírito Santo	19,4%	37,7%	35,1%
Noreste	38,5%	51,3%	49,5%
Norte/Centro-Oeste	14,0%	26,9%	23,2%

Fuente: IBGE - PNAD - 88 Tabulaciones Especiales.

Otro aspecto eventualmente explicativo de la incidencia diferencial de la carencia ligado al aspecto de la distribución espacial de la población es el tipo de área de residencia. En Brasil cuanto más rural es el área de residencia, mayor es la incidencia de la carencia. En este sentido, el grupo

localmente privilegiado es el negro: entre estos, 39% son residentes en metrópolis, con fuerte concentración en Río de Janeiro. De hecho, existen más negros en la región metropolitana de Río de Janeiro que en todo el Noreste Rural. El grupo en mayor desventaja, más una vez, es el pardo con uno en cada tres miembros de este grupo que residen en áreas rurales. Esta característica es agravada por la combinación con aquella examinada precedentemente, haciendo que el mayor contingente de pardos localícese en el área rural de la región Noreste, abarcando casi una cuarta parte de los individuos de ese color. Relacionándose el tipo de área con la incidencia de la carencia entre los grupos de color, obsérvase el frágil poder explicativo de esta característica. De hecho, mientras que las diferencias por el color parecen reducirse en las áreas de mayor incidencia total –las áreas rurales– ellas parecen, en contrapartida, se amplian en las áreas urbanas, especialmente en las áreas metropolitanas. En estas últimas, mientras que blancos presentan una proporción de carentes de 4,5%, la incidencia de la carencia entre negros es de 13,5% y entre pardos 14,6%. Claramente, este tipo de diferencia en la distribución espacial de la población no solamente no da cuenta de la incidencia diferencial de la carencia, como en verdad sugiere que estas diferencias son mayores relativamente cuanto más “urbana” es el área de residencia del individuo.

Además de los factores de ubicación, algunas características de la familia parecen estar asociadas a la condición de carencia. En primer lugar, las familias pobres tienden a ser mayores y con mayor número de dependientes no-activos económicamente. Bueno, cuanto a este aspecto también podemos constatar fuertes diferencias entre los grupos de color. Tomándose como unidad de cuenta el individuo –y no la familia– verificamos que el tamaño medio para los individuos blancos, negros y pardos son de 4,6; 5,2 y 5,5 miembros, respectivamente. Cuando consideramos el número de dependientes no-activos constatamos que los individuos en familias con menor número de dependientes son los del grupo pardo, con 36,0% de ellos viviendo en familias con un máximo de 2 dependientes. El valor correspondiente en el grupo blanco es de 50,1%, en cuanto a que entre los negros es de 42,8%. En el otro extremo de espectro, 26,7% de los individuos pardos pertenecen a las familias con más de 5 dependientes, el correspondiente para negros es de 23,1% y de 11,9% para blancos.

Aunque la relación entre el número de dependientes y la condición de carencia parezca ser clara y fuerte –nada menos que el 70% de los individuos en familias con 7 hasta 10 dependientes son carentes; la proporción entre individuos en familias con 11 o más dependientes es de 87%– las diferencias entre los grupos de color permanecen significativas, aunque tiendan proporcionalmente a reducirse conforme aumenta el número de dependientes en la familia. Así, entre individuos en familias con 7 hasta 10

dependientes, la incidencia de carencia entre blancos es de 66% mientras que entre los pardos es de 71%, y entre negros 76%. Estas diferencias llegan a cambiar de sentido para individuos en familias con 11 o más dependientes, donde la proporción de carentes entre los blancos hasta llega a superar a la de los pardos.

Relacionándose la incidencia de la carencia de acuerdo con la edad y el sexo del jefe de familia (Tablas 9 y 10), se verifica que el cuadro general no es alterado: blancos con una incidencia alrededor de la mitad de aquella para negros y pardos. Un hecho digno de ser mencionado es que la jefa parece estar asociada en todos los grupos a niveles de carencia ligeramente más baja que en el caso del jefe masculino. Por eso es probable que la jefa esté asociada a etapas más tardías del ciclo de vida familiar –jefa viudas o separadas– en que la incidencia de carencia tiende a ser un poco más baja.

Tabla 9
Incidencia Relativa (%) de la Carencia
(Renta Familiar hasta 1/4 s.m. per Capita) por el Color del
Entrevistado y la Edad del Jefe de Familia (1988)

EDAD DEL JEFE DE FAMILIA	COLOR DE LA PERSONA		
	BLANCA	NEGRA	PARDA
Hasta 29 años	14,6	31,0	32,1
De 30 hasta 39 años	15,6	34,2	39,1
De 40 hasta 49 años	14,9	30,5	39,0
De 50 hasta 59 años	12,5	24,6	29,3
60 o más	12,7	23,7	29,8

Fuente: IBGE PNAD - 88 Tabulaciones Especiales.

Tabla 10
Incidencia Relativa (%) de la Carencia por el Color del
Entrevistado y por Sexo del Jefe de Familia (1988)

SEXO DEL JEFE FAMILIA	COLOR DE LA PERSONA		
	BLANCA	NEGRA	PARDA
Masculino	14,6	30,5	36,2
Femenino	15,4	28,9	34,9

Fuente: IBGE PNAD - 88 Tabulaciones Especiales.

En suma, los análisis antes mencionados de que las mayores ventajas tanto de ubicación cuanto relativas a la estructura familiar tienden a pertenecer al grupo blanco, al paso en que las mayores desventajas tienden a caracterizar el grupo pardo. Pero, como ya vimos, ninguna de las variables consideradas fue capaz de dar cuenta de las diferencias en la incidencia de la carencia entre los grupos. Resaltemos que esta observación también es verdadera cuando consideramos estas variables tomadas simultáneamente (véase Silva y Hasenbalg, 1993). En particular, las diferencias entre el grupo blanco, por un lado, y los grupos negros y pardos, por otro lado, aunque reducidas con relación a su dimensión bruta, permanecen en niveles muy sustanciales. Lo que nos lleva a considerar, naturalmente, que lo esencial de las diferencias entre blancos y no-blancos tenga su principal origen en la capacidad diferenciada de los individuos en estos grupos en generar su propia renta. En otras palabras, en una discriminación de base racial en el mercado de trabajo y, eventualmente, en etapas que anteceden esta fase del ciclo de vida de los individuos.

El tema de la participación de grupos raciales en el mercado de trabajo es uno de los que está más extensamente estudiado y que más atención ha recibido de los investigadores. No podría ser diferente, ya que el papel determinante que las modalidades de inserción en el mercado de trabajo tienen en la colocación de individuos y familias en la jerarquía de clases y estratos sociales. La investigación ha distinguido dos etapas secuenciales del ciclo de vida socio-económica individual en la fase correspondiente a su participación en el mercado: primeramente, la cuestión de la realización ocupacional - o "movilidad social" - etapa en que él entra en competición por las oportunidades de colocación en posiciones mejor localizadas en la jerarquía ocupacional; después, la transformación de estas ventajas o desventajas cuanto a su posición en la apropiación de renta. En ambas etapas, la evidencia disponible muestra los no-blancos en desventaja competitiva con relación a los blancos, sujetos a las consecuencias de estrategias exclusivistas en este proceso de competición. A continuación, intentaré resu-

mir, principalmente con informaciones sacadas de mi propio trabajo, las evidencias existentes a respecto de estas dos etapas del ciclo de vida individual.

Movilidad Social

Valiéndose de los datos de la Investigación Nacional en los Domicilios (PNAD) de 1976, Hasenbalg (1985) examinó la movilidad social de los grupos de color blanco y no-blancos, dividiendo el análisis en tres etapas: (1) el patrón global de movilidad ocupacional entre las generaciones, (2) la manera como la posición social de los padres influye en las realizaciones educacionales de los entrevistados, y (3) la manera como la educación adquirida por los entrevistados condiciona la ocupación de las posiciones en la jerarquía ocupacional. La primera conclusión, derivada de la comparación de las matrices de movilidad de los dos grupos, fue que los no-blancos experimentan un déficit considerable de movilidad social ascendiente, lo que permite rechazar la hipótesis de igualdad de oportunidades para los diferentes grupos de color. Los patrones de movilidad entre las generaciones demostraron que entre las personas nacidas en el extracto más bajo, de ocupaciones rurales, los blancos tienen una pequeña ventaja en las oportunidades de ascenso social. Pero, los diferenciales interraciales de movilidad ascendiente pasan a ser mayores al considerar las personas nacidas en los extractos ocupacionales más elevados. Además de eso, no solamente los diferenciales de movilidad ascendiente crecen al pasarse para extractos más altos, sino también los no-blancos estaban expuestos a probabilidades mucho más elevadas de movilidad social descendiente. En lo que se refiere a la conversión de la posición social de origen en educación, la constatación más notoria fue que los entrevistados no-blancos muestran una distribución educacional más concentrada en la base, cualquiera que sea el extracto de origen que se adopte como referencia de comparación. Por último, en lo que dice respecto a la conversión de la educación adquirida en posiciones de jerarquía ocupacional, se notó que cualquiera que sea el nivel educacional considerado, los no-blancos se concentran más que proporcionalmente en los extractos ocupacionales inferiores y que las magnitudes de las diferencias en las distribuciones ocupacionales tiende a agravarse al pasar para los niveles educacionales más elevados. Estas evidencias permitieron llegar a la conclusión de que los negros y pardos en Brasil:

...sufren una desventaja competitiva en todas las etapas del proceso de movilidad social individual. Sus posibilidades de escapar a las limitaciones de una posición social inferior son más bajas que la de los blancos de la misma origen social, así como son mayores las dificultades para mantener las posiciones ya conquistadas (Hasenbalg, 1988, p. 177).

Caillaux, (1994) hace un análisis de movilidad ocupacional basada en las informaciones estadísticas para jefes y parejas de domicilios provenientes de las PNAD de 1976 hasta 1988. Sus resultados indican que, en los dos periodos observados, la apertura de mejores oportunidades beneficia sobre todo al grupo blanco. Queda también claro que la expansión de la enseñanza en Brasil continúa funcionando de manera discriminatoria, teniendo los negros y pardos menos oportunidades de capacitación que los blancos, lo que refuerza la desigualdad de la competencia antes de la entrada al mercado de trabajo (Op. cit., pp. 60-61).

En trabajo reciente, Hasenbalg y Silva (1998) lanzan mano de dos datos constantes del suplemento sobre movilidad social de la PNAD de 1996. En términos de definiciones de los extractos ocupacionales utilizados en la construcción de las matrices de flujos de movilidad, adoptaron la metodología propuesta por Pastore (e.g. Pastore y Haller, 1993), donde es utilizado un agrupamiento en seis extractos obtenidos a partir de una escala socio-económica métrica elaborada con los datos del censo brasileiro de 1970.

En el Cuadro 1 abajo, tenemos una descripción sumaria de los diversos extractos ocupacionales definidos, bien como el valor medio del índice de status socio-económico para 1996, que combatió los procedimientos adoptados para los datos del censo de 1970. Obsérvese que el agrupamiento ocupacional utilizado sigue criterios de distancia social (medida por el índice de status socio-económico), y, por lo tanto, podemos pensar en esos extractos como midiendo estrictamente diferencias de posición socio-económica. Conviene también resaltar que las distancias sociales inter grupos aumentan en la medida en que se sube en la estructura social, lo que es una característica bastante realista, teniendo en cuenta lo que se conoce sobre las elevadas desigualdades en nuestra sociedad. Pero, conforme queda puesto en relieve por la descripción de los extractos, esta clasificación también corresponde a otros criterios, particularmente a la distinción manual/no-manual. Es lógico que la forma de clasificación no es inconsecuente en el nivel de los resultados obtenidos: por ejemplo, el hecho de que los grupos ocupacionales 1 y 2 se distinguen esencialmente por la dimensión urbana/rural, hace con que, por construcción, identifiquemos el proceso de migración rural/urbano con una movilidad ascendiente. O sea, la urbanización reciente de la sociedad brasileira está, de esa manera, necesariamente asociada a una mejoría en la distribución de posiciones dentro de la estructura ocupacional.

Cuadro 1
Extractos Ocupacionales,
Valores Medios y Ocupaciones Representativas

Grupo Ocupacional	Extracto	Ocupaciones Representativas	ISS Medio
1	Bajo inferior: trabajadores rurales no-calificados	Productores Agropecuarios autónomos; otros trabajadores en la Agropecuaria; Pescadores.	2,90
2	Bajo superior: trabajadores urbanos no-calificados	Comerciantes autónomos; vigilantes; sirvientes; cargadores sin especificación; vendedores callejeros; empleadas domésticas.	6,49
3	Medio inferior: trabajadores calificados y poco-calificados	Motoristas; Albañil; Mecánicos de vehículos; Ebanistas; Carpinteros; Pintores y Encaladores; Soldadores; Electricistas de Instalaciones.	8,68
4	Medio Medio: trabajadores no-manuales, profesionales de bajo nivel y pequeños propietarios	Pequeños propietarios en la agricultura; administradores y gerentes en la agropecuario; auxiliares administrativos y de oficina; técnicos de equipamientos; viajantes comerciales, vendedores con plaza fija; Soldados de rango inferior al de segundo teniente en las Fuerzas Armadas.	17,01
5	Medio Superior: Profesionales de nivel Medio y Medios	Creadores de ganado bovino; Directores, Asesores y Jefes en el Servicio Público; Administradores y Gerentes en la Industria Propietarios y en el Comercio; Jefes y encargados de Sesión; Representantes Comerciales.	27,19
6	Alto: Profesionales de Nivel Superior y Grandes Propietarios	Empresarios en la Industria; Administradores y gerentes de empresas financieras, inmobiliarias y de seguros; Ingenieros; Médicos; Contadores; Profesores de Enseñanza Superior; Abogados; Oficiales De las Fuerzas Armadas.	44,06

Descomponiendo los flujos en términos de movilidad ascendente, descendente y inmovilidad, los valores obtenidos para los tres grupos de color son los siguientes:

Tabla 11
Movilidad ocupacional entre las generaciones
según el Color, 1996 (%)

TIPO DE MOVILIDAD	COLOR		
	BLANCOS	NEGROS	PARDOS
Ascendiente	55,8	47,8	49,4
Inmovilidad	31,4	39,0	39,6
Descendiente	12,8	13,2	11,0

Nótese que los blancos tienen una ventaja significativa en términos de movilidad ocupacional ascendiente. Por otro lado, los dos grupos no-blancos experimentan un grado mayor de inmovilidad o herencia del status paterno. Por último, la proporción de los que tuvieron movilidad descendiente es muy semejante en los tres grupos de color. Esta semejanza en la movilidad ocupacional de negros y pardos, que los diferencia de los blancos, permite que esos dos grupos sean agregados en una categoría de no-blancos en los análisis que se siguen. La Tabla 12 abajo presenta los flujos de salida de los grupos ocupacionales antecedentes (de padres) para los grupos ocupacionales actuales (de los entrevistados).

Tabla 12
Movilidad entre las generaciones según el color, 1996

Grupo Ocupacional Padre	Color	Grupo Ocupacional Actual					
		1	2	3	4	5	6
1	Blanca	30,3	21,6	28,5	10,8	5,5	3,3
	No-Blanca	41,9	22,5	24,9	7,0	2,7	0,9
2	Blanca	3,3	25,7	27,6	21,0	12,9	9,6
	No-Blanca	7,8	30,8	35,3	14,7	7,6	3,8
3	Blanca	1,9	17,3	40,7	17,8	13,8	8,4
	No-Blanca	5,6	20,3	48,6	15,1	7,4	3,0
4	Blanca	4,3	16,1	19,3	27,2	18,3	14,7
	No-Blanca	10,7	24,6	27,0	23,8	8,5	5,4
5	Blanca	5,3	12,4	12,8	17,7	28,9	22,8
	No-Blanca	9,7	16,7	29,2	24,3	14,6	5,6
6	Blanca	2,1	8,5	9,4	18,3	23,1	38,5
	No-Blanca	5,0	16,8	21,8	20,8	17,8	17,8
Total	Blanca	16,4	19,9	27,9	15,9	11,1	8,7
	No-Blanca	29,9	23,1	29,5	10,7	4,7	2,1

Cualquiera que sea el grupo ocupacional de origen que se tome como referencia, se nota que la distribución ocupacional actual de los no-blancos está más concentrada en los extractos ocupacionales inferiores: Así, por ejemplo, entre los hijos del grupo ocupacional 1, de trabajadores manuales rurales, la proporción de los no-blancos que hereda el status ocupacional de los padres es significativamente mayor que la de los blancos: 41,4% y 30,3%, respectivamente. En ese mismo grupo de origen la proporción de hijos que asciende a los extractos 5 y 6, los más elevados, experimentando movilidad de larga distancia, es de 8,8% para blancos y solamente 3,6% para los no-blancos. En el extremo opuesto de la jerarquía ocupacional, considerando la distribución ocupacional de destino de los entrevistados que son hijos del grupo 6, de profesionales de nivel superior y grandes propietarios, se nota que la proporción de blancos (38,5%) que consigue preservar esa posición es mucho más elevada que la de los no-blancos (17,8%). Esto significa que las personas de color negro y pardo que nacieron en familias de alto status están mucho más expuestas al riesgo de experimentar movilidad social descendiente y perder las posiciones conquistadas en la generación anterior.

En lo que se refiere a la distribución desigual de las oportunidades de movilidad social entre los grupos de color, los datos de la Tabla 12 indican una tendencia semejante a la observada por Hasenbalg en 1976, o solamente los no-blancos cuentan con menos oportunidades de movilidad ascendente, como las dificultades para la ascensión social aumentan cuando se consideran a las personas provenientes de extractos más elevados. Esto es lo indicado, de manera sintética, por el índice de disimilaridad en la última columna de la tabla. Este índice indica la proporción de los no-blancos, dentro de cada grupo de origen, que debería cambiar de posición (en este caso, más elevada) para que su distribución de destino fuese igualada al del grupo blanco. El índice aumenta consistentemente desde 12,5 entre hijos de trabajadores manuales rurales hasta valores entre 26 y 32% entre los entrevistados provenientes de los dos extractos más elevados.

Una manera aún más sintética de cuantificar estas diferencias en las oportunidades de movilidad es a través del cálculo de la diferencia (esto es, por el índice de disimilaridad) que sería observado en caso de que el grupo no-blanco presentara las mismas tasas de movilidad (o sea, los mismos porcentuales en cada línea) que el grupo blanco. Haciendo esto, la disimilaridad observada sería aquella atribuida apenas al hecho de que los no-blancos sean oriundos de familias en situación más precaria que la de los blancos. Siguiendo este procedimiento, el estándar por las oportunidades de los blancos sería de la orden de $\Delta = 6,2\%$. Esta es la parcela de la diferencia total atribuida a las diferencias en el origen familiar. Como el índice de disimilaridad total es de $\Delta = 18,3\%$, este resultado implica que 12,1

puntos porcentuales pueden ser atribuidos a las diferencias entre blancos y no-blancos en las oportunidades de movilidad, a favor del primer grupo: En otras palabras, alrededor de 2/3 de la diferencia total se debe al hecho de que los no-blancos presentan un déficit de movilidad con relación a los blancos, siendo apenas un tercio atribuido a las diferencias de origen social entre grupos.

En resumen, independiente de los cambios ocurridos en el régimen de movilidad social de Brasil desde la década de 1970, los patrones de movilidad social de los grupos de color presentan diferencias que van en la misma dirección de aquellas constatadas en 1976: los no-blancos están dispuestos a menos oportunidades de ascenso social; las dificultades para ascender aumentan junto con el nivel del extracto de origen; y los nacidos en los extractos más elevados están dispuestos a mayores riesgos de movilidad descendiente.

La segunda parte del análisis hecha por los autores consiste en observar cómo la posición social de origen de los entrevistados es convertida en realizaciones educacionales, vista en términos de años de escolaridad formal completados. La Tabla 13, con las matrices de transición de los grupos ocupacionales de los padres para las etapas de escolaridad de los entrevistados, presenta la información pertinente.

Tabla 13
Años de Escolaridad por Grupo Ocupacional del Padre, según el Color, 1996

GRUPO OCUP. DEL PADRE		AÑOS DE ESCOLARIDAD						
Color		Menos 1	1 hasta 3	4 años	5 hasta 8	9 hasta 11	12 o más	
1	Blanca	14,3	22,2	28,1	21,1	9,4	5,0	
	No-Blanca	36,1	26,5	17,2	14,4	4,4	1,5	26,1
2	Blanca	2,7	8,4	14,7	29,1	25,1	19,8	
	No-Blanca	11,0	15,2	17,6	29,9	19,6	6,7	18,6
3	Blanca	2,8	6,4	15,6	33,1	26,0	16,1	
	No-Blanca	7,0	13,1	19,2	35,8	18,4	6,6	
4	Blanca	2,9	3,5	11,3	23,7	25,9	32,7	
	No-Blanca	8,0	11,8	16,0	26,2	26,7	11,3	21,4
5	Blanca	3,1	3,7	6,8	13,6	25,3	47,4	
	No-Blanca	7,1	9,0	10,3	32,9	23,3	17,4	32,0
6	Blanca	0,2	1,8	3,8	7,6	21,9	64,8	
	No-Blanca	4,7	3,7	9,3	19,6	38,3	24,3	40,5
Total	Blanca	8,3	13,8	20,3	23,7	17,5	16,4	
	No-Blanca	26,3	21,7	17,3	20,3	10,4	4,1	25,9

Los datos de la Tabla 13 muestran claramente que para todos los extractos de origen, indicados por el grupo ocupacional del padre, las distribuciones educacionales de los entrevistados no-blancos están considerablemente más concentradas en las etapas de escolaridad inferiores. Esto es particularmente acentuado, por ejemplo, en el caso de los hijos de trabajadores rurales no calificados, donde un 62,6% de los no-blancos no consigue pasar de los tres años de escolaridad, mientras que solamente 36,5% de los blancos se encuentran en esa situación. Por otro lado, cuando se consideran los entrevistados oriundos de los extractos no-manuales (grupos 4, 5 y 6) se constata la existencia de grandes diferencias en las oportunidades de acceso a la enseñanza superior; en estos dos grupos los blancos cuentan con oportunidades entre dos o tres veces más que los no-blancos de tener acceso a los estudios universitarios.

El índice de disimilaridad, en la última columna de la tabla de los no-blancos en los diferentes extractos de origen, llama la atención tanto los valores elevados del índice como el hecho de que ellos se disponen en forma de U, presentando los valores más altos en los extremos de la jerarquía ocupacional de origen. En el caso de los hijos del extracto de trabajadores rurales no-calificados, el valor alto de (26,1) posiblemente está relacionado con las desventajas de ubicación de los no-blancos, más concentrados en las áreas rurales del noreste y del centro-oeste, que presentan los más precarios indicadores educacionales del país. La desigualdad de oportunidades educacionales entre los grupos de color disminuye entre los hijos de trabajadores manuales urbanos (grupos de 2 y 3), aumentando consistentemente entre los hijos de trabajadores no-manuales. Todo indica que las personas no-blancas nacidas en los extractos más altos son las que encuentran más dificultades en la conversión de la posición de clase de origen en realizaciones educacionales.

Procediendo a la estandarización de manera similar a lo que ya fue hecha antes, los autores verifican que en la hipótesis de que los no-blancos tengan las mismas oportunidades de escolarización que los blancos, las diferencias de resultados educacionales entre los dos grupos se reduciría a =7,3%. Esta es la parcela residual atribuida a las diferencias en los orígenes sociales entre los dos grupos. Como la disimilaridad total es del orden de = 25,9%, hay una diferencia alrededor de 18,6 puntos porcentuales atribuida a las diferencias en las oportunidades de escolarización entre los dos grupos. O sea, casi 3/4 de la diferencia total en escolaridad puede ser atribuida a la mayor eficiencia que los blancos tienen en convertir origen social en realización educacional de que los no-blancos, siendo que solamente un cuarto de diferencia puede ser atribuida a la peor situación de origen social de estos últimos.

A continuación, los autores proceden al examen de la próxima etapa del proceso de movilidad social individual, que es la forma como la escolaridad adquirida se traduce en la ocupación de las posiciones en la jerarquía ocupacional. La Tabla 14 informa al grupo ocupacional actual de los entrevistados según el nivel de escolaridad.

Tabla 14
Grupo Ocupacional Actual por Años de Escolaridad,
según el Color, 1996

AÑOS	COLOR	GRUPO OCUPACIONAL ACTUAL ESCUELA						
		1	2	3	4	5	6	
Menos 1	Blanco	48,9	25,9	19,3	4,5	1,2	0,2	
Año escuela	No-Blanco	58,3	21,6	16,0	3,1	1,1	0,0	9,4
1 hasta 3 años	Blanco	31,1	23,5	35,5	6,2	2,7	0,9	
	No-Blanco	35,7	25,6	32,1	3,9	2,4	0,3	6,7
4 años	Blanco	19,6	23,7	41,5	9,4	4,5	1,3	
	No-Blanco	16,6	26,8	45,1	7,5	3,5	0,6	6,7
5 hasta 8 años	Blanco	10,1	25,0	40,2	15,2	6,9	2,6	
	No-Blanco	7,2	28,2	44,2	14,7	4,3	1,4	7,2
9 hasta 11 años	Blanco	2,4	17,9	21,3	31,5	19,4	7,5	
	No-Blanco	2,7	18,9	24,9	34,8	13,6	5,1	8,2
12 años o más	Blanco	1,0	7,0	4,2	22,6	28,6	36,7	
	No-Blanco	1,0	7,4	8,1	26,8	27,3	29,3	8,7
Total	Blanco	15,1	20,3	28,7	16,1	11,3	8,5	
	No-Blanco	27,2	23,8	30,9	10,9	4,9	2,3	17,8

Las informaciones de la Tabla 14 muestran que en todas las etapas de escolaridad la distribución ocupacional de los no-blancos tiende a estar ligeramente más concentrada en los extractos ocupacionales más bajos. En el caso de las personas en la etapa de escolaridad más baja, de hasta 1 año, 58,3% de los no-blancos y 48,9% de los blancos se concentran en el extracto 1 de trabajadores rurales. En la categoría de escolaridad más alta, de 12 años y más, la proporción de blancos en el grupo ocupacional más elevado (36,7%) es poco más de 7 puntos porcentuales mayor que la de los no-blancos. Pero, las diferencias en la distribución ocupacional de los grupos de color según los niveles de escolaridad no son muy acentuadas. La magnitud de esas diferencias es demostrada por los valores de , en la última línea de la tabla, que oscila entre un valor máximo de 9,4 y un valor

mínimo de 6,7. Las informaciones de la tabla sugieren que los no-blancos experimentan una desventaja en la conversión de su educación formal en posiciones ocupacionales, lo que puede estar vinculado a procesos de discriminación racial en el mercado de trabajo. A pesar de eso, no se observa tan claramente en los datos sobre movilidad social de 1996 el patrón notado en los datos de 1976, según el cual la magnitud de las diferencias en la distribución ocupacional de los grupos de color tiende a agravarse al pasarse para los niveles educacionales más elevados.

Siguiendo los procedimientos adoptados en las etapas anteriores, los autores calculan un índice de disimilaridad para la diferencia entre los grupos de color, asumiendo que los no-blancos tienen la misma eficiencia en la conversión de educación en resultados ocupacionales de que los blancos, de la orden de $\beta = 14,4\%$. Como la disimilaridad total es de $\beta = 17,8\%$, se cree que apenas 3,4 puntos porcentuales de la diferencia total son atribuidos a las diferencias en la conversión de educación en ocupación. En otras palabras, más de 4/5 de la diferencia total entre blancos y no-blancos en lo que dice respecto a los retornos ocupacionales son explicables por las diferencias entre estos grupos en la realización educacional alcanzada, y menos de un quinto de la diferencia son atribuidos a diferencias en los regresos ocupacionales a las inversiones educacionales hechas. De esta manera, concluyen los autores (Hasenbalg y Silva 1998, p. 19) que la literatura sociológica que trata de las diferencias socio-económicas por el color en Brasil apunta para la existencia de un proceso de acumulación de desventajas. En este trabajo constatamos, una vez más la admisibilidad de tal caracterización. Además de eso, parece claro que en Brasil de hoy el núcleo de las desventajas que negros y pardos parecen sufrir se localiza en el proceso de adquisición educacional. Las diferencias en los retornos ocupacionales de las inversiones en educación son relativamente modestas cuando comparados con las diferencias en la realización educacional para cualquier que sea el extracto de origen. Diferencias que, como vimos, tienden a crecer conforme aumenta la situación socio-económica de origen. Así, la cuestión educacional parece estar constituyéndose en el dolor de cabeza de las desigualdades raciales en nuestro país.

Rendimientos Individuales

Uno de los hechos empíricos más estables que han sido observados en el análisis de las diferencias raciales en la distribución de rendimientos es el hecho de que, sistemáticamente, la renta media de trabajo de negros y pardos es poco menos de la mitad de la de los blancos (e.g. Bairros, 1986 y 1987); Bairros et al., 1992; Batista y Galvão, 1992; Castro y Guimarães,

1993; Chaia, 1988; Hasenbalg, 1992; Lovell, 1989 y 1992; Oliveira et al. 1983; Porcaro, 1988; Silva y Lima, 1992; Silva, 1985; Telles, 1990 y 1994). No sorprende, pues, que los datos de la PNAD de 1996 más una vez confirmen estas observaciones repetidas. Es interesante observar que las diferencias por género son estables dentro de todos los grupos de color, con hombres presentando rendimientos alrededor de 50% superiores a los de las mujeres, y que tanto para hombres como para mujeres, las diferencias por el color también son estables, con blancos ganando aproximadamente el doble de los negros y pardos. Entre esos dos últimos grupos, las diferencias se encuentran alrededor de 5% a favor de los pardos (Tabla 15).

Tabla 15
Medias de Rendimientos por Sexo y Color del Entrevistado

COLOR	SEXO		TOTAL
	Hombre	Mujer	
Blanco	757,51	459,20	630,38
Negro	338,61	227,13	292,05
Pardo	359,27	234,72	309,66
TOTAL	589,89	370,33	498,57

Fuente: PNAD 96, tabulaciones del Autor.

Cuando se examina en otros aspectos de distribución de renta individual las diferencias raciales permanecen significantes. Por ejemplo, separándose la distribución de rendimientos totales en grupos de diez y examinándose su composición racial, obtenemos el siguiente cuadro:

Tabla 16
Distribución de Renta por Color en Deciles Brasil
(1990 %)

COLOR	GRUPO DECIL										TOTAL
	1-	2	3	4	5	6	7	8	9	10+	
Blanco	34,8	40,1	46,7	48,7	52,5	57,9	61,1	66,5	71,7	80,2	56,1
Pardo	58,0	51,3	44,6	43,3	40,9	36,3	33,7	28,7	24,0	15,9	37,6
Negro	7,0	8,4	8,6	7,8	6,2	5,5	4,8	4,0	3,0	1,4	5,8
Amarillo (orientales)	0,2	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3	0,5	0,8	1,3	2,5	0,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: IBGE, PNAD 1990.

Ese tipo de tabla de comparación muestra un comportamiento uniforme, confirmando la oposición básica entre blancos, por un lado, y no-blancos por otro. De hecho, conforme caminamos del “deci” más pobre para el “deci” más rico, crece sistemáticamente a la proporción de blancos y decrece la de no-blancos. Así, mientras que en el “deci” inferior a la proporción de blancos es poco superior a 1/3, al llegar al “deci” superior, la proporción de los blancos es de 80%. Esta última información también nos sugiere que no se debe exagerar en la radicalidad de las diferencias interraciales de rendimientos. Aun cuando los separamos con mayores rendimientos la proporción de no-blancos no es despreciable. Por ejemplo, Albuquerque (1994), examinando la composición racial del 1% de mayor rendimiento en 1988, concluye que los negros y los pardos llegaban a attingir un 10,3% del total del grupo. Alternativamente, podemos investigar la distribución de rendimientos dentro de cada grupo de color. Calculando la distribución dividida en múltiplos enteros de un cuarto dentro de cada grupo de color, a partir de los datos de la PNAD de 1996, obtenemos los siguientes resultados, que eliminan el efecto de las diferencias en el tamaño de los grupos de cada color:

Tabla 17
Distribución en 1/4 con Renta Positiva, según el Color

COLOR	Un Cuarto (1/4)			
	1-	2	3	4+
Blanco	19,4	21,3	27,1	32,2
Negro	34,6	28,9	22,4	14,1
Pardo	35,7	27,9	21,8	14,5

Fuente: IBGE, PNAD 1996

Aquí, una vez más, las semejanzas entre los negros y los pardos son evidentes. Para ambos, los grupos alrededor de 35% de sus miembros se encuentran en el primer recuadro, al paso que alrededor de 14% de ellos están en el recuadro superior. Pero esta última cifra contrasta con el casi 1/3 observado para los blancos; aquel es un valor que no debe ser minimizado.

En la tentativa de capturar los mecanismos transmitidos entre las generaciones, responsables por las diferencias raciales en la distribución de rendimientos individuales, Silva, (1994) ajusta una serie de modelos de tipo econométrico a las diversas etapas del ciclo de vida socio-económico individual. Los resultados obtenidos ofrecen algunas indicaciones importantes sobre la naturaleza de esas diferencias.

En primer lugar, el autor examina el papel del background de los padres en la explicación de las diferencias interraciales. El background de los padres es, en gran parte, responsable por el nivel educacional de los individuos. Aun más importante, él afecta el nivel de renta de modo directo mismo cuando la escolaridad del individuo está incluida en el modelo, lo que indica la importancia de otros recursos familiares no-escolares en la determinación de las consecuencias económicas. Estos otros recursos familiares pueden incluir factores como niveles de habilidad más altos, mejor posicionamiento de redes sociales o herencia directa de propiedad.

La introducción del background de los padres en el análisis también tuvo dos consecuencias de destaque: primero, las diferencias interraciales en lo relativo al retorno a la escolaridad, que presentaban inicialmente una ventaja líquida para los blancos, parecen convergir para cero y tornarse no-significativas. O sea, parece que las diferencias interraciales observadas formalmente pueden, en la verdad, ser explicadas por aquellos recursos familiares no-escolares (cantidad) antes mencionados; en segundo lugar, el único contraste significativo fue aquel que diferenciaba los blancos de los no-blancos cuanto a los retornos a la experiencia en el mercado de trabajo. Por lo tanto, las ventajas de los blancos parecen estar relacionadas con mejores trayectorias de carrera.

Al intentar descomponer la discriminación en el mercado de trabajo en términos de discriminación ocupacional y salarial, el resultado es que la realización ocupacional es determinada en gran parte por la escolaridad individual, una indicación de la centralidad de las exigencias educacionales para la incumbencia ocupacional. Del mismo modo, las diferencias interraciales también dependen de las diferencias de los retornos a la escolaridad, confirmando los resultados obtenidos por Hasenbalg y Silva (1998), mencionados antes. Pero, en vista de los resultados obtenidos por la introducción de los indicadores del background de los padres, parece plausible pensar que la mayoría de esas diferencias en retornos ocupacionales sobre escolaridad pueden ser contaminadas por diferencias de otros recursos familiares.

Como un todo, la situación de Brasil parece ser muy similar a aquella descrita por Blau y Duncan (1967) para los Estados Unidos, con la existencia de un “doble handicap” para los no-blancos: estos no solamente son menos “eficientes” en la conversión de sus realizaciones de capital humano en mejores rendimientos, como también las ventajas en la realización paterna no son tan bien convertidas en ventajas para la nueva generación de hijos, mientras que los blancos sí lo logran hacer. La evidencia disponible apunta para claros indicios de la presencia de mecanismos discriminatorios, de base racial, que se dan a lo largo de todo el proceso de realización socio-económica individual. Pero, es muy importante observar que la mensuración de esta discriminación es, en verdad, sencillamente un

diferencial no explicado entre coeficientes de ecuaciones para la determinación de un status. O sea, es una cierta manera de cuantificar diferencias entre los grupos raciales en el proceso de realización social. Esta cuantificación no solamente no brinda un modelo explícito de los mecanismos con el cual la discriminación es dada ni, sobre todo, como los grupos subordinados a ella reaccionan. Por ejemplo, cuando se observa que existen diferencias raciales en los retornos a inversiones educacionales, no estamos seguros, de si esto es debido a mecanismos discriminatorios en el mercado de trabajo o si estas diferencias expresan otros factores, tales como diferencias en calidad de educación recibida. O aun, es posible que la menor escolaridad de los no-blancos exprese precisamente la falta de coraje frente a los más bajos retornos por ellos recibidos. Otro ejemplo: las diferencias en el retorno a las experiencias observadas expresan una posición inferior en una fila de promociones en general o ¿ se deben a una exclusión sistemática de ciertas ocupaciones de alto status, como la Medicina y la Ingeniería? O aun: ¿Cuál es el papel desempeñado por los recursos familiares extra-escolares, como las redes de parentesco y amistad y el llamado “capital cultural?” En otras palabras, los modelos analíticos utilizados no nos permiten ni siquiera especificar el funcionamiento de los mecanismos exclusivistas en que la discriminación opera ni tampoco especificar las maneras con que los grupos subordinados reaccionan y toman decisiones frente a las expectativas de un tratamiento discriminatorio que recibirán en el futuro. En este último sentido, es bueno recordar que parte de las desigualdades sociales reflejan, probablemente, mecanismos de adaptación para la precaución y para la protección psicológica frente a lo que se anticipa como siendo un tratamiento injusto a ser enfrentado en el discurrir de la vida.

Programas de Combate al Racismo

En las sesiones anteriores, intenté mostrar que el caso brasilero reúne ingredientes bastante peculiares. Por un lado, tenemos no solamente las evidencias de operación de mecanismos racistas de exclusión social como también una percepción generalizada de la realidad del prejuicio racial, compartida por un 90% de la población e independientemente del color de la persona.

Por otro lado, la experiencia personal con la discriminación parece solamente afectar una minoría de los no-blancos y la interacción entre los grupos raciales es intensa y no-conflictiva, envolviendo un nivel relativamente elevado de ínter matrimonios y de mestizaje. Estas características definen un sistema de relaciones raciales específico que va a tener un efecto definidor en las posibilidades y en los formatos de acciones y políticas de combate al racismo.

Diferentemente de otras sociedades multirraciales, en Brasil el racismo se desarrolló con las prácticas sociales y en los discursos de lo cotidiano, pero sin el reconocimiento por el sistema jurídico y siendo negado por el discurso oficial sobre la nacionalidad. Es lo que se llama “racismo de actitudes” (Guimarães, 1998). Este sistema se apoya en dos instituciones sociales básicas: en primer lugar, en la subjetividad del sistema clasificatorio, en el cual el color sustituye la noción de raza y la identidad racial es fluida, relacional y socialmente determinada, basada no en categorías discretas pero en un continuo de color. La ambigüedad y la contingencia son las marcas de este sistema. En segundo lugar, se apoya en la legitimación de la asimetría de tratamiento en bases de clases sociales. Como recuerda Guimarães (1998, pp. 108-9), “las clases sociales en Brasil, al contrario que en los Estados Unidos, son consideradas bases legítimas para la desigualdad de tratamiento y de oportunidad entre las personas ... el carisma de clase en Brasil es predominante sobre todos los otros, puesto que a él están asociadas actitudes y conductas discriminatorias ampliamente aceptadas y legitimadas socialmente. Además, dadas las grandes desigualdades sociales entre blancos y no-blancos, es posible discriminar abiertamente los negros, los mulatos o nordestinos sin recurrir explícitamente a la evocación de los estigmas de raza, color o etnia.” En Brasil, el racismo puede siempre ser negado y absorbido como una expresión de discriminación de clase.”

Es en este contexto que las acciones antirracismo se dan en Brasil. Muy recientemente la cuestión de acción afirmativa y de la promoción de diversidad étnico-cultural han sido objeto de una serie de debates y artículos (Guimarães, 1996; Telles, 1996 y 1997; Contins y Sant’Ana, 1996; Martins, 1996; Paes y Barros y Mendonça, 1996; Souza, 1997; Segato, 1998). Al nivel del gobierno, diversas estructuras consultivas de apoyo a la población o a la cultura afro-brasilera fueron puesta a prueba. El gobierno federal, por ejemplo, creó la Fundación Palmares. En el plan estatal, surgen la Secretaría Extraordinaria de la Defensa y Promoción de las Poblaciones Negras, del Estado de Río de Janeiro (hoy ya extinta), y el Consejo de Defensa de la Comunidad Negra, institución del gobierno de Bahia. Estas instituciones han tenido un comportamiento relativamente inocuo desempeñando más una función simbólica que efectiva.

Por otro lado, diversas organizaciones no-gubernamentales (ONG) se han mostrado actuantes en el combate antirracista. Quizás por estar inscritas en el orden privado, y consecuentemente no enfrentar los dilemas inherentes a la formulación de políticas públicas, estas organizaciones son dotadas de mayor dinamismo. Entiendo que dos temas han sido las principales vertientes de acción de estas organizaciones:

Asistencia Legal: Acción destinada a proveer de orientación y amparo jurídico a las quejas de tratamiento discriminatorio. El más conocido de

estos programas, y que cuenta con un financiamiento de agencias extranjeras, es denominado SOS Racismo: El programa, creado por el Consejo Municipal del Negro de Victoria (estado del Espíritu Santo en Brasil), dentro de la Secretaría Municipal de Ciudadanía y Justicia, a pesar de su nombre, no visa solamente atender a la población negra. El SOS Racismo abriga algunas ONG de las cuales las más dinámicas son el Centro de Atención a la Población Negra (CEAP), en Río de Janeiro, y el Geledés - Instituto de la Mujer Negra, de São Paulo. Estas ONG hacen inversiones para una composición de acciones civiles de indemnizaciones, por daños morales, para casos de discriminación racial, en particular los actos que exponen a la víctima a la execración pública, como es el caso de sospechas de hurtos en supermercados o tiendas (Carneiro, 1998).

Las acciones legales contra actos prejuiciosos y discriminatorios tienen, entretanto, más el efecto de hacerse público y poner en discusión este problema en la sociedad brasilera –lo que representa una novedad extremadamente benéfica en la lucha antirracista (véase la interesante análisis de Guimarães, 1998)– de que el de hacerse cumplir a la letra de la ley. Como es sabido, la discriminación racial es un crimen donde no se es permitido aplicar la fianza en Brasil. Con una legislación tan draconiana y, como ya fue mostrado anteriormente, existiendo siempre la posibilidad de transmutar la discriminación racial en discriminación de clase, se torna difícil condenar a alguien por un crimen de racismo.

Apoyo Educativo: Programas destinados a financiar los estudios, y por esta vía promover la movilidad social y la creación de “role models” para afro-brasileros.

Actualmente, existen diversas iniciativas de ese tipo. La primera en aparecer fue el “Pre-Vestibular (vestibular= concurso que se hace todos los años en todo Brasil para que los estudiantes que terminan el segundo ciclo tengan el derecho de un lugar en las diferentes carreras impartidas en todas las universidades del país) de la Cooperativa Steve Biko”, programa de preparación al examen de acceso a la enseñanza superior, creado al principio de la década de 90, en Salvador (Bahia, Estado de Brasil), por iniciativa de un grupo de universitarios negros. Los propios alumnos imparten las clases, logrando los recursos de las contribuciones de los mismos alumnos a través de tasas simbólicas. Los profesionales envueltos en ese programa no reciben salarios ni cualquier otra forma de beneficio o remuneración. El público al que está dedicado este programa son los alumnos negros con bajos poderes adquisitivos, y con este criterio establecido en términos de una renta familiar no superior a dos salarios mínimos. El programa actualmente atiende a 150 jóvenes, con una lista de espera de más de 300 candidatos.

Inspirado en este modelo fue creado también, en la mitad de la década de 90, el programa “Pre-Vestibular para Negros y Carentes” en Río de Janeiro.

Como el mismo nombre lo indica, no atiende exclusivamente a la población negra. Este sistema también fue copiado en otros estados, como São Paulo y Minas Gerais. En esta misma línea, el gobierno federal anunció en abril de 1999, un programa de refuerzo escolar para aumentar el número de estudiantes negros en las universidades. Vinculado a la Secretaría del Estado de Derechos Humanos, el programa parte del diagnóstico de que “el bajo índice de aprobación de los negros en el Vestibular es una de las causas de las desigualdades raciales en el país” y pretende apoyar cursos pre-vestibular destinados a los alumnos pobres, con prioridad para los negros. Expresando claramente el dilema central de las políticas públicas antirracismo en Brasil, el sistema de cuotas para estudiantes no-blancos fue descartado porque “las cuotas incentivan a la manutención de prejuicios al establecer dos clases distintas de estudiantes... lo que necesitamos es de respuestas afirmativas que igualen las condiciones de cultura y de conocimiento entre los jóvenes de las comunidades negras y no-negras.” (Jornal do Brasil, 29/04/99).

Como ya vimos, aunque estos programas oficiales o privados estén nominalmente dirigidos a la población afro-brasilera, ellos no excluyen individuos de otros grupos raciales o étnicos. Esto porque medidas de tipo de acción afirmativa requieren nociones claras que definan quienes pueden beneficiarse de ellas, suponiendo la existencia de grupos étnicos políticamente definidos y activos. Ora, en el caso brasilero una de sus características básicas es justamente la fluidez y la subjetividad de la identidad racial, diluida en un continuo de color –lo que han impedido la movilización en torno de una identidad común que de origen a una acción políticamente organizada. En este contexto, gana primacía en el debate de las acciones antirracismo el dilema de orden ético que se refiere a la construcción de categorías o grupos que pueden beneficiarse de políticas públicas en un país formalmente regido por las leyes universalistas y democráticas. Como argumenta Sansone, en el caso de Brasil, es extremadamente complejo, si no imposible, definir quién hace parte –sobre todo, quién no hace parte– del grupo a ser favorecido. “¿Quiénes serían los ‘negros’ que podrían ser contemplados por medidas inspiradas en la acción afirmativa en Brasil? ¿Aquellos que se auto identifican o luchan como tales? ¿Aquellos que se sienten discriminados racialmente? Además, crear una categoría rígida de negros no va en la dirección contraria a la desestabilización de los significados a respecto de color, contribuyendo para fortalecer los estereotipos de que ¿todos los negros son iguales?” (Sansone, 1998, p. 773).

Para terminar, me gustaría indicar que creo que existe una razón de orden práctica que compele al carácter universalista de las políticas públicas antirracistas en Brasil. Es un hecho que, como ya lo vimos, la definición de un público destinado para estas políticas envolverá, probablemente, la inclusión de la gran mayoría de las familias brasileras. Como los programas universalistas normalmente tienden a beneficiar los más carentes, la población destinada a recibir ese beneficio sería compuesta en su gran mayoría por familias con miembros no-blancos. Recordemos que 80% de las familias en el quinto de renta más bajo son del tipo no-blanco o mixto. Con eso, en Brasil tal vez no sea compensatorio el establecimiento de acciones afirmativas públicas, dada la necesaria amplitud en la cobertura de la población a beneficiarse. El costo político de definir una acción orientada para el grupo no-blanco probablemente será mayor que el costo económico de una opción por el universalismo.

BIBLIOGRAFIA

- ALBUQUERQUE, PAULA M. (1994) Un estudio de la Población de Altos Rendimientos en Brasil de los Años Recientes. Río de Janeiro UFRJ/FEA.
- BAIROS, L. (1986), "El negro en la fuerza de trabajo", Cuadernos del CEAS (140): 55-61, Salvador.
- (1987), "Pecados en el paraíso racial, el negro en la fuerza de trabajo de Bahía: 1950-1980", disertación de maestría, FFCH/FUBA., Salvador
- et al. (1992), "Negros y blancos en un mercado de trabajo en cambio", Ciencias Sociales Hoy 1992, ANPOCS, pp 32-54, Río de Janeiro.
- BARCELOS, L. C. (1992), "Educación: un cuadro de las desigualdades raciales", Estudios Afro-Asiáticos (23): 37-38, Río de Janeiro.
- (1992a), "Raza y Realización Educacional en Brasil", disertación de maestría, IUPERJ, Río de Janeiro.
- BATISTA, M.A.R. Y O.M.R. GALVÃO (1992), "Desigualdades raciales en el mercado de trabajo brasileiro" Estudios Afro-Asiáticos (23): 71-95, Río de Janeiro.
- BERQUIÓ, E.S. et al. (1986), "Estudios de la dinámica demográfica de la población negra en Brasil", UNICAMP, Textos NEPO nº 9, Campinas.
- (1988), "Demografía de la desigualdad: algunas consideraciones sobre los negros en Brasil", Anales de la ABEP, v. 3 pp. 89-110, Olinda.
- (1991), "Como se casan negros y blancos en Brasil", in Lovell, P.A. (org.) Desigualdad Racial en Brasil Contemporáneo CEDEPLAR/FACE/UFMG, pp. 115-120, Belo Horizonte.
- BLAU, P: Y O. D. UNCAN (1967) The American Occupational Structure, New York Wiley.

- CAILLAUX, E. (1994) "Color y Movilidad Social en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (26), pp. 53-66, Río de Janeiro.
- CARNEIRO, S. (1998) "Estrategias legales para promover la justicia social", Río de Janeiro: The Comparative Human Relations Initiative.
- CASTRO, N. A. Y A. S. GUIMARÃES (1993), "Desigualdades raciales en el mercado y los locales de trabajo" *Estudios Afro-Asiáticos* (24), pp. 23-60, Río de Janeiro.
- CHAIA, M. W. (1988), "Negro, entre el trabajo forzoso y el trabajo restringido", *São Paulo en Perspectiva*, v. 2, n° 2, pp. 38-43, São Paulo.
- CONTINS, M Y SANT'ANA (1996) "El Movimiento Negro y la Cuestión de Acción Afirmativa" *Estudios Feministas*, v. 4 n° 1, pp. 200-220.
- DAMASCENO, C (1998) "En casa de ahorcado no se habla de cuerda: notas sobre la construcción social de la "buena apariencia" en Brasil". Río de Janeiro: The Comparative Human Relations Initiative. Degler, C. *Neither black nor white* New York, MacMillan.
- FERNANDES, F. (1972) *El Negro en el Mundo de los Blancos* São Paulo, Difel.
- FREYRE, G. (1933) *Casa Grande y Senzala*, Río de Janeiro, Schmidt.
- GUIMARÃES, A. S. (1996) "Políticas públicas para el ascenso de los negros en Brasil: argumentado por la Acción Afirmativa" *Afro-Asia* n° 18, pp. 235-264.
- (1998) *Prejuicio y Discriminación - Quejas de Ofensas y Tratamiento Desigual para los Negros en Brasil* Salvador, Nuevos Toques.
- (1999) "Combatiendo el Racismo en Brasil, África y Estados Unidos", *Revista Brasileira de Ciencias Sociales*, v. 14, n° 39, pp. 103-117.
- HASENBALG, C. A. (1979), *Discriminación y Desigualdades Raciales en Brasil*, Río de Janeiro, Graal.
- (1985) "RACE and socioeconomic inequalities in Brazil" in Fontaine, P.M. (ed.) *Race, Class and Power in Brazil*, pp. 25-41.
- (1992), "El Negro en la industria: proletarización tardía y desigual" *Ciencias Sociales Hoy 1992*, ANPOCS, pp. 13-31, Río de Janeiro.
- HASENBALG, C. A. Y N. V. SILVA (1988) *Estructura Social, Movilidad y Raza*, Vértice/IUPERJ, São Paulo/Río de Janeiro.
- (1990), "Raza y Oportunidades Educativas en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (18), pp. 73-91, Río de Janeiro.
- (1993), "Notas sobre Desigualdad Racial y Política en Brasil" *Estudios Afro-Asiáticos* (25), Río de Janeiro.
- HASENBALG, C., N. V. SILVA Y L. C. BRACÉLOS (1989) "Notas sobre Mestizaje Racial en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (16) pp. 188-197.
- IANNI, O. (1972) *Razas y Clases Sociales en Brasil*, Río de Janeiro, Civilización Brasileira.
- LAZO, A. C.G.V. (1988), "La Estadística de Matrimonios de la Población Femenina Negra, Estado de São Paulo", *Anales de la ABEP*, 1988, v. 3, pp. 289-321, Olinda.

- LOVELL, P. A. (1989), "Racial inequality and the Brazilian labor market" Ph. D. Disertación, University of Florida, Gainesville.
- (1992) "Raza, clase, genero y discriminación salarial en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (22): 85-98, Río de Janeiro.
- (1994) "Race, Gender and Development in Brazil" *Latin America Research Review*, v. 26, n° 33, pp. 7-35.
- MARTINS, S. S. (1996) "Acción Afirmativa y Desigualdades Raciales en Brasil", *Estudios Feministas* v. 4, n° 1, pp. 202-208.
- OLIVEIRA, L. E. G. Et al. (1983), "El lugar del negro en la fuerza de trabajo" Río de Janeiro, IBGE.
- PAES Y BARROS, R. Y R. MENDONÇA (1996) "Diferencias entre Discriminación Racial y por Género y el Diseño de Políticas Antidiscriminatorias. *Estudios Femenistas* v. 4, n° 1, pp. 183-193.
- PASTORE J. Y HALLER, A. O. (1993) "¿Lo que está sucediendo con la Movilidad Social en Brasil?" in Velloso, J. P. R. Y R. C. De A. Cavalcante (orgs.) *Pobreza y Movilidad Social*. São Paulo, Nobel, pp. 25-49.
- PIERSON, D. (1942) *Negroes in Brazil*, Chicago, The University of Chicago Press.
- PORCARO, R. M. (1988) "Desigualdad racial y segmentación del mercado de trabajo" *Estudios Afro- Asiáticos* (15) pp. 208-217, Río de Janeiro.
- ROSENBERG, F. M. DE BM (1987) " Instrucción, rendimiento, discriminación racial y de género" *Revista Brasileira de Estudios Pedagógicos* 68 (159), 324-55, Brasilia.
- (1987a) "Relaciones Raciales y Rendimiento Escolar." *Cuadernos de Pesquisa* (63), pp. 19-23, São Paulo.
- (1990) "Segregación espacial en la escuela paulista." *Estudios Afro-Asiáticos* (19) pp. 97-107, Río de Janeiro.
- (1991) "Raza y educación inicial." *Cuadernos de Investigación* (77) pp. 25-34, São Paulo.
- SANSONE, L. (1998) "Racismo sin Etnia, Políticas Públicas y Discriminación Racial en Perspectiva Comparada." *Datos*, v. 41, n° 4, pp. 751-783.
- SCALON, M. C. R. DE C. (1992) "Color y selectividad de la pareja matrimonial en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (23): p. 17-36, Río de Janeiro.
- SEGATO, R. (1998) "Ethnic Paradigms: Brazil and the US", *Serie Antropología*, n° 233, UNB, Brasilia.
- SILVA, N. DE V. (1973) "Posición social de las ocupaciones" mimeo.
- (1978) "Black-White income differentials: Brazil 1960" unpublished Ph.D. Disertación, University of Michigan, Ann Arbor.
- (1980) "El Precio del Color: Diferencias Raciales en la Discriminación de la Renta en Brasil", *Investigación y Planeamiento Económico* (10) pp. 21-44.

- (1981) "Color y el proceso de realización socio-económico" *Datos*, 24 (3), pp. 391-409.
- (1985) "Updating the cost of not being white in Brazil" in Fontaine, P.M. (ed.) *Race, Class and Power in Brazil*.
- (1987) "Distancia social y matrimonio interracial en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (14), pp 54-84, Río de Janeiro.
- (1991) "Estabilidad temporal y diferencias regionales en el matrimonio interracial", *Estudios Afro-Asiáticos* (21), pp. 49-60, Río de Janeiro.
- y C. A. Hasenbalg (1993) *Relaciones Raciales en Brasil Contemporáneo*, Río de Janeiro, Río Fundo Editora.
- SOUZA, J. (org.) (1997) *Multiculturalismo y Racismo: Una Comparación Brasil / Estados Unidos*, Brasilia, Ed. Paralelo 15.
- TAMBURO, E. M. G. (1987), "Moralidad infantil de la población negra brasilera", *Textos NEPO 11*, UNICAMP, Campinas.
- (1991), "Desiguales delante de la muerte" in P.A. Lovell (org.), *Desigualdades Raciales en el Brasil Contemporáneo*, pp. 295-307.
- TELLES, E. E. (1990) "Características Sociales de los Trabajadores Informales: el caso de las regiones Metropolitanas en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (19), pp. 61-80, Río de Janeiro.
- (1993) "Color de piel y segregación residencial en Brasil", *Estudios Afro-Asiáticos* (24), pp. 5-22, Río de Janeiro.
- (1994) "Industrialization and racial inequality in employment: the Brazilian example" *American Sociological Review* (59): 46-63.
- (1995) "Race, Class and Space in Brazilian Cities", *International Journal of Urban and Regional Reseach* (19), pp. 395-406.
- (1996) "¿Inicios en Brasil y fin en los EUA?" *Estudios Femenistas*, v. 4, n° 1, pp. 194-201.
- (1997) "La producción de la diversidad racial en Brasil: una visión de los Estados Unidos". *Estudios Afro-Asiáticos* (31) pp. 91-102. Río de Janeiro.
- WOOD, C. H. Y J. A. M. CARVALHO (1988) "Racial inequality and child mortality" in Wood y Carvalho *The emography of Inequality in Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 135-153.

JÓVENES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE

CAROLINA TOHÁ MORALES

INTRODUCCIÓN

El uso del concepto de exclusión en Latinoamérica responde a la búsqueda de visiones más amplias y comprehensivas para explicar y enfrentar los problemas de la inequidad social. Ello obedece a la idea de que la óptica de la pobreza utilizada hasta ahora no parece dar cuenta de la magnitud y heterogeneidad de las dinámicas que generan desigualdad social, ni permite entender los procesos que la reproducen y perpetúan.

Pobreza, según el concepto más aceptado, significa carencias en la satisfacción de necesidades consideradas básicas. El modo de medirla es estableciendo un mínimo de ingresos que una familia o un individuo requieren para satisfacer dichas necesidades, y definiendo como pobres a quienes están bajo esa línea. Las diversas variantes que esta visión admite no modifican la idea de fondo, pero sí la enriquecen y la complementan. Gracias a ello, las políticas de combate a la pobreza no se agotan en complementar los ingresos monetarios de los pobres sino, también, procuran entregarles instrumentos para hacerlo por sí mismos como el acceso a educación y salud de calidad.

A pesar de esto, existe amplia conciencia de que este concepto de pobreza se hace estrecho para enfrentar el problema integralmente. No explica, por ejemplo, por qué el incremento de los ingresos a veces no produce una superación permanente de la condición de pobreza sino simplemente un mejoramiento transitorio del nivel de vida o por qué determinados grupos sociales no logran aprovechar las oportunidades de ascenso social para salir de su situación de pobreza mientras otros sí lo hacen. Tampoco da cuenta de las dimensiones distintas del ingreso (materiales e inmateriales) que producen la pobreza y permiten salir de ella.

Para responder a estas y otras limitaciones, se han adoptado diversos caminos como, por ejemplo, la diferenciación de tipos de pobreza¹ que

1. Así, por ejemplo, se habla de pobreza rural y pobreza urbana como situaciones diversas que deben enfrentarse con distintos instrumentos. Se ha adoptado también el concepto de pobreza dura,

responden de distinto modo a las políticas sociales. Otra vía consiste en utilizar un concepto más amplio que el de pobreza, como es el de la exclusión social. Aquí el énfasis no está puesto exclusivamente en las condiciones de vida de las personas o familias sino en su relación con y su participación en la sociedad.

En este estudio se utiliza el concepto de exclusión social para analizar la situación de los jóvenes en Chile. Tratándose de un concepto de uso reciente, existen todavía matices importantes en la manera de entenderlo y abordarlo, y por ello se partirá por establecer conceptualmente cómo lo utilizaremos en este estudio y cómo lo abordaremos metodológicamente .

La relación entre los conceptos de pobreza y exclusión puede entenderse de diversas formas. Siguiendo lo establecido en documentos de la OIT² puede hablarse de exclusión social como una parte de la pobreza. En tal caso, se podría considerar pobre a quien no tiene acceso a determinados bienes básicos (concepto tradicional de pobreza) y a ciertas oportunidades de participación económica o social (exclusión social). También exclusión social puede entenderse como un concepto alternativo al de pobreza, basado en otros indicadores. También existe la opción intermedia, de ver a la exclusión social como una noción amplia de pobreza, que contiene más dimensiones. Esta será la perspectiva aplicada en este estudio. En esta óptica, exclusión es un concepto multidimensional que contiene aspectos materiales e inmateriales de participación económica, política, social y cultural en la sociedad, y es también un concepto dinámico, que permite observar estas variables como procesos.

La exclusión social consiste en la imposibilidad de un sujeto o grupo social para insertarse en la sociedad y en el mercado y ser, así, un ciudadano pleno. Sobre esa base, en este trabajo se considerarán como factores participantes de la exclusión social los siguientes elementos:

- La debilidad y escasez de los mecanismos de participación económica, social y política en la sociedad.
- La dificultad para influir en las decisiones políticas que afectan a los propios excluidos.
- La dificultad de aprovechar las oportunidades de inserción social debido a la situación general de marginación.
- La condición de pobreza, o de riesgo permanente de caer en ésta.

que daría cuenta de una situación de privación mucho más profunda que inhabilita a las personas para aprovechar las oportunidades de inserción social (educación, trabajo, participación social y política).

2. International Labour Organization, "Social exclusion and anti-poverty strategies", Geneva, 1996

Respecto del concepto de juventud que se utilizará podemos decir que éste está bastante estandarizado si se lo considera exclusivamente como un tramo de edad. Desde esta perspectiva, en Chile se reconoce como juventud el segmento etéreo que va entre los 15 y los 29 años, mientras que Naciones Unidas utiliza una definición más estrecha que alcanza solo hasta los 24 años. En este estudio se privilegiará la primera definición y frecuentemente se la subdividirá por subtramos de edad.

Desde una perspectiva cualitativa, en cambio, la definición de juventud resulta bastante más compleja puesto que varía considerablemente de sociedad en sociedad y en diversos períodos históricos. En términos generales, se puede definir como juventud la etapa que va desde la adolescencia y el desarrollo de las primeras experiencias de sexualidad activa (fin de la infancia) hasta la formación de una familia propia y la inserción laboral en la sociedad. Esta definición, sin embargo, tiene una gran imprecisión especialmente respecto al momento de término de la juventud. Hoy en día se acepta que una persona de menos de 30 años es joven pese a tener una familia formada y un trabajo estable.

En la actualidad, cerca de un 20% de la población chilena está compuesta por jóvenes, porcentaje que ha tendido a disminuir levemente en el último periodo, tal como se precia en la próxima tabla:

Tabla 1
Población total y porcentual según tramos etéreos
(1989 -1993-1997)*

	1989	%	1993	%	1997	%
Población Total	12.882.818	100,0	13.771.187	100,0	14.622.354	100,0
Población Menor de 15 años	4.640.057	36,0	4.819.867	35,0	4.995.154	34,2
Población 15 a 29 años	2.936.937	22,8	2.950.203	21,4	2.925.868	20,0
Población de 29 años a 65 años y más.	5.305.824	41,2	6.001.117	43,6	6.701.332	45,8

* Elaboración propia según datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

El tratamiento conjunto al problema de exclusión social y juventud que se realizará en este estudio da una connotación especial a ambos términos. La integración social para los jóvenes no es sinónimo de estar plenamente insertado en la vida laboral, política, social o cultural, sino en transitar fluidamente desde una situación de dependencia familiar en todos esos ámbitos a una de autonomía, característica de la etapa adulta. En ese proceso de producen múltiples ingresos en situaciones, mercados, instituciones, roles experiencias afectivas, condiciones legales y culturales nuevas. En el caso de

los jóvenes, entonces, la exclusión social implica la imposibilidad de desarrollar esos tránsitos propios de la etapa juvenil, pero determinantes de la futura vida adulta. Una preparación educacional incompleta, una inserción laboral informal e inestable, una identidad formada desde la marginalidad son expresiones de exclusión propias de la etapa juvenil que tienen efectos definitivos en las posibilidades de integración social futura de los sujetos.

A su vez, en la juventud se viven experiencias que son específicas de esa etapa y que no tienen que ver con transitar a otra parte sino con el solo hecho de ser jóvenes. También en ese ámbito pueden reflejarse situaciones de exclusión social que no sólo afectan el desarrollo personal futuro sino que impiden o limitan a los excluidos la posibilidad de ser jóvenes.

De especial significación es el estudio de la exclusión social de los jóvenes en el contexto chileno de los últimos años, caracterizado por el crecimiento y modernización económicos y la transición democrática. Los cambios ocurridos podrían constituir un contexto muy favorable para mejorar los niveles de equidad social. Particularmente, podría ser un contexto óptimo para que las generaciones más jóvenes hagan su tránsito a la vida con expandidas posibilidades de integración social, tanto desde el punto de vista material como inmaterial. Este estudio pretende indagar si los cambios operados en la sociedad y economía chilena han facilitado estos cambios, y por qué.

Para abordar el tema en cuestión, en la primera parte del trabajo se analizarán tres dimensiones de la vida de los jóvenes consideradas determinantes en las posibilidades de integración o exclusión social de los jóvenes: el socio-económico, el político y el cultural.

En el primero, se analizará la situación de los jóvenes chilenos desde el punto de vista educacional y laboral, abordando materias tales como la escolaridad, la calidad de la educación, las alternativas de educación superior por una parte y, por la otra, la inserción laboral, la desocupación y la calidad del empleo. En el ámbito político, se estudiarán la participación electoral y social de los jóvenes, sus opiniones respecto de la vida política y las condiciones en que se incorporan a la ciudadanía plena. En la dimensión cultural, al concluir la primera parte, se observará el tipo de visión que impera en la sociedad respecto de la juventud, y el modo en que los jóvenes ven la sociedad y su inserción en ella.

En la segunda parte del estudio se realizará un análisis de las políticas desarrolladas por el gobierno de Chile en los últimos años para producir integración social juvenil, deteniéndose especialmente en el ámbito educacional y de la capacitación laboral.

Por último, en las conclusiones se procurará articular las principales causas de exclusión social juvenil que arrojan los antecedentes presentados en el estudio. Con base en ello se evaluará la pertinencia de las políticas implementadas y se formularán recomendaciones para mejorarla.

El trabajo ha sido realizado con base en el examen de información secundaria proveniente de los principales estudios cuantitativos y cualitativos disponibles sobre la materia.

PRIMERA PARTE

INTEGRACIÓN Y EXCLUSIÓN DE LOS JÓVENES EN CHILE

La dimensión económico-social

Durante los últimos 10 años en Chile ha habido una disminución importante de la pobreza con un impacto directo entre los jóvenes. En 1990 el 12,9% de los jóvenes era indigente y el 25,7% era pobre no indigente, mientras el año 1996 éstas cifras se habían reducido a 5,4 y 16,6% respectivamente³. Esta realidad podría dar base a un análisis muy optimista de la situación social de los jóvenes en Chile si no fuera porque junto a ella se ha consolidado una significativa desigualdad entre los sectores de mayores y menores recursos. Esto significa que, pese a la reducción de la pobreza, hay barreras que persisten en la sociedad chilena que impiden a los jóvenes más pobres acceder a las opciones de integración social y parte importante de dichas barreras se establecen a través del sistema educacional y de la inserción laboral.

La educación

Existe una convicción muy extendida de que la educación es el principal canal de integración y ascenso social en el mundo de hoy. En Chile, esta afirmación es sostenida con igual convicción desde el mundo académico y político, pasando por los medios de comunicación hasta llegar a la opinión pública. En esa misma línea, el Gobierno del Presidente Frei ha sostenido que su prioridad es la educación y ha hecho de la reforma educacional su principal iniciativa junto con la reforma judicial.

Sin embargo, al analizar la situación educacional de los jóvenes chilenos se descubre una realidad con luces y sombras: una alta y creciente escolaridad y persistencia de una fuerte desigualdad.

Escolaridad

La escolaridad promedio de los jóvenes chilenos entre 15 y 29 años es de 10.8 años de acuerdo con la última encuesta CASEN del año 1996, cifra que es seis décimas más alta que la del año 1990 (10.2). Estos niveles de escolaridad

3. Encuesta CASEN 1996.

son bastante altos comparados con los de otros países de la región y también respecto de las generaciones de mayor edad dentro del país. En efecto, los chilenos que hoy tienen entre 65 y 74 años tienen sólo 6 años de estudios promedio, lo que significa que en los últimos 50 años la escolaridad casi se ha duplicado en Chile.

A pesar de la significativa caída en los niveles de pobreza y el incremento en la escolaridad, un análisis más profundo revela que existen desigualdades significativas detrás de estas cifras puesto que entre los jóvenes de 15 a 29 años el quintil de ingresos más alto tiene un 50% más de escolaridad que el primer quintil (13,3 y 8,9 años de acuerdo con la Encuesta CASEN, 1996).

Tabla 2
Promedio de Escolaridad
Población de 15 años y más por Quintil de Ingreso 1996.
Quintil de Ingreso

Grupo de Edad.	I	II	III	IV	V	Total
15 a 24 años	9,1	10,0	10,7	11,5	12,7	10,7
25 a 34 años	8,2	9,6	10,9	12,2	14,4	10,9
35 a 44 años	7,3	8,7	9,8	11,3	13,6	10,0
45 a 54 años	5,5	6,3	7,9	9,1	12,2	8,5
55 a 64 años	4,2	4,8	6,1	7,5	10,9	6,9
65 a 74 años	3,4	4,1	5,1	6,9	9,9	6,0
75 y más	3,0	3,5	4,1	6,3	10,1	5,5

Fuente Encuesta CASEN - MIDEPLAN.

Las razones de esa desigualdad son múltiples. Por una parte, los sectores de menores recursos suelen enfrentar problemas de rendimiento escolar que desincentivan la continuación de los estudios. De hecho, en la educación media municipalizada, que agrupa al 50,9% de los estudiantes de menores ingresos, los años promedio requeridos para terminar la enseñanza media⁴ son 5,9 años, mientras que en la educación particular son solo 4,4 años⁵. Esto nos está indicando una incidencia de la repitencia más alta en el segmento de menores ingresos, y debe ser aún mayor si se consideran solo los quintiles más pobres. Es importante considerar también que para dichos sectores el continuar estudiando tiene un costo alternativo mayor respecto de la posibilidad de trabajar y aportar al hogar un ingreso más que

4. La Educación Media corresponde a los 4 últimos años de enseñanza escolar.

5. Proyecto Institucional INJUV (Instituto Nacional de la Juventud) 1999, datos correspondientes al año 1996

puede ser significativo en relación con los recursos de una familia pobre. Por último, la tercera explicación se refiere a la dificultad de acceder a la educación superior, sea por las barreras académicas que por las económicas que esta impone.

Más allá de estas desigualdades, la tendencia ha sido que la escolaridad suba en todos los sectores. Detrás de este dato, sin embargo, existen importantes diferencias que deben ser consideradas. Si se observa la tabla 2 se nota que, visto en el largo plazo, el aumento de la escolaridad ha beneficiado especialmente al quintil más pobre. De hecho, los jóvenes entre 15 y 24 años de edad tienen tres veces más años de estudio que los mayores de 74 de ese mismo quintil mientras el quintil más rico sólo ha aumentado los años de estudio en un 20% entre esas mismas cohortes. Esto se debe al sostenido aumento de la retención escolar a nivel de la enseñanza básica y media, que ha beneficiado especialmente a los quintiles de menores ingresos.

Calidad de la educación

Sin embargo, una vez lograda la alta cobertura escolar básica y media, la desigualdad comienza a expresarse de otros modos: en las diferencias de calidad de la educación y en el acceso a la educación superior. Las diferencias en la calidad de la educación escolar se pueden observar analizando los resultados del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (Tabla 3), que nos demuestran que, a pesar de las mejoras obtenidas los últimos años, sigue existiendo una gran distancia entre los colegios particulares pagados y los municipalizados.

Tabla 3
SIMCE Matemáticas Octavos años 1997.
Resultados nacionales y dependencia del establecimiento.

Dependencia	PMRC*
Municipal	59,49
Particular Subvencionados	65,37
Particular Pagado	80,86

*Puntaje medio de respuestas correctas

Asimismo, se confirma la desigualdad educacional comparando los resultados en la prueba SIMCE (Tabla 4) de acuerdo con la situación económica de las familias:

Tabla 4
Resultados en Castellano y Matemática prueba SIMCE 1996 según nivel socioeconómico.

	Nivel socioeconómico(*)			
	A	B	C	D
Matemáticas	85,06	75,51	67,67	61,15
Castellano	85,67	76,73	68,16	60,62

(*) Las categorías A, B, C, D corresponden al nivel socioeconómico, según el gasto en educación que realiza la familia, A correspondiendo al 25% superior.

Deserción escolar

Otra gran fuente de desigualdad educacional se produce por el acceso diferenciado a la educación media y superior. Los datos (Tabla 5) muestran que los niveles de cobertura de la enseñanza básica son muy altos en todos los niveles socioeconómicos. Las diferencias se producen en la enseñanza media y superior, donde las distancias son todavía significativas.

Tabla 5
Cobertura según nivel educativo y quintil de ingreso.

Nivel	I	II	III	IV	V
Preescolar.	22,3	26,8	30,0	36,8	48,4
Básica.	96,5	98,4	98,0	99,4	99,7
Media.	75,3	81,0	89,3	95,3	97,2
Superior	8,5	15,1	21,5	34,7	59,7

Fuente: Encuesta CASEN 1996.

En el caso de la enseñanza media, se calcula que todavía existe un nivel de deserción escolar en torno al 15%⁶, lo que equivale a más de 140 mil jóvenes entre 14 y 17 años que se encuentran fuera del sistema escolar. Las razones por las que interrumpen sus estudios se relacionan principalmente con problemas socio-económicos (46,75%) y con problemas de

6. Elaboración propia con base en encuesta CASEN y Boletín Estadístico del INE. Obedece a una relación entre los jóvenes de 14 a 17 años fuera del sistema escolar respecto de la población total de esas mismas edades.

rendimiento escolar (25,89%)⁷ que suelen estar aparejados con los primeros. Sin ser alto respecto de otros países, este nivel de deserción escolar es determinante en Chile respecto a la situación futura de esos jóvenes. Al ser un país de alta y creciente escolaridad, es evidente que a futuro las personas que tengan una formación escolar incompleta serán cada vez más una especie de discapacitados sociales. De hecho, un 94,5% de los jóvenes reclusos del sistema penal son desertores escolares⁸ y un 60% de los jóvenes desempleados entre 15 y 19 años también lo son⁹. Lo anterior sugiere que exista una cierta causalidad circular entre deserción y marginalidad. De hecho, la deserción viene a incorporarse como un factor más de marginalidad y vulnerabilidad que incrementa los riesgos de verse sometido a dichas situaciones.

Acceso a la educación superior

Respecto del acceso a la educación superior, efectivamente existe un cuello de botella respecto a las posibilidades educacionales de la mayoría de los jóvenes (véase tabla 6). La enseñanza superior ha tenido una expansión muy significativa en los últimos años, pero no han sido los sectores de menores recursos los que más se han beneficiado de este incremento. Según la encuesta CASEN, los jóvenes del primer quintil aumentaron su acceso a la Educación Superior de un 7 a un 8,5% entre 1990 y 1996 mientras los del quinto quintil lo hicieron de un 37,2 a un 59,7%, que es significativamente superior.

Tabla 6
Destino escolar de los jóvenes que completaron la enseñanza media según dependencias administrativas de los establecimientos*.

Destino Escolar	Dependencia Administrativa.			
	Municipalizado	Subvencionado	Pagado	Total
No estudia	72,4	65,1	39,4	65,7
Estudios Superiores	18,0	21,9	47,9	23,4
Estudios Técnicos Superiores.	9,6	13,1	12,8	10,9
Tipo de Establecimiento.	57,3	26,9	14,8	100

* 2° Encuesta Nacional de Juventud, Instituto Nacional de la Juventud.

7. Encuesta CASEN 1996

8. INJUV, "Jóvenes reclusos: realidad, derechos, mejoramiento de su situación y perspectivas de rehabilitación", 1999

9. "Desempleo juvenil: Caracterización y propuestas para la política pública", Informe para el Ministerio de Economía, noviembre 1996.

La segmentación del sistema escolar tiene también una fuerte influencia en las distintas posibilidades de sus estudiantes de llegar a la educación superior: Los datos muestran que la posibilidad de completar la educación superior está fuertemente condicionada por el tipo de establecimiento educacional de origen que, a su vez, depende directamente de la situación socioeconómica de la familia. De acuerdo con la tabla 6, quienes hicieron su ciclo escolar en el sistema municipalizado, que son la mayoría y los de menores ingresos, solo logran terminar la educación superior en un 18% de los casos, mientras los provenientes de colegios particulares pagados, que representan el 14,8% más rico, lo hacen en un 47,9 % de los casos.

Pese a estas diferencias, es necesario señalar que los estudiantes provenientes de colegios municipalizados representan más de la mitad de los universitarios debido a que son mucho más numerosos.

Otra característica relevante del sistema de educación superior chileno es la debilidad y baja cobertura de la formación técnica y profesional no universitaria, que podrían convertirse en una opción importante para muchos jóvenes que no acceden a la universidad. Según las estadísticas del Ministerio de Educación, de los 370.000 cupos que tiene el conjunto de la educación superior, 259.000 corresponden a las universidades y solo 110.000 a la educación superior técnico-profesional. Además, esta última no cuenta con acceso a recursos fiscales para créditos estudiantiles y no existe una institucionalidad de evaluación, regulación y certificación que la controle, razón por la cual su calidad y prestigio son altamente aleatorios.

Las diferencias entre quintiles son significativas, pero lo más grave es que, pese a que todos han incrementado sus posibilidades de escolaridad, las distancias entre unos y otros se han acortado sólo respecto de la enseñanza básica (8 años), mientras respecto de la media y la superior se han acrecentado (12 y 15 años). El cuadro que se presenta en los anexos (véase tabla 1 de anexo) da cuenta de modo sintético de las características excluyentes del sistema educacional chileno. Allí se puede apreciar cuáles son las posibilidades que tienen los jóvenes de los distintos quintiles de terminar su educación básica, media y superior. En síntesis, se puede señalar que desde el punto de vista educacional la situación de los jóvenes chilenos es ambivalente. Por una parte, aumenta la escolaridad y se expanden las opciones de la educación superior. Por otra parte, las diferencias internas en calidad del sistema educacional y las barreras de acceso dan lugar a procesos de exclusión que afectan claramente a los más pobres. En consecuencia, la educación abre oportunidades importantes para muchísimos jóvenes pero está lejos de ser una vía accesible para la movilidad social y, por el contrario, tiende a reproducir e incluso consolidar las desigualdades sociales de la sociedad chilena.

La inserción laboral

Actividad de los jóvenes

La inserción laboral puede ser un importante mecanismo de inclusión social ya que otorga mayor autonomía y permite a los jóvenes ampliar su ámbito de responsabilidades y participación social. Sin embargo, la información que se presenta a continuación sugiere que en definitiva los jóvenes tienen bastantes dificultades de inserción laboral, especialmente los más pobres, los menores y las mujeres. Cuando logran encontrar empleo, además, suele tratarse de empleos inestables y con una remuneración más baja. Los empleadores tienen una baja predisposición a contratar jóvenes por razones que, en gran parte, obedecen a estigmas. Se configura así un cuadro laboral bastante hostil que, junto con el panorama educacional, configura para los jóvenes más humildes una situación de exclusión socioeconómica bastante clara.

Si se observa el tipo de actividad que desarrollan los jóvenes (Tabla 7) se puede observar que trabaja un 40,1%, llegando al 52,4% en los hombres¹⁰. Sin embargo, el porcentaje de jóvenes que estudia y trabaja es muy bajo (2,7%), especialmente en los quintiles de ingreso más bajos, donde más necesidad debiera existir de combinar ambas actividades. La incidencia en Chile del trabajo part-time formal es bajísima y no existen normativas laborales ni educacionales que fomenten o faciliten la combinación de educación y trabajo. Las diferencias entre hombres y mujeres son menores en todos los quintiles en el ámbito del estudio, pero muy significativas en la inserción laboral, especialmente en el primer quintil, donde la inserción laboral de los hombres es cuatro veces la de las mujeres, y en el segundo quintil, donde la duplica ampliamente.

10. Este dato se desprende de la Encuesta CASEN 1996, pero según la 2 Encuesta de Juventud del año 1997 la cifra es sólo de un 30%. Se ha preferido ocupar el dato CASEN porque se basa en una muestra de mayor amplitud.

Tabla 7
Población de 15 a 29 años, según Quintil de ingreso,
por Sexo y Tipo de actividad (Porcentajes)

Sexo	Tipo de Actividad	Quintil de Ingreso					Total
		I	II	III	IV	V	
Hombre	Solo estudia	31,0	29,0	31,2	4,0	45,4	33,7
	Solo trabaja	45,5	56,9	57,0	56,3	44,3	52,4
	Estudia y trabaja	1,1	2,3	2,9	5,1	5,2	3,2
	Quehaceres del hogar.	2,4	1,3	0,6	0,1	0,2	1,0
	No estudia ni Trabaja	20,1	10,5	8,2	4,5	4,9	9,7
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Mujer	Solo estudia	29,1	30,5	31,9	37,2	40,8	33,3
	Solo trabaja	11,6	21,9	33,0	37,8	40,9	27,6
	Estudia y trabaja	0,3	1,0	2,0	3,4	4,8	2,1
	Quehaceres del hogar.	45,9	35,4	23,7	15,9	8,6	27,7
	No estudia ni Trabaja	13,1	11,2	9,4	5,7	4,9	9,3
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Total	Solo estudia	30,0	29,7	31,6	35,5	43,2	35,5
	Solo trabaja	27,3	39,0	45,7	47,3	42,7	40,1
	Estudia y trabaja	0,7	1,6	2,5	4,3	5,0	2,7
	Quehaceres del hogar.	25,8	18,8	11,5	7,8	4,2	14,3
	No estudia ni Trabaja	16,3	10,8	8,7	5,1	4,9	9,5
	Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

*Se excluye el servicio doméstico puertas adentro y sus dependientes.

Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996.

Hay un alto porcentaje de mujeres jóvenes que se dedican a las labores del hogar (27,7%). No obstante, las actividades predominantes varían ampliamente de acuerdo con la situación socioeconómica. Así, la incidencia de esta actividad entre las jóvenes del primer quintil se quintuplica en respecto del quinto (45,9 vs. 8,6%). Contrariamente, existe una diferencia notable de acuerdo con el quintil de origen en la cantidad de mujeres que trabajan, que sube de 11,6% en el primero a 40,9% en el quinto quintil, lo que indica las mayores posibilidades de inserción laboral que tienen las jóvenes de los quintiles de ingreso superior.

El hecho de que las mujeres jóvenes de menores recursos tengan un acceso limitado al mercado del trabajo es preocupante por varios motivos. En primer lugar, se ha demostrado en Chile que la superación de la pobreza se produce en gran medida por la posibilidad de llevar un segundo ingreso al hogar y en ello el trabajo femenino, especialmente de la madre, tiene un rol fundamental. En segundo lugar porque, tal como lo muestran los datos, la escolaridad de las mujeres es casi tan alta como la de los hombres, especialmente en los quintiles de menores ingresos, y el hecho de no

acceder al trabajo teniendo la formación para hacerlo es una pérdida para la sociedad y un motivo de frustración para estas jóvenes.

Uno de los factores que inciden en esta dificultad para acceder al mercado del trabajo es la alta frecuencia de los embarazos adolescentes entre las jóvenes de menores ingresos. Los antecedentes señalan que entre los jóvenes de clase alta, los hijos nacen en un 95% de los casos después de que la madre cumple los 24 años mientras entre los de clase baja más de la mitad de los hijos nacen cuando las madres tienen menos de 20 años¹¹.

En el caso de los hombres, llama la atención el alto número de jóvenes del primer quintil que no estudia ni trabaja (20,1%), número que es muy inferior en el quintil más alto de ingresos (4,9%). Resulta también significativo que el número de jóvenes que trabaja sea ostensiblemente más bajo que el promedio tanto en el primero como en el quinto quintil. La diferencia está en que en el quintil más rico la menor inserción laboral se debe a la mayor incidencia del estudio, mientras en el quintil más pobre, la compensación se produce con los jóvenes sin actividad, muchos de los cuales son desocupados o cesantes.

Desempleo

El índice de desempleo en Chile se había mantenido bastante bajo durante los últimos años, oscilando entre 4,5 y 7,5%¹². Sin embargo, las cifras del año 1999 han sido más altas como consecuencia del ajuste para enfrentar la crisis asiática, llegando al 9,8% en el segundo trimestre de 1999¹³.

No obstante lo anterior, el desempleo juvenil ha mantenido índices que duplican y hasta triplican los generales. Como se observa en este cuadro, esta tendencia ha sido una constante durante los últimos años (véase Tabla 8). La tendencia del desempleo juvenil es a oscilar de acuerdo con los niveles del desempleo general, manteniéndose siempre por encima en una proporción similar (véase gráfico 1 en anexo). El análisis más aceptado de este fenómeno indica que no existe un mercado laboral juvenil¹⁴, sino una participación de los jóvenes en el mercado laboral general donde son preferidos los trabajadores de mayor edad y experiencia. La pregunta que cabe hacerse es a qué obedece esta postergación de la oferta laboral de los jóvenes, particularmente en los casos en que hay oferta laboral equivalen-

11. "Desempleo juvenil: Caracterización y propuestas para la política pública", Informe para el Ministerio de Economía, noviembre 1996.

12. Todas las cifras de desempleo que se presentan en esta parte provienen de la Encuesta Nacional de Empleo que se efectúa trimestralmente en Chile. Cuando se hacen comparaciones, se hacen respecto a trimestres equivalentes de distintos años.

13. Encuesta Nacional del Empleo, marzo-mayo 1999, INE.

14. Véase Patricio Escobar, "Desempleo juvenil: una aproximación al problema", Informe anual n° 8, Programa de Economía del Trabajo, 1998

te entre jóvenes y no jóvenes. Entre las razones pueden encontrarse tres fundamentales siguiendo lo planteado por Salas¹⁵:

Tabla 8
Tasa de Desocupación Nacional y Juvenil:
1989-1997*.

Año	Trimestre Juvenil	Desocupación Nacional	Desocupación
1989	Oct-Dic1989	13,2	5,3
1991	Oct-Dic1991	12,7	5,3
1993	Oct-Dic1993	10,95	4,5
1995	Oct-Dic1995	11,5	4,7
1997	Oct-Dic1997	12,97	5,3

*Fuente: INE, Encuesta Nacional de Empleo.

Primero, se debe considerar la existencia de opiniones negativas respecto a la pertinencia de la educación formal recibida por los jóvenes. Los empleadores piensan que la formación recibida en el sistema escolar es insuficiente e inadecuada para la vida laboral, razón por la cual prefieren contratar a trabajadores que cuenten con otros elementos formativos adicionales, sea capacitación o experiencia laboral.

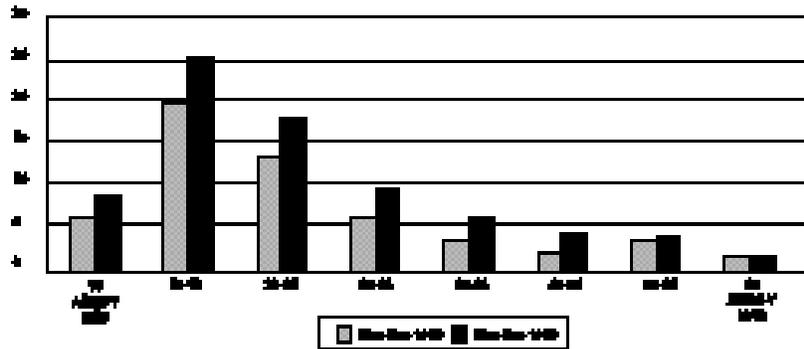
Segundo, se producen problemas de certificación e información imperfecta de la situación educativa y de capacitación de los jóvenes. A pesar de haber un mayor acceso a la educación media, no toda es considerada por los empleadores de la misma calidad. Similarmente, en el caso de la formación técnica y capacitación laboral, cada vez es menos claro el valor agregado de cada uno de estos títulos que muchas veces no cuentan con certificación oficial (o si la cuentan no son igualmente valorados en el mercado) por lo que se produce una situación de desconfianza generalizada respecto de la utilidad y pertinencia de estos.

Por último, tal como lo veremos en el capítulo dedicado a la dimensión cultural de la exclusión juvenil, la sociedad chilena en general y los empleadores en particular tienen una opinión prejuiciada respecto de la juventud y, particularmente, respecto de los jóvenes populares, que hace que prefieran la oferta laboral de otros grupos sociales y segmentos étnicos.

Al observar los índices de desocupación de acuerdo con los grupos de edad puede notarse que estos se incrementan en relación directa con la juventud de la población (véase gráfico 1).

15. Julio Salas, "Pertinencia y coordinación de la acción gubernamental dirigida a la integración productiva de los jóvenes", 1999

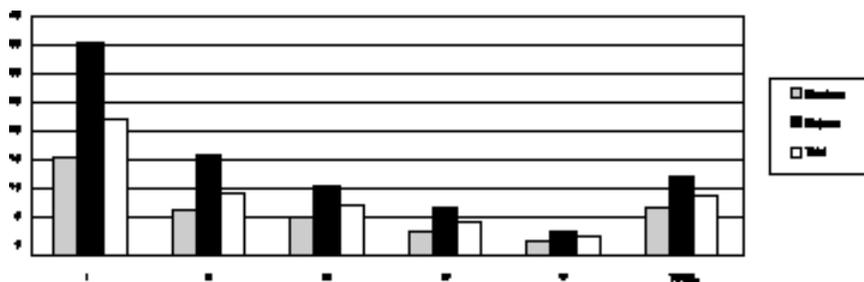
Gráfico 1
Comparación de tasas de desocupación según grupos de edad
Trimestre Noviembre - Enero 1998/1999*



* Elaboración propia con base en Encuesta Nacional de Empleo

En este mismo gráfico puede observarse que en el último año ha habido un incremento sustantivo del desempleo. Datos posteriores, provenientes de la Encuesta Nacional de Empleo de abril de 1999, muestran que el desempleo juvenil llegaba a 20,4% en el tramo de 15 a 19 años, mientras el año anterior en la misma fecha era de 15,9%. Específicamente, es preocupante la forma en que la desocupación juvenil afecta a los sectores de menores ingresos, muy por encima de los índices generales.

Gráfico 2
Tasa de desocupación de la población de 15 a 29 años
según quintil de ingreso*



*Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996; Elaboración de Salas, Julio. "Pertinencia y coordinación de la acción gubernamental dirigida a la integración productiva de los jóvenes".

Aquí puede observarse que los jóvenes de los quintiles más bajos y las mujeres sufren la desocupación con una intensidad mucho mayor que el resto. El año 96, en el primer quintil, el desempleo llegaba a un 25%, y

hasta un 40% en el caso de las mujeres, lo cual constituye un cuadro muy distinto del que muestran los datos generales. Comparando los números se descubre que las mujeres tienen el doble de desempleo que los hombres en casi todos los quintiles, y que el quintil más pobre lo quintuplica respecto del más rico. Esto implica que el desempleo está reflejando y quizás potenciando las diferencias de oportunidades que hemos notado en otros ámbitos.

Al analizar la composición de los jóvenes desocupados se descubre que la mayoría de ellos tiene escolaridad incompleta. Según datos de 1996¹⁶, en el segmento de 15 a 19 años el 61% no ha terminado la educación media y se encuentra fuera del sistema educacional, y en el segmento de 20 a 24 años el 43% está en esa misma condición. Considerando que los niveles más altos de desempleo se producen en el segmento de menor edad, puede afirmarse hay una alta relación entre escolaridad incompleta y problemas de inserción laboral, relación que no ha sido tratada adecuadamente a través de políticas públicas específicas.

Calidad del empleo

En relación con la calidad del empleo, hay que señalar que en el caso de Chile, este es un tema con tanta o más incidencia que el desempleo en el fenómeno de la exclusión social. En efecto, en el pasado se podía hablar de una gran coincidencia entre exclusión social y pobreza, por una parte, y falta de empleo por la otra. Últimamente, en cambio, de las personas consideradas como pobres el año 96, más de un 80% tenía empleo¹⁷, lo cual estaría significando que la integración social ya no depende tanto del acceso al empleo como de la calidad de este.

Desde esa perspectiva, la situación de los jóvenes empleados es desfavorable puesto que sus condiciones laborales son peores que las de los demás trabajadores.

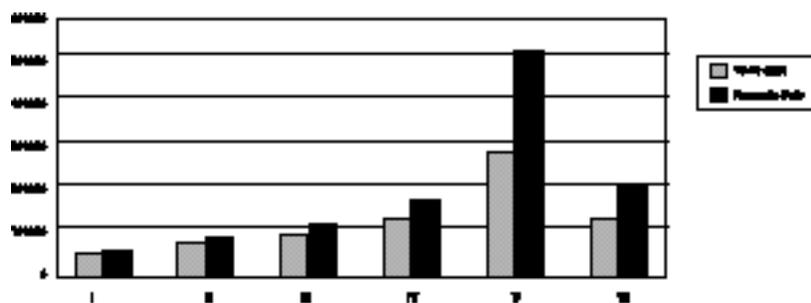
El vínculo laboral de los jóvenes suele ser más débil que el del resto de la población, particularmente en el tramo de menor edad y en el estrato socioeconómico más bajo (véase gráfico 3). En este último caso, los empleos a plazo fijo, sin contrato o autónomos, que son los más precarios, suman más del 60% del empleo total del segmento¹⁸.

16. "Desempleo juvenil: Caracterización y propuestas para la política pública", Informe para el Ministerio de Economía, noviembre 1996.

17. Encuesta CASEN 1996.

18. 2° Encuesta Nacional de Juventud.

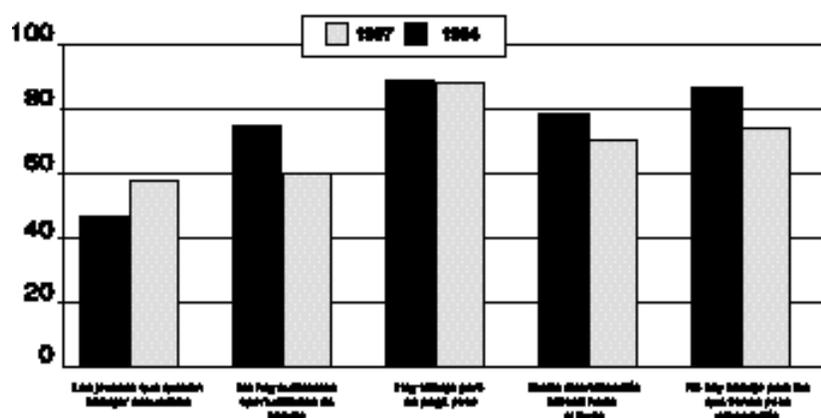
Gráfico 3
Relación de trabajo en el actual empleo,
Jóvenes v/s Población Total



*Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996; Elaboración de Salas, Julio. "Pertinencia y coordinación de la acción gubernamental dirigida a la integración productiva de los jóvenes".

Respecto de las remuneraciones del empleo juvenil (véase gráfico 4) hay que señalar que en todos los quintiles estas son inferiores a las del empleo general. La distancia, sin embargo, es significativamente mayor en el quintil de mayores ingresos, porque hay mayores posibilidades de ir mejorando los ingresos a medida que se acumulan años de trabajo, mientras en el quintil más pobre los empleos tienden a tener un techo de remuneraciones más bajo.

Gráfico 4
Ingreso promedio por quintil de ingreso, 1996

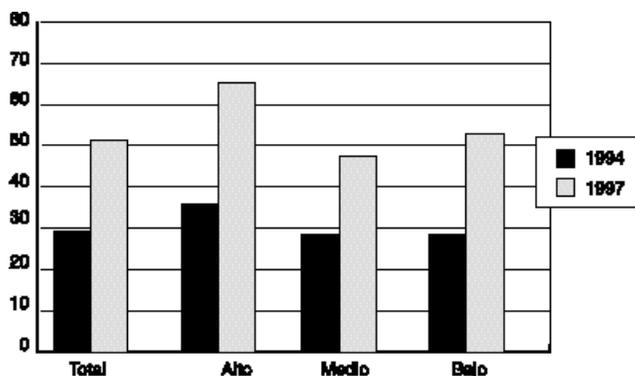


*Fuente: MIDEPLAN, Encuesta CASEN 1996; Elaboración de Salas, Julio. "Pertinencia y coordinación de la acción gubernamental dirigida a la integración productiva de los jóvenes".

Este bajo techo de ingresos que afecta al quintil más pobre produce un bajo incentivo a aceptar un trabajo estable entre los jóvenes de menos recursos, puesto que dicho empleo no es visto como el inicio de una camino de ascenso laboral. Por el contrario, los jóvenes observan que sus padres, después de años de trabajo, perciben un ingreso tan bajo como el que reciben ellos al iniciar su vida laboral.

La Segunda Encuesta Nacional de Juventud de 1997 indagó acerca de las opiniones de los jóvenes respecto de sus posibilidades laborales y sus respuestas están reproducidas en el gráfico 5. Un 89% sostuvo que hay trabajo pero se paga poco, porcentaje casi idéntico al de 3 años antes. Aumentó considerablemente, en cambio, el número de jóvenes que piensa que hay trabajo para los que tienen preparación (de un 74,4 a una 86,4%). Esto revela que los jóvenes, a pesar de las limitantes que enfrentan para entrar al mercado del trabajo, creen que las oportunidades laborales con el nivel educacional aumentan. También hay un incremento entre los que piensan que existe discriminación laboral hacia el joven y los que creen que no hay suficientes oportunidades de trabajo.

Gráfico 5
Jóvenes que opinan acerca de sus oportunidades laborales



Fuente: Primera y segunda encuesta Nacional de la Juventud.

La dimensión política

Hace diez años desde que se inició en Chile el proceso de recuperación democrática, los jóvenes fueron un actor importante del movimiento opositor a la dictadura militar y ello se expresó en el reconocimiento de las organizaciones y dirigentes juveniles como parte integrante de la elite política. Sin embargo, paradójicamente, la participación política de los jóvenes,

que contribuyeron significativamente al retorno a la democracia, ha ido creciendo en este periodo.

En los años 80 existía en Chile un régimen autoritario y todas las libertades públicas estaban suspendidas o severamente limitadas. En ese contexto, el ejercicio de los derechos civiles y las posibilidades de participación política eran casi nulas para todos los sectores sociales, incluidos los jóvenes. Sin embargo, dentro de ese contexto de restricciones, la juventud era más influyente en la vida política del país que la juventud de hoy. Su participación se canalizaba fundamentalmente a través de organizaciones estudiantiles y políticas, aunque también existían organizaciones poblacionales que agrupaban principalmente a los jóvenes de los barrios pobres de las ciudades.

Más allá de las instancias formales, los jóvenes participaron activamente en el movimiento opositor de los años 80, en sus manifestaciones e iniciativas, y fueron una pieza clave en la organización, el control electoral y el resultado final del plebiscito de 1988, donde se decidió poner fin al gobierno de Augusto Pinochet e iniciar la democratización del país. Puede decirse, entonces, que, a pesar de que los jóvenes vivían con sus derechos políticos conculcados y no tenían ninguna opción de participar en los procesos decisionales que les afectaban, sí eran un actor político relevante, con capacidad de hacerse escuchar y de influir en el curso de los acontecimientos de la época.

Transcurrida una década la situación de hoy es bastante distinta. A pesar del mejoramiento sustantivo en el respeto de los derechos políticos y en la vigencia de las instituciones democráticas, la condición relativa de los jóvenes es de menor influencia en la vida política del país. En parte, esto se debe a sus propias opciones e intereses, como también a las limitadas posibilidades de participación real que se les ofrecen. La baja participación política se produce por igual en todos los estratos socioeconómicos, pero tiene un efecto más negativo respecto de los jóvenes de menores recursos puesto que estos no cuentan con otros medios para hacerse oír por el resto de la sociedad.

Inscripción y participación electoral

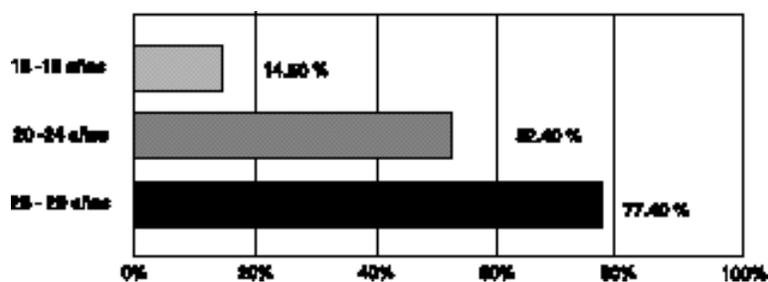
En democracia, el vehículo de participación política más común es el derecho voto. El sistema electoral chileno establece que todos los mayores de 18 años tienen derecho a ejercerlo, pero con el requisito de estar inscritos en los registros electorales. Cuando se abrieron los registros electorales con motivo del plebiscito de 1988 se inscribieron en ellos un 96% de los jóvenes. En 1999, en cambio, está inscrito menos del 55%.

Tabla 9
Población Juvenil, Población Inscrita y Población
No-Inscrita . 1989/1993/1997.
(Totales Y Porcentajes)

Tramos	1989		1993		1997	
	Total	%	Total	%	Total	%
Población 18 - 29 años	2.821.314	100	2.954.452	100	2.924.429	100
Población Inscrita de 18 a 29	2.719.957	96,40	2.310.818	78,21	1.605.011	54,88
Población No Inscrita de 18 a 29	101.357	3,60	643.634	21,79	1.319.418	45,22

Los datos de esta tabla revelan que durante los últimos 10 años el interés de los jóvenes por inscribirse en los registros electorales y participar en los procesos electorales ha ido decreciendo de manera sostenida y acelerada. Esta tendencia se aprecia claramente observando los datos de inscripción por tramos de edad que muestran que en el tramo de los más jóvenes, de 18 y 19 años, menos del 15%¹⁹ estaba inscrito en 1997.

Gráfico 6
Porcentaje de jóvenes en los Registros Electorales*



* 2° Encuesta Nacional de la Juventud

19. Proyecto Institucional INJUV.

Las características del sistema de registro electoral chileno explican cómo se ha llegado a esta baja inscripción electoral. Este se basa en una peculiar combinación entre la inscripción electoral voluntaria de los ciudadanos y la obligatoriedad del voto para los inscritos. Es decir, el que se inscribe está obligado a votar en todas las elecciones regulares y no tiene la opción de desinscribirse. Por otra parte, el que no se inscribe queda libre de esta obligación; sin embargo, no puede ejercer su derecho a voto. En este sistema, los adultos que ya están inscritos en los registros electorales están obligados a votar. Los jóvenes, en cambio, al no estar aún inscritos quedan desligados de la obligación cívica.

Las razones que llevan a los jóvenes a no inscribirse son múltiples, pero entre ellas tiene un peso importante el carácter poco amigable del sistema de inscripción electoral, que desincentiva y dificulta la inscripción juvenil. A modo ilustrativo, basta mencionar que el funcionamiento ordinario de los registros se limita a una semana al mes entre las 9 y las 12 m, horario que es prácticamente incompatible con la actividad laboral o de estudio que realiza la mayoría de los jóvenes. Además, los registros se cierran 4 meses antes de las elecciones, lo que constituye una excesiva anticipación puesto que es precisamente durante esos últimos cuatro meses cuando aumenta el interés por la inscripción. Finalmente, no se contempla ninguna forma de inscripción móvil que permita acercarse a los lugares de afluencia de jóvenes, mientras en otro tipo de trámites se dan esas facilidades desde hace tiempo (por ejemplo, Registro Civil y Cantones Móviles para efectos del Servicio Militar Obligatorio). En definitiva, el sistema no facilita la inscripción y eso se refleja claramente en los datos disponibles, que muestran una escuálida inscripción electoral de los jóvenes.

La relación con la política

La baja participación de los jóvenes no se debe solamente a las dificultades del trámite de inscripción. De hecho, también entre los jóvenes inscritos ha bajado la participación electoral a través de la abstención y el voto nulo. Lo que hay en el fondo es un distanciamiento de los jóvenes respecto de la vida política del país.

En el segmento de 18 a 24 años más de la mitad de los jóvenes sostiene que nunca habla de política y se declara poco o nada interesado en ella. Asimismo, un 34,4 % dice que la política le produce aburrimiento, un 37,8% indiferencia y un 39% desconfianza. Un 68% afirma estar no muy satisfecho o nada satisfecho con la democracia y un 88,8% cree que quedan cosas por hacer para que haya verdaderamente democracia²⁰. Por último, como se

20. Latinobarómetro 1996.

aprecia del próximo cuadro, la confianza de los jóvenes en los políticos y parlamentarios es la más baja entre una lista de instituciones relevantes de la vida pública y ha tendido a disminuir en los últimos años.

Sin embargo, la distancia, la insatisfacción y la desconfianza respecto de la política no son actitudes exclusivas de los jóvenes, sino prácticamente idénticas a las del resto de la población, tal como lo demuestra diversos estudios como el Latinobarómetro, el Estudio Mundial de Valores y las encuestas CERC.

Pueden encontrarse diversas explicaciones de este distanciamiento, partiendo por la transición política inconclusa y lo insuficiente de la democracia que se ha logrado construir en Chile. Otra de las causas es la pérdida de centralidad de la política en la vida de los ciudadanos, no solo respecto de los jóvenes. El Estado ya no es el ente principal en la asignación de bienes y servicios ni los partidos son los únicos mediadores de los distintos intereses de la sociedad. Esto ocasiona un mayor desinterés en la actividad política, que en el caso de los jóvenes se traduce en una marginación electoral significativa comparada a la población general.

Respecto del tema, una reciente investigación de Garretón y Villanueva²¹ concluye que la baja inscripción entre los jóvenes no refleja una actitud anti-sistema ni un radicalismo crítico respecto del modelo de sociedad imperante. Por el contrario, los jóvenes tienen aspiraciones funcionales al sistema que se traducen en lograr una buena inserción social expresada en poder estudiar, conseguir un buen empleo, formar una familia. Lo que hay, en cambio, es la percepción de que la sociedad es poco acogedora y facilitadora respecto de las aspiraciones de integración de los jóvenes. La crítica no es tanto al modelo de desarrollo como a la imposibilidad de participar de él. Es decir, los jóvenes, en particular los de sectores de menores ingresos, desearían participar plenamente de los beneficios que están disponibles, pero a los cuales no tienen acceso ya que por múltiples razones quedan excluidos.

El mismo estudio confirma lo que aquí se ha dicho en cuanto a que la insatisfacción con la política no es privativa de los jóvenes sino que corresponde a una tendencia general de la sociedad. Lo que es peculiar de los jóvenes es su baja socialización política y cultura cívica. Hay que recordar que Chile pasó por más de 15 años de autoritarismo en que la política pasó a ser una actividad prohibida y esto, a diez años de la recuperación democrática, continúa presente en la sociedad chilena. La formación cívica de nivel escolar es prácticamente inexistente y, al interior de la familia, la política constituye uno de los temas en que, según los jóvenes, existe menor

21. Garretón Manuel Antonio y Villanueva Tamara, "Política y jóvenes en Chile: Una reformulación", Fundación Friedrich Ebert, 1999, Santiago.

acuerdo entre padres e hijos²², lo que estaría demostrando que la familia no está siendo un lugar efectivo para la socialización política de la juventud.

De todos estos antecedentes, el estudio citado concluye que hay en curso “un cambio estructural e institucional en la sociedad y la política y en el paradigma de la juventud”²³. La política tendría un rol menos totalizante y, en el caso particular de Chile, estaría todavía limitada por una democracia insuficiente. A su vez, los jóvenes ya no serían un actor colectivo, uniforme y organizado, sino un grupo diverso y segmentado. Como resultado, habría un desencuentro de fondo entre ambos.

La experiencia y expectativas de los jóvenes respecto de la política son distintas y no se ven reflejadas en las prácticas y lenguajes que dominan dicha actividad. Mientras la política siga siendo impermeable a los códigos culturales y las nuevas condiciones de la sociedad chilena, continuará siendo una actividad con poco sentido para la juventud. El problema es que, a causa de la baja participación juvenil, existe también una baja capacidad de las nuevas generaciones de influir en la vida política del país y, consecuentemente, se produce un creciente alejamiento entre ambas.

Podría continuarse largamente el análisis de este fenómeno, pero para los efectos de lo que aquí nos interesa es más importante entender qué efectos ocasiona este fenómeno en la posibilidad de los jóvenes de influir en las decisiones que los afectan y en las definiciones relativas a las políticas públicas relacionadas con ellos. Lo primero que hay que constatar es que hay una subrepresentación de los jóvenes en el cuerpo electoral tal como se observa en la tabla 10. En efecto, hoy hay un 1 joven por cada 5 electores mientras en 1988 había 1 por cada 3, todo esto habiendo ocurrido una baja variación de la proporción de jóvenes en la población (entre 1989 y 1997 han disminuido de un 35,6 a un 30,4% de la población).

Esta subrepresentación juvenil produce una distorsión significativa del padrón electoral porque lo envejece artificialmente. Sin lugar a dudas, esto afecta el grado de prioridad y el tipo de tratamiento de los problemas que interesan a los jóvenes. De hecho, para los políticos es cada vez menos rentable electoralmente atender las preocupaciones juveniles, lo que cierra un círculo vicioso en el cual la falta de interés lleva a la poca participación y por tanto a la no inscripción lo que a la significa que los jóvenes y sus preocupaciones sean poco rentables para la política tradicional.

Además de la subrepresentación electoral, los jóvenes no logran influir en la vida política del país por las peculiaridades e insuficiencias de la democracia chilena. Por una parte, existen todavía restricciones para una democracia plena, como la persistencia de senadores designados y la excesiva presencia militar en la institucionalidad vigente. Esto ocasiona que las

22. Segunda Encuesta Nacional de Juventud, véase también próximo capítulo.

23. Pag. 70

mayorías electorales no vean reflejadas sus opciones en la composición del parlamento ni en la posibilidad del gobierno de realizar las reformas que se propone. Si bien esta realidad afecta a toda la sociedad, los jóvenes de los 90 son escépticos buscan opciones claras y relaciones directas, no se sienten convocados a participar de un proceso democrático que tiene esas restricciones y limitantes, y que no responde en forma efectiva a sus problemas.

Tabla 10
Evolución de la confianza en instituciones o personajes públicos,
según sexo, edad y nivel socioeconómico
(Encuesta Nacional de la Juventud 1994 -1997)

Encuesta									
Instituciones/personajes públicos	Tramos de Edad			Sexo		Nivel Socio-económico			Total
	15-19	20-24	25-29	Hombre	Mujer	Alto	Medio	Bajo	
Iglesia									
1994	81.0	75.6	85.9	81.6	79.5	80.8	77.9	81.1	80.5
1997	84.0	71.2	86.9	85.1	83.9	83.3	93.8	83.4	83.1
Medios de Comun.									
1994	75.0	71.0	79.0	75.0	76.0	73.3	74.5	75.0	75.0
1997	83.0	80.0	79.0	82.0	82.0	80.0	83.0	86.0	76.0
FF.AA y Policiales									
1994	70.0	61.1	73.0	71.0	66.0	63.3	77.2	69.4	61.7
1997	70.0	67.3	71.7	72.4	72.3	64.4	84.1	72.0	65.0
Gobierno									
1994	59.0	57.3	60.0	54.1	61.6	60.1	72.0	60.9	53.2
1997	52.0	52.2	51.6	48.0	57.8	49.8	69.6	51.8	48.9
Alcalde de la comuna									
1994	58.0	54.8	60.7	56.2	58.2	58.8	75.9	59.9	51.8
1997	52.0	50.6	52.4	55.2	47.5	51.7	61.0	52.9	48.5
Empresarios									
1994	47.0	46.4	48.1	46.3	49.0	46.3	66.3	50.7	39.6
1997	56.0	56.7	54.3	58.0	57.5	51.1	69.6	56.8	51.7
Sindicatos									
1994	45.4	47.3	43.5	40.1	47.9	48.5	48.0	48.0	41.9
1997	44.4	44.7	44.1	37.8	49.5	46.0	51.6	45.4	42.3
Parlamentarios									
1994	41.5	38.7	44.3	40.3	45.6	38.7	54.3	42.8	37.3
1997	32.4	34.5	30.4	32.3	30.7	34.3	45.6	36.1	26.6
Partidos Políticos									
1994	30.5	29.7	31.3	31.0	31.9	28.5	44.3	30.4	27.7
1997	26.5	27.4	25.5	26.9	24.6	27.8	33.3	28.0	23.8

Tabla 11
Proporción de jóvenes inscritos según población
inscrita en los registros electorales*

Tramos	1989	1993	1997
18 - 29 años	35,99.%	28,58%	19,89%
30 -39 años	2,62%	25,66%	27,90%
40 - 49 años	16,15%	17,70%	20,56%
50 - 59 años	11,74%	12,28%	14,11%
60 - 69 años	8,08%	9,10%	9,86%
70 años y más	5,42%	6,68%	7,98%

*Elaboración propia con base en datos del INE y del Servicio Electoral

Por otra parte, el clima político de la transición ha estado marcado por la búsqueda de consensos entre los distintos sectores, eludiendo los temas más conflictivos. Así, se ha aceptado el ordenamiento constitucional heredado de Pinochet y no se han esclarecido a fondo las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante su gobierno. Esto ha respondido a la necesidad de estabilidad y entendimiento de la generación que vivió la crisis política de los 70 y las consecuencias del golpe militar, pero resulta difícil de aceptar para los más jóvenes. Para ellos, se aprecia una uniformidad de discursos y estilos entre los distintos sectores políticos, y se pierden los elementos valóricos y de identidad en relación con estos.

La participación social de los jóvenes

Más allá de la relación con la vida política del país, interesa ver las formas de organización y participación que se dan los jóvenes respecto de sus propios intereses.

En total, un 52,3%²⁴ de los jóvenes menores de 25 años participa en algún tipo de organización, porcentaje levemente superior al que se presenta entre los adultos. Esto desmiente la idea altamente difundida de que los jóvenes son apáticos y desinteresados en los asuntos públicos. El tipo de organización preferido no coincide, sin embargo, de las clásicas organizaciones juveniles que fueron fuertes en el pasado. De hecho, las secciones juveniles de los partidos políticos han perdido la relevancia y la convocatoria de una época, y las organizaciones estudiantiles, que aún mantienen cierta vitalidad, han enfatizado su carácter gremial, sin alcanzar (o buscar) la convocatoria y el liderazgo nacional que tuvieron una época.

24. Latinobarómetro 1996.

Han ganado terreno, en cambio, otro tipo de organizaciones. Se trata de organizaciones de menor tamaño y menos institucionalizadas, centradas en áreas de interés como el deporte, la música, la solidaridad o la religión. Durante 1998 hubo dos eventos de masiva convocatoria juvenil que demostraron que hay un amplio interés en participar por parte de las nuevas generaciones. Se trató del Encuentro Continental de Jóvenes Católicos y del Jamboree Mundial de Jóvenes Boy Scout. Este formato de participación juvenil es totalmente distinto del que existía hace 10 ó 20 años, pero sus temáticas son de contenido netamente social, aunque no político partidista. Asimismo, año a año se produce un alto interés por participar en las actividades solidarias que organizan las federaciones estudiantiles, la Iglesia y otros organismos privados. Lo mismo sucede con las postulaciones para prestar el Servicio País, una especie de servicios civil solidario para los recién egresados de carreras universitarias.

Sin embargo, en todos estos casos se trata de una participación dirigida a objetivos específicos o, incluso, a actividades puntuales. Los jóvenes se sienten identificados con una tarea o un tema de interés, pero no con una organización juvenil que presuma representarlos de un modo más amplio. Más aún, se podría decir que en alguna medida son actividades “aprobadas” por los adultos y que no cuestionan necesariamente el orden establecido.

Las organizaciones de este tipo no tienen un origen político, pero se ven confrontadas cotidianamente con ese mundo sea por las temáticas a que se dedican, sea por su necesidad de recursos y apoyo institucional. No tienen con la política un encuentro feliz por la mutua desconfianza y desconocimiento que existe entre ambos mundos. Las organizaciones gubernamentales y locales, los partidos y los parlamentarios no saben lidiar con organizaciones de este tipo, no entienden su informalidad y no respetan, realmente, su autonomía. Es demasiado fuerte todavía el peso de la tradición, que indicaba que las organizaciones sociales eran funcionales a los partidos.

Las organizaciones juveniles, por su parte, por su misma informalidad, no logran acumular experiencia y destreza para tratar con el mundo político e institucional y se tropiezan una y otra vez con los mismos obstáculos: su dificultad para presentar proyectos, la renuencia de las autoridades a entregarles espacios por temor al uso que puedan darles, el reclamo de los vecinos respecto de sus actividades, etc.

Entre los jóvenes más pobres, la organización toma formas aún más precarias e informales. Se agrupan en tono a la concurrencia a una esquina o a una plaza en ciertos horarios, o por la afinidad en los gustos musicales²⁵.

En esos espacios comparten experiencias, crean lazos de amistad y pasan el abundante tiempo libre (recordemos que en el primer quintil hay un

25. Véase Cottet Pablo y otros, “La generación de los descuentos”, y Barril Claudia y otros, “Nuevas modalidades de agrupamiento juvenil”.

20% de los jóvenes hombres que declaran no estudiar ni trabajar). Ese tipo de asociación no solo es desconocida por la institucionalidad política, sino que además existe respecto de ella una fuerte estigmatización por vincularse al consumo de droga y a la formación de pandillas.

En resumen, la baja participación social está dada por una combinación entre la debilidad de las formas de organización juvenil y la poca acogida que les presta el mundo político y la sociedad en general. Los canales institucionales del Estado y la política no son percibidos por los jóvenes como oportunidades para plantear sus inquietudes y buscar solución a sus problemas, no son considerados, en el fondo, como posibilidades de participación, sino como reglas de un juego hecho para otros y jugado por otros, sea los políticos, sea los mayores.

Tenemos, de consecuencia, una juventud con baja participación electoral y con escasa interlocución con el mundo político y un Estado que no ha logrado desarrollar una política coherente y sólida respecto de ellos. Dicho de otro modo, la sociedad chilena no abre muchas oportunidades de participación política a los jóvenes (tiene una democracia restrictiva, un sistema electoral poco amistoso y entrega poco reconocimiento a las organizaciones juveniles) y las pocas que ofrece son rechazadas por estos (baja inscripción electoral, rechazo de la política, poca credibilidad de las instituciones interlocutoras de los jóvenes como las juventudes políticas o el Instituto Nacional de la Juventud).

La dimensión cultural

Para abordar el problema de la exclusión social de los jóvenes desde el punto de vista cultural, podrían adoptarse diferentes caminos. En este trabajo la entenderemos como consecuencia de los patrones valóricos y las imágenes sociales de la sociedad, que sitúan a la juventud en una posición determinada respecto del resto de la comunidad. Es decir, observaremos el modo en que la sociedad chilena (la opinión pública, los medios de comunicación, el discurso político) ve y trata a los jóvenes, y analizaremos si ello favorece su integración o genera exclusión. En segundo lugar, se analizarán los patrones culturales de los jóvenes para terminar cuestionando la existencia de una identidad juvenil en el Chile de hoy.

¿Cómo ve la sociedad chilena a los jóvenes?

Lo primero puede decirse en esta dimensión es que la imagen social de los jóvenes ha cambiado profundamente. Hace 10 años atrás el estereotipo juvenil era el estudiante comprometido con ideales y luchando por un mundo mejor. Esta visión obedecía a una historia marcada de imágenes

positivas de la juventud dentro de una sociedad que se presumía integrada y que pasaba por momentos difíciles debido a la dictadura militar.

La visión de hoy, en cambio, es una sociedad que se siente exitosa y se sabe poco integrada, encasilla a los jóvenes entre dos imágenes contrapuestas, una negativa y otra positiva. La primera los define como indiferentes y frívolos y los relaciona fuertemente con males sociales como la droga, la violencia e incluso la delincuencia. En efecto, las principales noticias ligadas a los jóvenes dicen relación con la participación en pandillas y la violencia en los estadios que involucran a muchachos a menudo drogadictos. Desde el punto de vista de su participación social, lejos de ser los activos y solidarios luchadores por la democracia de hace una década, hoy se comenta su abstención electoral, su escepticismo y su distancia de la política asimilando todo esto con desinterés y distancia respecto de los problemas públicos.

Al mismo tiempo, sin embargo, existe una segunda imagen optimista que expresa una especie de veneración de la juventud. Desde esta visión los jóvenes encarnan el éxito, la belleza y la modernidad a la que todos aspiran. A diferencia de la imagen negativa, que tiene asidero en la crónica noticiosa y en la imagen política de Chile, esta se basa en la publicidad y en la visión económica del país.

La conjunción de estas visiones polares deja un estrecho margen de maniobra a la mayoría de los jóvenes que no se ven reconocidos por la sociedad en su identidad y sus inquietudes en ninguna de las dos.

Para los jóvenes más pobres, en cambio, es muy claro que ellos representan el lado oscuro de la moneda y se sienten estigmatizados y mal vistos por el resto. Esos jóvenes marginados del éxito económico, además de no acceder a las oportunidades laborales y educativas, saben que son percibidos como peligrosos por la sociedad.

Tal como señala Touraine²⁶, pareciera que esta doble imagen de la juventud es el reflejo de la percepción que la sociedad chilena tiene de sí misma y de su porvenir: un país que logra una transición política ordenada, se moderniza y progresa económicamente a la vez que se debe resignar a una democracia incompleta y a una gran desigualdad social. Eso genera que la extensa clase media que empieza a beneficiarse del crecimiento económico vea con temor ese sector pobre que amenaza la imagen del éxito y en la cual teme caer en cualquier momento. Los jóvenes que son parte de esos sectores más humildes despiertan una particular reticencia porque están visibles en las calles y porque pesa sobre ellos esa imagen comunicacional negativa que antes describíamos. Esos jóvenes son particularmente sensibles a ese rechazo, entienden que la sociedad no los quiere y sienten, a la vez, que no le deben nada a esa comunidad que los segrega.

26. Alain Touraine, "Juventud y Democracia en Chile", Revista Última Década, año 6 n° 8, 1998.

Los jóvenes de escasos recursos no solo cargan con la imagen de peligrosos, sino también con la de fracasados. Los últimos 10 años de alto y sostenido crecimiento económico han generado una imagen de éxito del país de la cual todos quieren participar. En una sociedad así, hay valores y normas que definen claramente al límite entre los que avanzan y los que no, y dicen relación con la situación económica de las personas. A diferencia del Chile previo al gobierno militar, donde la austeridad era una norma general y existían posibilidades de ascenso y prestigio social no dependientes del dinero (la educación gratuita, el empleo público, la participación en política o en organizaciones sociales), hoy es muy claro que el que no logra una buena situación económica es un fracasado antes el resto de la sociedad. Los jóvenes de clase media viven en ese temor y los pobres, por su parte, se sienten condenados a esa condición porque las puertas para avanzar, educación y trabajo de calidad, les son poco accesibles.

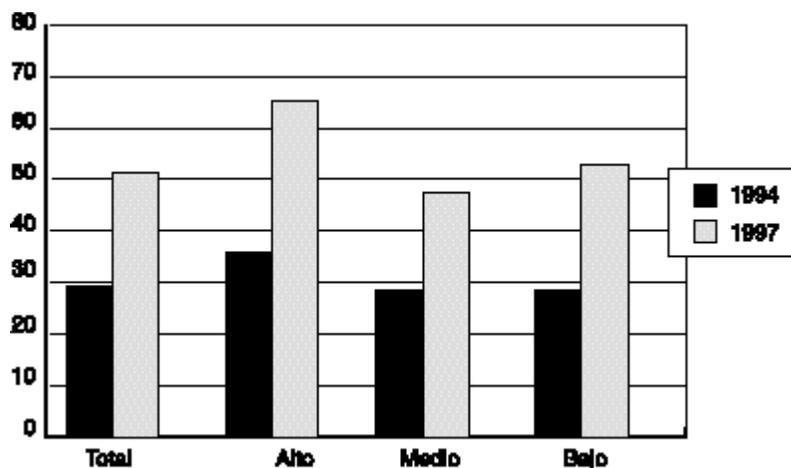
Dispersión de la identidad y cultura juveniles

Años atrás, tenía amplia aceptación el análisis que planteaba que la juventud chilena, particularmente la de menores recursos, estaba sometida a un proceso de desintegración cultural y a la aparición de conductas anómicas²⁷. Según ese análisis, los jóvenes no compartían los patrones culturales de la sociedad, pero tampoco eran capaces de contestarlos con una visión alternativa. Por eso se hablaba de actitudes anómicas y de conductas anti-sociales más que revolucionarias.

Hoy, en cambio, la mayor parte de la literatura sobre el tema comparte que los jóvenes chilenos, incluso los más pobres, no son ajenos a las orientaciones culturales y valores que ordenan a la sociedad chilena. En todas las encuestas de opinión, incluso las realizadas entre jóvenes marginales que participan en las barras futbolísticas, ante la pregunta de cuál es la principal aspiración la mayoría de los jóvenes responde estudiar o encontrar un buen empleo. La aspiración de los jóvenes es la integración social, es la posibilidad de participar del desarrollo económico y la modernización del país, de ser incorporados, de tener un lugar en la sociedad, y para lograrlo reconocen como principal camino la educación (véase gráfico 7).

27. Véase Cuadernillo Temático "Sociabilidad y Cultura Juvenil", del Instituto Nacional de la Juventud, 1998.

Gráfico 7
Evolución del porcentaje de jóvenes que considera la educación el factor principal para alcanzar el éxito (1994 -1997)*



* Segunda Encuesta Nacional de Juventud.

Según esos datos, correspondientes a la Segunda Encuesta Nacional de Juventud, los jóvenes consideran crecientemente que el estudio es la vía principal para surgir u obtener éxito en la vida, aumentando desde el 29 al 52% entre 1993 y 1997. Esto revela una importante adhesión al modelo de desarrollo que contempla la educación como principal canal de ascenso social, tanto en las políticas implementadas como en el discurso de todos los personajes relevantes del sistema (autoridades, políticos, empresarios, Iglesia).

Otros datos muestran que los jóvenes no viven grandes conflictos generacionales respecto de sus padres y, de consecuencia, respecto del mundo adulto en general. Aquí se observa un alto grado de acuerdo en casi todas las materias (véase Tabla 12).

Tabla 12
Porcentaje de acuerdo de jóvenes con sus padres
(Encuesta Nacional de la Juventud 1994 -1997)

Aspectos	Encuesta	Total	Sexo		Tramos de Edad			Nivel Socioeconómico		
			Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	Alto	Medio	Bajo
Planes y Proyecto										
Futuros	1994	77.8	78.8	76.8	81.8	79.4	72.4	84.9	79.2	74.7
	1997	76.2	75.2	77.1	80.8	82.2	65.7	80.8	80.6	71.1
Permisos en General										
	1994	73.8	79.9	67.4	70.3	78.6	71.8	80.0	76.3	69.7
	1997	72.6	77.4	68.1	67.8	80.3	69.9	69.9	73.0	72.7
Diversión y empleo del tiempo libre										
	1994	67.4	67.6	67.1	65.9	69.4	66.8	69.5	71.7	62.1
	1997	69.8	69.9	69.7	68.2	74.9	66.4	75.2	71.3	67.4
Opiniones respecto de la vida en pareja.										
	1994	68.2	71.0	65.2	70.5	70.7	63.1	73.1	70.8	64.2
	1997	68.6	69.2	68.0	69.8	74.8	61.3	75.3	70.4	65.7
Opiniones sobre sexualidad.										
	1994	65.4	65.9	64.9	73.5	69.8	52.7	77.0	68.5	59.5
	1997	67.5	68.2	66.9	72.6	71.8	58.3	82.6	69.6	62.9
Asuntos políticos										
	1994	60.0	59.7	60.2	61.7	63.8	54.9	75.4	59.0	58.0
	1997	58.2	58.2	57.8	51.8	68.1	54.3	66.0	59.8	54.9

Con base en estos antecedentes, vale la pena preguntarse si es correcto hablar de una identidad generacional de los jóvenes del Chile actual. La diversidad de situaciones que estos viven de acuerdo, principalmente, con su condición socioeconómica, y la carencia de referentes comunes que los agrupen hacen pensar que, más que una juventud hay muchas juventudes, tan distintas entre sí que difícilmente pueden ser consideradas como un grupo social determinado. Los datos de la tabla 13, a continuación constatan, pero también ayudan a refinar esta visión.

Aquí se observa que los jóvenes se sienten efectivamente distintos de los adultos, a pesar de las coincidencias que observábamos en la tabla anterior. Al mismo tiempo, sin embargo, no existe la percepción de que los jóvenes piensen de manera parecida entre ellos. Por el contrario, hay un alto grado de acuerdo en que los jóvenes tienen distintas formas de pensar según sean hombres o mujeres, más ricos o pobres. Es decir, se reconoce una diferenciación con los adultos, pero también al interior de los propios jóvenes. Tal como lo señala el análisis del INJUV de estos antecedentes, “las prácticas de los jóvenes revelan la plasticidad de una situación de rápida

movilidad social, en el cual los principios de una diferenciación interna del grupo priman por sobre la diferenciación generacional o ideológica²⁸.

Tabla 13
Porcentaje de acuerdo de jóvenes con afirmaciones
referidas a identidad juvenil según sexo, edad y nivel
socioeconómico (Encuesta Nacional De La Juventud 1994 -1997)

Afirmaciones	Encuesta	Total	Sexo		Tramos de Edad			Nivel Socioeconómico		
			Hombre	Mujer	15-19	20-24	25-29	Alto	Medio	Bajo
Los jóvenes piensan distinto a los adultos	1994	87.3	86.7	88.0	86.5	86.8	88.7	86.9	88.5	86.1
	1997	87.8	89.0	86.7	85.6	89.9	88.0	86.4	89.1	86.8
Los jóvenes piensan y actúan parecido	1994	50.1	46.1	54.2	53.7	49.7	47.6	42.9	48.7	53.1
	1997	45.1	46.6	43.8	51.4	42.7	41.3	49.5	44.3	45.2
Los jóvenes pobres actúan y piensan diferente a los de clase alta	1994	73.5	75.0	72.0	67.2	74.7	78.8	68.2	74.2	73.8
	1997	75.2	76.6	73.9	73.1	69.8	82.6	84.4	79.9	69.1
Las mujeres jóvenes tienen las mismas oportunidades que los hombres jóvenes	1994	57.6	59.8	55.3	56.8	55.7	60.5	48.0	54.9	62.5
	1997	41.9	44.8	39.2	46.2	40.5	39.1	48.7	39.0	43.6

Se forman identidades bien diferenciadas entre distintos grupos de jóvenes, y entre ellas no hay comunicación ni sentido de pertenencia. No existen, por otra parte, espacios comunes donde estos distintos grupos de jóvenes converjan: la ciudades son segmentadas entre barrios más o menos ricos, no hay lugares públicos a los que converjan distintos grupos socioeconómicos; la educación es también segmentada, no hay líderes juveniles amplios, salvo los que surgen de los medios de comunicación. La única institución participativa que contrarresta esta separación es, probablemente, la Iglesia Católica, que es capaz de organizar y movilizar masivamente a los jóvenes. Fuera de eso, los jóvenes están unidos solamente por la amplia presencia de los medios de comunicación (radio y TV) y el creciente acceso al consumo.

Un fuerte elemento de identidad entre los jóvenes está dado, efectivamente, por sus patrones de consumo, que llegan a todos los sectores socioeconómicos producto de la universalización de las comunicaciones y del acceso crédito, de la expansión de las tiendas en cadena y centros comerciales. Su importancia es enorme porque en el Chile de los 90 el consumo no revela solamente la capacidad de compra de los individuos, sino que es

28. Op. Cit. Pág. 4.

también un canal privilegiado para expresar gustos, identidades y subculturas, particularmente para los jóvenes que se han formado bajo esta lógica. El sentirse marginado del acceso a ciertos bienes tiene entonces un costo aún mayor que el no poseerlos: implica también el no poder expresar una identidad y sumarse a un determinado grupo.

Tenemos, en definitiva, una falencia de referentes y espacios que representen y construyan una identidad juvenil amplia y, por otra parte, una fuerte influencia transversal de las comunicaciones masivas y el consumo. Estas últimas, si bien abarcan ampliamente a los jóvenes, no generan entre ellos un sentido de pertenencia a algo más amplio que la propia individualidad. Tener en común solo el acceso a los medios de comunicación y las expectativas de consumo significa, en la práctica, estar solos, no ser parte de un espacio común ni de una historia común, sea hacia el pasado o el futuro.

Esta soledad propia de estos tiempos es mucho menos llevadera cuando se es un excluido del sistema; es decir, cuando los canales privilegiados de la integración, los mercados (del trabajo y de consumo), no son accesibles o lo son solo de baja calidad. Esa juventud no solo se siente excluida de las oportunidades, sino de la posibilidad de ser un sujeto social con algún rol o algún valor en la sociedad.

Tal como señala Touraine:

“cuanto más se asciende en la jerarquía social, más intensamente se identifica el individuo con los papeles sociales que desempeña, ya que estos le aportan más satisfacciones... La socialización es tanto más fuerte cuando el papel que hay que aprender a desempeñar da más satisfacciones. ¿Qué es, al contrario, un joven desamparado? Es un muchacho o una muchacha que no siente que su auténtica personalidad tenga mucha relación con sus actividades, que sean estas familiares, escolares o profesionales... Por eso a los jóvenes desamparados les es muy difícil comportarse como actores sociales, o sea, que modifican su entorno social para realizar objetivos personales... En la mayor parte de los casos, manifiestan una rebeldía íntima y un hiperconformismo social, al no disponer de medios para concebir los cambios que podrían introducir en el mundo que les rodea”²⁹.

En resumen, en el pasado, se entendía que los jóvenes encontrarían formas de unirse y asociarse para plantear a la sociedad la necesidad de cambios y constituirse en referentes de esperanza y cambio. Esa visión ha perdido sentido de realidad en un país como Chile, en que las organizaciones

29. Op.cit. págs. 77 y 78.

sociales son tremendamente débiles, en particular las que representan proyectos de sociedad alternativos³⁰. La transición chilena, con sus altas dosis de moderación y pragmatismo, ha dejado atrás esa idea de organización y participación social, y los jóvenes son los primeros que han internalizado esa desafección. En lugar de eso, tal como lo examinamos en el capítulo anterior, los jóvenes prefieren organizaciones poco institucionalizadas y de escala reducida a partir de temas y actividades de interés común, o bien se asocian en torno a iniciativas concretas para luego volver a dispersarse.

Esta dispersión social y cultural se suma a la falta de un sentido colectivo respecto del pasado, causado por la discordia existente en Chile respecto a la historia de los últimos 35 años, y a la ausencia de proyectos de futuro compartidos, ocasionada por la desafección política. De consecuencia, tenemos una juventud que no comparte una identidad única, lo cual no es en sí mismo un problema, pero que además tiene serias dificultades para construir redes sociales que le faciliten el tránsito a la vida adulta.

SEGUNDA PARTE

POLÍTICAS DIRIGIDAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL DE LOS JÓVENES

La llegada de la democracia trajo aparejadas las expectativas de distintos grupos sociales que sentían que sus necesidades habían sido postergadas por largo tiempo. El grado de satisfacción respecto de esas expectativas es variable, pero sí es una constante el que los acontecimientos no se hayan producido en el modo esperado. En efecto, lo más significativo de los últimos años ha sido el alto y constante crecimiento de la economía chilena, y su correlato en términos de reducción de la inflación y de mantención de bajos niveles de desempleo, todo lo cual ha estado mucho más allá de las expectativas que existían en el país. Lo que no ha sucedido, en cambio, es un cambio radical en la política económica ni una expansión significativa de la intervención estatal en la economía o en la prestación de servicios sociales, cosas que sí eran esperadas tanto por los partidarios como por los detractores de la coalición gobernante. No es fácil establecer cuánto del avance logrado se ha debido al ciclo positivo de la economía y cuánto a las políticas sociales desarrolladas en este periodo. En esta parte del estudio analizaremos las segundas, procurando establecer si ellas han atacado los principales factores que generan exclusión social entre los jóvenes.

30. Véase Garretón y Villanueva, págs. 45 a 49.

La oferta de la democracia

La oferta de la democracia implicó para los jóvenes expectativas muy ambiciosas, que consistía en pocas palabras libertad y oportunidades. El cumplimiento de ese compromiso implicaba actuar en dos planos: primero, revertir el clima de represión abriendo espacios de participación y, segundo, enfrentar las carencias sociales que vivía gran parte de los jóvenes.

Como parte del impulso inicial que tuvo la política de juventud, a inicios de los años 90, se desarrollaron un conjunto de iniciativas que fueron emblemáticas:

- La creación del Instituto Nacional de la Juventud.
- La puesta en marcha del Programa de capacitación laboral ChileJoven
- La presentación al Congreso del Proyecto de Ley sobre Asociacionismo Juvenil.
- El impulso de la Reforma Educacional.
- El desarrollo de un conjunto de iniciativas que pretendían ampliar el acceso a la cultura.
- La formación de una agenda legislativa que incluía un conjunto de proyectos de ley relativos a temas de interés juvenil.

El desarrollo de estas políticas e iniciativas gubernamentales fue diverso. No todas prosperaron ni tuvieron éxito. De hecho, la prioridad que partió teniendo la problemática juvenil en los primeros años 90 no se mantuvo en el tiempo y lentamente fue quedando postergada en el debate político y en las iniciativas gubernamentales. Sin embargo, dos de las políticas mencionadas han sido impulsadas con persistencia y voluntad política: el programa ChileJoven y la Reforma Educacional. Podría decirse que lo sustantivo de la política de integración social de los jóvenes ha tenido sus pilares en estas dos líneas de acción y, por esa razón, serán examinadas con más detalle en títulos especiales. Respecto del resto de las medidas mencionadas, haremos a continuación un examen rápido asumiendo que no han sido centrales en la política de juventud del Gobierno.

El Instituto Nacional de la Juventud

El 1991 se creó el Instituto Nacional de la Juventud (INJ), que fue diseñado como un organismo técnico y autónomo dependiente del Ministerio de Planificación y Cooperación, para brindar asesoría y coordinar actividades y programas que tuvieran como destinatario a la población juvenil y que fueran ejecutadas por otros organismos públicos o externalizadas a terceros.

Este perfil técnico y coordinador más que ejecutor fue criticado por algunos sectores ligados a las organizaciones juveniles y las juventudes políticas. Su postura era que el Instituto debería tener un papel más activo y directo en la promoción de la participación de los jóvenes y en la representación de sus intereses. Este conflicto nunca terminó de zanjarse definitivamente y el debate acerca de cuál debía ser el perfil de la institución las acompañó permanentemente debilitando su identidad y su credibilidad respecto de unos y otros.

Entre las labores previstas para el Instituto, la principal consistía en servir de soporte técnico a otros ministerios y servicios públicos para diseñar políticas y programas dirigidos a jóvenes y, a su vez, actuar como coordinador de las acciones de dichos organismos en la materia. Sin embargo, en la realidad es que dicho rol no se produjo en la práctica porque las instituciones que supuestamente debían ser asesoradas y coordinadas por el INJ eran mucho más sólidas, poderosas y especializadas que este (Ministerios de Salud, de Educación, de Justicia y del Trabajo, Servicio Nacional de Menores, Fondo Solidario de Inversión Social, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, etc.). Lejos de coordinar la política de juventud, el INJ terminó siendo bastante marginal a las principales decisiones que se tomaban en la materia, que siguieron radicadas en los ministerios y servicios mencionados.

Fuera de este rol coordinador, el INJ desarrolló una serie de programas cuya ejecución se encargaba a terceros. Entre estos los más relevantes fueron las Casas de la Juventud (sedes para el encuentro y las actividades juveniles), el Sistema de Información Juvenil, Oficinas Municipales de la Juventud (a cargo de impulsar políticas y programas juveniles a nivel municipal) y la Tarjeta Joven (que daba acceso a descuentos y oportunidades especiales).

Este conjunto de iniciativas, pese a ser atractivas en su concepción, no tuvieron la fuerza suficiente para incidir en la problemática de la exclusión social de los jóvenes. Esto se debió, en primer lugar, a que los recursos dedicados al Instituto solo llegaron a sumar US\$6,3 millones en su momento más alto, en 1997, lo cual representa uno de los presupuestos institucionales más bajos del área social.

En segundo lugar, la acción del Instituto estuvo afectada por irregularidades administrativas y de gestión que terminaron en una profunda crisis institucional que se hizo pública a finales de 1997. Hubo acusaciones de corrupción y varios funcionarios y autoridades del Instituto fueron sometidos a investigaciones y sanciones. Eso se sumó a la baja influencia del INJ en la definición de las políticas que afectaban verdaderamente a la juventud, dando lugar a un cuadro general de debilidad institucional y baja credibilidad.

A partir de la crisis entonces, se ha dado inicio a un proceso de reorganización interno conducido por una nueva dirección. Como parte de ese proceso, el año 1998 se redujo el presupuesto anual del Instituto a menos

de la mitad de lo que era el año anterior. Junto con ello, se han cerrado un conjunto de programas y líneas de acción privilegiando la reestructuración y perfeccionamiento de aquellas consideradas fundamentales:

Con este esfuerzo, se está procurando sanear el funcionamiento interno y la imagen institucional del INJ, ahora denominado INJUV. El objetivo es transformarlo en un instrumento ordenado y eficiente para aplicar el día de mañana una política de juventud más eficaz.

Proyecto de Ley de Asociacionismo Juvenil

El año 1991 el Gobierno presentó al Congreso un Proyecto de Ley sobre Asociacionismo Juvenil cuyo objetivo era fomentar la organización y participación juvenil en la sociedad.

Dicho proyecto creaba un mecanismo sencillo para lograr el reconocimiento y personalidad jurídica de las distintas formas de organización juveniles, desde las estudiantiles y políticas hasta las temáticas de más diverso género. En segundo lugar, se fomentaba la coordinación de dichas organizaciones a través de la creación de Consejos Juveniles a nivel comunal, regional y nacional. Por último, el proyecto procuraba fortalecer las organizaciones juveniles de diversa índole, dándoles acceso a los recursos de un fondo destinado a financiar sus iniciativas en los distintos niveles.

El proyecto inició su discusión en el Congreso y llegó a ser aprobado en general en el Senado, pero, posteriormente, en el año 1994, su tramitación fue congelada por el Gobierno. Las razones no han sido dadas a conocer oficialmente, aunque se ha sabido que había objeciones de varios sectores políticos al carácter corporativo y centralizado de la propuesta. Esta indefinición pública ha impedido que el tema se replantee y sea abordado a través de otras iniciativas de más fácil implementación o menos ambiciosas.

Acceso a la cultura y tiempo libre

Las políticas y programas impulsados en esta área han estado en manos de diversas instituciones, sin mayor coordinación entre sí. Algunas de ellas fueron ya mencionadas al revisar los antecedentes del Instituto Nacional de la Juventud (Tarjeta Joven, Centros de Información de la Juventud). Junto con ellas, hay un conjunto bastante amplio de programas todos ellos de pequeña escala y baja cobertura. Vale la pena mencionar algunas iniciativas novedosas y que dicen relación directa con los jóvenes más pobres, como las Escuelas de Rock y las Esquinas Culturales, que han procurado legitimar y fortalecer espacios de encuentro y expresión juvenil normalmente desconocidos por el aparato institucional del Estado. Otra iniciativa interesante en esta materia ha sido la creación del Centro Balmaceda, un

organismo de apoyo y difusión de jóvenes talentos en el ámbito del arte y la cultura.

Agenda legislativa sobre temáticas juveniles

Los dos gobiernos democráticos (Aylwin y Frei) han dado curso a un conjunto de iniciativas legislativas relativas a temáticas de interés juvenil, muchas de las cuales de incidencia directa en los problemas de exclusión social de los jóvenes. Entre ellas destacan las iniciativas referidas a:

- La eliminación de la detención por sospecha.
- La dictación de una Ley General del Deporte, que debiera ampliar las oportunidades de los jóvenes de acceder a la práctica del deporte y a las instalaciones deportivas disponibles.
- La eliminación de las diferencias legales entre hijos legítimos e ilegítimos.
- La supresión de la censura cinematográfica.
- La prohibición de exigir test de embarazo a las mujeres postulantes a empleos.
- La promoción del asociacionismo juvenil, comentado más arriba.

En general, el tratamiento de los proyectos de ley presentados en este ámbito ha sido bastante lento. Hasta fines del año 1997, habían ingresado al Congreso 130 proyectos relacionados con juventud y habían sido aprobados solamente 18; es decir, el 14%, y varios de ellos han sido de índole más bien represiva, como la Ley de Drogas o la Ley de Violencia en los Estadios. De acuerdo con estos datos, este ritmo de aprobación de las iniciativas legislativas relativas a juventud es bastante más lento que el ritmo general, que es de un 23%.

Pese a estos antecedentes, durante 1998 se produjeron avances en la tramitación de proyectos de juventud porque tres de ellos, de gran importancia, fueron aprobados. El primero fue la eliminación de la detención por sospecha, que ha sido el mecanismo que tradicionalmente ha utilizado la policía para justificar detenciones arbitrarias de jóvenes. El mismo proyecto estableció además una serie de garantías para el detenido. El segundo fue el reconocimiento de la igualdad de los hijos ante la ley, que dejó sin efecto una serie de diferencias que consagraba la ley entre los hijos nacidos dentro y fuera del matrimonio respecto a los derechos de herencia, la asignación de cargas familiares y el vínculo de parentesco con los abuelos, entre otras. El tercero consistió en la prohibición de exigir test de embarazo a las mujeres que postulan para un empleo.

En el caso de los dos últimos, pese a tener, aparentemente, una vinculación indirecta con la temática juvenil, estas dos iniciativas contrarrestan mecanismos sociales que alimentan la exclusión y estigmatización de los jóvenes de escasos recursos.

La política educacional

La reforma educacional

En Chile, al igual que en muchos países latinoamericanos, hay en curso un amplio proceso de reforma de la educación cuyos objetivos principales son elevar la calidad de esta, adaptar sus contenidos a los requerimientos de la sociedad y economía actuales y mejorar la equidad del sistema. Para avanzar en esta dirección, la reforma se ha planteado las siguientes líneas de acción³¹:

- Programas de mejoramiento de la calidad y equidad:
Dirigidos a la renovación, la autonomía y la descentralización pedagógica, entregando mayores recursos a las escuelas y liceos, en especial los de mayor riesgo.
- Fortalecimiento de la profesión docente:
Aumento gradual de salarios, perfeccionamiento y mejoramiento de la formación e incorporación de incentivos y premios.
- Reforma curricular:
Modernización del marco curricular básico, a partir del cual se aumenta la autonomía.
- Jornada Escolar Completa Diurna:
Ampliación de la jornada escolar incorporando mayor tiempo diferenciado por establecimientos (autonomía) y mejoramiento de la infraestructura escolar.

El desarrollo de estas líneas de acción se ha traducido en la aplicación de una serie de programas e iniciativas. Dentro de estos se destacan:

- El Programa de las 900 escuelas, iniciado en 1990, cuyo objetivo consiste en apoyar al 10% de las escuelas básicas de menor rendimiento entregándoles materiales e infraestructura, desarrollando talleres semanales con los profesores y dándole atención intensiva a los alumnos con problemas de rendimiento.
- El programa MECE (Mejoramiento de la Calidad de la Educación) que partió desarrollándose a nivel de enseñanza básica en 1992 y

31. Esquema elaborado por Juan Eduardo García-Huidobro en "La Reforma Educacional Chilena"; VVAA, Editor Juan Eduardo García-Huidobro, Editorial Popular, Madrid.

siguió con la enseñanza media en 1994. El programa contempla la entrega de materiales para mejorar el proceso de aprendizaje y el desarrollo de innovaciones en el proceso educativo. Así, por ejemplo, se puso en marcha la Red Enlaces, que conecta informáticamente a las escuelas y se financian proyectos de mejoramiento educativo de diverso tipo generados por las propias escuelas.

- El proceso de reforma curricular iniciado en 1996 con la aprobación del nuevo marco curricular de la educación básica que se expresó en la fijación de objetivos fundamentales y contenidos mínimos. Dentro de este marco, se otorgó mayor libertad a los establecimientos para definir sus planes y programas. Asimismo, el año 1997 se sometió a una consulta nacional la propuesta ministerial para un nuevo marco curricular para la enseñanza media, consulta que incorporó a la totalidad de los establecimientos educacionales del país. El cambio curricular en la enseñanza media ha apuntado simultáneamente a producir una actualización en los conocimientos y una actualización pedagógica.
- En 1996 se dio inicio a la universalización de la Jornada Escolar Completa, que implica terminar con el doble turno que todavía imperaba en muchos liceos y disponer de más tiempo para trabajo lectivo y para actividades extraprogramáticas.
- Por último, se han impulsado una serie de medidas para mejorar la situación de los docentes tanto en términos laborales como profesionales. Así, se han reajustado sus remuneraciones en un 125% aproximadamente en los últimos 9 años y se ha dado curso a una serie de iniciativas para promover su perfeccionamiento y mejorar su formación de base (becas a estudiantes de pedagogías, cursos de perfeccionamiento, pasantías en el extranjero, entre otras).

La implementación de esta reforma ha sido acompañada de un persistente esfuerzo por incrementar los recursos públicos destinados al sector, los cuales han tenido un crecimiento del 112% en términos reales entre 1990 y 1997, pasando de representar el 2,5% al 3,3% del PIB³².

Los jóvenes que hoy tienen 15 años han realizado la totalidad de su formación escolar durante el proceso de reforma, lo cual se evidencia en el mejoramiento de su rendimiento escolar medido de acuerdo con el Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE³³). En efecto, entre 1990 y 1997 el rendimiento promedio de las escuelas ha mejorado en 11 puntos porcentuales³⁴.

32. Estadísticas de las Finanzas Públicas, 1988-1997, Dirección de Presupuestos, Ministerio de Hacienda.

33. El sistema se basa en medir la calidad de la educación en términos de porcentaje de logro académico.

34. En el caso de los 8vos. básicos, la mejoría ha sido desde 53,3% de logro escolar hasta 64,1%.

A pesar de estas cifras alentadoras, la distancia en el rendimiento escolar de los sectores de mayores y menores recursos sigue siendo enorme. No obstante, el Programa P9000, dedicado a apoyar las escuelas más pobres, demuestra que cuando existe una política de discriminación positiva se puede lograr un mejoramiento más acelerado que el resto. En efecto, las escuelas que forman parte del Programa P9000, han mejorado sus puntajes 4 puntos porcentuales más que el promedio.

Si dividimos a los estudiantes en cuatro categorías de acuerdo con lo que gasta la familia para su educación nos encontramos que entre los que más gastan y los que menos hay una diferencia de un 25% en los resultados de la prueba SIMCE³⁵.

Simultáneamente, algunas de las políticas adoptadas han tenido efectos secundarios negativos respecto con la desigualdad del sistema educativo. La incorporación del financiamiento compartido, que permite que liceos que eran gratuitos comiencen a cobrar cuotas a los apoderados con su consentimiento mayoritario, ha generado que a nivel de la enseñanza media la educación gratuita deje prácticamente de existir. Así, al interior del sistema educacional los establecimientos se van segmentando de acuerdo con la disponibilidad de recursos con que cuentan las familias y los estudiantes más pobres van siendo marginados a los liceos menos elegibles para el resto.

Asimismo, la difusión de los resultados de la prueba SIMCE ha generado algunos efectos indeseados. La medida fue tomada para perfeccionar el sistema de subsidio a la demanda, generando información para que los apoderados privilegieran los establecimientos con mejores logros educacionales. Esto, sin embargo, genera un incentivo a establecimientos para que descarten a los estudiantes con mayores problemas de aprendizaje y conducta, que son los que hacen descender los puntajes promedio de rendimiento. Se produce así una especie de segregación de los niños con menor rendimiento escolar, lo cual tiene un impacto social directo puesto que estos coinciden en gran medida con los hijos de familias en situación de pobreza.

En síntesis, la reforma educacional chilena tiene su epicentro en el mejoramiento de la calidad más que en el problema de la equidad, y en eso coincide la opinión de la mayoría de los expertos y analistas que han dado seguimiento a este proceso. Uno de sus exponentes, Juan Eduardo García-Huidobro³⁶, considera que el bajo impacto de equidad de la reforma educacional chilena se debe a lo insuficiente de las acciones desarrolladas para responder a las necesidades educativas de los pobres, como la educación de adultos, especialmente jóvenes adultos, el reforzamiento de los últimos dos años de formación escolar en el mundo rural y la educación indígena. Respecto de lo primero, vale la pena señalar que, pese a la mayor

35. El resultado se refiere al rendimiento en matemáticas y castellano de los 4tos. Años básicos.

36. Op. cit.

escolaridad y retención escolar que hoy existe en Chile, hay más de un millón y medio de jóvenes entre 15 y 24 años que no han completado su educación y no están en las escuelas, y la mayoría de ellos son pobres y frecuentemente integran el ejército del desempleo juvenil.

Según el mismo autor, estas deficiencias se producen por ciertos errores en el diagnóstico y en tipo de políticas implementadas, particularmente porque: (1) El diagnóstico ha subestimado la gravedad de las desigualdades. (2) Se han privilegiado políticas homogéneas destinándose pocos recursos a políticas focalizadas en pobreza. (3) Se ha optado por la descentralización y por el uso de herramientas de mercado, lo cual considera correcto, pero el error estaría en no compensar adecuadamente los efectos no deseados en materia de equidad. (4) Se han desarrollado políticas restrictivamente escolares, sin abordar adecuadamente el problema del ambiente externo a la escuela, partiendo por el clima familiar.

La educación superior

En la última década, la educación superior no ha sido objeto de una política pública comparable con la aplicada a nivel escolar. Lo que ha habido, en cambio, es un conjunto de intervenciones paliativas y de soluciones a conflictos más que un plan ordenado de objetivos, estrategias y recursos.

Independientemente de las políticas aplicadas, lo que ha sucedido en los últimos años es una gran expansión de la matrícula universitaria, que ha implicado que el número de plazas se duplicara entre 1990 y 1997.

Tabla 14
Educación Superior
Matrículas de Pre-grado*

Año	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Universidades	127.628	143.526	163.426	188.253	205.738	223.889	244.494	259.790
U. del Consejo de Rectores (tradicionales)	108.119	114.698	122.736	138.267	145.744	154.885	167.282	175.641
U. Privadas	19.509	28.828	40.690	49.986	59.994	69.004	77.212	84.149
Institutos Profesionales	40.006	37.376	43.203	38.076	38.252	40.980	52.170	56.972
Con aporte fiscal directo	6.472	6.802	6.802	7.246	0	0	0	0
Privados	33.534	30.574	38.076	38.076	38.252	40.980	52.170	56.972
Centros de Formación Técnica	77.774	65.987	73.904	83.245	77.258	72.735	61.418	54.036
Total	245.408	246.889	280.533	309.574	321.248	337.604	358.052	370.798

* Datos del Ministerio de Educación.

Ante esta expansión de la matrícula universitaria, vimos en su momento que los jóvenes de menos recursos se han beneficiado escasamente. Esto se ha debido a dos razones fundamentales. En primer lugar existen obstáculos económicos que cierran el acceso a la universidad. En efecto, el sistema universitario chileno es enteramente pagado y la mensualidad más baja de una carrera competitiva supera con creces el nivel de un sueldo mínimo (alrededor de US\$175). Para paliar esto existe un sistema de ayudas estudiantiles consistente en becas y créditos universitarios. Los recursos destinados a dichas ayudas ha aumentado de US\$21 millones en 1990 a US\$81 millones en 1998³⁷. Sin embargo, al analizar el incremento de los precios de las matrículas universitarias vemos que estas han aumentado casi al mismo nivel del incremento en el monto del crédito universitario³⁸. Es decir, el incremento de las ayudas estudiantiles, pese a ser significativo, no ha permitido ampliar masivamente las oportunidades de acceso de nuevos jóvenes al sistema universitario.

Por otra parte, se observa que parte importante de la oferta de nuevas plazas universitarias se concentra en las universidades privadas, que representaban menos del 20% de la matrícula en 1990 y hoy casi llegan al 50%. Pero esta expansión de las universidades privadas no ha podido ser aprovechada por estudiantes de bajos ingresos familiares porque dichas universidades no acceden al sistema de crédito fiscal.

Además de la barrera económica, existe una barrera académica que impide a los jóvenes pobres acceder a la universidad por la dificultad de obtener buenos puntajes de presentación para postular a la universidad debido a las bajas calificaciones obtenidas durante la educación media y la Prueba de Aptitud Académica. En efecto, los resultados de dicha prueba son fuertemente condicionados por el tipo de establecimiento educacional de origen: salvo excepciones, los estudiantes de liceos municipalizados de zonas pobres tienen resultados sistemáticamente inferiores a los de liceos subvencionados o particulares pagados, y rara vez logran cumplir con los puntajes mínimos para acceder a la universidad.

La estrategia de política pública para enfrentar este problema ha estado centrada en el mejoramiento de la calidad de la educación pública impulsado mediante la reforma educacional. Sin embargo, los resultados de esa política solo serán visibles en el mediano plazo y difícilmente serán significativos si la reforma no incorpora un mayor énfasis en equidad, que permita no solo mejorar rendimientos generales sino también acortar distancias entre los más altos y los más bajos.

37. Datos proveídos por el Ministerio de Educación, se trata de pesos de cada año.

38. En el caso de la Universidad de Chile, por ejemplo, la matrícula universitaria ha aumentado de 16,000 a 42,500 pesos entre 1990 y 1998; es decir, se ha multiplicado por 2,6.

En lo que se refiere a la formación técnico profesional, la expansión ha sido mucho más limitada, se han cortado los programas de ayudas estudiantiles y no se ha avanzado en la regulación y modernización del sistema que presenta graves problemas de certificación y pertinencia de la formación entregada. Esto afecta principalmente a los estudiantes de menores recursos porque la formación técnico-profesional podría representar para ellos una opción atractiva para mejorar su inserción en el mundo laboral, y no lo está siendo plenamente debido a las debilidades del sistema.

Una posibilidad muy prometedora para enfrentar los temas pendientes en materia de educación superior está dada por la puesta en marcha del Programa Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior (MECE-Sup). Este programa, puesto en marcha durante 1998 con el apoyo del Banco Mundial, apunta principalmente, a mejorar la calidad, la articulación y modernizar el sistema de educación superior. Pese a que la equidad no es su principal objetivo, podría aportar en esa dirección fundamentalmente a través de tres vías: primero, mediante la revisión y mejoramiento del sistema de ayudas estudiantiles que el programa contempla realizar; segundo, a través de la creación de un Observatorio del Empleo, que sirva de orientador para asegurar la pertinencia de la formación entregada en la educación superior; y, tercero, a través del componente dedicado a la formación técnico-profesional, que pretende articularla con los demás niveles educacionales y con el mundo del trabajo y promover su revalorización pública. Todo ello redundará en un fortalecimiento y modernización de la formación técnica, que puede llegar a representar un nicho de oportunidades muy importante para los jóvenes que no acceden a la universidad.

Política de capacitación laboral

Tal como lo comprobamos en el capítulo correspondiente, el desempleo y el subempleo son problemas que afectan masivamente a los jóvenes de bajos recursos, y constituyen uno de los obstáculos principales para que logren integrarse socialmente y acceder a los beneficios del crecimiento económico.

Para atacar este problema se han impulsado un conjunto de medidas y programas³⁹ que tienen como eje central el programa ChileJoven. El programa ChileJoven se puso en marcha en el año 1991 con el objetivo de abrir oportunidades de inserción laboral a jóvenes de escasos recursos a través de la capacitación, teniendo como base la asesoría técnica y el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En un primer momento, ChileJoven pretendía hacerse cargo de un stock de jóvenes de baja calificación laboral y mayoritariamente de escolaridad incompleta que eran

39. Entre ellas destacan: (1) Cambios curriculares en los liceos técnico-profesionales y selección de 13 especialidades para ser impartidas en estos. (2) Programa de Capacitación y Desarrollo de la Educación Técnica, consistente en asistencia técnica para los liceos técnico-profesionales. (3) La re-

desocupados a inicio de los 90 producto, se creía, de los efectos sociales generados por las políticas de ajuste aplicadas durante la segunda mitad de los años 80. El diagnóstico era que este grupo estaba condenado a la marginalidad si no se hacía un esfuerzo especial por insertarlo laboralmente y mejorar sus condiciones para participar en el mercado del trabajo.

Posteriormente, sin embargo, las evaluaciones mostraron que el programa seguiría siendo un esfuerzo útil para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, incluso en un periodo de alto crecimiento y bajo desempleo, como ha sido la década de los 90. Por ese motivo, el programa ha continuado en vigencia financiado ahora con recursos internos y manteniendo sus líneas generales.

ChileJoven se ha desarrollado en dos fases. La primera, entre los años 1991 y 1995, con una cobertura de 120.000 beneficiarios, fue evaluada como positiva y dio lugar a una serie de rediseños para mejorar su impacto. Así, a partir de 1996 se puso en marcha la segunda fase del programa con una meta de 70.000 destinatarios en tres años. Anualmente, el Programa tiene un presupuesto aproximado de US\$15 millones.

Características del Programa ChileJoven

El programa ChileJoven tiene como público objetivo a los jóvenes de escasos recursos que se encuentran fuera del sistema escolar y que desean mejorar sus condiciones de inserción laboral. Se busca entregarle a estos jóvenes una capacitación para oficios semicalificados a través de una metodología que mezcla clases lectivas, formación de criterios y hábitos para el trabajo y distintas formas de práctica laboral.

La capacitación se desarrolla a través de unidades ejecutoras privadas que se adjudican la dictación de los cursos a través de procesos de licitación públicos en que se evalúan las propuestas de acuerdo con su calidad, pertinencia y precio. La adecuada focalización del programa es una condición indispensable para que cumpla su objetivo, puesto que se propone llegar a los jóvenes de menores recursos, que son los que mayormente sufren el desempleo y los que menores posibilidades tienen de acceder a otras formas de capacitación. Para garantizar que el programa llegue al público objetivo, se utiliza un sistema de autofocalización basado en dos mecanismos: el otorgamiento de becas a los participantes de un valor que solo es atractivo para jóvenes del perfil buscado y la determinación del tipo de oferta de capacitación que está limitada a oficios semicalificados.

forma al Estatuto de Capacitación que abre la posibilidad de acceder a la franquicia tributaria de capacitación para contratar mediante contrato de aprendizaje a jóvenes menores de 21 años descontando impuestos hasta por un 60% de la remuneración pactada. (4) Las Oficinas Municipales de Información Laboral, que entregan orientación a quienes buscan empleo u oportunidades de capacitación laboral

Más allá de esta definición general el contenido de los cursos no es establecido en el llamado a licitación, sino que es parte de la propuesta que presentan los organismos concursantes. El mecanismo para evaluar la pertinencia de los contenidos es la asistencia de los beneficiarios con base en la cual se realizan los pagos al organismo capacitador, es decir, los cursos operan de acuerdo con un sistema de subsidio a la demanda. A su vez, la pertinencia de los cursos se garantiza también por la obligación que tienen los organismos capacitadores de presentar ofertas formales de empleo o práctica laboral.

Los cursos ofrecidos por el programa ChileJoven se agrupan en cuatro subprogramas de acuerdo con el tipo de capacitación que brindan. Estos son:

Capacitación y experiencia laboral en empresas: Es el subprograma más importante porque agrupa la inmensa mayoría de los cursos (el año 1997 llegó a representar el 92% del programa). Consiste en la capacitación formal para un oficio seguida de la realización de una práctica laboral remunerada.

Capacitación para el trabajo independiente: Entrega instrumentos y habilidades para desarrollar actividades por cuenta propia. Pretende llegar a ese gran número de jóvenes que son reticentes a establecer relaciones laborales de subordinación y prefieren emprender actividades económicas de perfil microempresarial.

Formación y capacitación laboral: Entrega capacitación laboral para un oficio y busca también crear hábitos y habilidades para desenvolverse en el mundo del trabajo. Sus destinatarios son los jóvenes en situación de marginalidad que tienen problemas para adaptarse y ser aceptados en ambientes laborales. Incluye una práctica laboral en empresas o en talleres simulados.

Aprendizaje alternado: Se basa en una capacitación desarrollada en el lugar de trabajo combinada con la realización de clases lectivas. Los beneficiarios son contratados como aprendices a plazo fijo y remunerados con el sueldo mínimo.

Resultados del Programa ChileJoven

En relación con la focalización del programa, se puede apreciar que el grupo de beneficiarios tiene una representación de hombres y mujeres por cantidades casi iguales, salvo en el componente de aprendizaje alternado, donde existe una subrepresentación de las mujeres. Esto es un gran avance para ChileJoven puesto que es el resultado de medidas especiales tomadas para incrementar la participación de las mujeres que era insuficiente en las

primeras etapas del programa. El perfil de edad corresponde en un 80% a la población objetivo; es decir, entre 15 y 24 años.

En cuanto a la situación socioeconómica de los participantes, el programa logra una focalización de acuerdo con los objetivos definidos. El programa Formación para el Trabajo, por ejemplo, que es el dirigido a jóvenes más pobres, logra concentrar sus beneficiarios en un 64% entre los dos primeros quintiles, lo cual es un buen logro de focalización. Por último, en relación con la escolaridad de los beneficiarios, el programa se propone focalizar en quienes no han terminado la enseñanza media y lo logra respecto de más de un 50% de los beneficiarios.

El principal éxito del programa ha sido el lograr avances en la situación laboral de sus beneficiados, tanto en términos de reducir su desempleo como de mejorar sus condiciones de trabajo. En efecto, los beneficiarios del programa aumentan su nivel de ocupación entre un 25 y un 35%⁴⁰ más que el grupo de control.

Dentro de ese cuadro general se aprecian, sin embargo, situaciones similares. Así, por ejemplo, la inserción laboral de las mujeres es en promedio un 10% más baja que la de los hombres, lo cual sería reflejo de las mayores dificultades para acceder al mercado del trabajo que enfrentan en general las mujeres. Se aprecia, también, que la inserción laboral mejora con la mayor edad de los beneficiarios del programa, lo cual sería también reflejo de la dificultad general de los más jóvenes de encontrar empleo.

Respecto a las condiciones laborales se registran mejorías, aunque menos evidentes: la formalización contractual evoluciona positivamente en todos los subprogramas, mientras que las remuneraciones evolucionan negativamente en los subprogramas de aprendizaje alternado y de capacitación y experiencia laboral. Probablemente, ello se debe a que la formalización de los empleos tiene un impacto negativo en los salarios en el corto plazo. De hecho, los egresados de estos programas que acceden a empleos informales sí registran una mejoría en sus remuneraciones.

El impacto estudiantil es más bien deficiente. El programa procura estimular la continuación de los estudios por parte de los beneficiarios o bien la reinserción escolar en el caso de quienes tienen estudios escolares incompletos. Los resultados muestran que la reinserción es marginal y que se producen, al contrario, casos de abandono escolar durante la participación en el programa.

En definitiva, se puede concluir que la evaluación del programa es positiva en relación con sus objetivos, pero insuficiente respecto de la dimensión del problema de la desocupación y subocupación juvenil. De hecho,

40. Los datos relativos a la evaluación del Programa ChileJoven tienen como fuente el estudio "Evaluación de impacto del Programa ChileJoven Fase II", realizado por Santiago Consultores Asociados en noviembre de 1998.

el comportamiento de esos dos fenómenos ha continuado siendo prácticamente el mismo en estos ocho años de aplicación del programa, pese a que se ha logrado capacitar a más de 150.000 jóvenes. Esto estaría indicando que la desocupación y la subocupación de los jóvenes dependen de factores estructurales, más complejos de los que abarca el programa, lo cual no le resta validez a este, pero sí indica que una política pública en esta materia debe contener un conjunto de otros instrumentos.

TERCERA PARTE CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Se han presentado los antecedentes disponibles acerca de algunas facetas de la vida de los jóvenes que son fundamentales para su integración social: (i) el estudio, (ii) el ingreso al mundo del trabajo, (iii) la participación e influencia en la vida política, y (iv) la formación de los códigos culturales que definen lo que es ser joven. Sobre la base de esos antecedentes, hemos podido observar cuáles son los mecanismos que bloquean las posibilidades de integración de muchos jóvenes en el Chile de hoy.

Es claro que en la sociedad chilena están operando un conjunto de mecanismos que impiden la integración social de los jóvenes en los ámbitos examinados (socioeconómico, político y cultural). Solo adoptando una visión de conjunto se logra apreciar verdaderamente el fenómeno de la exclusión social y entender cómo se entrelazan los mecanismos que la generan.

Cuando se combina la falta de oportunidades educacionales y laborales, el anulamiento político, la estigmatización social y la falta de identidad se tiene algo más que falta de ingresos, algo más que pobreza, se tiene a un sujeto que no logra constituirse como ciudadano. Desde ese estado de precidadanía, es difícil dar un salto significativo en la integración social por el solo hecho de lograr mejorías en uno de los ámbitos señalados. Por otra parte, sin embargo, puede revertirse la situación de exclusión partiendo por cualquiera de esos puntos, a condición de que se logre desencadenar un proceso que los incluya a todos.

El contexto chileno de los 90, caracterizado por la expansión y estabilidad económicas y por la paulatina normalización política, se han dado las condiciones ideales para producir una inflexión en las posibilidades de integración social de las nuevas generaciones. Existen, de hecho, una serie de procesos que van en esa dirección, pero no parecen ser suficientes para alcanzar ese umbral que permite dar un salto. En este caso, ese umbral está dado por generar las condiciones de una ciudadanía mínima para los jóvenes, que les permita tomar decisiones sobre su vida y sobre la sociedad en que viven.

Si en Chile no se ha dado ese salto es porque no ha habido una política pública que apunte en esa dirección. Se ha apostado a producir un proceso gradual de inserción laboral elevando la calidad de la educación y, en el corto plazo, mejorando las posibilidades de inserción laboral de los jóvenes más pobres a través de la capacitación. En definitiva, se ha privilegiado una perspectiva solo económica y de acumulación cuantitativa. No se ha buscado, en cambio, combatir de manera integral la exclusión social y producir saltos cualitativos en la condición de los jóvenes. La negación parcial de la ciudadanía a la juventud es un daño irreparable para el futuro, no tan solo porque los jóvenes no logran asumir en plenitud su adultez, sino porque no se los logra integrar a la sociedad. A menudo, la falta de oportunidades no es entendida como una situación anómala o como un problema de la sociedad, sino como un problema de los propios jóvenes.

El contexto económico positivo de los últimos diez años ha hecho que la situación de exclusión que viven muchos jóvenes resulte más incomprensible y disociadora para ellos de lo que sería en tiempos de crisis o inestabilidad. Se podrían haber aprovechado plenamente las condiciones favorables del periodo para generar una base mínima de derechos y obligaciones, que estableciera para las nuevas generaciones un status de ciudadanía distinto, tanto en el plano educacional, laboral, cultural, social y político.

Assumiendo todo lo dicho, las políticas hoy en aplicación en este campo aparecen a todas luces como insuficientes. Además de obedecer a una perspectiva demasiado estrecha, las políticas implementadas no tienen la magnitud y la profundidad requeridas. Aparte del programa ChileJoven y la Reforma Educacional, no se vislumbran otras iniciativas de magnitud que ataquen focalizadamente los mecanismos de exclusión social que afectan a la juventud. La cantidad de programas y medidas sobre el tema es enorme, pero se trata de esfuerzos descoordinados, realizados con pocos recursos y de baja cobertura. Su impacto, por lo tanto, no es significativo.

Este se presenta, por lo tanto, como un campo de política pública digno de ser explorado, pero para hacerlo con eficacia se requiere de una voluntad política clara. Integrar a los jóvenes tiene un costo económico, y tiene también un costo político y social porque son un actor incómodo, sobre todo en un país como Chile donde no existe una ciudadanía fuerte.

A continuación, se hace una revisión de algunos de los factores que hoy generan exclusión social entre los jóvenes y se formulan también recomendaciones acerca de cómo enfrentarlos considerando las políticas que ya hay en curso en cada caso.

Deserción escolar

En un país con alta y creciente escolaridad como es el Chile de hoy, el no contar con una escolaridad completa transforma a un sujeto en una especie de discapacitado social. Hasta en los empleos más humildes se exige el requisito de la Licencia de Enseñanza Media y para acceder a cualquiera de las formas de educación superior, incluida la técnica-profesional, también.

Las políticas hoy en aplicación en este campo abordan el problema solo de forma indirecta. Se supone que a través del mejoramiento de la calidad de la educación y de la atención preferencial a los estudiantes con problemas de rendimiento escolar se podrá reducir la incidencia de la deserción. De hecho, esta ha bajado en los últimos años, pero ha tendido a estabilizarse en tono a las cifras que se presentaron aquí.

Tratar el problema de la deserción de forma específica requiere abordar a los menos tres líneas de acción:

- Establecer incentivos que operen como factor de retención dentro de la enseñanza media para los jóvenes más pobres, que son los que pagan un costo alternativo más alto por el hecho de seguir estudiando cuando tienen la opción de trabajar y llevar dinero adicional a la familia. Lo más sencillo parece ser un bono de retención a las familias pobres que mantienen a sus hijos en la enseñanza media, sistema que ha sido probado en países como Argentina con excelentes resultados. En Chile existe un bono similar, pero de bajísima cobertura.
- Crear un sistema de seguimiento y apoyo a los alumnos que abandonan los estudios. Hoy, el alumno que deja de asistir al liceo pierde todo contacto con el sistema educacional, y no hay ningún tipo de esfuerzo institucional destinado a hacerlo volver a clases. Otros países, como Estado Unidos, utilizan un sistema de tutorías personalizadas realizadas por los mismos profesores, sistema que podría adaptarse para la realidad chilena.
- Mejorar la pertinencia del sistema educacional para enfrentar el tipo de realidad que espera a los jóvenes que no acceden a estudios superiores, que son la mayoría. Muchos jóvenes abandonan la educación media, y son incentivados por sus padres a hacerlo, porque sienten que esta no les sirve en términos prácticos para enfrentar la vida que les espera. La reforma educacional aborda este problema a través de cambios curriculares y del mejoramiento de la enseñanza media técnico-profesional. Sin embargo, sería necesario tomar medidas adicionales. De partida, se debería cambiar el nombre a la educación media por uno que dé cuenta del hecho de que esta

es muchas veces terminal. En segundo lugar, habría que abrir el proceso educativo de los últimos años hacia el mundo externo, incluido el mundo del trabajo y la política, para hacer del egreso un proceso gradual y acompañado, no un salto en el vacío como es hoy.

Mujeres

La condición de las mujeres jóvenes es claramente más desfavorable que la de los hombres. Con igual escolaridad, estas enfrentan niveles de desempleo mucho mayores. En segundo lugar, en el caso de las jóvenes de escasos recursos, los altos niveles de embarazo adolescente les cortan la posibilidad continuar los estudios y reducen sus alternativas ocupacionales, además de estigmatizarlas socialmente. Hoy no existen políticas adecuadas para enfrentar estos problemas, lo que abre un amplio margen de acción. Entre las alternativas a contemplar están:

- Modificar la normativa laboral sobre apoyo a la maternidad. Hoy solo existe acceso a salas cuna para las trabajadoras de empresas con más de 8 mujeres. Eso deja sin cobertura a quienes trabajan en empresas más pequeñas e incentiva a los empleadores a contratar menos mujeres, especialmente si estas están en edad fértil.
- El sistema debiera modificarse estableciendo canales alternativos para acceder al cuidado de niños mediante, por ejemplo, salas cuna municipales en las comunas más pobres, donde el empleo informal y el autoempleo son más comunes. Por otra parte, se podría estudiar un cambio en la ley que reconozca un derecho universal al cuidado infantil para padres y madres. Con ello, el riesgo que representa la maternidad para el empleador dejaría de recaer exclusivamente en las mujeres y la protección se haría extensiva a todos los empleos. Hay estudios que plantean que dicho sistema podría financiarse por un aporte tripartita entre empleadores, trabajadores y Estado.
- Intensificar y mejorar la preparación para la vida sexual activa que se desarrolla en el sistema educacional. Hoy esto se realiza a través de las “Jornadas de Conversación sobre Afectividad y Sexualidad”, que son eventos especiales en que participa toda la comunidad escolar para abordar estas materias. Sin embargo, se requiere un tratamiento menos excepcional y engorroso para que la temática de la sexualidad sea parte de la formación escolar como un aspecto cotidiano y accesible. La sexualidad debiera estar incorporada como un contenido transversal del currículo, y podría fomentarse la suscripción de convenios entre los liceos y organismos especializados que brinden asesoría e información a los estudiantes.

Dificultad de combinar estudio y trabajo

Hoy en día, estudio y trabajo se presentan como dos opciones excluyentes para los jóvenes, sea en el caso de los estudios secundarios como de los superiores. De hecho, las estadísticas indican que es muy bajo el número de jóvenes que realiza ambas actividades. Quienes deciden estudiar difícilmente pueden trabajar y si lo hacen es mediante empleos informales, donde no hay normativas que los protejan y regulen sus derechos. Al contrario, el joven que se incorpora a la vida laboral tiene pocas opciones de retomar sus estudios porque la organización del trabajo está hecha pensando en la dedicación exclusiva. La incompatibilidad de estas dos actividades perjudica principalmente a los jóvenes de menores recursos, que son los que tienen mayor necesidad de comenzar a trabajar antes de terminar los estudios.

La idea del trabajador estudiante, que es tan común en los países desarrollados, podría instalarse en Chile como una oportunidad más que como una desgracia, que es como se la ve hoy en día. Para avanzar en ese sentido se pueden emprender las siguientes vías de acción:

- Lo prioritario es permitir que los jóvenes que deben comenzar a trabajar antes de terminar el ciclo escolar no abandonen sus estudios por ese motivo. La realidad del estudiante-trabajador debe incorporarse como algo natural en el mundo del liceo. El joven que trabaja no puede sentir que está viviendo en dos realidades completamente escindidas, que se desconocen mutuamente, y el liceo es el primer lugar donde su situación debería ser reconocida, tratada con normalidad y dadas las facilidades para poder combinar ambas actividades sin mayores traumas.
- Desde la perspectiva del empleo, se puede estimular la continuación de los estudios ampliando el uso de la franquicia tributaria para capacitación para fomentar el pago de cursos de recuperación de estudios secundarios.
- Entre las alternativas de más compleja realización está la posibilidad de establecer legalmente regulaciones e incentivos para el trabajo part-time, que beneficiarían también a las mujeres con hijos. Además, se podrían otorgar facilidades y flexibilidades laborales para los trabajadores-estudiantes (tales como derecho a licencia con motivo de los exámenes como existe en algunos países desarrollados). En la administración pública y las municipalidades podrían fijarse cuotas de trabajo part-time y de contratación de estudiantes.

Acceso a oportunidades de educación superior

Como lo vimos en su momento, la educación superior, sea universitaria o técnico-profesional, ofrece hoy pocas oportunidades a los jóvenes de escasos recursos. Esto, además de comprometer sus posibilidades de incorporarse al mundo del trabajo con mejores perspectivas, tiene un efecto cultural de exclusión social. Un joven que siente de antemano que las opciones de educación superior no son para él asume una identidad de excluido que difícilmente se alterará después. El solo hecho de tener la opción, aunque esta después no se realice, cambia profundamente la actitud para mirar hacia el futuro y la manera en que un joven se ubica respecto de la sociedad.

Ampliar significativamente las oportunidades de acceso a la educación superior pasa por varias cuestiones:

- En el caso de la universidad, hay barreras académicas y económicas que deben removerse. Las segundas se enfrentan fundamentalmente aumentando los recursos destinados a créditos y becas, y expandiendo las ayudas estudiantiles a las universidades privadas que aportan una porción creciente de la matrícula universitaria total.
- Las barreras académicas, en cambio, son de más largo tratamiento porque tienen que ver con la calidad de la educación escolar. Aquí hay que señalar que este problema no se resolverá por el mejoramiento general de la calidad educativa mientras no haya avances sustantivos en reducir las brechas entre los colegios de mejor rendimiento (privados pagados) y los de peor rendimiento (municipalizados). Mientras las brechas se mantengan, los mejoramientos de la calidad no harán más que elevar los estándares de selección, pero no ampliarán las oportunidades de los estudiantes de menores recursos. Por ello es tan importante que la reforma educacional ponga un mayor acento en equidad, focalizando mayores recursos en los liceos más pobres y atendiendo los problemas que más afectan a los estudiantes de menores recursos: retención escolar, atención a la familia, programas educacionales para indígenas.

Por de pronto, y a la espera de los efectos de la reforma educacional, el Estado puede motivar la apertura de un sistema de selección paralelo al realizado a través de la Prueba de Aptitud Académica. Dicho sistema puede basarse en la apertura de un determinado número de cupos universitarios para alumnos destacados de provenientes de liceos pobres. De lo que se trata es de abrir oportunidades de acceso a la universidad a esos jóvenes, independientemente de sus resultados en la mencionada Prueba, asumiendo que su buen rendimiento escolar es evidencia suficiente de su capacidad y voluntad de aprender.

En lo que se refiere a la formación técnico-profesional, el sistema completo debe ser fortalecido para mejorar su calidad y pertinencia y abrir más oportunidades de acceso para jóvenes de bajos recursos. Entre las medidas que debieran adoptarse está, primero, el establecimiento de un sistema de certificación que permita acreditar y evaluar calidad acompañado de campañas comunicacionales para fomentar la valorización y aumentar el prestigio de las carreras técnicas; segundo, la creación de un observatorio del empleo, tal como lo plantea el programa MECE-Sup, con participación del sector productivo y el mundo empresarial que analice la pertinencia de los contenidos y profesiones impartidos; y, por último, acceso de los estudiantes de este sector a recursos públicos para becas y créditos de estudio.

Baja participación política

Analizamos en el capítulo correspondiente lo que parece ser un divorcio entre los jóvenes y la política. Para los jóvenes de escasos recursos, dado que tienen cerradas otras oportunidades de participación en la sociedad y de influencia en las decisiones que los afectan, los canales democráticos son los principales medios disponibles para constituirse como actores sociales y políticos. Renunciar (o no tener acceso) a ellos, por lo tanto, termina por configurar un cuadro de exclusión y marginalidad permanente.

Más allá de las interpretaciones más o menos complejas acerca de las razones por las que los jóvenes están lejanos de la política, está claro que esta se revertiría en gran medida si al menos fueran un actor electoral. Al respecto, cabe plantearse las siguientes opciones:

- La baja inscripción electoral de los jóvenes depende en gran parte del sistema imperante hoy en Chile. Si se estableciera un sistema de inscripción automática para todos los mayores de 18 años, el problema se resolvería y ello tendría un gran impacto político porque produciría el ingreso al cuerpo electoral de un millón y medio de jóvenes. Sin duda, esto tendría un efecto en términos de incrementar el peso político y social de los jóvenes en elevar el interés y la prioridad que hoy se le entrega a las temáticas juveniles.

Las formas de organización juveniles deben recibir un reconocimiento y respaldo mayor. No habrá participación juvenil mientras no haya interlocución entre los liderazgos juveniles, como quiera que estos se expresen, y las autoridades y representantes públicos. La participación juvenil no se logra estableciendo “canales” sino reconociendo las vocerías y liderazgos existentes y las organizaciones que los jóvenes reconocen como legítimas. Por este motivo, sería de gran valor reimpulsar la ley de asociacionismo juvenil u otra iniciativa similar, que otorgue reconocimiento a las

organizaciones existentes y les de acceso a determinados recursos para llevar a cabo sus iniciativas.

En el mundo de los partidos, la imagen tradicional del joven militante, comprometido y solidario ya no tiene ningún asidero en la realidad. En la práctica, los únicos jóvenes que pesan políticamente son los que se someten a la protección de algún líder adulto, perdiendo, como consecuencia, toda autonomía. Por ello, los jóvenes cercanos a la política son mal vistos por el resto del mundo juvenil y por la opinión pública en general. Revertir esto no es un puro problema de imagen, sino que implica modificar el modo en que se generan y potencian los liderazgos juveniles dentro de la política. Se podrían ofrecer alternativas de formación y preparación política para jóvenes a través de universidades o de instituciones de prestigio, y producir instancias de encuentro y debate para plantearse el problema de la participación política desde la juventud. Iniciativas de este tipo tendrían además la virtud de servir como espacios de encuentro e intercambio generacional, de modo de darle mayor identidad y fuerza a la participación de jóvenes en la actividad política.

Estigmatización

No es posible avanzar sustantivamente en la integración social de los jóvenes si no es sobre la base de un cambio progresivo en su imagen social. Con esto nos estamos refiriendo a diversas situaciones: primero, la imagen general de la juventud popular que transmiten los medios de comunicación, poniendo énfasis en aspectos como la droga, la delincuencia y la violencia callejera; segundo, la visión que tienen los empleadores respecto de los jóvenes como potenciales trabajadores, donde priman los juicios negativos acerca de su formación y su falta de hábitos laborales; tercero, el rol que se les asigna a los jóvenes en la política, entendiéndolos como activistas instrumentales al mundo adulto y no como sujetos con opinión y voz propia.

Cambiar estas concepciones no es nada sencillo, pero hay instrumentos que pueden ayudar:

- Las campañas para promover el empleo juvenil no pueden basarse en la necesidad de justicia social o de solidaridad, sino en la oportunidad que los jóvenes representan para la empresa y para la economía del país por su mayor flexibilidad y capacidad de adaptarse al cambio tecnológico.
- Se deben promover comunicacionalmente las acciones que realizan los jóvenes en campos como la solidaridad social, la protección del medio ambiente o el deporte. Estas actividades son mucho más masivas que la delincuencia o la drogadicción, pero están menos integradas en la imagen comunicacional de los jóvenes. La posibilidad

de darlas a conocer puede ampliarse dándoles acceso a recursos para crear sus propias formas de difusión y, también, entregándoles apoyo comunicacional a través de organismos como las municipalidades, que tienen un contacto más directo con el mundo juvenil y tienen también acceso a la prensa.

- Por último, si hay algo que afecta la autoimagen de los jóvenes y la percepción que tiene de ellos el resto de la comunidad es el hecho de que no cuenten con espacios propios para sus actividades, y tengan que recurrir a la calle o a la utilización de lugares degradados, que nadie quiere utilizar. La ciudad no contempla la creación de espacios públicos para los jóvenes, los que hay están dedicados a los niños o los ancianos, y los locales comunitarios, como las juntas de vecinos, son poco accesibles a los jóvenes porque siempre existe el temor y la sospecha respecto de sus actividades. La creación de espacios para la juventud pasa por el establecimiento de la figura “espacio juvenil” dentro de la normativa que regula la creación de áreas públicas y sedes sociales.

Para concluir

El objetivo de este trabajo era analizar los mecanismos de exclusión social que operan respecto de los jóvenes chilenos. Desde esa aproximación se ha presentado una gran cantidad de antecedentes cuantitativos y cualitativos, se ha diagnosticado su impacto en términos de producir o no exclusión social, se han revisado las principales políticas comprometidas en cada área y se han elaborado conclusiones y recomendaciones.

Hay, sin embargo, un segundo propósito en este estudio y consiste en definir si el enfoque desde la exclusión social implica efectivamente un aporte distinto a los estudios sociales clásicos. Al respecto hay que señalar que el enfoque de exclusión social utilizado aporta, desde nuestro punto de vista, cuatro cosas fundamentales:

Primero, permite ver cosas que otro tipo de estudios no contemplan. Así, por ejemplo, en nuestro caso, pudimos tratar el tema de la estigmatización o la participación política de los jóvenes como aspectos que inciden en las oportunidades de integración social. Estos aspectos suelen ser secundarios o ser considerados solo como contexto en otro tipo de estudios y el enfoque de exclusión social permite incorporarlos como elementos centrales del análisis.

Aporta una mirada integral acerca de la situación de un determinado grupo social, en este caso los jóvenes. Así, las carencias, las barreras, los recursos, las relaciones, son vistas como partes de un todo más complejo que es la vida de los individuos y su desarrollo como sujetos sociales. En este

sentido, es importante dar un salto respecto a la visión de integralidad que ha dominado en los últimos años en la elaboración de políticas contra la pobreza. Desde esa visión se han propuesto programas sociales que buscan dar respuesta integral a una situación de pobreza o marginalidad, incorporando una multiplicidad de factores simultáneamente. La verdad es que la integralidad no se logra haciendo “intervenciones integrales”, sino permitiendo que los sujetos sean el centro de las intervenciones, que es otra cosa. Quien debe reunir y darles coherencia a las distintas políticas son los propios beneficiarios de estas. La integralidad no está en los programas o las políticas, sino en la posibilidad que estos dan para que los individuos o comunidades los utilicen como parte de sus estrategias. Lo importante es que dichos programas o políticas estén diseñadas a partir de una visión integral de los destinatarios y de los procesos que les generan exclusión.

Desde este punto de vista, la utilización del concepto de exclusión social puede ser de gran utilidad para pensar políticas y programas que actúen no sobre carencias específicas, sino sobre la situación global que impide la integración social de los sujetos.

El enfoque de exclusión social pone en evidencia los procesos que conducen a los sujetos a empobrecerse o les impiden progresar. Desde una mirada tradicional se, utilizan indicadores estáticos, que permiten retratar la situación de un determinado grupo pero no entender cómo se llegó a generar dicha situación. La ventaja de abordar la pobreza como proceso es que se pueden elaborar estrategias más efectivas, que intervengan en las dinámicas que generan pobreza o la perpetúan y no solo en los síntomas de la misma.

Por último, la perspectiva de la exclusión social resulta particularmente útil para tratar la problemática juvenil. En efecto, un enfoque de pobreza centrado en indicadores de ingresos o de satisfacción de necesidades básicas no permite diferenciar la situación del joven de la condición de su familia de origen, de la cual todavía depende, y no saca a relucir los mecanismos por los cuales ese joven reproducirá o superará su situación familiar. Desde una perspectiva de exclusión social, en cambio, se pueden analizar las diversas variables que actúan en ese particular proceso que es la juventud, donde se define la forma en que los sujetos se incorporan a la vida adulta y pasan a tener un lugar propio en la sociedad.

La juventud es en sí misma un proceso marcado por una alta vulnerabilidad porque suceden muchos cambios que traen incertidumbre y riesgo así como oportunidades. Aplicar el concepto de exclusión social respecto de ese universo particular tiene la gran ventaja de que permite apreciar el proceso que está en curso, el paso de la infancia a la edad adulta, y descubrir cuáles son los hitos que impiden o facilitan la integración social.

Así como la óptica de la exclusión es muy potente para analizar la realidad y definir estrategias para actuar sobre ella, la perspectiva de la

integración puede ser también muy interesante como concepto político y como objetivo de política pública. En el caso de la juventud, esa visión ha estado ausente en Chile y ello se traduce en una política segmentada y dispersa, sin un horizonte claro.

En un país como Chile, donde existen todavía importantes de desigualdades sociales, no puede decirse que los niños enfrentan la vida en igualdad de condiciones: los contextos familiares son diversos, el entorno ambiental y urbano también, las posibilidades educacionales, etc. Sin embargo, la sociedad ha establecido algunos límites a las desigualdades aceptables respecto de la infancia, y por ello ha creado un sistema de cuidado médico para el recién nacido, de alimentación para los primeros años de vida y de educación obligatoria hasta el 8vo. año básico. Las diferencias existen, no cabe duda, pero hay consenso social en que debe asegurarse de que ningún niño quede excluido de ciertos estándares básicos de servicios y oportunidades de desarrollo.

Con la juventud no ocurre lo mismo. En esa etapa explotan las desigualdades y no hay nada que las contenga. La mayoría termina la educación media, pero un 15% queda en el camino. A los 18 años las vidas de los jóvenes alejan definitivamente: algunos pueden optar a una formación universitaria o técnica, otros inician la vida laboral, otros intentan iniciarla pero se topan con el desempleo y otros más quedan en tierra de nadie, sin perspectivas ni planes, esperando que llegue la edad adulta que los obligará a incorporarse al mundo del trabajo como sea.

La sociedad no es acogedora hacia esos jóvenes que quedan fuera de las oportunidades. Más que solidaridad y apoyo, ellos son recibidos con desconfianza, prejuicios y temores por parte del mundo adulto. La posibilidad de mejorar su situación influyendo en las decisiones que los afectan se ve lejana e improbable. La democracia está llena de amarres y el debate político evade los temas que a ellos les interesan.

No hay referentes ni ideologías que los agrupen y los representen, ni creen en la utilidad de encontrarlos. Más bien, optan por construir pequeñas complicidades respecto de asuntos puntuales, de un tema de interés, de una iniciativa concreta. Saben, en el fondo, que están profundamente solos y que la familia, que es el espacio desde donde viven este proceso, ya no puede ofrecerles más de lo que les dio.

Cuando termina la juventud, esos jóvenes ya están marcados: están dentro o están fuera. Al decirlo no hay ningún fatalismo, las oportunidades de superar la pobreza y de integrarse siguen existiendo. Sin embargo, en un país como Chile que está en pleno proceso de crecimiento y desarrollo y se propone avanzar en la superación de la pobreza vale la pena preguntarse si no es mejor prevenir la exclusión social en los jóvenes que revertir la pobreza cuando ya está instalada en las familias.

BIBLIOGRAFÍA

- BARRAZA ESTEBAN, "Diagnóstico de condiciones básicas para una política integral de juventud: Políticas y programas estatales de juventud". Consultoría para un grupo de trabajo Interministerial de juventud"(GTI), 1997.
- BARRIL CLAUDIA (Y OTROS AUTORES). "Nuevas modalidades del agrupamiento juvenil". CIPRES Consultores. Santiago, Chile. 17 de enero 1996.
- BUTELMANN ANDREA, ROMEGUERA PILAR, "Educación Media general vs técnica: retorno económico y deserción", Colección Estudios CIEPLAN N° 38, 1993.
- CARRASCO SIXTO, "Igualdad de oportunidades y equidad en la política de educación superior un estudio sobre los procesos de selección y financiamiento". Estudio de caso del Magister en Gestión y Políticas Públicas, D.11, Universidad de Chile, 1997
- CED "Informe final: Encuestas deliberativas ¿Por qué participan los jóvenes?. Santiago (1998).
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL) - Solari , Aldo. "La desigualdad educativa problemas y políticas". 2 de marzo 1988.
- COTTET, P, ARENSBURG, S. Y JIMÉNEZ, J. (1997) : "Los jóvenes de los 90. La generación de los descuentos " Departamento de Sociología de la Universidad de Chile, para INJUV, Santiago.
- DÁVILA LEÓN. "Exclusión Social y Juventud". Última década N°8, CIDPA. Viña del Mar, Marzo 1998 Pág. 89-107.
- DOS, "Manual de programas sociales para la infancia y la juventud", Ministerio Secretaría General de Gobierno, noviembre 1995.
- ENCUESTA LATINOBARÓMETRO. Opinión Pública Latinoamericana. Junio de 1996.
- ESCOBAR, PATRICIO. "Desempleo Juvenil: Una aproximación al problema". Informe anual N° 8. Programa de Economía del Trabajo. 1998.
- ESPINOZA, VICENTE Y COLABORADORES. (1998) "La participación social y política en los jóvenes. Borrador para la discusión interna". Análisis y difusión de la segunda encuesta nacional de la juventud. INJUV, junio de 1998.
- ESPINOZA, VICENTE Y COLABORADORES. (1998) "Sociabilidad y cultura juvenil. Borrador para la discusión interna". Análisis y difusión de la segunda encuesta nacional de la juventud . INJUV, julio de 1998.
- Estudio Mundial de Valores. Mayo de 1996.
- FIGUEROA, TEÓFILO ADOLFO -ALTAMIRANO DENIS SULMONT. "Social exclusion and inequality in Peru". International Institute for Labour Studies - Unites Nations Development Programme, 1996.
- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO - VILLANUEVA, TAMARA. "Política y Jóvenes en Chile: Una Re-formulación". Fundación Friedrich Ebert 1999.
- Gestión de Economía de Organizaciones S. A. Consultoría: "Expectativas y estrategias laborales de jóvenes de bajos recursos". Santiago, Chile.
- Informe para el Ministerio de Economía. "El desempleo juvenil, caracterización y propuesta para la política pública". Santiago, Noviembre 1996.

- INJUV. "Jóvenes reclusos derechos mejoramiento de su situación y perspectivas de rehabilitación". Santiago , diciembre de 1998.
- INJUV. "Proyecto de investigación pandillas juveniles en la región metropolitana". Santiago , diciembre de 1998.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS (INE). "Encuesta Nacional de Empleo". Santiago (1985-1999).
- INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD - Ministerio de Planificación y Cooperación. "Primera Cuenta Nacional de Gestión". Santiago de Chile. 18 de Agosto al 31 de Diciembre, 1997.
- _____. Unidad de estudios Legislativos. "Informe Legislativo Juvenil". Mayo-Diciembre, 1995.
- _____. "Cuadernillo Temático Nº 1 Educación y Trabajo. Santiago. Septiembre 1998.
- _____. "Datos regionales del desempleo juvenil". Santiago Enero. 1999.
- _____. Informe Nº 2 "Estado de avance de los programas juveniles". Santiago de Chile, 1997.
- _____. "La participación social y política de los jóvenes". Santiago. Enero, 1999
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE - International Institute for Labour Studies. "Social exclusion in Latin América". Lima, Perú, 17-19. January 1995.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZACIÓN. "Social exclusion and anti-poverty strategies". International Institute for Labour Studies. 1996.
- JOIGNANT, ALFREDO, "Plan de acción sobre educación y empleo de los jóvenes", documento de discusión de la Organización Iberoamericana.
- JUAN EDUARDO, GARCÍA HUIDOBRO (Editor). "La reforma educacional chilena" Editorial Popular. Santiago Marzo 1999.
- LEHMANN, CARLA (1998). "La voz de los que no votaron" En CEP: Puntos de referencia. Nº 197. Abril de 1998.
- LYNN BENNETT. "Changing the bank's approach poverty analysis and action". South Asia Social Development. December, 1998.
- MIDEPLAN- Programa de Monitoreo de la Política Social "Orientaciones juveniles sobre el trabajo", Informe de avance del estudio realizado por el Departamento de Información y Evaluación social", mayo, 1997.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN - División de Educación General. "Informe Nº 3: Análisis de los proyectos pedagógicos de jornada escolar completa". Santiago de Chile, Enero, 1999.
- _____. Mece Educación Superior. "Programa de mejoramiento de la calidad y equidad de la educación superior 1999-2003". Santiago, Chile. Noviembre, 1998.
- _____. Programa MECE-MEDIA. "Agenda liceos" Santiago, Chile. 1999
- _____. "Compendio de información estadística". Santiago de Chile, 1997.
- _____. "Reforma en marcha: buena educación para todos". Santiago de Chile, Noviembre, 1998.

- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN - INSTITUTO NACIONAL DE LA JUVENTUD -DEPARTAMENTO DE PLANIFICACIÓN Y DESARROLLO. "Desempleo juvenil en Chile: aproximación a sus principales causas". Santiago, Chile. Diciembre, 1998.
- MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN Y COOPERACIÓN (MIDEPLAN). "Informe encuesta de caracterización socioeconómica" (CASEN 1996). Septiembre, 1997.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL - Programa Chile Joven. "Programa de capacitación laboral de jóvenes: Creciendo juntos". Santiago de Chile, 1997.
- MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL - Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. "Bitacora: programas sociales de capacitación". Santiago de Chile, 1997.
- RUETALO JOSÉ, "Juventud, trabajo y educación: El caso Cono Sur de América Latina", Estudios de Política pública.
- SALAS, JULIO. "Pertinencia y Coordinación de la Acción Gubernamental Dirigida a la Integración Productiva de los Jóvenes". Departamento de Ingeniería Industrial - Facultad de Ciencia Físicas y Matemáticas - Universidad de Chile, 1999.
- SANTIAGO CONSULTORES ASOCIADOS. "Evaluación del programa ChileJoven, Fase II". Santiago. Noviembre, 1998.
- SILVA, J CLAUDIO. "Noventas: de maratones, vértigo y sospecha. De vuelta a casa para salir de nuevo... derechos juveniles". CIDPA. V Región 1998.
- TOURAINÉ ALAIN. "Juventud y democracia en Chile". Última Década N°8, CIDPA Viña del Mar 1998, pp. 71-87.
- WEINSTEIN JOSÉ, "Los jóvenes y la educación media" Primer Informe Nacional de la Juventud, INJ- MIDEPLAN, 1994.
- _____. "La búsqueda del tesoro perdido. Educación y juventud". UNESCO. Boletín N° 45. Abril, 1998.

EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE

CARINE CLERT¹

Los instrumentos de diagnóstico deberían captar las desigualdades en su completa multidimensionalidad. Los actuales instrumentos... entregan una limitada información con respecto a formas de desigualdad que no sean las relacionadas con la distribución del ingreso... En segundo lugar, esos mismos instrumentos deberían permitir captar los procesos acumulativos para la falta de oportunidades sociales ... (CNSP, 1996:126)

INTRODUCCIÓN

En este documento se aplica un marco de exclusión social para analizar la percepción y los impactos que tienen las particulares opciones de política social en una determinada municipalidad pobre del área metropolitana de Santiago en Chile. Esta investigación exploratoria se enfoca en tres principales tipos de unidades de análisis: a) los instrumentos de política, mediante un estudio de documentos y discursos oficiales sobre política; b) el personal del Gobierno Central y de los gobiernos locales que está involucrado en la reducción de la pobreza, en cualquiera de los niveles del aparato del Estado; c) los ciudadanos comunes de un área urbana marginal de Santiago, por medio de un microestudio realizado en la comuna de Huechuraba.

En este documento se intenta comparar los hallazgos de un microestudio (basado en las condiciones y percepciones de los pobladores sobre su

1. Especialista en Política Social. Comentarios y sugerencias pueden ser enviados a C.A.CLERT@lse.ac.uk. Este trabajo se inspira en una investigación doctoral desarrollada en el departamento de Política Social de la London School of Economics En tal condición, quisiera agradecer a la Dra. Jo Beall por su penetrante e inspiradora supervisión. También agradezco al Centro de Análisis de Políticas Públicas de la Universidad de Chile, el que, en diversas ocasiones, desde febrero de 1996, me ha acogido como investigadora visitante.

exclusión en diversas áreas), con los actuales instrumentos de política y con los métodos y prioridades oficiales. Como este es un estudio exploratorio, las implicaciones sobre políticas que de ello surgen no pretenden ser prescripciones. En vez de eso, ellas tienden a despertar los comentarios y estimular el debate. El documento finaliza argumentando que si el gobierno chileno decidiera adoptar un enfoque de exclusión social, ello representaría un serio desafío a algunos de los métodos y prioridades que actualmente forman parte de su propia estrategia de reducción de la pobreza.

En términos conceptuales, el documento da cuenta de los múltiples usos y comprensiones del concepto de exclusión social. Y utiliza la perspectiva de la exclusión social como un marco analítico que complementa otras nociones [sobre las] desventajas sociales, como las de pobreza o vulnerabilidad (Véase la Sección 1).

Los métodos utilizados para realizar esta investigación incluyeron una investigación empírica llevada a cabo en Santiago entre diciembre de 1997 y junio de 1998, la revisión de datos secundarios y otros estudios de caso, así como un trabajo de consultoría previamente desarrollado por la autora. A diferencia de los estudios europeos sobre exclusión social², los estudios empíricos que existen en los países en desarrollo -especialmente en los del cono sur de América Latina-, y que se ocupan de las implicaciones de política de un enfoque de exclusión social, han descuidado enormemente la experiencia y percepciones de los actores centrales involucrados en la lucha contra la desventaja social, y al primero de todos esos actores: los propios pobres. Este último enfoque es el que aquí se desarrolla.

Es importante destacar que la perspectiva de exclusión social no constituye un sustituto para el análisis de género ni de otro tipo de enfoques metodológicos que se ocupan de la vulnerabilidad. No obstante, diversos trabajos analíticos y empíricos existentes han insistido en que la exclusión social sea reconocida como una experiencia “de género” (Jackson, 1999; Clert, 1998, 1996).

La Sección Uno de esta monografía presenta información antecedente básica y el marco conceptual que aquí se desarrolla. Las Secciones Dos y Tres presentan los hallazgos en dos áreas que suelen ser los focos de los estudios convencionales sobre pobreza: exclusión del mercado laboral, y de las calificaciones sociales³. Las Secciones Cuatro y Cinco abren la investigación a algunas áreas menos tangibles que suelen estar ausentes en los estudios convencionales sobre pobreza: exclusión de los derechos y el sistema judicial (Sección Cuatro), y exclusión de los recursos institucionales (Sección Cinco). La Sección Seis se ocupa de la capacidad para brindar atención que las diferentes personas y los agentes colectivos perciben, y sus

2. Véase, por ejemplo, Paugam (1993).

3. La calificación social cubre los servicios sociales excepto los beneficios sujetos a verificación.

implicaciones para políticas de inclusión social. Las conclusiones con que finaliza el documento se presentan en términos de implicaciones de política.

FUNDAMENTOS Y MARCO: UNA VISIÓN GENERAL

El contexto chileno

El regreso a la democracia de Chile (1990) ha sido caracterizado como un período de sostenido crecimiento económico⁴, y sobre todo de reducción de la pobreza (MIDEPLAN, 1999). Entre 1990 y 1998, el porcentaje de población por debajo de la línea de pobreza decayó desde el 38,6% al 21,7%. De manera similar, el porcentaje de gente por debajo de la línea de 'indigencia' -extrema pobreza- se redujo desde el 12,9% al 5,6%.

Sin embargo, un análisis más cercano de los datos y de los estudios existentes muestra la reaparición de algunos de los problemas sociales heredados del régimen militar.

- El ritmo y la composición de la reducción del nivel de pobreza dejan ver diferencias entre segmentos de la población, dependiendo de la edad, zona de residencia⁵, género y posición en la familia. Por ejemplo, información disponible (Clert, 1996) sugiere que las mujeres no se han beneficiado igualitariamente de la reducción de la pobreza desde 1990. Esto se ejemplifica por el grado de pobreza en las familias, el cual varía según el género de quien sea el jefe de familia. La proporción de familias con jefatura femenina que viven en extrema pobreza pasó del 22,9% en 1992 al 25% en 1994, mientras que la incidencia de la pobreza en las familias con jefe masculino disminuyó en 7% (Venegas, 1996).
- Si bien la mayoría de las tasas de pobreza han decrecido, la pobreza [fundamental] (estructural) continúa siendo difícil de reducir. Entre 1990 y 1992, el porcentaje de personas en situación de pobreza extrema disminuyó desde 12,9% a 8,8%, pero solo desde 8,8% a 7,6% en 1994. En 1996, el porcentaje volvió a decaer hasta el 5,8%, pero permaneció en 5,6% en 1998 (MIDEPLAN, 1999).
- Han persistido altos niveles de desigualdad. No se ha modificado la distribución desigual del ingreso (World Bank, 1997). Entre 1990 y 1998, el coeficiente de Gini ha permanecido en 0,586 (MIDEPLAN, 1999).

4. Entre 1990 y 1997, la tasa promedio anual de crecimiento económico había alcanzado el 7,8% (MIDEPLAN, 1999:7). La reducción del ritmo de crecimiento solo comenzó en la segunda mitad de 1998 (ibid:6).

5. Incluyendo regiones y comunas urbanas y rurales (MIDEPLAN, 1999).

- Las tasas diferenciales de participación en el mercado laboral también han persistido. En el decil de los más pobres, la tasa de desempleo triplica la tasa promedio nacional. (Urmeneta, 1997:111; MIDEPLAN, 1999:9). La evidencia también muestra que dentro de los segmentos pobres, los especialmente afectados por el desempleo son las mujeres y los jóvenes. (Venegas, 1996).
- Finalmente, y a pesar de los mejoramientos en la calidad de los servicios públicos, un amplio volumen de conocimiento y evidencias permite aseverar la persistencia de la exclusión y las desigualdades en el acceso a la educación y los servicios de salud. (UNECLAC, 1997b:113,141; Mac Clure, 1995; Urmeneta, 1997, Tohá en esta misma publicación).

La Comuna de Huechuraba, Santiago

Huechuraba (Mapa 1) es un pequeño municipio urbano (comuna) de 80.000 habitantes, ubicado en el Norte de Santiago. Dos fueron las razones para escogerlo en esta investigación. En primer lugar, a pesar de la reducción general de la pobreza a escala nacional y regional, la presencia de pobreza y de extrema pobreza en esta comuna continúan siendo altas durante el período desde 1992. No obstante las deficiencias en los datos estadísticos⁶, la evidencia provista por la encuesta CASEN (Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional) indica que, entre 1992 y 1994, el nivel de pobreza se mantuvo sin cambios, con un valor de 38,4% en 1994, y que el nivel de extrema pobreza se duplicó alcanzando el 14,2% (en comparación con el 21,3% y el 4,7%, respectivamente, en el Gran Santiago). Además, en 1998, una encuesta municipal⁷ -implementada sobre la base de un amplio estudio CAS (Ficha CASII), utilizada para establecer programas sociales para los pobres- encontró que la proporción total de pobres era de 44%.

En segundo lugar, toda el área refleja tendencias crecientes de diferenciación social a nivel local. Familias acomodadas se han venido a establecer en la comuna, la que hasta hace poco tiempo se componía de precaristas que se quedaron después de las invasiones de terrenos. Al mismo tiempo, se encuentra en desarrollo un gran complejo industrial, reflejando la polarización de la estructura social y productiva de Huechuraba.

6. La encuesta CASEN de 1996 no incluyó a Huechuraba en su muestra de comunas, y la fórmula de verificación de CAS sólo cubre a aproximadamente el 70% de la población de ella.

7. Fuente: Informante clave, mayo 1999.

Mapa 1
Comuna de Huechuraba, Gran Santiago, Chile



El Marco Analítico: El Enfoque de Exclusión Social

Aspectos principales, términos y referentes

Este trabajo se concentra en la perspectiva de exclusión social como un marco analítico flexible orientado a la comprensión de la desventaja social. Este marco constituye un intento de construir una lente que facilite la identificación y comprensión de las formas y procesos de exclusión social en un contexto de espacio-tiempo específico. La perspectiva de exclusión social distingue entre dos niveles de análisis interrelacionados: a) ‘multidimensionalidad’ y; b) procesos dinámicos.

La multidimensionalidad se refiere a una clasificación comprensiva de las diferentes modalidades o formas de exclusión social. Más bien, sugiere la necesidad de comprender cómo interactúan estas dimensiones, y cómo estas interacciones mantienen o arrastran a una persona a una situación de desventaja social, a través de un proceso acumulativo. No obstante, las principales dimensiones de exclusión pueden ser descritas de la siguiente manera: a) material/distribucional, b) sociocultural, y c) política. Un enfoque de exclusión social reconoce a cabalidad la importancia de las dimensiones ingreso-distribucionales y materiales de la pobreza, tales como la incapacidad para generar un ingreso suficiente y estable y para lograr acceso a servicios sociales de calidad, con el fin de satisfacer necesidades básicas. Sin embargo, también incorpora otras dimensiones que pertenecen al dominio relacional/simbólico, el socio organizacional cultural y el político.

La dimensión Socio-organizacional refiere a la carencia de, o precaria inserción en las redes sociales extrafamiliares. Las redes incluyen contactos estrechos con los parientes o vecinos, y también incluyen la participación en organizaciones sociales y de la sociedad civil. Esta dimensión incluye igualmente la precariedad de las relaciones entre las personas y las instituciones sociales, como las municipalidades y los proveedores de servicios públicos. Entre los jóvenes, puede reflejarse a través de un sentimiento de rechazo por parte del sistema educativo, o a través de la ignorancia de las instituciones sobre las necesidades individuales o la falta de accesibilidad a tales instituciones ya sea por razones geográficas o cualquier otro tipo de restricciones. Esta dimensión también tiene que ver con la relación entre aquellos que viven la desventaja social y los agentes que laboran para las instituciones que proveen servicios sociales.

La dimensión cultural se refiere al círculo de acción cultural, como la no-pertenencia a la cultura dominante de la sociedad (i.e. valores, actitudes, idioma). Más que todo, aquí es donde una identidad estigmatizada debería situarse. Este tema es particularmente relevante en contextos donde coexisten varias culturas y grupos étnicos. Un ejemplo típico consiste en las dificultades que los niños indígenas deben enfrentar en sus procesos de aprendizaje, debido a su falta de familiaridad con el idioma dominante. Promovida en la literatura étnica y de género, la formación de estereotipos adscritos a algunos elementos de la identidad tales como raza, género y discapacidad -a menudo insuficientemente reportados-está asociada a la construcción y evaluación social de la identidad como un mecanismo de exclusión (Rodgers et al., 1995:30-32).

La dimensión política de la exclusión social abarca derechos y desigualdades entre los miembros de una sociedad. Considera derechos civiles y políticos y por supuesto los socioeconómicos básicos, tales como el acceso a la educación y al trabajo. También se refiere al derecho a tener acceso a la información y a participar y tener representación política en los procesos de toma de decisiones.

Como ya se sugirió en otro trabajo (Clert, 1996b:11,1997,1998), la incorporación de dimensiones no materiales, per se, no es nueva. El principal valor agregado del enfoque de exclusión social en este trabajo reside en su segundo principal nivel de análisis, en que están involucradas las instituciones y los agentes (De Haan,forthcoming:7). Y como De Haan lo propone, este nivel pregunta 'quién y qué está provocando la exclusión'. Puede referirse, entre otros, a las formas en que los mercados, los reglamentos, las organizaciones cerradas u otros agentes interactúan para generar o combatir procesos de desventaja social. Dependiendo del contexto o del problema bajo estudio, diferentes tipos de procesos pueden combinarse: procesos económicos, con su potencial impacto de cambios en la estrate-

gia de desarrollo o en el funcionamiento del mercado laboral; modificaciones institucionales en el sistema sociopolítico; o prácticas excluyentes o incluyentes de parte de algunos agentes. La fuerza analítica del enfoque de exclusión social consiste en juntar los dos niveles en un marco coherente. La distinción entre los dos niveles es solo para propósitos de clarificación. En otras palabras, el segundo nivel de análisis dirige explícitamente la atención a los procesos y prácticas de exclusión o inclusión que determinan, habilitan o restringen el acceso a los diferentes materiales y bienes simbólicos sugeridos.

Por medio de la combinación de estos dos aspectos analíticos (multidimensionalidad y procesos), el enfoque de exclusión social tiene en cuenta la acción recíproca de estructura y agencia⁸ en la explicación de la desventaja social y la desigualdad⁹. Por un lado, cuando observa a las personas o grupos que viven en desventaja social, el enfoque reconoce la capacidad de creatividad de las personas y de ser agentes humanos ingeniosos. Y también reconoce las acciones y relaciones que ellos desarrollan con el fin de modificar su situación. Un aspecto específico en este sentido es la hipótesis de que la disposición de bienes tangibles e intangibles¹⁰ incrementa la capacidad de transformación de las personas y grupos y su espacio de control en las relaciones de poder.

Al mismo tiempo, se ha subrayado que lo que limita las oportunidades de algunos para superar la desventaja social es la desigualdad en la distribución de esos bienes. Cuando se investigan las fuentes de tal desigualdad, un enfoque de exclusión social desafía al recurso de las explicaciones individualistas de la desventaja social, en la medida que relaciona a las personas y los grupos con el sistema más amplio en que ellos viven, y en el cual interactúan con otras personas y grupos. El acceso a los bienes tangibles e intangibles está encajado en, y se entrelaza con los ordenamientos institucionales y las prácticas de otros agentes. Esos ordenamientos y prácticas pueden ser excluyentes y por lo tanto reducir el espacio de los agentes humanos para maniobrar en relaciones de poder desiguales. Podría ser que aquellas fueran incluyentes y contribuyeran a mitigar los desbalances de poder.

En suma, si bien un enfoque de exclusión social enfatiza los temas de importancia relacional, los aspectos distributivos no se descartan. Un bajo nivel de ingreso es considerado como un factor importante de exclusión, y así es particularmente en sociedades en que el intercambio de mercado

8. Agencia refiere a la 'acción' que 'comprende intervenciones en eventos de la realidad, produciendo resultados definidos' (Giddens, 1979).

9. El desarrollo que sigue no pretende ofrecer una simple explicación teórica de la exclusión social. Solo clarifica ideas teóricas asociadas con la agencia, la estructura y el poder (Giddens;1979). Estas fortalecen la perspectiva analítica definida más arriba, y son confirmadas en esta investigación.

10. Algunos de estos bienes eran presentados dentro del aspecto de multidimensionalidad.

juega un papel crucial en los procesos de inclusión social. En este mismo sentido, y como Lapeyre and Bhalla (1997:417) lo proponen, la dimensión distributiva refleja las oportunidades para lograr 'funcionamientos valorizables' y, por lo tanto no debería ser considerada como unidimensional.

Finalmente, un enfoque de exclusión social se aparta del análisis 'inespacial' de la desventaja social¹¹. Los procesos espaciales afectan las actividades de las personas y sus relaciones con otras, y por lo tanto juegan un rol importante en la creación de la exclusión/inclusión. Por ejemplo, las formas del ambiente espacial –como la arquitectura– influyen en el desarrollo de las redes y contactos sociales a nivel del barrio.

Ubicando el enfoque de exclusión social dentro de otras ideas

Utilizado en forma aislada, el enfoque de exclusión social solo ofrecería una limitada ayuda al análisis social y por lo tanto al diseño de políticas. Aun cuando es sensible al tema de género, no se envuelve en un examen cuidadoso de las dinámicas intrafamiliares, ni en las más amplias sobre relaciones de género. Género es, en sí mismo, un proceso de exclusión y discriminación¹² que se intersecta con las dimensiones y procesos de un enfoque de exclusión social, así como con sus aspectos relacionales y espaciales. Además –como lo argumenté en otro trabajo (Clert, 1998)–, un enfoque de exclusión social es incapaz de aplicarse al estudio de los costos psicológicos de las estrategias de supervivencia. Puede observar la inserción de una persona en una red informal de cuidados, pero no puede ocuparse de la presión ejercida sobre esa fuente de cuidados. Por el otro lado, el análisis de género, por sí mismo, no podría considerar todas las dimensiones planteadas por un enfoque de exclusión social.

De modo inverso, un enfoque de exclusión social complementa el estudio de lo que Chambers denomina el 'margen externo de la vulnerabilidad'. Plantea inquietudes acerca de quién y qué es lo que hace que algunas personas (o grupos) sean más vulnerables que otros. Por ejemplo, un enfoque de vulnerabilidad –esencialmente enfocado en las posesiones– identifica a un cuerpo saludable como una posesión física crucial en el proceso de

11. En los enfoques francés y europeo, una de las implicaciones política de tal perspectiva ha sido el cambio del tratamiento separado alrededor de categorías sociales para la territorialización de las acciones desde un estricto grupo focal, hasta un enfoque basado en el área [Delarue,1994; Berghman, 1995:15].

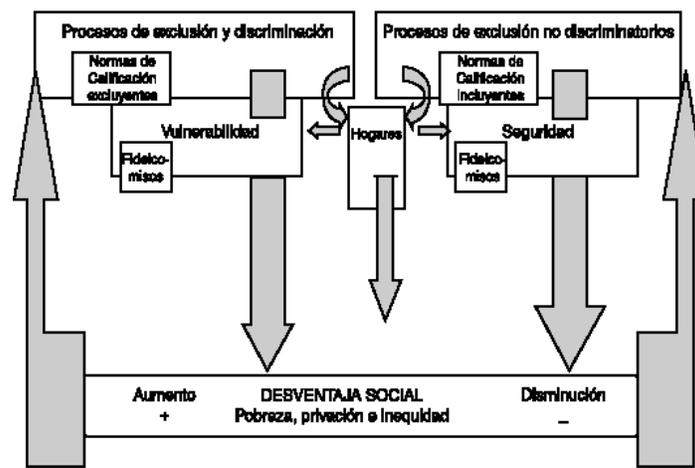
12. Cuando me refiero a 'dimensiones y.o. procesos de exclusión', entiendo a la exclusión como la acción ejecutada por alguien, o algo, que impide el acceso a recursos, mercados o instituciones 'valorizables' y 'valorizadas'. Entiendo la discriminación como el acto de dificultar el acceso a los recursos, mercados o instituciones ya mencionadas.. Es sobre la preferencia o la distinción que se hace sobre la base de ciertos elementos, como la raza o el status socioeconómico, los que tienen el efecto de anular o descompensar la igualdad de oportunidades o de tratamiento en el proceso de acceso a esos recurso, mercados e instituciones (Clert, a publicar).

acceso al mercado laboral. Un enfoque de exclusión social reconoce este hecho, pero como agregado se enfoca sobre la construcción social del cuerpo y de la apariencia física como un poderoso mecanismo de exclusión en el mercado laboral. (Véase Sección Dos).

La Figura 1 ilustra, esquemáticamente, la ubicación de un enfoque de exclusión social dentro de algunas de las diversas ideas que forman parte del manejo de herramientas que los planificadores y observadores pueden utilizar en el análisis de la desventaja social. El esquema sugiere un círculo vicioso de desventaja social en el cual los marcos dejan ver diferentes preocupaciones. Una idea clave es que las personas o grupos no son necesariamente vulnerables a la pobreza por razón de 'características inherentes', sino que se convierten en vulnerables por procesos de exclusión. A su vez, la pobreza conduce a un reforzamiento de los procesos de exclusión. Los procesos incluyentes y no discriminatorios aparecen como una vía central en el rompimiento de este círculo vicioso.

Esto nos lleva a las implicaciones generales de política planteadas por el enfoque de exclusión social. Y regresando al conjunto de herramientas de los diversos marcos de desventaja social, Beall (1997:59) útilmente nos recuerda que marcos conceptuales y analíticos diferentes pueden conducir a distintas formas de medición y evaluación, las que, a su vez, dan origen a diferentes enfoques de política. Esto, sin embargo, 'puede ser complementario en el contexto de un marco de política que reconoce la desventaja social como multidimensional'.

Figura 1
Exclusion Social como complemento de otros esquemas de desventaja



(Fuente: Clert, trabajo a publicar)

EXCLUSIÓN DEL MERCADO LABORAL¹³

La exclusión del mercado laboral ha sido considerablemente bien reportada, medida y analizada, tanto por el gobierno chileno como por el sector académico. Por esta razón, en el presente proceso de investigación, realizado en el nivel más local, se ha prestado menos atención a ello en comparación con otras áreas de información (ILO, 1998; World Bank, 1997). Sin embargo, dada su gran importancia en la desventaja social, y en la estrategia antipobreza del gobierno chileno, es útil presentar algunos hallazgos relacionados con el fenómeno de exclusión del mercado, sus causas y sus asociadas implicaciones de política.

El fenómeno de exclusión del mercado de trabajo: Hechos e implicaciones de política

Los datos cuantitativos del estudio de Huechuraba mostraron dos grandes modalidades de exclusión del mercado laboral: a) el desempleo y; b) el empleo precario.

El Desempleo

En términos generales, la tasa de desempleo de la población mayor de 14 años que fue encuestada, fue de 14,1%. Con respecto a género, el estudio sugirió (Casilla 3) que las mujeres experimentan mayor dificultad en el acceso al mercado laboral, tendencia que se observa tanto en los estudios con alcance regional así como nacional (Clert, 1996b:14-16). Se encontró que un cuarto de las mujeres económicamente activas buscaban trabajo, en comparación al 7,5% de los hombres.

En términos de edad, la población encuestada no se desvió significativamente de otras encuestas sobre Huechuraba y el Gran Santiago, con respecto a la prevalencia del desempleo juvenil. En efecto, el 26,4% del grupo de edad entre 15 y 24 años se encontraba desempleado, en comparación con el 14,7% de aquellos del grupo entre 25 y 44 años.

Con todo, las cifras obtenidas para el grupo de edad entre 45 y 64 años merecen una mención especial. La tasa de desempleo que se encontró para este grupo resultó ser relativamente baja, el 4,1%. Sin embargo, esta cifra tiene que ser contrastada con la alta proporción de aquellos que no habían trabajado, y que no eran ni retirados ni estudiantes, pero que declararon que no habían estado activamente buscando trabajo. Esto podría significar dos cosas. Primero, que la pregunta de la encuesta relacionada con la

13. Los nombres de los entrevistados, en todo este documento, han sido alterados por razones de confidencialidad.

distinción 'ha estado buscando trabajo o no', estuvo débilmente formulada y consultada, lo que condujo a una confusión del entrevistado. Alternativamente, podría sugerir que una importante proporción de aquellas personas que no buscaron activamente trabajo ya no esperaban encontrar alguno, debido a que fueron fuertemente desmotivados por las experiencias previas. Esta última interpretación fue apoyada por las entrevistas cualitativas, en las que los consultados manifestaron sentimientos de una decepción tan alto que les había llevado a dejar de visitar la oficina de trabajo, al trabajador social, los sitios de la construcción, y ni siquiera contestar los avisos del periódico. (Sobre los factores importantes detrás de esta desmotivación, véase 2.2). Algunas personas simplemente se relegaron a su hogar, mientras que otros aceptaban cualquier clase de empleo casual que apareciera en su camino¹⁴. Estos hallazgos sugieren que un enfoque exclusivo sobre los jóvenes por parte de las políticas sociales relacionadas con el empleo, descuida otros segmentos importantes de la fuerza de trabajo.

Empleo Casual y Empleo Precario

Tres hallazgos fueron particularmente decisivos. Primero, 22% de la población trabajadora encuestada solo había encontrado trabajo casual, incluyendo trabajo por día, puestos temporales, o tareas domésticas (todos, a menudo denominados 'pololos')¹⁵. Segundo, alrededor del 35% de los trabajadores asalariados no habían firmado un contrato de trabajo. Tercero, el bajo nivel de salarios era sorprendente, y constantemente reportado por informantes claves así como por contestadores de la encuesta familiar. Los salarios medios para los trabajos obtenidos a través de la Oficina Municipal de trabajo se situaban entre un mínimo de salario mensual de US\$150 (\$70.000 pesos) y US\$200 (\$100.000 pesos)¹⁶. Un salario bajo significaba un círculo vicioso de pobreza, vulnerabilidad, y exclusión de los derechos sociales: ingresos insuficientes para satisfacer necesidades básicas; una gran exposición a las deudas, y acceso restringido a los servicios sociales tales como la atención en salud.

En relación con género, la encuesta cuantitativa sugirió la mayor exposición de las mujeres al empleo precario. En el caso de las trabajadoras domésticas, por ejemplo, una categoría exclusivamente femenina, solo una mujer de cada siete había gestionado la firma de un contrato. De todas las

14. En el momento de la encuesta, ni siquiera este tipo de trabajos se había presentado desde los dos meses anteriores a ella.

15. Algunos ejemplos incluyen, en el caso de los hombres, pequeñas reparaciones en las casas de los vecinos, en el caso de las mujeres, el lavado de ropa en hogares acomodados, o el cuidado de los niños de otra gente.

16. Posteriores indicadores significativos del bajo nivel de los salarios fueron la alta proporción de la población encuestada que tenía una 'tarjeta de indigencia' para la salud, y el tipo de ocupación principal.

mujeres trabajadoras, el 29,1% se habían involucrado en empleo casual, en comparación al 18,4% de los trabajadores hombres. Es notable el hecho de que la proporción de hombres que se implicaban en empleos casuales fuera muy alta, aunque más baja que aquella de las mujeres. (Los trabajadores masculinos en el sector de la construcción estaban particularmente expuestos a este problema, debido a las características cíclicas de la actividad).

Procesos conducentes a la exclusión del mercado de trabajo

Una compleja interacción de los procesos culturales y estructurales de exclusión

La utilización simultánea del enfoque de género y del enfoque de exclusión social exige un acercamiento integrado y dinámico al análisis de exclusión del mercado laboral. En este marco, los procesos socioculturales asociados con género se mantienen firmes. Esto puede resumirse de la siguiente manera: Primero, la construcción social de las identidades, roles y tareas de los hombres y las mujeres ha conducido a un diferenciado acceso a, y control de, los recursos¹⁷. Esos recursos pueden incluir el ingreso generado por la familia, el poder de la toma de decisiones, o los recursos productivos, tales como la educación y la capacitación vocacional. Segundo, las relaciones de género tienen una influencia decisiva sobre las posibilidades de las mujeres que entran al mercado laboral. Estudios cualitativos tanto en zonas rurales como urbanas de Chile (Valdés, 1996; Sabatini, 1995), plantean que los que son la pareja masculina evidencian actitudes mezcladas con respecto a la participación femenina en la fuerza de trabajo, mostrando aceptación y oposición al mismo tiempo. Tercero, en Chile - así como en la mayoría de los restantes países latinoamericanos-, el cuidado de los niños recae, casi siempre, exclusivamente en las mujeres, en la medida que la disponibilidad de servicios de bajo costo para ello son muy raros. (Cleary, 1995). Con mucha frecuencia, las restringidas oportunidades de las madres las conducen a abandonar los empleos de tiempo completo, y aceptan trabajos, y/o condiciones de trabajo, de tiempo parcial (Valenzuela, en SERNAM, 1996:89).

El informe de 1996 sobre pobreza femenina en Chile mostró cómo otros procesos de exclusión e inclusión interactúan con género (Clert, 1996b). Tales procesos han implicado principalmente las dinámicas del ciclo familiar, de las instituciones de trabajo, la participación en, o la exclusión de, los contactos y redes de trabajo, la calidad de la vivienda y del hábitat, el papel de los agentes fundamentales, tales como las empresas y los cambios económicos. Un estudio de Abramo y Armijo (1994) mostró que las oportunida-

17. (Beall, 1993).

des para las mujeres en las empresas industriales permanecían siendo las mismas o, incluso, habían decrecido. En las industrias del calzado por ejemplo, la introducción de maquinaria altamente tecnificada para el corte del cuero ha conducido a que los hombres estén siendo empleados en trabajos tradicionalmente ocupados por mujeres. Y ahora, los jóvenes son más preferidos debido a que se presume que ellos soportan, mucho mejor que las mujeres, el acelerado ritmo de las nuevas máquinas. No obstante, es importante hacer notar que hay otras industrias que utilizan alta tecnología (electrónica) en que las mujeres son preferidas en vez de los hombres.

Esa interacción entre factores culturales y estructurales ha sido en general bien revisada por diversos estudios. Por tal razón, nuestro microestudio no los incluyó en la encuesta. Sin embargo, en las entrevistas con planificadores centrales, y particularmente con antiguos funcionarios del Ministerio de la Mujer sí se incorporaron en sus preocupaciones por respuesta de políticas. Después de referirse a la fundamental importancia de temas como el derecho al trabajo, nivel de salarios y trabajo de temporadas, una antigua funcionaria del Programa Social Nacional para Mujeres Jefas de Familia, comentó:

'Hay áreas en donde la discriminación es muy fuerte y donde las políticas sociales carecen de impacto... Nosotros preparamos el ingreso de las mujeres en el mercado laboral, generamos condiciones, proveemos herramientas, redes, y contactos institucionales. Pero al final del día el único que contrata es el empresario, y el único que fija el nivel de los salarios es el empresario en un marco de leyes laborales que deja muy desprotegidas a las mujeres trabajadoras.' (Comunicación personal).

En su visión, el programa ha sido mayormente deficiente en términos de la calidad de la inserción de las mujeres en el mercado laboral debido a que ha sido incapaz de modificar las restricciones estructurales que existen en ese mercado.

Hallazgos adicionales: Procesos sutiles de exclusión

El estudio piloto hizo un intento por develar procesos oscuros de exclusión de las oportunidades de trabajo. La encuesta familiar encontró que la entrega de alguna razón formal sobre el rechazo de postulantes a un trabajo solo raras veces les era dada a los postulantes. En un pequeño número de casos cuando alguna explicación fue explícitamente brindada, ella se refería al nivel de las expectativas de salario del postulante, o a aspectos de género tales como el estado civil, o a la presencia de hijos en el caso de

las mujeres. Evidencia cuantitativa y cualitativa más profunda reveló dos posibles fuentes principales de exclusión del mercado laboral.

Primero, las percepciones de los encuestados mostraron que el rechazo estaba significativamente vinculado a algunos prerrequisitos exigidos por los empleadores potenciales, tales como el requerimiento, al postulante, de presentar referencias, recomendaciones, lo mismo que un certificado de inexistencia de registro criminal. Aunque las recomendaciones eran igualmente requeridas para candidaturas femeninas y masculinas, el certificado de antecedentes afectaba adversamente a los hombres, principalmente (Véase Sección 4).

Segundo, otras percepciones sutiles de exclusión se relacionaban a algunos elementos de la identidad de los encuestados, tales como la edad, la apariencia física, el lugar de residencia y alguna discapacidad. El estudio mostró que tanto los hombres como las mujeres podían ser afectados. Según los encuestados en el grupo de edad entre 45 y 64 años, la discriminación basada en la edad, tanto para contratar como para despedir, afectaba categorías femeninas de ocupación, tales como las trabajadoras domésticas, y categorías dominadas por hombres, como la construcción. Los estereotipos sobre la “adecuada” apariencia física afectaban especialmente a las mujeres, pero también a los jóvenes. En ese mismo sentido, todos los residentes en el Sector Pincoya de la comuna de Huechuraba se sentían discriminados en contra, debido a la reputación del área como una zona rústica y peligrosa, poblada por gente deshonesto. (Véase Casilla 1).

Casilla 1
**Procesos sutiles de exclusión y discriminación en el
mercado laboral. Hallazgos de la encuesta de la submuestra,
desarrollada en Huechuraba, Santiago**

La importancia de las reglas no escritas de selección. José, trabajador de la construcción, desempleado en el momento de la encuesta:

‘ Salgo a caminar buscando sitios, Yo me presento, ¿Entiende? Yo soy carpintero y necesito algún trabajo. Entonces ellos me dicen ‘¿qué educación tiene usted? - Tercer año, primaria (corresponde a primaria incompleta). ‘¿Usted tiene antecedentes?’ y entonces ya me puedo ir porque ese fue el final de todo.

Lugar de residencia. José vivía en el sector de la Pincoya y reportó como sigue:

‘...Me preguntaron de cuál comuna venía yo,. Huechuraba. ¿Y dónde está eso? Nada más, pero ellos me miraron de una manera, con un gesto, como si quisieran decir ... Ah,ahí es donde uno tiene que entrar de espaldas para que la gente crea que estás saliendo.’

Discriminación basada en la edad. Mujeres. Margarita, de 52, había trabajado toda su vida como empleada doméstica, pero fue despedida por su empleador dos años antes del momento de la encuesta. Desempleada desde entonces, en el momento de la encuesta:

‘(...) una va a algún lugar y la oferta dice ‘Se necesita empleada doméstica mayor de 25 hasta, digamos, 40’. Entonces; ¿que es lo que pasa? Aquellas de nosotras que tenemos alrededor de 50, ¿no tenemos derecho a trabajar?’

Y Hombres. Manuel, de 53, era un trabajador calificado semi capacitado, un soldador. Él había trabajado durante muchos años en la misma compañía constructora. Al finalizar uno de los trabajos de construcción, repentinamente la empresa dejó de enviarlo a nuevos sitios de construcción. Prácticas excluyentes similares ocurrían en el proceso de contratación, como después Manuel describió su búsqueda de trabajo:

‘Fui a diferentes empresas ... Me mantenía tocando puertas. Me las arreglé para trabajar en dos o tres lugares, pero de nuevo ocurrió lo mismo. Me decían ‘entonces, hasta luego, ‘ya no te necesitamos’. Y así, simplemente, en muchas partes, ni siquiera me dieron el trabajo. Me miraban de arriba a abajo. Ahí estaba el anuncio del trabajo, pero ellos decían ‘no, ya contratamos a alguien’. Y yo también usaba el teléfono, Les telefoneaba desde afuera del lugar, y entonces respondían que aún necesitaban gente, y yo recién había hablado con ellos. Entonces, así es como uno se da cuenta que es discriminado en contra.’

Apariencia física. A pesar de la naturaleza ‘tabú’ que tiene este tema, un informante clave de la oficina de trabajo en la municipalidad admitió que las calificaciones no eran el único factor en una entrevista por trabajo.

-: ‘El empleador pesa ciertos criterios: ‘buena presencia, experiencia, conocimiento.....

Autor: ¿Qué entiende usted por buena presencia?

-: la apariencia, hay cosas en los detalles. Por ejemplo, For instance, usted tiene gente que viene aquí con su cola de caballo, sus aretes...

Autor: ¿Y estos son criterios importantes?

-: Por supuesto, aquí la presentación cuenta para el 25%. Pero es verdad que ellos les dirán ‘Ya hemos contratado a otra persona’. Ellos no dirán ‘No lo tomamos debido a que usted se ve muy feo.

EXCLUSIÓN DE LAS CALIFICACIONES SOCIALES; PRINCIPALES HALLAZGOS

Esta sección se inicia con un resumen de hallazgos con respecto a la exclusión de las calificaciones sociales (social entitlement), lo que es seguido por un enfoque en los principales procesos que conducen a la exclusión.

La exclusión y la baja calidad de los servicios sociales públicos

Los informes disponibles sobre pobreza y exclusión social en Chile han hecho notar el desigual acceso a servicios sociales básicos de calidad, tales como la salud o la vivienda, a pesar de los considerables mejoramientos logrados en la infraestructura social (Mac Clure, 1994; Urmeneta and Mac Clure, 1995). A este respecto, el estudio realizado en Huechuraba necesita que los indicadores de acceso ya utilizados por la Encuesta Familiar CASEN sean suplementados con otros indicadores de exclusión, como se ilustra en el área de salud (véase Casilla 7).

Con respecto a las dimensiones de género los reportes disponibles han tendido a resaltar la falta de conciencia de género por parte de los ministerios sociales, y los impactos que ello tiene en la exclusión de las mujeres chilenas de los derechos sociales. En el sector de la salud, por ejemplo, el anteriormente citado informe de 1996 (Clert, 1996b:28-29) destaca tres aspectos principales: a) La limitada recolección de información relacionada con género; b) El persistente énfasis que los sistemas públicos de salud ponen en la salud reproductiva de las mujeres, en detrimento de su salud ocupacional; y c) La ignorancia de las relaciones de género, en la medida en que los hombres continúan estando abrumadoramente ausentes de los programas que se ocupan de la planificación familiar y de la salud sexual de las mujeres.

Existe evidencia de que la pobre calidad de los servicios sociales, en sí misma, se suma a la carga de trabajo de las mujeres, que es en quienes recae el bienestar general de la familia.

Procesos que conducen a la exclusión de los derechos sociales

El impacto de los costos de los servicios sociales

El efecto de exclusión que producen los mecanismos de recuperación de costos –o en general, un sistema de tarifa por servicio–, ya fue reportado con respecto a la atención en salud y al acceso a la educación superior. Con relación a la salud, el estudio cuantitativo encontró que un tercio de las personas que no habían recibido atención indicó que ello era

Casilla 2
La Exclusión de la salud

Los límites de los indicadores cuantitativos disponibles

La encuesta cuantitativa del estudio piloto realizado en Huechuraba, Santiago, utilizó indicadores complementarios de acceso a aquellos de la encuesta de 'hogares'. Los hallazgos sugirieron las limitaciones de la pregunta de CASEN '¿Recibió usted atención médica?', en cuatro aspectos principales:

- a) No reflejaba el proceso para obtener acceso a la atención médica, ni las dificultades que se encontraban en el camino. Los informantes claves y las entrevistas semiestructuradas confirmaron la importancia de las filas, los largos tiempos de espera antes de los exámenes o de las operaciones, y el riesgo de quedarse sin un número en el centro de salud.
- b) El indicador cuantitativo por sí mismo nada decía sobre la calidad de la atención que se recibía. En este sentido, muchos encuestados confirmaron, a través de sus experiencias, la frecuencia de errores cometidos durante la atención. En algunos casos, los errores o la deficiente atención durante operaciones había incluso resultado en una incapacidad física permanente de los pacientes.
- c) Frecuentemente, los pacientes sentían que eran discriminados en contra por el modo en que eran tratados. Algunos pacientes sentían que recibían un tratamiento inferior debido a que ellos portaban una tarjeta de indigencia.
- d) Este indicador no especifica si el paciente era realmente atendido en el sistema público de salud en el cual él/ella se encontraba registrado. El estudio investigó sobre la exclusión de un servicio público de salud de calidad, mediante el examen de la cantidad de personas que habían tenido que buscar atención privada a pesar de encontrarse registradas en el sistema público. La encuesta cuantitativa encontró que entre las 58 personas registradas en el sistema público que sí habían recibido alguna atención, una fue privada, y 5 (8,6%) fueron de ambas, privada y en el sistema público. En un estudio posterior se hizo evidente que estos pacientes eran presionados a buscar atención privada debido a las deficiencias en el servicio público.

Fuente: Clert (a publicar) Encuestas de Hogares, Enero-Junio 1998.

‘debido a que no podían pagar por ella’. En cuanto a aquellas personas que se las habían agenciado para obtener atención, las entrevistas semiestructuradas sugieren que las restricciones financieras eran a veces tan extremas que la misma vida de los pacientes estuvo puesta en peligro¹⁸. Estos hallazgos sugieren una importante conclusión para la comprensión de la desventaja social, enfocada en una perspectiva social. Un bajo nivel de ingreso permanece como un factor esencial e irrefutable en la persistencia de la exclusión de los derechos sociales. A pesar de los mejoramientos en la infraestructura humana y físico-social, el acceso a servicios sociales de calidad -y de ahí, la posibilidad de superar las desventajas- se encuentra entabada, si no impedida, por los mecanismos de recuperación de costos.

Interacciones de género

El estudio dejó ver dos hallazgos fundamentales con respecto a la interacción de género y el ordenamiento financiero institucional del sistema de políticas sociales. En primer lugar, las mujeres eran, con frecuencia, financieramente excluidas, debido los roles de género, como se ilustró en el caso de la educación.

Si bien la encuesta cuantitativa no mostró diferencias en el nivel de educación entre hombres y mujeres mayores de 14 años, las entrevistas cualitativas sugieren que los papeles de género tradicionales tienden a excluir a la mujer de los servicios de financiamiento y de la educación, especialmente de la educación de adultos. Así lo explicaba Carla:

‘Yo dejé de estudiar cuando era joven debido a que mi madre dependía de sí misma. Yo tenía que quedarme en la casa para cuidar de mis dos hermanos mientras mi mamá trabajaba. Y después de eso, yo me casé y tuve hijos. Hoy día, a mí me gustaría volver a estudiar. Pero ahora el problema es que no tengo el dinero suficiente para estudiar. Podría tomar clases de noche, pero nada es gratis. Y también está la preocupación por los niños, el pago de los gastos de su escuela. Y aquí, en la casa, cuidando de que no falte nada. Mis estudios serían un nuevo gasto. Así es que prefiero no estudiar y comprar otras cosas.

En segundo lugar, las regulaciones institucionales del sistema de políticas sociales para acceder a los beneficios y servicios tendía a estar fuertemente sesgado en contra de las mujeres que no encuadraban dentro de

18. Mayor evidencia de apoyo, más allá del estudio piloto, puede ser encontrada en la prensa chilena. Los recientes y constantes reportes de muertes de niños pequeños que no fueron atendidos oportunamente debido a que sus padres no pudieron cumplir los requisitos; es decir, no podían pagar los costos de la atención, ni proveer un cheque en blanco, ni habían sido calificados para atención gratuita a través de la posesión de una ‘tarjeta de indigencia’.

ciertas categorías de estado civil. Mientras que a las mujeres solteras jefas de familia generalmente se les da 10 puntos adicionales en su aplicación para una vivienda social, aquellas que estuvieron casadas, y cuyo exmarido posee una casa, no están calificadas para postular a vivienda social debido a que los beneficios del gobierno solo se otorgan una vez, y a la familia.

El bajo nivel de información:

Cuestionamiento de la estrategia de comunicación

El saber que uno tiene derecho a determinados servicios o beneficios es una cuestión crítica, así como lo es el saber cómo reclamarlos. La encuesta familiar sugirió que la baja calidad o la carencia de información podían jugar un papel importante en la exclusión de los derechos sociales. Se pueden subrayar tres hallazgos principales¹⁹. Primero, independientemente de la clase de derecho social, la proporción de encuestados que declaró no haber oído del todo sobre los derechos presentados en el cuestionario representó un 51%. Segundo, esta proporción variaba dependiendo del tipo de derechos sociales. Por una parte, se incrementaba -en algunos casos hasta el 74%- cuando se trataba de beneficios tales como los de los programas municipales de salud y educación, los que proveen redes de seguridad tales como la entrega gratuita de medicinas, y asistencia económica para la compra de los requeridos uniformes escolares.

Con respecto a un particularmente importante programa de gobierno para aliviar la pobreza femenina -el Programa de Mujeres Jefas de Familia- el 70% de 70 mujeres de Huechuraba encuestadas respondió que nada habían oído de él. Por otra parte, mucho más baja era la proporción de encuestados desinformados con respecto a fondos sociales -los que son usualmente muy bien publicitados por la radio y la TV-, y con respecto a cursos de capacitación vocacional, lo que siempre ha constituido una alta prioridad de los gobiernos central y locales. Tercero, aun en el caso de aquellos encuestados que sí habían oído acerca de los derechos sociales, una importante proporción de ellos declaró que no estaban seguros sobre el cómo tener acceso a tales beneficios. Por ejemplo, un 50% de los encuestados que declararon haber escuchado sobre cursos de capacitación vocacional, no sabían cómo postular para ellos.

Una manera de entender las causas de la reducida información fue la de considerar las vías a través de las cuales los encuestados 'informados' habían obtenido su conocimiento. Tomando el ejemplo de las transferencias gubernamentales de dinero (subsidios monetarios), el análisis de los

19. En esta sección, es muy difícil extraer porcentajes desagregados basados en género. Las preguntas relacionadas con la información sobre las calificaciones sociales solo fueron hechas a 88 encuestados, de los cuales 70 eran mujeres y 18 eran hombres.

mecanismos existentes indica cuatro vías a través de las cuales se transmitió la información: a) el medio más frecuente de información (43%) era algún contacto ‘cercano’, como los amigos, la familia y los vecinos; b) El porcentaje siguiente (37%) correspondió a actores oficiales, tales como trabajadores sociales municipales, o el centro de salud; de estos, solo el 10% de los casos se produjo por medio de una visita directa del trabajador social al hogar del encuestado; c) Las organizaciones sociales tales como las asociaciones de vecinos solo representaron el 6%; e) Finalmente, medios de información distantes, como los afiches y la radio, solo representaron la proporción más pequeña, 5%.

Tres factores explicaron los resultados mostrados. Primero, el aislamiento de las redes sociales como la familia o los vecinos podría influir negativamente en el acceso a la información. Segundo, la falta de, o la irregularidad de, las visitas a la municipalidad también pueden constituir un factor negativo. Tercero, aquellas personas que no reciben la visita de los trabajadores sociales en el hogar durante campañas de extensión (‘barridos’)²⁰, pueden ver reducidas sus oportunidades de informarse acerca de los beneficios disponibles para ellos. Aunque este estudio no pudo recabar vínculos causales conclusivos, sí pudo plantear preocupaciones sobre la movilidad de los actores, como los trabajadores sociales, los que necesitan estar en estrecho contacto con la gente que experimenta el aislamiento y la desventaja social.

Parecía como si los encuestados tuvieran que ir al lugar en que se encontraba la información, más que la información tuviera que llegar hasta ellos. Estos hallazgos plantean interrogantes acerca de la eficacia de la estrategia de comunicación de la municipalidad. Por ejemplo, ninguna mención fue hecha sobre el boletín municipal como una fuente significativa de información. Este aspecto fue más tarde investigado a través de observaciones y entrevistas con los funcionarios municipales, llegando a revelar varios elementos de complejidad.

- Ninguna estrategia de comunicación institucional existía sobre derechos sociales; las entrevistas con informantes claves revelaron que los medios móviles de información se disponían esporádicamente, y no sistemáticamente. Más aún, los avisos y los signos que indicaban la infraestructura social existente y los servicios eran pobres.
- El flujo de información entre los programas del nivel central -como el de CHILEJOVEN, o del Ministerio de la Vivienda- con las autoridades y organizaciones del nivel local es muy problemático.
- Los canales de comunicación existentes eran inadecuados o insuficientes. La mayoría de los departamentos restringía la difusión de información a las organizaciones sociales y, dentro de ellas, a sus

20. Un ‘barrido’ es una cobertura general del área.

líderes, incluyendo volantes, etc. Por ejemplo, la Unidad de la Mujer se relacionaba principalmente con las mujeres líderes. Se suponía que ella, naturalmente, circularía la información entre las afiliadas a su organización y a la comunidad en general.

- La difusión de información con respecto a las transferencias de dinero del Estado y a las redes de seguridad social municipal en salud y educación, era pobre. Las municipalidades procuran promover la autogestión de la gente y alejarse del paternalismo, del mismo modo que tratan de evitar la creación de expectativas entre postulantes futuros, ya que el número de transferencias asignadas a la comuna por el nivel central era extremadamente bajo.

Considerando los procesos de exclusión espacial

Un aspecto fundamental del enfoque de exclusión social es que toma en cuenta la dimensión social. Este enfoque reconoce que las relaciones sociales tienen lugar en un espacio que no es neutral y que, por esa razón, ello puede contribuir al proceso de exclusión. Con respecto a distancia, el estudio confirmó otros estudios latinoamericanos, al revelar que las comunas periféricas, como Huechuraba, no tenían acceso igualitario a los servicios sociales. Por esto, la gente que vivía en Huechuraba tiene que viajar largas distancias para acceder a esos servicios, viaje que representa un costo económico para las familias pobres, así como una exigencia a su tiempo productivo. Los resultados del estudio mostraron que en Huechuraba, por ejemplo, solo hay dos centros de atención primaria en salud, no hay ni una escuela primaria especial para escolares con dificultades de aprendizaje, y no existen facilidades para los mayores.

El estudio sugirió que el acceso diferenciado a los servicios dentro de las áreas pobres no debería ser pasado por alto en las políticas de inclusión. En este sentido, la comuna de Huechuraba era muy ilustrativa, en la medida en que se caracterizaba por la concentración geográfica de las oficinas y servicios sociales municipales en un sector, el oriental, la zona más antigua. Para los habitantes del sector occidental, la falta de infraestructura vial significaba que ellos quedaban pobremente vinculados al resto de la comuna, y que el acceso a los servicios y oficinas acarrearía inmensos costos en términos de dinero y tiempo. Esto afectaba a los más pobres de los residentes de la zona occidental, los que no tenían otra opción que ir al centro de atención primaria de salud municipal. Otros residentes, con mejores planes de salud, ya fuera dentro o fuera de los servicios públicos de salud, podían ir a algún lugar de su escogencia.

El género también interactúa con el espacio. Las mujeres son más afectadas que los hombres por los procesos espaciales, en la medida en que son

ellos los que tienden a ser los principales usuarios de los servicios públicos. El lugar de residencia interactúa con la construcción de los roles y relaciones de género, ya que la atención de salud familiar y la aplicación para beneficios tendía a ser principalmente una tarea de la mujer. Y también, el tiempo de transporte representa un esfuerzo adicional, dada la carga de trabajo que sobrellevan, mientras que la falta de cercanos centros subsidiados de cuidado infantil reduce sus posibilidades para entrar al mercado laboral.

La necesidad de ordenamientos más flexibles

El estudio sugirió que la disposición de las horas de trabajo de las instituciones calificadoras, tales como las oficinas o servicios municipales, deberían acomodarse a las personas, mediante una mayor flexibilidad. En la encuesta familiar desarrollada en Huechuraba, los ordenamientos sobre horario aparecieron como un obstáculo para los beneficiarios, lo que se presentaba en el caso de dos de las mayores prioridades tanto del Gobierno Central como de los gobiernos locales: el Programa de Mujeres Jefas de Familia, y los Cursos de Capacitación Vocacional. En estos casos, la encuesta mostró que un tercio de los encuestados interesados en el primer tema, y que casi la mitad de ellos interesados sobre el segundo, citaron el horario como un factor. Las autoridades municipales reconocieron esto como un desafío importante. Sin embargo, el responder positivamente involucraría la movilización de mayores recursos humanos y financieros, y una mejor gestión de estos últimos, de manera tal que se pudieran acomodar a los residentes.

Cuestionamiento de los métodos de focalización

El examen de las implicaciones de los recursos, de las negociaciones o de los costos y beneficios de los enfoques de selección de [beneficiarios] escapa al alcance de este artículo. Si bien los instrumentos utilizados (Ficha CASII) ayudan a seleccionar a los pobres, simultáneamente lesionan los derechos universales de los pobres con la pesada carga de la calificación comprobatoria. En este sentido, tanto la encuesta familiar como las entrevistas con los funcionarios municipales²¹ mostraron cómo los medios de prueba y los enfoques de selección por sí mismos conducían a segregar entre aquellos que pueden probar que ellos son pobres y aquellos que pueden pagar por un servicio, ignorando las necesidades e intereses de la gente que no se ajusta dentro de categorías rígidas. Y también es importante indicar que el instrumento mismo, para ser más eficaz en la selección de los pobres, tendría que ser revisado para reflejar los cambios que han

21. Tales como los trabajadores sociales y encuestadores a cargo de la aplicación del principal instrumento de verificación, la ficha CAS.

tenido lugar en los patrones de consumo y en los servicios disponibles para los pobres en Chile al final del siglo.

Medios de verificación

El estudio confirma que los rechazos de las aplicaciones de los postulantes a diferentes beneficios sociales resultaban de la obtención de una inadecuada cantidad de puntos con el instrumento verificador. Así fue informado por una mayoría de encuestados que habían solicitado, sin éxito, una o más de las siguientes calificaciones sociales: a) la 'tarjeta de indigencia', la que habilita para acceso gratuito a los medios de la salud pública; b) pensiones; c) vivienda de bajo costo; d) exención del impuesto por recolección de basuras; e) acceso a los centros de cuidado infantil. En función de los temas de género, la atención pública de los niños constituye un ejemplo ilustrativo de la contradicción entre la prioridad asignada a la inserción de la mujer en el mercado laboral y el uso de los mecanismos de selección de beneficiarios por parte de la Institución Pública para el Cuidado Infantil en Chile, la JUNJI.

Otras muestras de esta clase de contradicciones incluyen el rechazo de aplicaciones para pensiones por invalidez que eran hechas por mujeres jefas de familia, sobre la base del nivel de sus bienes materiales (Casilla 3). Otro ejemplo es la exclusión de los beneficios maternales que sufrían las adolescentes embarazadas (Casilla 4), bajo el supuesto de que las adolescentes tendrían el apoyo de sus padres. Este supuesto es de la mayor preocupación en el contexto chileno, tanto que diversos estudios han destacado la fuerte estigmatización adherida al embarazo adolescente (Latorre et al., 1996).

En función de las implicaciones de políticas, los hallazgos mostraban la necesidad de serios cambios en los instrumentos de medios de prueba (ficha CASII), y en sus aplicaciones. Primero, se requeriría una menor focalización en los bienes materiales, tales como televisor a color, refrigerador, calidad del techo y otros parecidos. Segundo, para fortalecer y validar su poder, se debería dar mayor énfasis a: a) las circunstancias actuales vividas por los postulantes (i.e. pérdida de un trabajo o enfermedad repentina); b) el grado de precariedad del empleo, y sobre sus implicaciones en la inestabilidad del ingreso de los postulantes; c) reconocimiento de la pobreza y desigualdad intrafamiliar, prestando atención a las necesidades individuales en la familia; e) una capacitación más adecuada de quienes solicitan el instrumento.

Casilla 3
Medios de Prueba:
cuestionamiento del alto énfasis en las posesiones

María, de 52, se encontraba en una situación muy vulnerable cuando se dio su entrevista con el encuestador de CAS. Ella carecía de toda fuente de ingreso que no fuera la ayuda de sus hijos. Una enfermedad repentina en su columna le impidió trabajar por sí misma. Separada de su esposo, ella no pudo obtener una pensión de él. Ella era responsable tanto de su hija mayor -la que padecía de una enfermedad psiquiátrica- como del hijo de aquélla. Ella solicitó una pequeña pensión, pero el puntaje que alcanzó con el test de tamizaje se consideró que era muy alto.

‘El doctor me dio un papel para que yo pudiera tener atención gratuita en el hospital y en el centro de salud. Yo vivo enferma. Estoy enferma de los huesos, y él también me dio un papel para que la visitadora pudiera darme una pensión, ya que no puedo volver a trabajar. Aún menos, ya que a mi toca cuidar de mi hija y su bebé... Ellos vinieron a verme, ella me preguntó si acaso yo tenía una máquina lavadora -Sí, le contesté, ‘¿tiene usted una máquina centrífuga?’ - Sí -, ¿refrigerador?, - Sí -, Muy bien señora, dijo ella, usted no tiene ningún derecho a una pensión’.

María constituía un ejemplo de los postulantes que no estaban en condiciones de generar algún ingreso. Y como otras, ella se estaba convirtiendo en peligrosamente vulnerable a causa de su enfermedad. En términos de compromisos de políticas, este evento propio de la vida justificaba el apoyo externo y ayuda, con el fin de impedir que ella fuera a hacer en la pobreza. Sin embargo, las reglas y los métodos de selección de beneficiarios la excluyeron del apoyo externo debido a que sus condiciones personales sólo fueron medidas en la forma de posesiones materiales.

Fuente: Clert (a publicar) Encuesta de Hogares en Submuestra.
Entrevista semiestructurada. Mayo 1998

Casilla 4
Métodos de medios de prueba, exclusión de los
beneficios familiares y adolescentes embarazadas

Las adolescentes embarazadas, futuras madres adolescentes solteras, que todavía viven en la misma unidad residencial de sus padres, como allegadas, debido a que no están en condiciones de encontrar un lugar para sí mismas obtienen un alto nivel de puntaje en la ficha CAS, en la medida en que se les supone que se benefician del ingreso total de sus padres. En muchos casos, esto las excluye directamente de los beneficios maternales. Como dos funcionarios municipales lo expresaron:

Es difícil decirle a una jovencita de 14 ó 15 que el ingreso de su papá y su mamá la perjudican, que ella no puede obtener el beneficio maternal ...Y es aún más difícil cuando usted oye en los discursos que las adolescentes embarazadas tienen derecho a esto y aquello. Las muchachas se sienten realmente mal cuando se dan cuenta que no obtendrán el beneficio.

Autor: ¿Por qué ellas no pueden obtener el beneficio maternal?

Porque ellas son clasificadas como dependientes. Así en la encuesta CAS, ellas son sumadas como parte de la 'unidad familiar' (el grupo familiar). Bien, esto es verdad, pero estamos hablando de una niña embarazada que necesita un poco de apoyo aquí ...! Y es justo, sus padres podrían ayudarla un poco, de alguna manera, algunas veces. Pero algunas veces, sus padres también las rechazan, les dicen fuera y así. Entonces, las muchachas vienen aquí, a nosotros, buscando ayuda, a la municipalidad, pero aquí tampoco hay apoyo ...

Fuente: Clert (a publicar). Entrevistas semiestructuradas
con funcionarios municipales. Junio, 1998.

Grupos prioritarios

Otro hallazgo fundamental del estudio consistió en que muchos postulantes podían ser rechazados porque no correspondían al grupo específico que estaba siendo seleccionado. Esto planteaba serias implicaciones para la focalización del gobierno en ciertos grupos 'vulnerables', lo que conduce a ignorar la vulnerabilidad de otros. Tanto las mujeres como los hombres eran afectados, aunque de maneras diferentes.

La mayoría de los encuestados que habían postulado para los cursos de capacitación vocacional informaron sobre estas formas de exclusión, incluyéndose entre ellos, principalmente, a los hombres mayores de 40 años, la mayoría desempleados, a quienes se les dijo que los cupos de los cursos que a

ellos les interesaban estaban reservados para los jóvenes. Esto conducía a una situación absurda en la cual las personas del grupo de edades entre 40 y 50 años eran excluidas del mercado laboral por las empresas, debido a la estigmatización de la edad, por una parte, y de los programas de capacitación vocacional del Estado, por la otra. Esto también planteó el tema de prioridades conflictivas en la medida en que la exclusión de los hombres de cuarentas con respecto a los cursos de capacitación vocacional no representaba un buen presagio para el énfasis del gobierno en el capital humano y en la inserción en el mercado laboral, ambas, partes de su estrategia contra la pobreza.

En cuanto a las mujeres, inquietaban principalmente las mujeres casadas que postulaban sin éxito al Programa para Mujeres Jefas de Familia. Esto planteaba un crucial debate sobre políticas, el que aplicaba a Chile, pero también a otros países de América Latina. La focalización de la pobreza en las mujeres jefas de familia parecía ignorar que la pobreza femenina también podía afectar a mujeres viviendo en familias con jefe masculino. Y algo interesante, las entrevistas con los funcionarios del SERNAM sugieren que el gobierno se está dando cuenta de la importancia de estos aspectos, y está considerando extender de alguna manera el Programa.

EXCLUSIÓN DE LOS DERECHOS Y DEL SISTEMA DE JUSTICIA

Negación de Derechos y Desventaja Social

Un enfoque de exclusión social requiere observar a aquellos que experimentan la desventaja social como personas que están dotadas de derechos así como de necesidades²². El análisis de la desventaja social desde tal perspectiva multidimensional obligó a romper la acostumbrada separación –evidente en tantos reportes oficiales de desarrollo– entre pobreza y negación de derechos, entre los aspectos socioeconómicos y los político-legales. En el caso de Chile, el proceso de democratización contribuyó a –y permitió– que el tema de la ciudadanía y el del acceso desigual al sistema de justicia regresaran a la agenda. La administración de Aylwin (1990-1993) estableció un programa nacional de pequeña escala, dentro del Ministerio de Justicia –el Programa de Acceso a la Justicia (PAJ)–, dirigido a mejorar la información de los pobres sobre sus derechos y la asistencia judicial²³. La Administración Frei, en su primer trienio (1993-1996), incorporó al PAJ en el Plan Nacional para la Erradicación de la Pobreza (PNSP) y extendió su cobertura. Sin embargo, la desaparición del PNSP en el segundo trienio, y un énfasis muy fuerte en el componente de inserción al mercado laboral, como

22. Para una discusión analítica sobre exclusión social y ciudadanía en el contexto latinoamericano, véase Sojo en este volumen.

23. Apoyado la más de las veces en intervenciones móviles, el PAJ ha compensado útilmente las deficiencias en los centros legales público, especialmente en las áreas rurales.

parte de la estrategia de reducción de la pobreza, significó el detrimento de otras áreas, entre ellas los aspectos judiciales. En el Programa Nacional para Mujeres Jefas de Familia, esto se manifestó en la relegación del componente legal y judicial al nivel local. Esto significó que el SERNAM solo pudiera brindar su apoyo allí donde las municipalidades daban consideración al tema de la asistencia legal y judicial²⁴.

Considerando los reportes existentes (Clert, 1996b:32-33; Correa et al., 1993) y sobre todo los recientes hallazgos obtenidos en la comuna de Huechuraba, este artículo sugiere la importancia de mantener el tema del acceso al sistema judicial en la agenda contra la pobreza. Un argumento central es que la negación de derechos que conduce a la injusticia a menudo pareció tener un poderoso impacto en la desventaja social de las víctimas, como lo sugirieron las historias personales de los entrevistados. Con relación a los temas del trabajo, tanto hombres como mujeres comúnmente reportaron injusticias generadas por las prácticas de los empleadores. Pagos injustos, mucho más abajo que el salario mínimo, vacaciones impagas y despidos injustos, entre las más mencionadas.

En función de los temas de género, la evidencia sugiere que la asimetría de las relaciones de poder era más extrema en el caso de las mujeres. En cuanto al área de las pensiones alimentarias, los funcionarios involucrados en los centros públicos de ayuda legal informaron sobre casos ilustrativos en que las mujeres jefas de familia nunca podían obtener un pago adecuado de la pensión alimentaria debido a que no tenían los medios para sostener una acción legal. Como consecuencia, ellas no solo habían tenido que enfrentar una gran pobreza inmediatamente después de la separación, sino que habían llegado a convertirse en vulnerables en el largo plazo. El frecuente reporte de violación de los derechos a la pensión alimentaria confirmó la importancia del tema de la desventaja social de la mujer, como se subrayaba en otros informes (Clert, 1996b:32-33). Además, y debido a los existentes estereotipos sobre género, el marido había tenido el tácito apoyo de la policía para tomar todas las posesiones de la familia, después de la separación de la pareja (Clert, 1996a, 1996b).

Con respecto al trabajo, algunas experiencias específicas basadas en género deben ser subrayadas. Por ejemplo, los despidos injustos por razón de edad afectan tanto a la mujeres como a los hombres, pero los despidos injustos debidos al embarazo afectan específicamente a las mujeres jóvenes. Informantes claves confirmaron la violencia física y sexual infligida a las mujeres por sus parejas masculinas o por los miembros de su familia, al mismo tiempo que el estudio descubrió un área subinformada: la violencia

24. Fuente: informantes claves y entrevistas semiestructuradas.

practicada, principalmente sobre los hombres, por los Carabineros²⁵ y por la Policía de Investigaciones.

Formas y factores de exclusión

En cuanto al acceso a los tribunales, los encuestados no identificaron como factor de exclusión a la falta de acceso a ellos, ni a los gratuitos “servicios legales”²⁶. El centro legal²⁷ sí tenía métodos de selección de beneficiarios sobre la base de medios de prueba, pero los criterios que allí se utilizaban eran más flexibles que los del formulario C.A.S. Los informantes claves y las entrevistas semiestructuradas identificaron tres factores principales para no emprender acciones legales contra los autores de alguna injusticia:

- desaliento y resignación ante la cantidad de formularios a completar y requisitos a cumplir asociados con la máquina judicial, y con respecto a la complejidad y duración esperada del correspondiente proceso;
- las deficiencias de las mismas leyes chilenas, lo que hace imposible a cualquier juicio; y esto ocurría principalmente en el ámbito laboral;
- Las asimétricas relaciones de poder entre víctimas y autores de la injusticia. El emprender acciones legales contra carabineros no sólo se veía como dificultoso e irrealista sino que también como peligroso, por miedo a las represalias. En el caso de las instituciones de gobierno o entidades privadas que habían cometido errores con perjuicios, el centro legal había recomendado a los encuestados conformarse desde el principio, debido a las “dificultades para recolectar de evidencias”.

Para aquellos que habían logrado acceder a los tribunales, el aspecto crítico era la pobre calidad del acceso. Más del 50% de los encuestados que habían sido víctimas de alguna injusticia habían podido abrir un expediente de juicio en contra de sus ofensores. Sin embargo, los datos cualitativos sugirieron la necesidad de tomar en cuenta a otros indicadores, tales como la eficiencia de la judicatura, particularmente en lo que se refiere a las tardanzas²⁸, y a su imparcialidad. Los entrevistados e informantes claves también dieron informaciones precisas acerca de la corrupción de los

25. Policía.

26. Los que cubren asistencia y servicios judiciales; i.e. asistencia de un abogado y concurrencia al tribunal si es necesario. Una modalidad alternativa de intervención era provista a través del arbitraje.

27. Corporación de Asistencia Judicial. Estos centros legales dependen del Ministerio de Justicia, pero son independientes de los PAJ, los que no estaban implementados en Huechuraba.

28. Los largos procesos judiciales incluían, entre otros, el mínimo de un año para cualquier demanda contra empleadores y reclamos sobre pensión alimentaria, y dos años, mínimo, para los casos en juzgados del crimen.

abogados de los demandantes o de funcionarios públicos influidos por acaudalados acusados. Adicionalmente, los abogados que el centro legal suministraba gratuitamente eran caracterizados como poco confiables. Esto tenía que ver con el contexto más amplio de configuración del personal del centro legal, el que principalmente se componía de practicantes con ningún incentivo para un buen desempeño.

Dentro de este desolado cuadro, las mujeres reportaron algunas pocas experiencias positivas. Mientras la ley lo permitía, la experiencia descrita en la casilla 5 muestra cómo el positivo rol de instituciones contraactantes, tales como los centros de asistencia legal o el servicio de Inspección del Trabajo podía compensar los desbalances en las relaciones de poder y proteger a los ciudadanos en algunos casos. Más recursos en estas instituciones y adecuados incentivos junto a reformas legales podrían generar una diferencia decisiva.

Casilla 5
**Compensando desbalances en las relaciones
de poder en el proceso judicial**

Mariana, una mesera de 25 años, fue despedida por su empleador cuando ella le contó que estaba embarazada. Su cuñada le recomendó que fuera a la Inspección del Trabajo, donde recibió información y apoyo.

“Ellos me hablaron sobre mis derechos como trabajadora y como mujer embarazada. Entonces yo empecé a defenderme por mí misma, ya que vi que la Inspección... me apoyaba. La inspectora me ayudó con todos los trámites y formularios. Ella gestionó mi reintegro al trabajo hasta que salí por mi “prenatal”.

Cuando ella regresó al trabajo, su empleador empezó a perseguirla, tratando de hacer que renunciara, y hasta la acusó de ladrona. Esta vez ella necesitaba la asistencia del centro legal, el que le suministró un abogado. No se pudo obtener ninguna evidencia en contra de ella y entonces ganó el caso, y también una indemnización. Su excepcional caso mostró la exitosa combinación de apoyos de dos instituciones públicas, la Inspección del Trabajo y el Centro Legal. Más que nada, los derechos de Mariana estaban protegidos por la ley de licencia maternal, sin la cual su caso no habría podido ni siquiera ser intentado.

Fuente: Clert (a publicar). Entrevistas Semiestructuradas, Mayo 1998.

EXCLUSIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES

Desventaja social y acceso a las organizaciones

El acceso a las organizaciones puede tener un impacto directo sobre la pobreza y sobre el aislamiento social. Primero, permite el acceso a los recursos simbólicos. La evidencia existente sugiere que la participación en las organizaciones ejerce un efecto psicológico positivo sobre las mujeres. El compartir problemas y preocupaciones eleva la autoestima, reduce el aislamiento, y tiende a promover temas no necesariamente vinculados con los objetivos del grupo, tales como la violencia familiar (Clert, 1996b:35). Segundo, puede ayudar a la gente a dar un paso adelante en su experiencia de desventaja social. Al conjuntar sus conocimientos y esfuerzos, ellos podrían tener grandes oportunidades de que sus intereses se reconozcan y se satisfagan sus necesidades, esta idea ha sido particularmente enfatizada, desde 1990, por el Gobierno chileno, lo mismo que por muchas municipalidades, la de Huechuraba entre ellas. Con respecto a la política social, este enfoque subraya la importancia que los mecanismos orientados por la demanda tienen en la provisión de beneficios, ya sea a través de fondos sociales o programas localmente financiados, como aquellos para los mayores o los incapacitados. Sin embargo, para ser eficaz, este enfoque exige a las personas que se conviertan en parte de grupos organizados y, en lo posible, legalmente reconocidos, con el fin de aplicar para ayudas financieras. Más aún, hay evidencias que sugieren que las personas enfrentan un acceso desigual a las organizaciones sociales y, por lo mismo, a los recursos materiales que ellas pueden proveer.

Formas y procesos de exclusión

Estudios realizados han apuntado hacia los específicos obstáculos de género para el acceso de las mujeres a las organizaciones sociales. Tales obstáculos incluyen, principalmente, restricciones de tiempo y espacio debidas a las múltiples actividades de las mujeres y/o, a la oposición de la pareja masculina²⁹. Si bien este artículo no niega la importancia de tales restricciones de género, las evidencias obtenidas en el microestudio desarrollado en Huechuraba llaman a prestar más atención a los procesos que pueden excluir tanto a hombres como mujeres de los recursos de las organizaciones.

Los datos cuantitativos del estudio de Huechuraba sugieren que el acceso diferencial a las organizaciones sociales estaba marcado por variables distintas de las de género, como por ejemplo la condición de propiedad de la

29. Véase Sabatini (1995: 43) y su énfasis en el factor machismo.

vivienda. En tanto que un significativo número de propietarios participaba en varias organizaciones, muy pocos arrendatarios lo hacían en organizaciones formales tales como las asociaciones vecinales, o las juntas de padres y madres. Los arrendatarios tendían a involucrarse, particularmente, en asociaciones de autoayuda, y dentro de aquellas, en los comités de allegados

De manera más amplia, los datos cualitativos proveyeron una cantidad de posibles factores explicativos detrás de la exclusión de las organizaciones sociales. Una pequeña fracción de encuestados, que no participaba en ninguna organización, manifestó un general 'desencanto' con la participación, aunque esto no fue posteriormente explorado en el estudio. Otros, y especialmente los encuestados más viejos, expresaron simplemente una carencia de tiempo y la gran carga que la participación añadiría a sus rutinas diarias. Más adelante, el estudio indagó, dentro de un tema subreportado, las maneras en las cuales las organizaciones por sí mismas pueden excluir y discriminar. Las entrevistas semiestructuradas con los líderes sociales y miembros de las familias apuntó hacia dos actitudes y prácticas discriminatorias principales: a) el establecimiento de requisitos financieros y a los procesos más invisibles de discriminación o exclusión por medio de la estigmatización. (Casilla 6).

Casilla 6

Requisitos financieros y exclusión de las organizaciones sociales: Los Comités de Allegados

Los Comités de Allegados (personas o familias viviendo con otras familias bajo acuerdos precarios) es más probable que tengan éxito en la obtención de viviendas de bajo costo para sus miembros si todos ellos tienen la misma capacidad de ahorro. Julia, una secretaria de un Comité de allegados, sugirió que algunas directivas (organismos de gobierno) les presionaban a ellos para no dejar entrar a aquellas personas con insuficiente o precaria capacidad de ahorro. Todo el proceso de selección de membresía merece ser citado en extenso:

V: Hay un mínimo que obtener en el esquema, nosotros éramos alrededor de 50, pero esto era inútil debido a que estas personas ya sea que no tenían el dinero o no estaban en condiciones de obtenerlo, (...). Por lo tanto, comenzamos a eliminar gente.

Autor : Y, entonces, ¿Cómo seleccionaban ustedes a su gente?

V: Empezábamos por pedir dinero, ellos tenían que darnos una cierta cantidad de dinero, en un determinado plazo. Ibamos a cada una de las direcciones que teníamos, explicábamos lo que estábamos haciendo (...). Y al final, solo mantuvimos a 15 de los 50. Ellos fueron aquellos que realmente tenían el dinero y todos sus papeles en orden.”

Autor: ¿Cuánto necesitaban ellos para ser seleccionados?

V: Nosotros pusimos un mínimo de \$300.000 (US\$600)*.

El status con respecto a la vivienda parecía ser el fundamento más fuerte para la exclusión. Algunos líderes sociales exhibieron actitudes discriminatorias hacia los no-propietarios, por ejemplo, los arrendatarios, los allegados o los cuidadores; Pedro lo puntualiza así:

‘En la villa, muchos permanecían como inquilinos. Este es el por qué esta población nunca avanzará, debido a que hay muchos cuidadores y arrendatarios. El que es inquilino no le importa nada. (...). Lotes de allegados, a ellos no les importa. Ellos no son propietarios, no vale la pena trabajar para ellos.’

Al mismo tiempo, algunos arrendatarios se sentían discriminados en contra, como Jorge y María:

J: Yo creo que ellos nos miran como inferiores (nos miran de menos), porque ellos (la Junta) dice ‘ellos son jóvenes, ellos ya deberían tener su propia casa (...)’.

M. E. ...No, yo nunca requerí de la Junta, pero es porque tampoco tuve acceso a ella. Una Junta de Vecinos nunca tomará en cuenta a los arrendatarios, ellas solo atienden a los propietarios’

(*) Más de cuatro veces el salario mínimo.
Fuente: Clert (a publicar)

PERCEPCIÓN DE LAS RELACIONES: IMPLICACIONES PARA LOS AGENTES DE LAS POLÍTICAS DE INCLUSIÓN SOCIAL³⁰

Esta sección final examina la experiencia y percepción de los participantes con respecto a su distancia de las redes, los actores, las instituciones, todos los cuales se supone juegan un papel importante en la reducción de su desventaja social, conforme a la estrategia del Gobierno Central para la reducción de la pobreza. Los apremios para este documento hacen imposible la presentación de un recuento detallado y comprensivo de los hallazgos. No obstante, a continuación se sintetizan los hallazgos críticos, y sus relacionadas implicaciones de política.

El Hogar y los ‘Contactos Cercanos’

Se podría argumentar que la exclusión de las redes horizontales, tales como los ‘contactos cercanos’ choca con la exclusión respecto de otros recursos más tangibles como los de las calificaciones sociales. Cuando la protección y asistencia del Estado es denegada, podría asumirse que, para la satisfacción de sus necesidades, las personas se apoyarán en otros, ya sea entre los de su familia o de su ‘comunidad’. Sin embargo, la evidencia del microestudio realizado en Huechuraba no encontró antecedentes fuertes sobre las virtudes inclusivas comúnmente atribuidas a tales redes horizontales. Algunos casos sugieren que el aislamiento social genera grandes dificultades en el estar al frente de la diaria lucha por la supervivencia. No obstante, el significado y naturaleza de las relaciones no puede entenderse como garantizado. En este sentido, esta investigación confirmó los hallazgos sobre redes sociales realizadas en otros países latinoamericanos³¹ cuando subrayan la importancia y también las limitaciones de los así denominados contactos cercanos, como los de parentesco, y los de parentesco ficticio, como los amigos.

30. Las evidencias en esta sección fueron parcialmente extraídas de la encuesta cuantitativa, pero de manera más significativa de las entrevistas semiestructuradas y del ejercicio participativo del Diagrama de Venn. Derivado de los métodos de Evaluación de la Participación Rural (P.R.A., según siglas en inglés), y basado en la esquematización de círculos, este ejercicio pregunta si existen actores o instituciones diferentes que sean relevantes para los participantes en términos de su capacidad de ayuda y/o, atención para ellos en períodos de problemas. Y también permite indagar al interior de la atención percibida y de la capacidad de ayuda de estos actores e instituciones.

31. González de la Rocha (1993;1994); Roberts (1993).

Las relaciones de hogar

La encuesta cuantitativa ilustró sobre las formas en que los hogares podían dar respuesta a las necesidades insatisfechas, tales como la atención de los niños o de los adultos enfermos. El 24% de los encuestados señaló que otros miembros del hogar, distintos de ellos, se encargaban de los adultos que requerían asistencia. El 29% de los encuestados con niños menores de ocho años indicó que ellos confiaban en los miembros de la casa para el cuidado de los niños. Y por contraste, solo el 8% dijo confiar en los centros de atención infantil, y únicamente el 6% refirió a los vecinos o amigos. La mayoría de las personas entrevistadas consideraba a las relaciones en el hogar -i.e. la pareja, el niño de mayor edad, o algún pariente allegado- como la fuente más importante y accesible de ayuda. Para la mayor parte de los entrevistados con pareja, independientemente del género, la pareja era usualmente la primera elección, mientras que para los encuestados solteros o divorciados, la primera elección era algún pariente próximo allegado.

Familia, Parentesco ficticio, y Amistad

Los hallazgos asociados a las relaciones de familia fuera del hogar demostraron serias limitaciones en sus capacidades de brindar cuidados. Si bien los parientes no residentes en el hogar mantenían un relativo lugar de importancia en la mente de muchos de los participantes, y aunque a veces su apoyo era crucial para ellos, un tercio de los participantes aún consideraban a los miembros de la familia como distanciados y no confiables en períodos de necesidad. Los hallazgos cuestionaron los supuestos sobre la familia como un ambiente armonioso e indiferenciado.

Con respecto a la amistad, la mayoría de las percepciones de los encuestados sobre tales relaciones era que ellas dejaban de ser confiables en tiempos de problemas³². Además, en varios casos, las limitaciones estaban singularmente diferenciadas según el género. Las restricciones de movilidad y tiempo de las mujeres, debido a sus múltiples tareas, restringían el tiempo para las amistades. Como Margarita, una costurera, lo expone: 'Para mí, es del trabajo a la casa. Mi mundo está aquí adentro. Lavar, planchar (...) y después solo el deseo de irme a la cama...'

Las relaciones con los vecinos

Los hallazgos sugirieron una reevaluación de las relaciones espaciales como un factor para facilitar la inclusión social. La mayoría de los partici-

32. Por ejemplo, Ximena no tenía amigos y argumentaba: 'Cuando de lo que se trata es pasarlo bien, tú tienes muchos amigos. Cuando tú estás en problemas, simplemente los pierdes'.

pantes no consideraban a los vecinos en su constelación de relaciones, y cuando sí lo hacían, generalmente las caracterizaban como distantes y sin importancia. Algunos de los factores que explican tal percepción eran la falta de unidad en la comunidad, la vergüenza de pedir ayuda, y las carencias. Las carencias parecían limitar la capacidad de los vecinos para cooperar informalmente entre sí, en la medida en que ellos se encontraban sobrecargados con las pesadas demandas de sus propias familias. Este hecho se daba claramente en los vecindarios más deprivados de Huechuraba; esto es, en los campamentos y en las poblaciones con viviendas de bajo costo.

Las Asociaciones de la Sociedad Civil

Organizaciones territoriales, organizaciones de autoayuda, y otros grupos sociales

Las asociaciones de vecinos (Juntas de vecinos) son frecuentemente consideradas como un 'espacio natural' de reunión y participación comunitaria por parte de los tomadores de decisiones, y más de la mitad de los participantes sí integraban la 'Junta' en su constelación de relaciones. Aun así, una gran mayoría de estos encuestados consideraban a esta organización como alejada de ellos, y de poca importancia en lo personal³³ (véase los diagramas de Venn). El estudio mostró una clara coincidencia entre las experiencias y percepciones de discriminación destacadas en la Sección 4 y las percepciones de lejanía de las instituciones. Otros factores tenían que ver con las percepciones de los encuestados acerca de la inutilidad de las Juntas.

Las asociaciones de autoayuda, tales como los Comités de Allegados, fueron escasamente mencionadas por los participantes, pero varios pequeños grupos sociales sí fueron referidos como fuentes de ayuda. Tal era principalmente el caso de los participantes que habían sufrido el rechazo social de otras asociaciones. Esto quedaba claramente visible en el caso de los discapacitados³⁴.

Tiempo libre y organismos religiosos

Las asociaciones de tiempo libre no fueron del todo mencionadas como fuentes de ayuda. En lo que se refiere a las asociaciones religiosas, la ayuda material real brindada por los cuerpos religiosos era variada, tanto en

33. La minoría de los encuestados que consideraron cercana a la Junta y que calificaron mejor su capacidad de atención eran, ya sea, o parientes de algún miembro o del presidente de la Junta, o eran ellos mismos líderes sociales de alguna otra organización social.

34. Por ejemplo el caso de Luis, presidente de un pequeño grupo de adultos físicamente discapacitados. Ilustró el círculo virtuoso de una alta posición en una organización, el acceso a la información, redes y calificaciones sociales.

términos de importancia como de acceso³⁵. La asistencia material incluía contactos para trabajos ocasionales (pololito), y, en el caso de la Iglesia Católica, la recepción de cajas de víveres durante la Navidad. Para aquellas personas que se encontraban en una situación desesperada, este tipo de ayuda era vista como de gran importancia, aunque todos lamentaban su irregularidad e informalidad.

ONG, fundaciones y organismos de caridad

Los hallazgos sugirieron que debía tenerse cuidado con la confianza en Estados que no fueran de bienestar, a través de las ONG y los organismos de caridad. Estas instituciones fueron escasamente mencionadas como fuentes de ayuda en tiempos de problemas. Entre los posibles factores que mantienen esta ausencia, el estudio destacó la pequeña presencia de las ONG en la comuna, pero también de la existencia de prácticas financieras discriminatorias en algunas de ellas. Otro de los temas señalados por los entrevistados fue la vergüenza. Algunos de los encuestados consideraban la ayuda de la municipalidad como una autorización, un derecho del ciudadano (véase Sección Cuatro), mientras que el recurrir a la caridad lo veían como una disminución de dignidad y status. No obstante, las ONG y las fundaciones parecían tener una particular importancia para aquellas personas o parientes que habían sufrido exclusión –más allá de sus distinciones–, y que no podían acceder fácilmente al sistema formal del Estado, como es el caso de los discapacitados.

Organismos Estatales: La importancia del Trabajador Social como un hallazgo clave

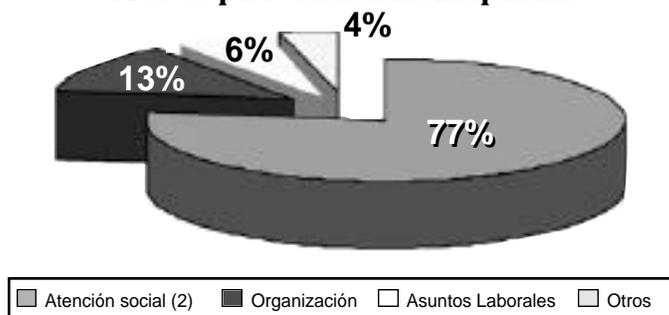
Los trabajadores sociales no gozan de preocupación en el discurso del gobierno chileno sobre reducción de la pobreza, en parte debido a que se les asocia con un enfoque ‘paternalista’ que el mismo gobierno procura superar. Ellos son con frecuencia ignorados y, consecuentemente, quedan fuera de las asignaciones de recursos.

Sin embargo, el estudio realizado en Huechuraba sugirió una reconsideración de esas percepciones y prioridades. Conforme a las percepciones de los entrevistados, captadas en los Diagramas de Venn, el trabajador social representaba la fuente de ayuda más importante y accesible para la mitad de los participantes, y esto a la manera de un significativo miembro del hogar. Evidencias de esa importancia fueron también indirectamente indicadas por la encuesta cuantitativa, las que mostraron que el principal motivo para visitar la municipalidad era el de concurrir al Departamento de

35. Solo ocho de los 24 participantes representaban organismos católicos y evangélicos en un círculo.

Atención social (véase la Figura 2). El personal de esta unidad se compone esencialmente de trabajadores sociales, los que se ocupan principalmente de la información y postulaciones a los beneficios sociales. No obstante, debe enfatizarse que el trabajador social era el intermediario entre el beneficiario potencial y los beneficios sociales.

Figura 2
Motivos para visitar la municipalidad



- 1) Pregunta planteada a 52 encuestados de 88
 2) Información, postulación a beneficios sociales, ayuda social en general.
 Fuente: Clert (a publicar) Encuesta de Hogares

No se pudo alcanzar conclusiones definidas acerca de la influencia de género sobre las percepciones de los trabajadores sociales. Por cierto, algunas parejas mostraron claras diferencias de percepción, en la que los hombres experimentaban más renuencia a tratar con cualquier procedimiento burocrático relacionado con el bienestar de la familia. Sin embargo, en otras parejas, los hombres –y especialmente aquellos que se encontraban desempleados– se sentían más cercanos al trabajador social que lo que se sentía su pareja femenina. Y algo muy importante, la accesibilidad a los trabajadores sociales fue subrayada por muchas de las personas que enfrentaban el aislamiento y situaciones extremas de desventaja social. Estas personas se sentían escuchadas, tratadas y orientadas con respeto. Más aún, los trabajadores sociales a menudo constituían un puente, un vínculo entre ellos y las instituciones calificadoras.

Con respecto a las más altas autoridades locales (los funcionarios municipales y la alcaldesa), ellos aparecen como distantes y desligados de los encuestados, en agudo contraste con la percepción sobre los trabajadores sociales. Algunos de los encuestados sí reconocían el poder de decisión de la alcaldesa y por tanto su importancia. Aun así, la mayoría simplemente la veía como ‘inalcanzable’

Con todo, algunos casos sugieren que la membresía en, o el liderazgo de una organización social hacían más accesibles a este tipo de agentes, y, de ahí, potencialmente más útil. Ilustrativa fue la comparación entre el esquema

de los presidentes de campamentos y los comunes pobladores del campamento. Y algo muy interesante es que hallazgos similares se obtuvieron con respecto a las autoridades centrales, en la medida en que los líderes sociales reconocieron que ellos enfrentaban menos barreras que sus compañeros residentes de Huechuraba.

CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICAS

Temas Analíticos

Este artículo ha entregado evidencia empírica obtenida de datos cuantitativos y cualitativos que contribuyen al entendimiento de tres cuestiones principales:

- La naturaleza multidimensional del enfoque de exclusión social. La falta de acceso a los bienes tangibles (e intangibles), combinada con una identidad social estigmatizada, las limitadas oportunidades de inserción en el mercado de trabajo, y el precario acceso a la información, y la limitada participación en organizaciones, son todos factores que interactúan en el principio del proceso de exclusión social.
- Los hallazgos resaltan la importancia de los aspectos institucionales en lo que hace a la exclusión social. La investigación identificó mecanismos institucionales que van desde los reglamentos formales –como los procedimientos de definición de beneficiarios– hasta reglas no escritas para la selección en la entrevista de trabajo.
- Al mismo tiempo, el estudio identificó las prácticas discriminativas y excluyentes por parte de las organizaciones sociales, incluyendo a las asociaciones de autoayuda y a los agentes del Estado. Otro aspecto importante de la agencia apuntó a las percepciones de los participantes con respecto a la distancia de otros actores e instituciones que se suponía que debían jugar un rol importante en la atención y protección de ellos. De manera muy significativa, las prácticas excluyentes de los agentes, y las desiguales relaciones de poder en las interacciones personales, a menudo parecían estar enclavadas en procesos institucionales estructurales dados por la legislación, desde la pobre composición del personal de los centros legales hasta los métodos de política social, tales como la aplicación de rígidas reglas de definición de beneficiarios.

Conclusiones Generales sobre Políticas

Las conclusiones sobre políticas planteaban serios desafíos para la estrategia del gobierno chileno contra la desventaja social. Tales conclusiones no solo cuestionaban ciertos métodos y prioridades aplicados a políticas sociales, sino que también a algunas de las percepciones y supuestos que se habían mantenido como los más importantes hasta entonces. Ya se habían alcanzado logros muy serios en la reducción de todos los niveles de pobreza. A pesar de ello, la lucha por una mayor igualdad y la inclusión social requeriría reformas adicionales.

Con relación a los temas de género, esta monografía sugiere que las políticas de inclusión social tienen que reconocer la heterogeneidad que se da entre las mujeres que están sometidas a procesos de exclusión y discriminación. Se mostró que la exclusión basada en género interactúa con el bajo nivel de ingreso y con la estigmatización, unida a otros elementos de la identidad social, tales como la condición de la vivienda, el lugar de residencia, la apariencia física y la edad.

Al apuntar a las reglas y prácticas excluyentes que convierten a la mujer en más vulnerable a la pobreza, este artículo ha destacado las limitaciones de un enfoque de grupo-objetivo para afrontar la desventaja social femenina. Se mostró cómo las más amplias reformas en las instituciones del mercado de trabajo, en la calidad de los servicios sociales públicos y en el sistema judicial podrían promover un verdadero cambio para las mujeres que viven en desventaja social. Si los diseñadores de políticas y sus ejecutores adoptaran un marco integrado de exclusión social, ellos podrían avanzar más allá de los programas sociales que se focalizan en las mujeres, como si ellas fueran la solución del problema.

Sin embargo, tal oportunidad se perdería si se asumiera a una perspectiva de exclusión social como un sustituto de un riguroso análisis de género. Las experiencias en Chile y en otros países latinoamericanos han mostrado cuánto más prometedor es pensar en los hombres y las mujeres que enfrentan la exclusión como cuestiones 'de género', que pensar en ellas como cuestiones 'neutrales'.

Conclusiones de políticas específicas

Repensando las políticas de inclusión basadas en el trabajo

Se pueden destacar cuatro temas de políticas relevantes. Primero, el estudio sugiere que no era eficaz definir en categorías rígidas a los beneficiarios de los programas de inclusión social basados en el trabajo. Y también llama a una mayor consideración sobre el precario empleo de los hombres,

y respecto a la discriminación basada en la edad de las mujeres y hombres en el grupo etáreo de 45 a 64 años. Segundo, sugiere claramente que las políticas de inclusión basadas en el trabajo solo pueden promover el cambio social cuando se focalizan en la calidad de la inserción en el mercado laboral, como es el caso en el Programa Nacional para Mujeres Jefas de Familia³⁶. Tercero, los bajos salarios mínimos, el extendido empleo casual -negaciones de los derechos al trabajo y prácticas de contratación excluyentes- ponen en cuestión los enfoques residuales hacia políticas sociales en esta área. Cuarto, la falta de atención a los sutiles procesos de exclusión relacionados con los modelos de apariencia física, lugar de residencia o edad, subrayaron la necesidad de campañas de información y de incentivos para las empresas, en un intento de actuar en contra de los procesos de estigmatización en las prácticas de contratación.

Mejorando el acceso a Servicios Sociales de Calidad y Redes de Seguridad

En el nivel urbano, las políticas de inclusión social deberían reconocer el diferenciado acceso a los servicios sociales no solo entre el área metropolitana y las áreas periféricas, sino que también dentro de las áreas periféricas. El reto para las autoridades urbanas locales involucra mayor movilidad en la actual dispensa de servicios. El combate a la exclusión social requiere estar más cerca de la gente. En el largo plazo, la planificación urbana local debería asignar prioridad a las interconexiones de las comunas periféricas. Otras recomendaciones adicionales sobre políticas, para las autoridades locales incluyen: a) la implementación de una eficaz estrategia de comunicación, ya que la falta de información apareció como un gran factor de exclusión; b) horarios más flexibles del tiempo de trabajo en las instituciones calificadoras, como las oficinas o servicios municipales, de manera que se acomoden a las personas, en vez de forzarlas.

La investigación también destacó desafíos estructurales. Primero, las políticas de inclusión social deberían incluir el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales públicos, sobre un piso tanto de justicia social como de igualdad de género. Las mujeres tienden a ser las víctimas primarias de los pobres servicios, debido a su gran involucramiento en el bienestar de la familia. Con todo, debería crearse la convicción de que los mejoramientos en la calidad no llegarán muy lejos si la conciencia de género no es promovida entre los ministerios sociales.

Segundo, debería promoverse mayor interés en las prevenciones contra la pobreza y en sus correspondientes implicaciones de políticas. La asignación de prioridad hacia los extremadamente pobres parece conducir al

36. Para un examen posterior del Programa de Mujeres Jefas de Hogar a la luz del enfoque de exclusión social, véase Clert (1996a; 1998).

descuido de aquellos que caen justo sobre la línea, pero que permanecen expuestos a serios procesos de exclusión, tales como los excluyentes sistemas de tarifa por servicio en el ámbito de la salud. Las prioridades deben ser cuidadosamente revisadas de manera de prevenir su caída en un círculo vicioso de daños, debido a la falta de atención médica, en vez de considerarlas en sus riesgos subsecuentes.

Tercero, la investigación ilustró algunos de los inconvenientes de los medios de prueba y de la definición de beneficiarios cuando ellos no son utilizados con otros instrumentos de política que aseguren la inclusión social. Esto también planteó un debate crucial sobre políticas con respecto a la calificación para los servicios sociales y la necesidad de asignar recursos con más eficiencia y justicia.

Mejoramiento del acceso al sistema judicial

La evidencia presenta aquí exigencias para una reconsideración de la importancia que se le da al acceso al sistema judicial dentro de la estrategia antipobreza del gobierno. La negación de derechos que conduce a la injusticia, con frecuencia parece tener un fuerte impacto en la desventaja social de las víctimas. En términos de género, tanto las mujeres como los hombres estaban sujetos a estos procesos, pero de manera diferente, como en el caso de las disputas sobre pensiones alimentarias para las mujeres. La evidencia también sugiere que la asimetría en las relaciones de poder entre las víctimas y los responsables de las injusticias se ve a menudo reforzada en el caso de las mujeres. Este artículo presiona por acciones más fuertes del Estado dirigidas a mejorar el acceso a los tribunales. El positivo rol de las instituciones que contraactúan, como los centros legales o el servicio de inspección del trabajo, mostraron cómo pueden ellas compensar el desbalance de las relaciones de poder y proteger a los ciudadanos en algunos casos. Más recursos en estas instituciones, incentivos apropiados y reformas legales podrían contribuir al cambio.

Dando más consideración a las posibles desviaciones del enfoque orientado a la demanda

La evidencia primaria sugirió la necesidad de una cuidadosa reconsideración del enfoque orientado por la demanda según se practica, ya que deja pocas opciones a las personas que, ya sea que estaban impedidas de acceso a las organizaciones sociales debido a las prácticas excluyentes de esas organizaciones, o debido a que las mismas personas carecían del capital social requerido para participar.

Cuestionando los supuestos sobre la capacidad de atención de los agentes para la inclusión social

Este ensayo cuestionó los supuestos del gobierno sobre la importancia de ciertos agentes, y la subsecuente prioridad asignada a ellos en la lucha contra las desventajas. Y esto se refiere tanto a la importancia como a las limitaciones de los así llamados contactos cercanos, tales como los de los parientes allegados o los de los amigos. El papel de las redes de autoayuda y de apoyo mutuo también fue cuestionado. Además, sugirió tener cuidado con la confianza en estados carentes de bienestar a través de las ONG y los organismos de caridad.

Con respecto a los funcionarios del Estado, el ensayo propone una reconsideración sobre las percepciones y prioridades asociadas a los trabajadores sociales. Su importancia y accesibilidad en períodos problemáticos fue un factor subrayado por la mayoría de las personas que encaraban un aislamiento y situaciones extremas de desventaja social. Más aún, frecuentemente ellos constituían un puente entre las personas y las instituciones calificadoras.

Aspectos metodológicos

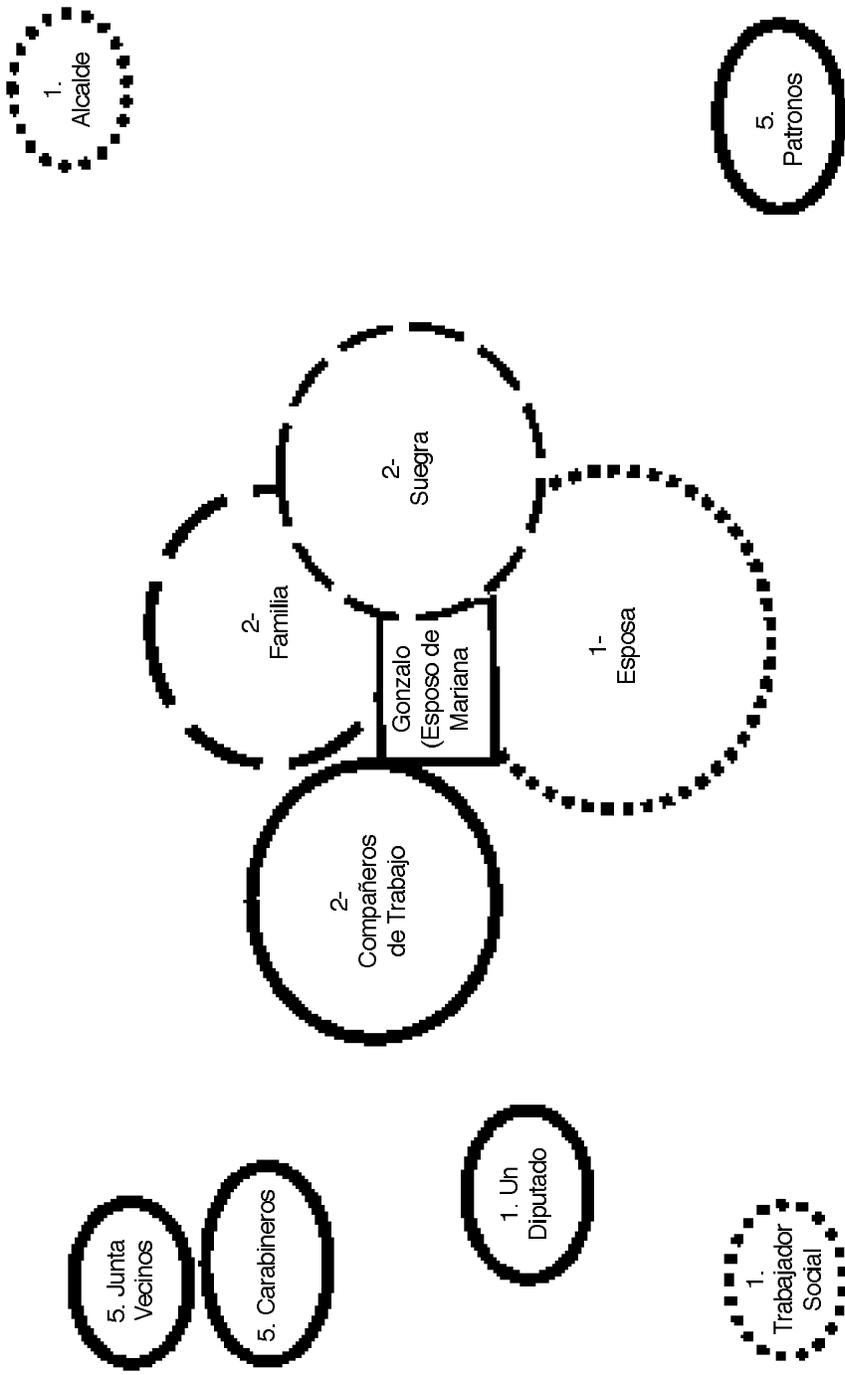
La combinación de indicadores de exclusión tanto cuantitativos como cualitativos probó ser esencial en la captación de las múltiples dimensiones de la exclusión social y de sus complejas interacciones. La triangulación de los datos a través de la encuesta de diferentes unidades de análisis también fue muy útil. Debe hacerse notar que el potencial de la perspectiva de exclusión social se confirmó por las entrevistas en el nivel del gobierno central: los entrevistados destacaron la necesidad de marcos más amplios de análisis para diseñar e implementar políticas y programas sociales más inclusivos.

BIBLIOGRAFÍA

- BARROS, L. & CORREA, J. (1993) Justicia y Marginalidad: Percepción de los pobres, Pontificia Universidad Católica, Santiago.
- BHALLA, A.S. AND F. LAPEYRE, (1997), 'Social exclusion: towards an analytical and operational framework', *Development and Change* 28, pp. 413-423.
- BEALL, J. (1997) 'Assessing and responding to urban poverty', *IDS Bulletin*, Vol. 28, N° 2.
- BEALL, J. 1993 The gender dimensions of urbanisation and urban poverty, artículo presentado a la UN Division for the Advancement of Women, Workshop on Women in urban areas, Santo Domingo, 22-25 November 1993, (United Nations, Vienna).

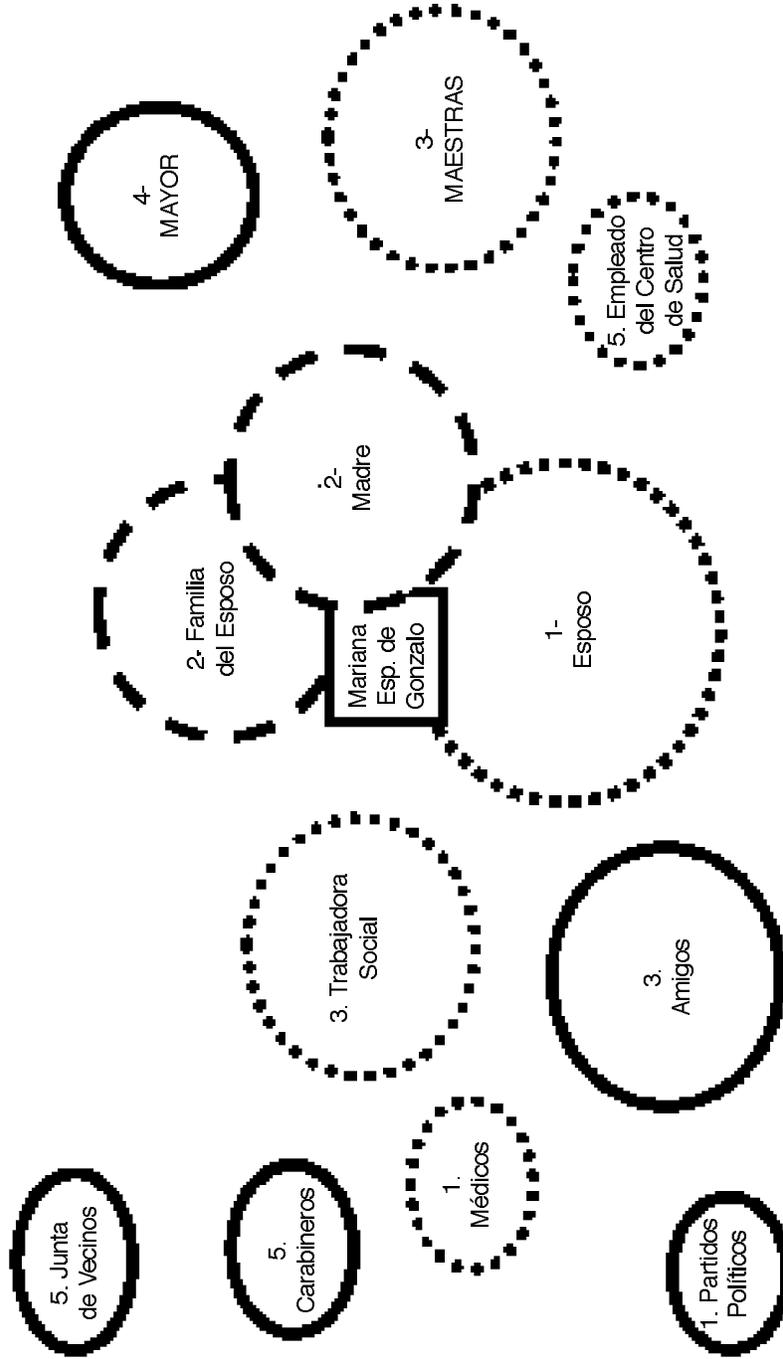
- CLEARY D., E Género y Pobreza. Elementos para una discusión, SERNAM, Documento de Trabajo N° 29.
- CLERT, C. Policy Implications of A Social Exclusion Perspective En: Chile: Priorities, Discourse And Methods In Question. Phd thesis. Social Policy Department, London School of Economics and Political Science. (a publicar).
- (1998) 'De la vulnerabilidad a la exclusión: género y conceptos de desventaja social' (From vulnerability to social exclusion: gender and concepts of social disadvantage' in Arriagada, I. & Torres, C. (ed.) Género y pobreza: Nuevas Dimensiones'. Ediciones de las Mujeres N° 26, (Isis International: Santiago).
- (1997) 'El enfoque de exclusión social: Elementos analíticos y aportes para la discusión sobre la pobreza y el desarrollo social en América Latina'. En *Pensamiento Iberoamericano*, Revista de Economía Política, 31, January-June, pp. 425-436
- (1996a) "Género, acceso a medios de subsistencia y el enfoque de exclusión social", Workshop on Gender and Poverty, Chilean National Agency for the Woman (Servicio Nacional de la Mujer), March 13th 1996, Documento de Trabajo, Centro de Analisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago.
- (1996b) 'Género, Pobreza y Exclusión Social en Chile', Consultancy report for the I.L.O. and The Chilean Ministry of Woman Working Paper N° 54, (Santiago: SERNAM).
- CNSP. Consejo Nacional de Superación de la Pobreza-(1996) La Pobreza en Chile. Un Desafío de Equidad e Integración, Informe del CNSP, Tomo 1, Editorial Despertar, Santiago.
- DE HAAN 'Operationalising the social exclusion approach' in De Haan, A. and J. Figueiredo (eds) *Social Exclusion: the way forward* Geneva: IILS.(forthcoming).
- GIDDENS, A. (1979) *Central Problems in Social Theory. Action, Structure and Contradiction in Social Analysis* (London: Macmillan).
- GONZÁLEZ DE LA ROCHA, M 1994 *The resources of poverty: women and survival in a Mexican City*, (Blackwell).
- INTERNATIONAL LABOUR OFFICE (1998) *Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social* (ILO: Santiago).
- JACKSON, C (1999) 'Social exclusion and Gender: Does one Size fit all? *The European Journal of Development Research*,11,1.
- MAC CLURE, O. (1995) *Exclusión Social en Chile?*, I.L.O., Santiago.
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación y Cooperación) (1999). *Pobreza y distribución del ingreso en Chile, 1998. Resultados de la encuesta de caracterización nacional* Accessed www.mideplan.cl. Aug 1999.
- PAUGAM, S. (1993) *La disqualification sociale: essai sur la nouvelle pauvreté*. Paris, Presses Universitaires de France.
- RODGERS, G, GORE, C AND JB FIGUEIREDO(eds) (1995) *Social Exclusion: Rhethoric, Reality, Responses*(International Institute of Labour Studies-IILS). Geneva.

D1. Gonzalo/Compañero de Mariana. Ver D2.



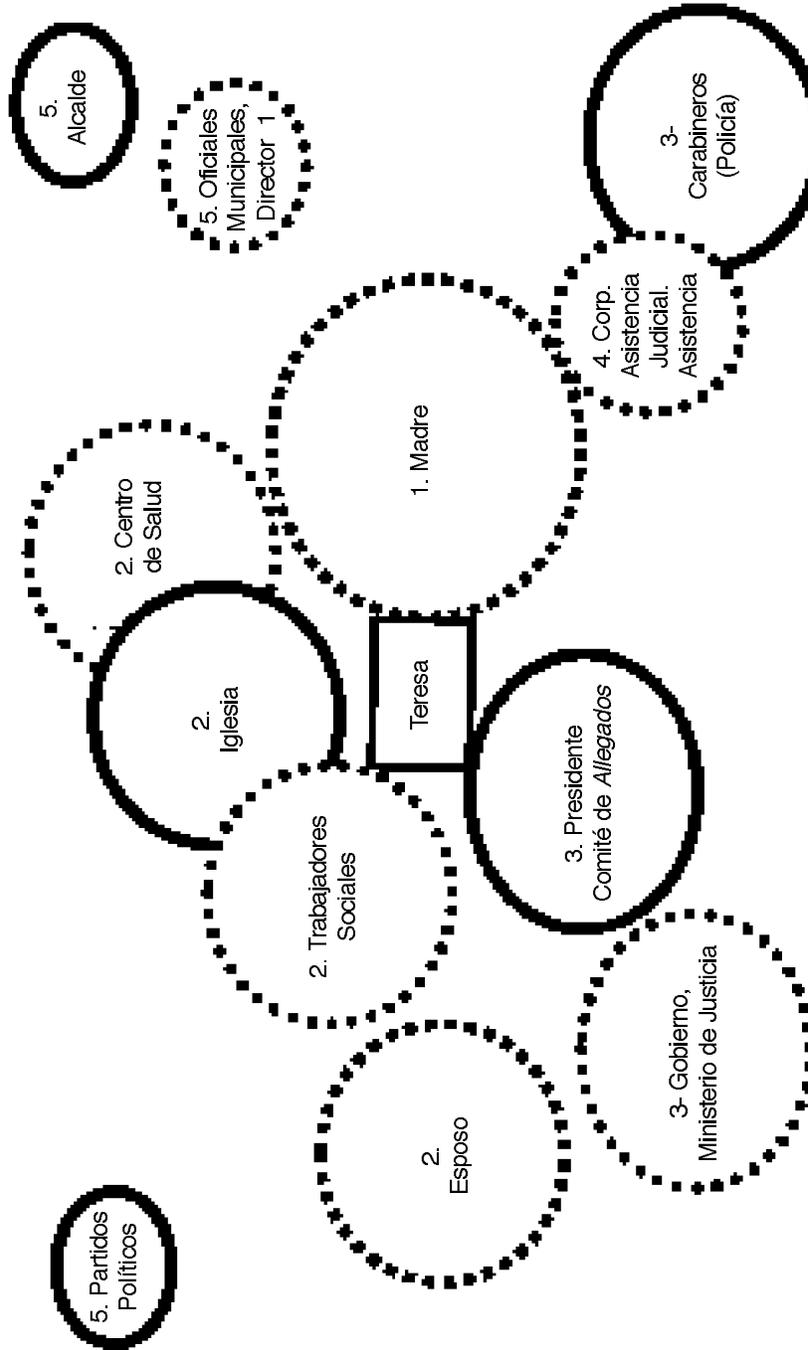
Fuente: Venn Diagram Exercise (Clert, En prensa)

D2. Mariana/Compañera de Gonzalo (D1).

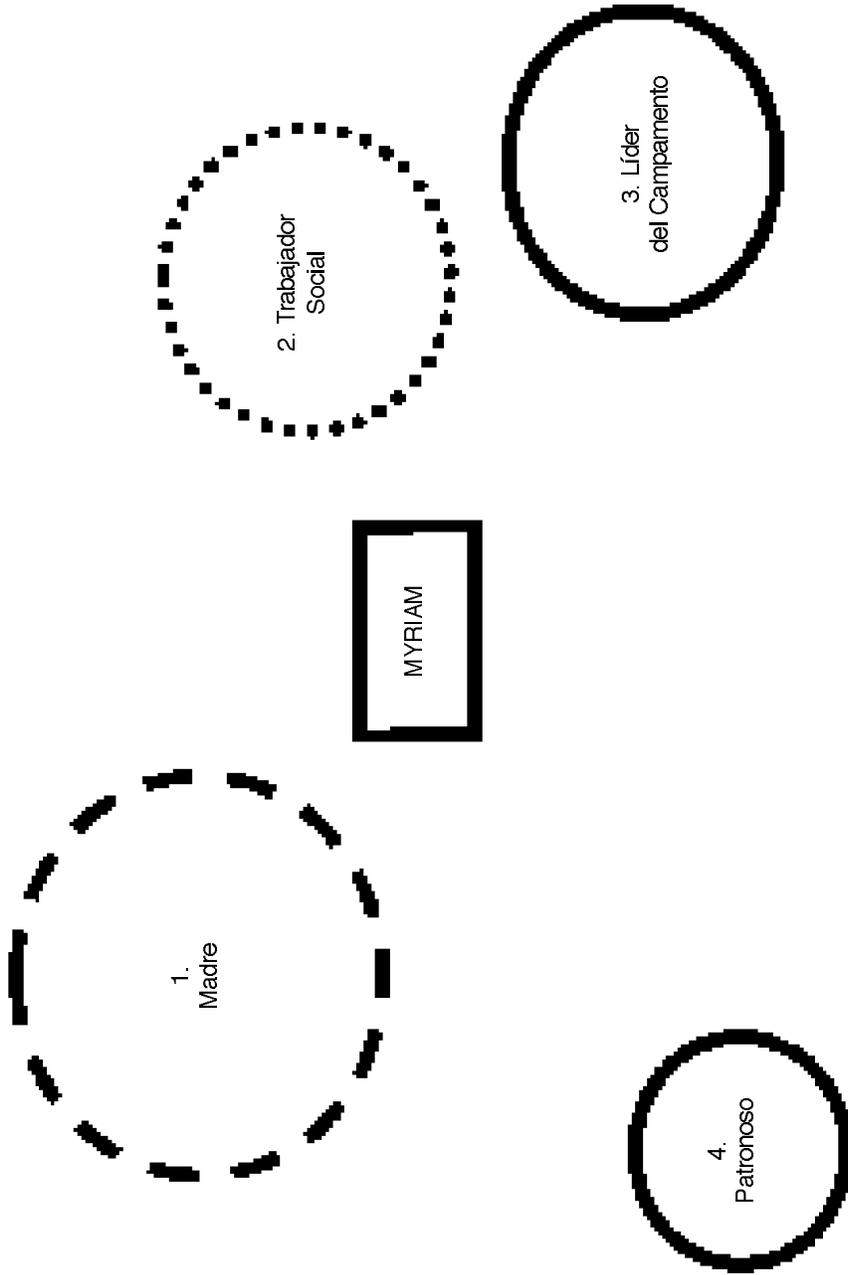


Fuente: Ibid

D3. Teresa, Secretaria del Comité de Allegados



D4. Myriam, Campamento Jesús Obrero.



CONCLUSIONES POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ESTANISLAO GACITÚA
CARLOS SOJO

Los trabajos incluidos en este volumen contribuyen a definir con mayor precisión qué se entiende por exclusión social y cuál es su relevancia conceptual y analítica. Al respecto, lo primero que debe enfatizarse es que la exclusión social no debe ser entendida solo como una categoría o un estado en el que ciertos grupos sociales se encuentran o pueden llegar. Más bien, los trabajos aquí presentados nos señalan que la exclusión social debe ser conceptualizada como un proceso. Esto es, su valor radica en que permite entender cómo se concatenan diversos factores de riesgo (económicos, político-institucionales y socioculturales) que llevan a que ciertos grupos sociales se encuentren en una situación de clara desventaja y desigualdad social y, por lo tanto, permite evaluar y diseñar instrumentos de política social en una forma más integral.

Un segundo elemento que se desprende de lo anterior es la diferenciación que se debe hacer entre los conceptos de “marginalidad”, “pobreza” y “exclusión social”. Convencionalmente, la pobreza se ha definido como una situación de carencia de ingresos¹. Por otra parte, la noción de marginalidad hace referencia a una situación en la cual un grupo social debido a condicionantes históricas estructurales no puede participar en aquellas esferas de acción que le competen como grupo social de acuerdo con ciertas normas y/o principios definidos para esa sociedad. Es decir, un grupo social es marginal cuando no tiene acceso a ciertos ámbitos de acción social,

1. Aquí se considera que la persona es pobre cuando los ingresos que percibe no le permiten alcanzar un nivel de consumo dado por una canasta básica de alimentos (nutrientes), bienes y servicios mínimos. Para ver cómo se calculan las líneas de pobreza e indigencia o pobreza extrema y otros indicadores que pueden utilizarse para estimar niveles de pobreza cuando no se cuenta con líneas de pobreza consultar los trabajos de Martin Ravallion (1992) *Poverty Comparisons. A guide to Concepts and Methods*, The World Bank LSMS Working Paper 88, Jesko Hentchel y Peter Lanjouw (1996) *Constructing and Indicator of Consumption for the Analysis of Poverty*, The World Bank LSMS Working Paper 124. Para una discusión más amplia sobre el tema véase The World Bank (1993) *Poverty Reduction Handbook*.

económica, cultural o política. Sin embargo, la marginalidad no involucra necesariamente la acumulación de estos fenómenos; esto es, se puede ser marginal sin necesariamente ser pobre (o tener que llegar a ser pobre)².

La noción de exclusión social como ya hemos visto es más amplia que el concepto de pobreza³, en cuanto no solo considera la dimensión económica (acceso a mercados y niveles de ingresos). Sin embargo, los resultados de los trabajos aquí expuestos indican que más allá de entender la distinción entre ambos conceptos, es importante comprender que la utilidad cognitiva de la noción de exclusión radica en que permite desarrollar un modelo multidimensional y dinámico para explicar cómo interactúan una serie de factores que pueden resultar, entre otras cosas, en pobreza, desigualdad y marginalidad. Así, también, provee un prisma para evaluar y diseñar políticas de Estado tendientes a una mayor inclusión social.

Aspectos Conceptuales y Metodológicos

Resumiendo, desde el punto de vista conceptual, una de las ventajas de utilizar la perspectiva de la exclusión social como un instrumento de análisis es su multidimensionalidad y que permite entender cómo se van acumulando riesgos. Es decir, permite mapear procesos sociales, económicos, culturales y político-institucionales que llevan a un grupo social a una condición de empobrecimiento y marginalidad o, que le impiden salir de ella.

El concepto de exclusión permite incorporar en el análisis la noción de vulnerabilidad, o heterogeneidad social frente a la susceptibilidad, que es el riesgo que corre un grupo social a sufrir cierto efecto cuando es expuesto a un factor determinado. En este contexto, el concepto de riesgo indica un peligro conocido, y que por tanto se puede controlar y medir dentro de ciertos límites, lo que indica que existe una estructura institucional destinada a controlar el peligro o a reducir sus daños. El análisis de exclusión social apunta precisamente a identificar cuáles son las estructuras y factores que pueden exponer a un grupo social a sufrir un impacto y al mismo tiempo identificar los ámbitos de intervención en los cuales se requieren decisiones para prevenir o mitigar la ocurrencia del impacto.

Otro elemento que los trabajos resaltan desde el punto de vista de la definición de modelos, es que la perspectiva de la exclusión se fundamenta

2. En esta definición seguimos el concepto de marginalidad desarrollado inicialmente por Gino Germani (1979) en *Marginality*. New Brunswick, NJ: Transaction Books

3. Es importante clarificar que existen perspectivas que extienden el concepto de pobreza y lo consideran como un fenómeno multidimensional. Un ejemplo de lo anterior es el Índice de Pobreza Humana (IPH) utilizado por el PNUD. Para ver otros casos en donde se utiliza el concepto de pobreza en forma amplia, vease los trabajos de Ian Gough y Gunnar Olofsson (Editores) *Capitalism and Social Cohesion: Essays on Exclusion and Integration* (1999) y A. S. Bhalla y Frederic Lapeyre (Editores) *Poverty and Exclusion in a Global World* (1999).

en una causalidad circular; es decir, en la interacción de las distintas dimensiones, más que en la primacía de una de ellas. Esto implica que al proponer modelos se debe tomar en cuenta que las variables indicadoras de las distintas dimensiones de la exclusión social deben ser tratadas como variables exógenas cuyas interacciones no se pueden descomponer en factores independientes. Lo anterior significa que, desde el punto de vista conceptual, es esencial al formular modelos identificar con claridad cuáles serán consideradas como variables exógenas y sobre esa base comenzar a pensar en las distintas interacciones que se pueden dar y en el concadenamiento de estos factores con otras variables que puedan ayudar a explicar la situación de pobreza y marginalidad de un grupo determinado⁴.

Sin embargo, los trabajos ilustran algunas de las dificultades que conlleva desarrollar y utilizar un modelo como el propuesto. En primer lugar, existen un serio problema en la definición y operacionalización de las variables e indicadores que reflejan las distintas dimensiones de la exclusión. Por una parte, es difícil definir variables primarias en cada una de las dimensiones. Por otra, una vez que se han identificado y definido las variables, se enfrenta el problema de que los indicadores de dichas variables pueden ser múltiples y complejos, lo que requiere de la construcción de índices en los cuales se ponderen los distintos indicadores.

Por otra parte, los trabajos expuestos demuestran que el análisis de la exclusión social requiere tanto de la utilización de métodos cuantitativos como cualitativos. Hasta la fecha, gran parte de los trabajos sobre exclusión social en la región se han concentrado en la definición conceptual del fenómeno y en el análisis de la situación ya sea a través de información secundaria o por medio de estudios de casos en donde predomina el análisis más bien de tipo cualitativo. Uno de los desafíos planteados por los autores es precisamente la definición de modelos que puedan ser informados a partir de estudios de casos, probados a través de análisis que permitan cuantificar los impactos de las distintas variables, e interpretados a la luz de la percepción de los sujetos para así poder identificar estrategias de intervención e instrumentos de política.

Opciones de Política

Los resultados presentados por los autores evidencian que la región está experimentando un incremento en las diferencias económicas y sociales, aun en aquellos casos en los que ha existido una disminución de la pobreza. Lo

4. Como se discute más adelante, esto tiene una consecuencia práctica muy importante al momento de evaluar o pensar en instrumentos de política. Si desde el punto de vista conceptual y analítico no se pueden descomponer los efectos de las distintas dimensiones de la exclusión social, tampoco es posible ni efectivo desde la perspectiva de la intervención social pensar solo en instrumentos de política muy estrechamente definidos desde el punto de vista sectorial.

anterior es particularmente claro cuando se analiza la situación de ciertos grupos vulnerables como son los jóvenes o las mujeres en los segmentos de menores ingresos. Al mismo tiempo, los casos analizados nos indican que tan importante como la posición económica que se experimenta es el tema de cómo los sujetos (re) construyen esa exclusión y cuáles son las repercusiones que eso tiene en términos de la capacidad de acción que ese sujeto social tiene para intentar modificar las condiciones que generan su situación actual.

Los resultados apuntan a cuatro grandes procesos que resumen los hallazgos en las distintas dimensiones que han sido analizadas. En primer lugar, desde la perspectiva económica, más allá de la constatación de la pobreza existente, los resultados indican que hay grupos sociales que están sujetos a limitaciones estructurales en el acceso y participación en los mercados que les descalifican e imposibilitan obtener un nivel de vida acorde con los estándares propios de la sociedad de la que forman parte.

En segundo lugar, los resultados indican que existen mecanismos institucionales que no están funcionando como deberían para prevenir o curar la ocurrencia de eventos que impactan negativamente a grupos vulnerables. Es decir, los arreglos institucionales existentes y las opciones de política que se toman por estas instituciones presentan problemas y/o limitaciones que aumentan la exposición al riesgo y la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales.

Tercero, junto a lo anterior, los mecanismos de reproducción cultural dominantes dificultan que ciertos sujetos sociales logren articular y proyectar a la sociedad su identidad. Como consecuencia de lo anterior, existe una marginación de ciertos grupos y una pérdida de capital social para el conjunto de la sociedad.

Asociado a lo anterior, los resultados demuestran que los mecanismos de participación social tradicionales presentan limitaciones en cuanto a la representación de los intereses de grupos vulnerables se refiere. En general, las grandes organizaciones representativas (ya sean corporativas o partidistas) muchas veces no reflejan la heterogeneidad de actores que existe en su interior, en cuanto a su vulnerabilidad e intereses se refiere. Esto llama al fortalecimiento de organizaciones sociales que se fundamenten en actividades o núcleos de identidad más próximos a los sectores vulnerables.

Desde el punto de vista de los instrumentos de política que se han utilizado en la región y de las opciones que pueden existir, los trabajos presentados apuntan en tres conclusiones generales.

Primero, los trabajos apuntan a una conclusión central con relación al rol del Estado como garante de derechos fundamentales que aseguren el acceso a ciertos umbrales de bienestar (recursos, servicios, participación, representación). Los resultados indican que la exclusión que grupos sociales experimentan es el resultado de la presencia de instituciones y prácticas que discriminan o erosionan la satisfacción de ciertos derechos básicos.

En general, los Estados no han sido lo suficientemente activos en compensar por las desigualdades que existen en la participación de distintos sectores sociales en los mercados, lo que se ha traducido en la imposibilidad para ciertos sectores sociales de realizar sus derechos económicos. Similarmente, a nivel de la representación y expresión cultural, el Estado no ha asegurado por igual a todos los grupos sociales la posibilidad de desarrollar y proyectar su identidad, cultura e intereses políticos y económicos en la construcción de la nación. Dado lo anterior, desde la perspectiva institucional, la superación de la exclusión social requiere la participación del Estado como ordenador, financiador y monitor de ciertos derechos (tanto civiles y políticos como económicos sociales y culturales). Por otra parte, desde el punto de vista operativo, el Estado tiene que asegurar la tipicidad normativa como los procedimientos existentes para su exigibilidad por parte de los ciudadanos (justiciabilidad) con el objeto de relacionar determinados niveles o umbrales de verificación de tales derechos (acceso a recursos materiales y simbólicos).

Segundo, desde el punto de vista analítico, la aplicación del modelo de exclusión social para el análisis y diseño de políticas sociales permite observar cómo distintos regímenes de riesgo operan y son alterados por los instrumentos de política analizados. Esto es, permite analizar la interacción entre los distintos factores (económicos, político-institucionales, culturales, sociales, territoriales) que afectan los resultados de una intervención pública, específicamente en lo que se refiere a su sustentabilidad institucional y social⁵. Por una parte, se analiza un instrumento de política específico en relación con otras intervenciones que pueden o no estar presentes para atacar el nodo generado por la acumulación de los riesgos identificados (que por definición son multi-sectoriales). Por otra parte, se analiza el impacto que tiene en los programas la capacidad de accionar de los sujetos; es decir, tanto la percepción que estos tienen como la forma en que responden a los servicios provistos. De lo anterior se deduce que los instrumentos de política deberían considerar en su diseño las potenciales interacciones entre los diferentes factores que generan exclusión social y dar prioridad a aquellas acciones que apuntan a disminuir la vulnerabilidad y exposición a los factores de riesgo de los grupos afectados.

Tercero, asociado al punto anterior, los trabajos indican que para el diseño de políticas sociales incluyentes se hace necesario una revisión de tres elementos básicos: (i) los objetivos e instrumentos de las políticas; (ii) el tipo y calidad de las actividades y; (iii) la dimensión espacial y la participación social.

5. Un ejemplo de la aplicación de este modelo en el análisis de políticas sociales aparece en el Trabajo de CERFE/SIEMPRO "Análisis y Medición de La Exclusión Social a Nivel Municipal Argentina". Buenos Aires, Diciembre de 1998. En dicho trabajo se propone un modelo de análisis de políticas y programas sociales que comprende el desarrollo de una matriz de factores de riesgo social a partir de la cual se evalúa el impacto de las intervenciones.

Provisión de Umbrales Sociales y Focalización

Los trabajos muestran que, en general, las políticas sociales que se han desarrollado recientemente en la región se han concentrado solo en atender a aquellos sectores que no han logrado insertarse en el modelo, los que se van quedando atrás, sin ver las causas estructurales que explican por qué ciertos grupos no pueden participar en igualdad de condiciones en el sistema. En ese contexto se han perfeccionado políticas sectoriales e instrumentos de focalización en grupos objetivos. Sin embargo, como lo señalan los resultados presentados, la sectorialización y focalización de las políticas sociales no han resuelto dos grandes problemas. Por una parte, la evidencia indica que las políticas sociales tienden a ignorar en su diseño los factores estructurales que generan los síntomas que tratan de paliar. Por otra, como ya lo indicamos anteriormente, las políticas sociales no dan cuenta de un problema más amplio: de los derechos que tienen todos los individuos a ciertos umbrales de bienestar.

En este sentido, las políticas sociales y los instrumentos utilizados para su ejecución, dejan fuera aquellos individuos que no están en riesgo máximo. Lo anterior podría ser correcto si las políticas sociales se utilizan solo como un mecanismo de compensación que asegura que aquellos más vulnerables logren llegar al umbral mínimo de satisfacción de sus derechos⁶. Sin embargo, ello presupondría la existencia de mecanismos institucionales universales que garantizaran a toda la población (en particular aquella en riesgo) la satisfacción del derecho. No obstante, como lo han señalado en los distintos casos analizados, dichos mecanismos no están presentes o no están operando satisfactoriamente. En consecuencia, las políticas sociales deben considerar tanto la satisfacción universal de los mínimos sociales requeridos, como instrumentos focalizados que permitan que aquellos sectores que no pueden acceder a satisfacer ese umbral por sí mismos puedan recibir los bienes y servicios que se derivan de dichos derechos.

Políticas Sociales Inclusivas e Integrales

La evidencia presentada en los trabajos indica que a pesar del crecimiento económico, la acción del Estado no ha sido apropiada para superar la exclusión social de segmentos importantes de nuestras sociedades. Por una

6. Ordóñez en este volumen plantea que el desafío anterior significa que se propongan cuales serían dichos umbrales y los indicadores que se deberían utilizar para su operacionalización y evaluación. Al respecto, la Fundación Nacional Para la Superación de la Pobreza (FNSP), en Chile, ha elaborado una propuesta en la cual se indican ciertos mínimos sociales en vivienda, salud, educación e ingresos (subsídios monetarios) para el caso de Chile. Ver el documento *Una Propuesta para la Futura Política Social* preparado por la FNSP (1999).

parte, se ha privilegiado una estrategia de alivio de pobreza, que no considera o reconoce la complejidad de factores que intervienen en la generación de exclusión social. Por otra, los instrumentos de política social que se han utilizado para atender a los “necesitados” han tenido un carácter eminentemente sectorialista, que no ha contribuido a la articulación de propuestas integrales de intervención.

Se necesitan políticas sociales no solo para atender puntualmente a las necesidades y demandas sociales de los pobres y marginados sino también para anticipar y desactivar los factores y procesos que generan exclusión social. Esto se traduce en que se deben formular programas pertinentes e integrales, que abarquen todas las dimensiones antes señaladas, que no solo entreguen un servicio sino que generen condiciones institucionales que disminuyan la vulnerabilidad y el riesgo de los sectores beneficiados. Es importante entender las políticas sociales deben tener no solo objetivos sino también un sentido, que es la generación de las capacidades sociales para que los ciudadanos puedan asegurar la satisfacción de los umbrales sociales ya mencionados.

Territorialidad y Participación

Desde el punto de vista de la ejecución de políticas sociales, la evidencia señala que en el pasado la dimensión territorial solo se ha concebido como una unidad político administrativa, en el mejor de los casos descentralizada, con la responsabilidad de recopilar información y focalizar la entrega de ciertos servicios. Sin embargo, en los trabajos presentados se asigna a la dimensión espacial un rol central en el diseño, articulación e implementación de políticas sociales.

La exclusión social es un fenómeno con una dimensión espacial. La exposición a riesgos y la vulnerabilidad frente a ellos cambia según la ubicación espacial de los grupos sociales⁷. Existen ciertas características físicas del medio que aumentan la peligrosidad de un riesgo (como, por ejemplo, la ubicación de grupos vulnerables en áreas de alto riesgo ambiental, como son laderas de quebradas, o tierras de escaso valor productivo, como en el caso de grupos indígenas). Al mismo tiempo, la dimensión espacial tiene repercusiones institucionales (como lo señala la distribución desigual de infraestructura y servicios públicos y privados). En resumen, el territorio modifica la vulnerabilidad de ciertos grupos sociales y condiciona la forma en que estos grupos pueden interactuar entre sí y con las instituciones del Estado.

7. A nivel macro, un ejemplo de lo anterior está dado por las diferencias inter-regionales que se observan en los niveles de pobreza, acceso a servicios entre distintas regiones de Chile (Al respecto véase el reciente estudio del Banco Mundial “Chile - Poverty and income distribution in a high-

Lo anterior tiene consecuencias para la forma en que se conciben los instrumentos de política como también en la forma en que se implementan. En cuanto a la formulación de programas sociales, de los trabajos se desprende que estos deberían considerar al espacio local como una unidad de análisis que requiere instrumentos de intervención especializados de acuerdo con las características específicas del territorio. Es decir, se deben diseñar programas territoriales en los cuales se ataquen los factores de riesgo más relevantes para los sectores vulnerables que habitan en ese espacio. Es necesario indicar que el territorio al que hacemos referencia no corresponde necesariamente o se limita a una unidad político-administrativa, como podrían ser intendencias, gobernaciones y municipios. Si bien pueden coincidir, se necesita asegurar que unidades territoriales homogéneas no queden divididas en unidades administrativas que pueden contener grupos sociales heterogéneos, prioridades distintas y acceso a recursos diferenciados.

Finalmente, en relación con el cómo se implementan políticas sociales que sean incluyentes, los trabajos remarcan que se debe promover la participación social a nivel local. Políticas sociales incluyentes deberían servir para asegurar a nivel local una mayor participación de la ciudadanía en la coordinación de los procesos que involucra la gestión y control de un programa determinado. Los casos analizados sugieren que en la ejecución de las políticas se mantiene tendencias verticales y asistencialistas⁸ con las comunidades y los gobiernos locales. Contrariamente, se necesitan instrumentos y formas de operar que hagan uso de las capacidades de los sujetos sociales para intervenir y transformar los riesgos que enfrentan y su nivel de vulnerabilidad, no solo en cuanto a su potencial contribución en trabajo y/o capital para la ejecución de los programas, sino más bien en términos de su participación en la gestión de los recursos y la toma de decisiones. En este contexto, parece que una forma de asegurar la apropiación territorial de las políticas sociales incluyentes sería complementar los programas de carácter nacional, tendientes a proveer los umbrales sociales mínimos, con recursos que fortalecieran la capacidad de gestión y aseguraran la autonomía funcional de gobiernos locales y/o unidades territoriales en las que se pudiesen definir programas sociales locales.

growth economy : 1987-1995". A nivel micro, los ejemplos provistos por Clert en este volumen en relación cómo el lugar de origen de un postulante a un trabajo afecta sus posibilidades de obtener dicho puesto, demuestran la importancia de la consideración espacial en el análisis.

8. Se debe tener en cuenta que pueden existir instrumentos que, temporalmente debido a la urgencia y profundidad del problema social, sean asistencialistas en su ejecución inicial, pero no en su diseño.

DE LOS AUTORES

SHELTON H. DAVIS es Especialista Principal y Gerente Sectorial para el Desarrollo Social en el Departamento de Desarrollo Social y Ambiental Sustentable en la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial en Washington, D.C. Anteriormente fue Sociólogo Principal en el Departamento Central de Desarrollo Social del Banco Mundial. Sirvió como miembro fundador de dicha unidad establecida para fortalecer la dimensión social en los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial. Davis fue co-fundador y miembro original de la primera unidad de medio ambiente en la Región de América Latina y el Caribe y trabajó como especialista regional en asuntos de pueblos indígenas y reasentamiento. Actualmente, se desempeña como Coordinador del Grupo Temático sobre Diversidad Cultural y Pueblos Indígenas del Banco Mundial. El Sr. Davis recibió el Doctorado en Antropología Social de la Universidad de Harvard.

ADOLFO FIGUEROA es Director del Departamento de Economía de la Universidad Católica en Perú, donde ha sido profesor de Economía desde 1971. Además, el Sr. Figueroa ha sido Profesor Visitante en la Universidad de Texas en Austin, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Quito, y en las universidades de Notre Dame y Oxford. Ha trabajado como consultor con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Fundación Ford, la Fundación Inter Americana, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha realizado estudios en Perú, México, Brasil y Paraguay y ha publicado varios libros sobre temas de desarrollo, teoría económica, distribución del ingreso, economía agrícola y campesina, exclusión social e inequidad. Recibió su Doctorado en Economía en la Universidad de Vanderbilt.

ESTANISLAO GACITÚA-MARIO trabaja en el Banco Mundial en la Unidad de Desarrollo Social y Ambiental Sustentable de la región de América Latina y el Caribe. Tiene experiencia profesional en los temas de alivio de pobreza, desarrollo comunitario, reasentamiento involuntario, pueblos indígenas y evaluación social. Durante su trabajo con el Banco ha participado en múltiples estudios sectoriales y proyectos de inversión, incluyendo proyectos de alivio de pobreza y protección social, infraestructura, desarrollo agrícola, manejo de recursos naturales, conservación de

la biodiversidad, desarrollo comunitario y desarrollo de pueblos indígenas a través de la región. Previo a su trabajo en el Banco (1994) era coordinador de investigación en un centro académico (GIA), vinculado a la Universidad Academia de Humanismo Cristiano en Santiago de Chile, y enseñaba a nivel de post-grado cursos de teoría del desarrollo, políticas sociales, evaluación y planificación de proyectos. Con una formación interdisciplinaria con título de médico veterinario, maestría en sociología rural, el Sr. Gacitúa obtuvo el doctorado en Desarrollo Internacional en el Instituto Politécnico de la Universidad Estatal de Virginia.

CARINE CLERT tiene experiencia en las áreas de política social y estrategias para la reducción de la pobreza, análisis de género y acceso al mercado laboral. Ha colaborado como consultora con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Génova y Chile y trabajó como investigadora para el Centro de Análisis de Políticas Públicas en la Universidad de Chile. Además, ha trabajado como consejera para asuntos económicos y financieros para el Ministro Francés de Cooperación y Desarrollo en Mauritania. Sus publicaciones incluyen temas de pobreza, exclusión social y género en Chile. Carine Clert recibió su Doctorado en Política Social y Administración en la Universidad de Economía y Ciencias Políticas de Londres.

JAIME ORDÓÑEZ es consultor para la Estrategia de Desarrollo de Proyectos y el Área de Cooperación Internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es Director de la Cátedra de Teoría del Estado en la Escuela de Derecho de la Universidad de Costa Rica. Ha sido Profesor Visitante en la Escuela de Leyes de la Universidad de Tulane, en el Centro para Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Maryland, en la Casa América en Madrid y en la Universidad de la Plata, Argentina. También fue Director de Programación de la Administración de Programas de Justicia y Ombudsman para el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) y participó en las Comisiones Internacionales para la redacción de ley de Ombudsman en varios países latinoamericanos. Sus publicaciones incluyen temas de derechos económicos y desarrollo, derechos humanos en poblaciones indígenas y de la mujer, y globalización. En Sr. Ordóñez recibió su Doctorado en Derecho en la Universidad Complutense de Madrid.

GUILLERMO E. PERRY es, desde agosto de 1996, Economista en Jefe de la Región de América Latina y el Caribe, y desde julio de 1997 funge también como Director de la Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Macroeconómica del Banco Mundial. Ha sido responsable de la dirección de la dirección del Banco en asuntos de políticas económicas, en el diálogo con autoridades regionales y en el diseño, junto con el

Vicepresidente de la región, de la estrategia del Banco para servicios de préstamo y consejo en América Latina. En la Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Macroeconómica para América Latina, dirige el departamento encargado de los préstamos de ajuste estructural, análisis económico, evaluaciones de pobreza y programas de reforma del sector público en la región. E. Sr. Perry realizó estudios de doctorado en Economía en el Instituto Tecnológico de Massachusetts entre 1968 y 1970. Recibió su maestría en Economía en 1968 de la Universidad de Los Andes en Bogotá, Colombia.

MICHEL-ROLPH TROUILLOT es Profesor de Antropología en la Universidad de Chicago. Ha sido profesor en los Departamentos de Antropología en la Universidad Johns Hopkins, la Universidad de Duke y Brooklyn College. El Sr. Trouillot ha recibido becas del Centro para Estudios Avanzados en las Ciencias del Comportamiento en Stanford; la Fundación de John Simon Guggenheim; el Centro de Carter G. Woodson para Estudios Afro-Americanos en la Universidad de Virginia; la Fundación Inter Americana; el Social Science Research Council; y la Universidad Johns Hopkins. Ha servido en los Consejos Editoriales de varias revistas y ha sido reconocido por sus publicaciones en temas étnicos en el Caribe, particularmente en Haití. El Sr. Troillot recibió su Doctorado en Antropología en la Universidad Johns Hopkins.

CARLOS SOJO ha sido Investigador y Profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Académica de Costa Rica desde 1989, donde actualmente es Coordinador Académico. Se ha desempeñado como profesor en programas de posgrado en Sociología y Ciencias Políticas en la Universidad de Costa Rica y de Relaciones Internacionales y Ciencias Sociales en la Universidad Nacional. Es profesor de temas centroamericanos y miembro del Consejo Académico del Instituto de Servicio del Exterior "Manuel María de Peralta" del Ministerio de Relaciones Exteriores de Costa Rica. El Sr. Sojo ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, la cooperación danesa y el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD) sobre temas sociopolíticos en la región centroamericana. Sus libros y artículos incluyen temas de política exterior y relaciones internacionales, gobernabilidad, pobreza, exclusión social y los efectos sociopolíticos de las reformas económicas. Su libro más reciente es *Democracias con Fracturas: Reforma Económica, Gobernabilidad y Transición en Centroamérica*. El Sr. Sojo recibió su Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Utrecht.

CAROLINA TOHÁ es consultora independiente en materia de política pública, social y gestión pública en Chile. Integra el Consejo Asesor del

Programa de Mejoramiento de la Calidad de la Educación Superior del Ministro de Educación (MECESUP). Fue profesora en el Programa de Estudios de Posgrado en el Departamento de Gestión y Política Pública en la Facultad de Ingeniería en la Universidad de Chile y en el Departamento de Sociología en la Universidad Católica de Chile. Ha trabajado en investigación en el Instituto Fernando Santi en Milán, Italia y con el Ministro de Hacienda y el Secretario General del Gobierno de Chile. Ha trabajado como consultora para la Reunión Regional de la Fundación Ebert Internacional realizada en la Ciudad de México y con la Fundación Auyero en Buenos Aires, Argentina. Sus publicaciones incluyen temas de relaciones laborales, modernización, política pública, y gestión pública. Carolina Tohá recibió su Doctorado en Ciencias Políticas en la Università degli Studi en Milán.

NELSON DO VALLE SILVA es investigador para el Departamento de Investigaciones y Desarrollo en el Laboratorio Nacional de Computación Científica/Consejo Nacional para el Desarrollo Científico y Tecnológico en Brasil. Actualmente, es Profesor en el Instituto Universitario de Investigaciones en Río de Janeiro (IUPERJ). El Sr. Do Valle Silva fue Profesor Visitante de Fulbright y Becario de Investigaciones en Residencia en el Centro para Estudios Latinoamericanos en la Universidad de Florida. Además, ha servido como Profesor para Entrenamiento en Investigaciones Sociales en el IUPERJ y el Instituto de Filosofía y Ciencias Sociales en la Universidad Federal de Río de Janeiro. Fue Director del Departamento de Estudios sobre Población en el Instituto Brasileño de Geografía y Estadísticas. Ha publicado varios artículos sobre raza, discriminación, inequidad y pobreza en Brasil. El Sr. Do Valle Silva recibió su Doctorado en Sociología en la Universidad de Michigan.

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS	7
PRÓLOGO A LAS ACTAS DEL TALLER SOBRE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	9
Guillermo Perry	
INTRODUCCIÓN: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	13
Estanislao Gacitúa con Shelton H. Davis	
LA EXCLUSIÓN SOCIAL COMO UNA TEORÍA DE LA DISTRIBUCIÓN	25
Adolfo Figueroa	
DINÁMICA SOCIOPOLÍTICA Y CULTURAL DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL.....	51
Carlos Sojo	
LOS DERECHOS FUNDAMENTALES COMO REFERENTE DEL PARADÍGMA DE CIUDADANÍA CIVIL Y DE LA DEFINICIÓN DE LA FRONTERA DE EXCLUSIÓN SOCIAL..	91
Jaime Ordóñez	
EXCLUSIÓN SOCIAL EN EL CARIBE.....	113
Michel-Rolph Trouillot	
RAZA, POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN BRASIL.....	151
Nelson Do Valle Silva	

JÓVENES Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN CHILE	189
Carolina Tohá Morales	
EXCLUSIÓN SOCIAL, GÉNERO, Y ESTRATEGIA CONTRA LA POBREZA: UN CUESTIONAMIENTO SOBRE MÉTODOS Y PRIORIDADES DEL GOBIERNO DE CHILE.....	251
Carine Clert	
CONCLUSIONES: POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	299
Estanislao Gacitúa Carlos Sojo	
DE LOS AUTORES	307