

Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina	Titulo
Ziccardi, Alicia - Compilador/a o Editor/a;	Autor(es)
Buenos Aires	Lugar
CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales	Editorial/Editor
2001	Fecha
	Colección
derechos sociales; ciudadanía; políticas sociales; desigualdad social; pobreza; gobierno local; America Latina;	Temas
Libro	Tipo de documento
http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20101029062411/ziccardi.pdf	URL
Reconocimiento-No comercial-Sin obras derivadas 2.0 Genérica http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/deed.es	Licencia

Segui buscando en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO

<http://biblioteca.clacso.edu.ar>

Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)

Conselho Latino-americano de Ciências Sociais (CLACSO)

Latin American Council of Social Sciences (CLACSO)

www.clacso.edu.ar



**POBREZA, DESIGUALDAD SOCIAL Y CIUDADANÍA
LOS LÍMITES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES
EN AMÉRICA LATINA**

⇐ **Alicia Ziccardi**
(Compiladora)

**Paulette Dieterlen
Sara Gordon
Elina Mecle Armiñana
Miguel Bazdresch Parada
Alicia Ziccardi
Francisco Verdera
Alicia Puyana
Fernando Cortés
Vania Salles
Rosa María Rubalcava**

**Laura Golbert
Emilio Duhau
Carmen Midaglia
Pedro Robert
Sergio Ilari
Beatriz Schmukler
Renato Duarte
Judith Villavicencio
Pedro Hernández Santiago**

Colección Grupos de Trabajo de CLACSO

Grupo de Trabajo *Pobreza y políticas sociales*

Coordinadora: Alicia Ziccardi

Director de la Colección

Dr. Atilio A. Boron
Secretario Ejecutivo

Area Académica de CLACSO

Coordinador: Emilio Taddei
Asistente Coordinador: Sabrina González
Revisión de Pruebas: Daniel Kersfeld

Area de Difusión

Coordinador: Jorge A. Fraga
Arte y Diagramación: Miguel A. Santángelo
Edición: Florencia Enghel

Impresión

Gráficas y Servicios

Imagen de tapa: Fotografía número 55 de la colección "Ferias y Mercados", Digital Images Argentina

Primera edición

"Pobreza, desigualdad social y ciudadanía. Los límites de las políticas sociales en América Latina"
(Buenos Aires: CLACSO, marzo de 2001)



CLACSO
Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales



Agencia Sueca de
Desarrollo Internacional



CLACSO
CONSEJO LATINOAMERICANO
DE CIENCIAS SOCIALES



Instituto de Investigaciones Sociales

**Consejo Latinoamericano
de Ciencias Sociales
CLACSO**

Callao 875, piso 3°
1023 Buenos Aires, Argentina
Tel: (54-11) 4811-6588 / 4814-2301
Fax: (54-11) 4812-8459
E-mail: clacso@clacso.edu.ar
<http://www.clacso.edu.ar>
www.clacso.org

ISBN 950-9231-57-6

© *Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales*

Queda hecho el depósito que establece la ley 11.723.

No se permite la reproducción total o parcial de este libro, ni su almacenamiento en un sistema informático, ni su transmisión en cualquier forma o por cualquier medio electrónico, mecánico, fotocopia u otros métodos, sin el permiso previo del editor.

La responsabilidad por las opiniones expresadas en los libros, artículos, estudios y otras colaboraciones incumbe exclusivamente a los autores firmantes, y su publicación no necesariamente refleja los puntos de vista de la Secretaría Ejecutiva de CLACSO.

INDICE

Reconocimientos

7

Prólogo

9

PARTE I. POBREZA, DERECHOS SOCIALES Y CIUDADANÍA

Paulette Dieterlen

Derechos, necesidades básicas y obligación institucional

13

Sara Gordon

Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?

23

Elina Mecle Armiñana

Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales

37

Miguel Bazdresch Parada

Educación y pobreza: una relación conflictiva

65

PARTE II. AMÉRICA LATINA: POBREZA Y DESIGUALDAD SOCIAL

Alicia Ziccardi

Las ciudades y la cuestión social

85

Francisco Verdera

Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú desde fines de la década de 1980

127

Alicia Puyana
Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y pobreza rural en Colombia
167

Fernando Cortés
Acerca de la reforma y la desigualdad económica
199

Vania Salles y Rosa María Rubalcava
Hogares pobres con mujeres trabajadoras y percepciones femeninas
245

PARTE III. POLÍTICAS SOCIALES Y GOBIERNOS LOCALES

Laura Golbert
¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?
El caso del gobierno autónomo de la Ciudad de Buenos Aires
273

Emilio Duhau
Política social, pobreza y focalización.
Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación
311

Carmen Midaglia y Pedro Robert
Uruguay: un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables
327

Sergio Ilari
La gestión local de la política social. Los casos de Quilmes y Florencio Varela
377

Beatriz Schmukler
Asistencia y prevención de la violencia doméstica en Guanajuato
403

Renato Duarte
Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil
425

Judith Villavicencio y Pedro Hernández Santiago
*Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la Ciudad de México:
un encuentro imposible*
441

Reconocimientos

El presente libro es producto del Seminario Latinoamericano del Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales” del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), convocado por CLACSO, IISUNAM y FLACSO – Sede México, los días 28 y 29 de octubre de 1999, en la Ciudad de México.

Al mismo asistieron investigadores de Argentina, Uruguay, Chile, Perú, Colombia, El Salvador, Brasil y México, quienes presentaron los avances de las investigaciones que actualmente desarrollan y participaron en un enriquecedor debate conceptual y metodológico. En las siete mesas de trabajo que se realizaron, otros colegas se desempeñaron como comentaristas: Rolando Cordera (Facultad de Economía – UNAM), Guillermo Farfan (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales), Ana Paula de Teresa (Universidad Autónoma Metropolitana – Iztapalapa), Vania Salles (El Colegio de México), María Julia Reyna (Universidad Nacional de Rosario – Argentina), y Gerardo Torres Salcido (Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM).

A los investigadores que presentaron sus trabajos sobre estos temas de central importancia para nuestras sociedades, a los comentaristas que aportaron valiosas ideas en la discusión, a quienes moderaron las diferentes sesiones del seminario y a Maricela Victoria Suárez, Facilitadora del Grupo de Trabajo, por su participación, les expresamos nuestro profundo agradecimiento y esperamos que este primer libro del Grupo de Trabajo de CLACSO contribuya a alimentar la reflexión colectiva que debe darse para enfrentar, con políticas sociales innovadoras, uno de los más graves problemas que presentan los países de América Latina: la pobreza.

Dra. Alicia Ziccardi
Coordinadora del Grupo de Trabajo
“Pobreza y Políticas Sociales” de CLACSO

Prólogo

Para CLACSO es motivo de honda satisfacción dar a conocer este libro, producto de la labor efectuada por el Grupo de Trabajo sobre “Pobreza y Políticas Sociales” del Consejo. El mismo fue compilado por la coordinadora de dicho grupo, la profesora Alicia Ziccardi, del Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Las ponencias reunidas en este volumen reflejan la vivacidad y diversidad de un debate que aún está por darse en América Latina y el Caribe. Las razones de este retardo son fácilmente identificables: se trata de una de las tantas consecuencias negativas que el triunfo del “pensamiento único” ha tenido en esta parte del mundo. Debido a ello, temáticas como las de la pobreza, la desigualdad social y la inequidad fueron interpretadas en clave crudamente economicista y al interior de un campo teórico –el de la economía neoclásica y su expresión en la política económica, el así llamado “Consenso de Washington”– que impidieron su adecuada comprensión. La proliferación de trabajos inspirados en esta orientación intelectual y política llegó en algunos casos a extremos lindantes con el grotesco. Por ejemplo, proponer políticas altamente focalizadas, destinadas a grupos muy específicamente recortados de la población general, los llamados “*targets*”, haciendo caso omiso del hecho que más de la mitad de la población de nuestro continente se encuentra afectado por la pobreza. Tales políticas pueden ser racionales y efectivas en países del capitalismo desarrollado (¡cosa que aún estaría por verse, de todos modos!) pero constituyen un lamentable consejo para situaciones como las que prevalecen en nuestros países. Otro ejemplo: la machacona insistencia con que los profetas del “pensamiento único” aseguran que con el crecimiento económico los problemas de la pobreza y la desigualdad irían a atenuarse. Su diagnóstico era que éstos se habían originado y profundizado por la renuencia de los gobiernos del área a embarcarse por los venturosos senderos de las

“reformas orientadas al mercado”. Lo cierto es que aquéllos, por una mezcla de íntima persuasión y presión externa se lanzaron con inusual fervor por el camino de las reformas en la década siguiente y ahora los resultados están a la vista: la pobreza se ha agudizado y la desigualdad social se ha agigantado. La famosa “*trickle down theory*” ha demostrado ser un bello cuento de hadas sin ningún asidero en la realidad. Pensar en que los mecanismos del mercado se harán cargo de atenuar –no hablemos de suprimir– la pobreza es desconocer la experiencia histórica de los capitalismo desarrollados en donde ésta fue considerablemente reducida gracias a la acción de las políticas gubernamentales. Mal que le pese al “pensamiento único” fue el estado y no el mercado quien hizo posible una sociedad menos injusta en el mundo industrializado. Ignorar tan elemental enseñanza sólo puede ocasionar más sufrimientos para nuestras sociedades.

En ese sentido, la presente publicación es una valiosa contribución al mejor conocimiento de la lacerante cuestión social de América Latina y el Caribe. No se encontrarán en ella conclusiones unitarias ni fáciles consensos; antes bien, lo que prima es la contraposición de puntos de vista y niveles de análisis; de perspectivas teóricas y posturas políticas generales. Lo que la define es el pluralismo y la diversidad, el encuentro de diferentes ángulos de enfoque sobre algunos de los problemas más acuciantes de nuestro tiempo. En términos más específicos, el lector hallará una serie de aleccionadores aportes en torno al papel de los gobiernos locales en el combate a la pobreza, tema éste escasamente tratado por la literatura especializada pero cuya relevancia, una vez leído este libro, será imposible poner en cuestión.

Confiamos en que los conocimientos que por este medio ponemos a disposición del público interesado serán el punto de partida de nuevas investigaciones y de un debate cada vez más profundo sobre temas que tanto nos preocupan. CLACSO seguirá propiciando, a través de su Grupo de Trabajo, la continuidad de estos esfuerzos. Queremos por esto mismo agradecer a la profesora Alicia Ziccardi su ejemplar dedicación y el especial ahínco con que encaró la escabrosa y por momentos ingrata tarea de compilar un libro de autoría colectiva. Y a los miembros del Grupo de Trabajo por su desinteresada contribución a esta empresa. Y esperamos que, más pronto que tarde, esta renovada producción intelectual de las ciencias sociales latinoamericanas permita reformular la agenda pública de nuestros países y abrir paso a políticas más efectivas de combate a la pobreza.

Buenos Aires, 8 de febrero de 2001

Atilio A. Boron
Secretario Ejecutivo
Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

PARTE I

Pobreza, derechos sociales y ciudadanía

Derechos, necesidades básicas y obligación institucional

◀ Paulette Dieterlen*

Introducción

En la actualidad, quizá debido a la aparente crisis del Estado de Bienestar, las discusiones filosóficas sobre justicia distributiva han cobrado un importante vigor. Dichas discusiones versan desde las propuestas de teorías generales de la justicia que defienden principios universales como la de John Rawls¹, hasta el énfasis en el análisis de los mecanismos particulares de asignación tomando en cuenta las características de los beneficiarios y de los recursos escasos susceptibles de ser distribuidos como lo propone Elster (Elster, 1994). Otros temas relevantes que han formado parte de la discusión sobre justicia distributiva son, por ejemplo, los principios y las pautas de la distribución, las características de los agentes que reciben los beneficios, la eficiencia y la justicia de los mecanismos de asignación. En el seno de esas discusiones ha cobrado relevancia el concepto de “necesidades básicas”, puesto que designa un elemento primordial que debe ser atendido por cualquier política social. Este tema, que ha ocupado varias páginas en los textos de ética, filosofía política y economía, alcanza en México una dimensión dramática ya que se relaciona con el problema social más difícil de solucionar: el de la pobreza. El asunto no es trivial ya que, según datos oficiales, de aproximadamente 96 millones de habitantes, en la actualidad 40 millones se encuentran en estado de pobreza, de los cuales 26 millo-

* Doctora en Filosofía. Investigadora y Coordinadora del Posgrado en Filosofía del Instituto de Investigaciones Filosóficas, UNAM.

nes están situados por debajo de la línea de la pobreza extrema. La situación de pobreza extrema se detecta por varios indicadores, entre los que sobresalen las características del hogar y la familia, el grado de desnutrición, y la posibilidad de adquirir la Canasta Normativa Básica².

Ahora bien, en México existen derechos constitucionales relacionados con la satisfacción de necesidades básicas, como por ejemplo el artículo 3º, que garantiza el derecho a la educación, y el 4º, que prescribe el derecho a la salud. En la actualidad se habla de incorporar a la Constitución Mexicana el derecho a un mínimo de bienestar, que comprendería el derecho a la alimentación.

Existe en la mayoría de los países un interés en combatir la pobreza por su aspecto disfuncional, puesto que los pobres constituyen un freno para el desarrollo económico de un país. Sin embargo, es indispensable tomar en cuenta el aspecto ético del problema. Desde este punto de vista, la pobreza es un mal en sí mismo: quienes la padecen carecen de lo indispensable para ejercer el más mínimo grado de autonomía y de capacidad para llevar a cabo ciertos planes de vida.

En este trabajo nos referiremos a la definición de las necesidades y a la relación que guardan con los derechos y las obligaciones. Cabe aclarar que el concepto de necesidad que nos interesa es el de necesidad básica, ya que es el relevante para los estudios de la pobreza extrema. Por necesidad básica entenderemos, con Wiggins, aquello que "... en todos los mundos posibles en donde existan las mismas leyes de la naturaleza, las mismas condiciones ambientales y una determinada constitución humana, los seres humanos sufrirían un daño si no tienen acceso a los bienes que las satisfagan..." (Wiggins, 1985: p. 167). Según él, "... caracterizar las necesidades básicas de esa manera es concebirlas como un concepto modal de cierto tipo que lleva consigo la idea de una situación y de un bien no negociable (o en las circunstancias no negociable) que juntos sean la única alternativa real..." (Wiggins, 1985).

La discusión sobre las necesidades se ha bifurcado en dos grandes vertientes: por un lado, existen pensadores que las consideran universales, y por otro hay quienes las consideran relativas al contexto cultural. Los defensores de la primera posición piensan que es posible hablar de necesidades básicas aplicables a cualquier ser humano independientemente de su historia y cultura. Por su parte, aquellos que defienden las segundas piensan que las necesidades son relativas a las circunstancias históricas y culturales y que por ello una política distributiva debe, como lo menciona Walzer, proporcionar a las comunidades étnicas ayuda financiera para programas de educación bilingües y servicios de bienestar que tengan una orientación de grupo (Walzer, 1996: p. 149). Podemos distinguir dos clases de posiciones relativistas. En la primera posición se encuentran los pensadores que rechazan una noción de necesidades con pretensiones esencialistas o universalistas, puesto que ésta dejaría de considerar las particularidades de cada cultura, provocando así actitudes paternalistas en los responsables de aplicar las

políticas sociales. Esto se debe a que no es lo mismo distribuir los bienes que las personas desean, que aquello que los funcionarios creen que necesitan. Los defensores del relativismo cultural pregonan que ciertas políticas nacionales despojan a los individuos de su identidad al soslayar su pasado histórico y su entorno cultural. En la segunda posición relativista se encuentran aquellos que afirman que los conceptos que usamos en los discursos sobre las políticas sociales, tales como necesidades, desigualdad, pobreza, dependen del sujeto que hace la evaluación. Por ejemplo, Amartya Sen se refiere a la socióloga americana Mollie Orshansky, quien argumentó que “la pobreza es un juicio de valor” citando el aforismo “la pobreza, como la belleza, está en el ojo de quien la percibe”. Si bien es cierto que conceptos como pobreza, desigualdad y necesidades básicas tienen una dimensión valorativa, también es cierto que primeramente tienen contenido descriptivo, puesto que se refieren a una condición de bienestar material en un tiempo determinado, susceptible de ser medido. Amartya Sen ha criticado las posiciones relativistas mencionadas anteriormente, y refuerza su posición recurriendo a Marx, quien respecto a este tema aceptó la existencia de una medida de subsistencia. Sen cita un pasaje del autor de *El Capital* en el que reconoce que “las llamadas necesidades básicas” tienen “un elemento histórico y moral”, “... sin embargo, en un país determinado, en un período determinado, el promedio de cantidad de medios de subsistencia es prácticamente conocido...” (Sen, 1982: p. 446).

Ahora bien, a continuación mencionaremos la posición de dos autores que, negando las posiciones relativistas, defienden el esencialismo y la universalidad de las necesidades básicas. Nos referiremos por un lado a Martha Nussbaum, quien descansa en la filosofía aristotélica, y por otro a Len Doyal, quien se adhiere a una visión kantiana.

Martha Nussbaum (Nussbaum, 1998: p. 60) propone una teoría de las funciones más importantes del ser humano que, una vez identificadas, servirán de punto de partida de las políticas sociales. Su posición comprende tanto los fines que persiguen los hombres, como una idea del contenido general de la vida humana. Nussbaum nos proporciona una lista normativa de las funciones humanas, y si bien admite que dicha lista es vaga, piensa que es mejor acertar vagamente que errar con precisión (Nussbaum, 1998: p. 61). Para argumentar a favor del esencialismo de las necesidades básicas, Nussbaum parte de dos supuestos: el primero consiste en afirmar que siempre reconocemos a otros como humanos, a pesar de las diferencias de tiempo y lugar; el segundo se refiere a que existe un consenso general y ampliamente compartido sobre ciertas características cuya ausencia significa el fin de una forma de vida humana. Entre las funciones humanas básicas destacan las siguientes: poder vivir hasta el final de una vida humana completa; tener buena salud, estar suficientemente alimentado, tener alojamiento y libertad de movimiento; evitar el dolor innecesario y perjudicial, tener experiencias placenteras; usar los cinco sentidos, imaginar, pensar y razonar; relacionarse con personas y cosas fuera de nosotros mismos, amar a quienes nos aman y se preo-

cupan de nosotros, sentir pena por su ausencia; formarse una concepción del bien y comprometerse a una reflexión crítica acerca de la planificación de la propia vida; vivir con y para otros, reconocer y mostrar preocupación por otros seres humanos, comprometerse en varias formas de interacción familiar y social; vivir preocupado por animales, plantas, y el mundo de la naturaleza; reír, jugar, disfrutar de actividades recreativas; vivir la propia vida y la de nadie más en el propio entorno y contexto (Nussbaum, 1998: p. 71).

Según Nussbaum, si rechazamos la noción de las necesidades básicas “esenciales” rechazaríamos una guía crucial para construir una teoría de la justicia distributiva que nos sirva para implementar las políticas públicas. Piensa que el grupo de necesidades básicas mencionado anteriormente es lo suficientemente amplio como para incorporar diferencias culturales y sociales. También cree que una política social no debe guiar la conducta de los ciudadanos, sino procurar que éstos tengan los recursos y las condiciones necesarias para actuar como más les convenga para garantizar, de esta manera, que las oportunidades estén efectivamente disponibles (Nussbaum, 1998: p. 72).

Ahora bien, la posición radical esencialista de Martha Nussbaum puede provocar controversias. Por un lado no es claro que una propuesta semejante pueda incorporar las diferencias culturales. Por otro lado, como afirma Onora O’Neill, “... no genera controversias el hecho de que los seres humanos necesitan una dieta adecuada de vivienda, ropa adecuada para el clima, servicios sanitarios y cuidados médicos. Sin embargo, provoca controversias la necesidad de educación, compañía, actividades políticas, culturales y alimento para el espíritu...” (O’Neill, 1998: p. 95). Una posición menos radical es la que asume Len Doyal.

Doyal (Doyal, 1998: pp. 157-172) piensa que los intentos de ciertos pensadores por negar la existencia de necesidades básicas han sido populares pero plausiblemente superficiales. Dichos intentos son populares porque no es difícil sostener que las personas tienen sentimientos fuertes sobre sus necesidades básicas y sobre los cambios que éstas sufren dependiendo de las culturas. Sin embargo, cree que los sentimientos subjetivos no constituyen una fuente confiable para atender las demandas sobre las necesidades. Ello obedece a que en ocasiones podemos desear fuertemente cosas que nos hacen daño, y podemos desconocer aquello que se requiere para evitar dicho daño. Por esta razón, es indispensable aceptar la idea de que las necesidades básicas tienen una base objetiva y universal. Una base objetiva es aquella que, empírica y teóricamente, es independiente de los deseos y las preferencias subjetivas. Una base universal significa que el daño provocado por la ausencia de un bien determinado es igual para todo el mundo.

Según Doyal, la palabra “necesidad” se usa, explícita o implícitamente, para referirnos a una categoría particular de metas pensadas como universalizables. Es importante destacar que, en este sentido, las necesidades se distinguen de otras metas que se refieren a lo que las personas quieren o desean, y que dependen de

las preferencias particulares y del medio ambiente cultural. Los seres humanos tienen metas universales que corresponden a las necesidades básicas, y es necesario alcanzarlas para que no sufran un daño específico y objetivo. Así, según Doyal, las necesidades básicas son precondiciones universalizables que permiten la participación, tan activa como sea posible, en aquellas formas de vida que tanto los hombres como las mujeres pueden elegir si tuvieran la oportunidad de hacerlo (Doyal, 1998: pp. 157-172).

Para Doyal las necesidades básicas son la salud y la autonomía personal. De esta manera, para que las personas puedan actuar y sean responsables, deben tener determinada capacidad física y mental consistente en la posesión de un cuerpo que esté vivo, gobernado por todos los procesos causales relevantes, y deben tener asimismo la competencia mental para deliberar y elegir. La competencia y la capacidad de elección constituyen el nivel más básico de autonomía personal. Así, la supervivencia física y la autonomía personal son precondiciones para que los individuos puedan actuar, independientemente de su entorno cultural. Doyal examina la salud física y afirma que puede ser definida de una manera negativa, es decir, como aquello sin lo cual sería imposible tener una expectativa de vida y cuya ausencia provocaría la aparición de enfermedades físicas que pueden ser conceptualizadas en términos biomédicos (Doyal, 1998: p. 159).

En cuanto a la autonomía, distingue tres ideas indispensables para comprenderla. La primera se refiere a la comprensión que las personas tienen de sí mismas, de su cultura y de lo que se espera de éstas en ella. La segunda se relaciona con la capacidad psicológica que tienen los hombres y las mujeres para crear sus propias opciones. Por último, la tercera se refiere a las oportunidades objetivas que permiten que una persona actúe o deje de actuar. La autonomía se relaciona íntimamente con la educación formal y, según Doyal, sus niveles mínimos pueden describirse mediante las siguientes características: los agentes tienen la capacidad intelectual para fijar metas de acuerdo con su forma de vida; poseen la suficiente confianza en sí mismos para desear actuar y participar en la vida social; pueden formular fines consistentes y son capaces de comunicarlos a los otros; los agentes perciben sus acciones como propias; tienen la posibilidad de comprender las restricciones empíricas que dificultan o impiden el logro de sus metas; pueden sentirse responsables de las decisiones que toman y de sus consecuencias (Doyal, 1998: p. 160).

Así, al igual que la salud, la autonomía personal puede entenderse por la vía negativa, esto es, resaltando el daño objetivo que resultaría si las características anteriormente señaladas no se dieran.

Ahora bien, suponiendo que aceptamos la existencia objetiva de las necesidades básicas, veremos la conexión que guardan con los derechos que todo ciudadano debe gozar. La pregunta que surge es: una vez que hemos dilucidado la noción de necesidades básicas, ¿podemos afirmar que las personas tienen dere-

cho a exigir que les sean satisfechas? En general, es posible distinguir tres posiciones sobre la relación que guardan las necesidades con los derechos. Existen pensadores que defienden la conveniencia de incorporar las necesidades en un esquema de derechos llamados de bienestar. Así, una teoría de la justicia comprende el establecimiento de derechos a las libertades, como el derecho a la vida, a la libertad de expresión, de asociación, etc. Pero también la teoría necesita incorporar ciertos derechos que en términos generales suelen denominarse de bienestar, como el derecho a la salud, la educación, la vivienda, alimentación, etc. Los filósofos que sostienen estas teorías defienden los derechos de no-interferencia y los derechos que posibilitan el desarrollo de la autonomía personal.

La segunda posición critica el punto de vista de la primera, afirmando que sólo los derechos a las libertades son universales, y sólo la no-interferencia en las acciones de las personas -mientras éstas no dañen a terceros- debe suscitar correspondientes obligaciones. Podemos resaltar dos argumentos en contra de los derechos de bienestar: primero, para cumplir las exigencias de los derechos de bienestar es necesario intervenir en los derechos a las libertades de los otros, por ejemplo violentando el derecho de utilizar íntegra y libremente el fruto del trabajo por la obligación de pagar impuestos. Así, es difícil combinar el nivel de bienestar económico con una libertad irrestricta de intercambio en el mercado (O'Neill, 1998: p. 105); segundo, y más importante, el respeto a los derechos que amparan las libertades debe generar obligaciones en el Estado y en los demás ciudadanos. Esto significa que la violación de un derecho debe generar una demanda por parte del que la ha sufrido, y un castigo para aquel que no ha cumplido la respectiva obligación. Por el contrario, la relación entre derechos y obligaciones correspondientes no se da con los derechos de bienestar. Si bien en algunos casos ciertos derechos de bienestar se encuentran plasmados en las constituciones, como por ejemplo en México el derecho a la salud y a la educación, el Estado no tiene recursos suficientes para garantizar el servicio a todo aquel que lo demande, o bien no tiene mecanismos para vigilar no sólo la cantidad de servicios que se requieren para cubrir la demanda sino también la calidad. Los defensores de esta posición concluyen que las teorías de la justicia no tienen manera de incorporar las demandas de los derechos de bienestar. Éstos pueden funcionar como “manifiestos”, “normas programáticas” o contenidos importantes de programas políticos, y su cumplimiento es más bien una cuestión de beneficencia que de justicia.

La tercera posición, si bien no comparte el primer argumento de la segunda ya que es simplemente de carácter económico, reconoce las dificultades que presenta el segundo argumento, es decir, el de la falta de relación entre los derechos y las obligaciones. Además de la falta de adecuación entre los derechos y las obligaciones, destaca un problema práctico y empírico: hay una relación asimétrica entre la existencia de necesidades básicas y la posibilidad de exigir el respeto a los derechos. Es prácticamente imposible que los pobres tengan acceso a las instancias legales pertinentes. Sin embargo, los defensores de esta posición no con-

cluyen que las teorías de la justicia deban dejar de lado los derechos de bienestar. Piensan más bien que el lenguaje de los derechos es insuficiente para incorporar las necesidades, y que por lo tanto debemos recurrir a un lenguaje que incorpore obligaciones. La dificultad con este enfoque radica en encontrar una obligación universal y aplicable tanto a los Estados como a los ciudadanos. Onora O'Neill (O'Neill, 1998: pp. 95-110) piensa que una obligación que cumple con estas condiciones es la de no ejercer coerción contra nadie. Si bien considera que el término "coerción" es problemático, afirma que está indisolublemente ligado a la idea de amenaza. Por su parte, la amenaza depende del poder que se tiene para infligir un daño y de la vulnerabilidad que existe para sufrirlo. Y una forma de vulnerabilidad consiste en tener necesidades básicas, puesto que las personas que carecen de los medios necesarios de subsistencia dependen del ejercicio del poder de aquellos que pueden proporcionarles o negarles los medios de vida. Las necesidades básicas reflejan una falta de poder, y por lo tanto una situación de vulnerabilidad. Cuando un sector de la población tiene necesidades, puede ser coaccionado mediante el lenguaje del intercambio comercial o la negociación política. Si se carece de lo básico, es imposible rechazar aquello que ofrecen los que detentan el poder. Según O'Neill, una vez que descubrimos el aspecto vulnerable de la naturaleza humana, debemos tomar en cuenta lo que se requiere para que aquellos que tienen necesidades no se encuentren en una situación de coerción. Una manera de evitar que las personas que se encuentran en una situación de pobreza extrema no sean vulnerables consiste en ofrecerles beneficios que puedan aceptar o rechazar (O'Neill, 1998: p. 108). La idea de la justicia que ella propone requiere de cambios en los principios fundamentales de las instituciones para eliminar las situaciones que ponen a las personas en un grado tal de vulnerabilidad que no pueden tener la capacidad de elegir o de rechazar aquello que se les ofrece. El cambio más importante consiste en abolir las necesidades materiales. Si observamos la posibilidad de rechazo que tiene una persona, está íntimamente conectada con el principio de autonomía mencionado por Doyal, puesto que permite que los agentes puedan sentirse responsables de las decisiones que toman y de sus consecuencias. Eliminar las situaciones de vulnerabilidad constituye una obligación tanto de las instituciones que implementan políticas sociales como de los ciudadanos. El cambio del lenguaje de los derechos a las obligaciones quizá permita que las instituciones encargadas de satisfacer las necesidades básicas tengan una actitud activa y responsable y no se conformen con sentir, pasivamente, que cumplieron con la demanda de un derecho.

Ahora bien, el lenguaje de los derechos presenta una aparente ventaja sobre el de las obligaciones consistente en la fuerza que de hecho tienen las demandas en su carácter, como diría Ronald Dworkin, de cartas de triunfo de los ciudadanos. Sin embargo, no debemos olvidar que en un sistema político democrático los ciudadanos deberíamos contar con mecanismos que nos permitieran ejercer presión, para con ello lograr que los responsables de las instituciones cumplan con

sus obligaciones. Desde luego, las instancias de presión más importantes deberían ser el poder legislativo y el judicial. Pero también, siguiendo a Jon Elster, podemos pensar primero en los grupos organizados que promueven metas comunes para todos los miembros de la sociedad (Elster, 1994: p. 153); y segundo en la opinión pública, es decir, en el deber de pronunciarnos sobre asuntos que la sociedad no puede aceptar (Elster, 1994: p. 155). Ninguna sociedad puede aceptar que existan en su seno personas que aun tengan necesidades básicas: éste es un asunto de moralidad social.

Para terminar, es conveniente señalar la importancia de algunos problemas relacionados con el funcionamiento de los programas sociales institucionales. Quizá el más importante sea que con frecuencia los programas de combate a la pobreza extrema se convierten en botín de los políticos para adquirir beneficios electorales o para probar la “eficiencia” de sus administraciones. Otro problema se relaciona con los mecanismos para seleccionar a los beneficiarios y con los medios disponibles para denunciar las deficiencias que se presentan en la implementación de los programas. También es indispensable que la oferta de los servicios, por ejemplo de salud y de escolaridad, responda a la demanda tanto en cantidad como en calidad. Otro asunto se refiere al deber que tienen las instituciones responsables de poner en marcha los programas sociales y de exigir que los ingresos destinados al combate a la pobreza y a la satisfacción de las necesidades básicas no se vean afectados por las crisis económicas que enfrenta el país. También es indispensable pensar en políticas sociales “integrales”, es decir, que combatan la pobreza desde todos los flancos y no sólo desde un punto de vista. Para esto se necesita la colaboración de diversas instituciones gubernamentales y la vigilancia permanente de la ciudadanía, a través de los poderes legislativo y judicial, de los grupos organizados, y de la opinión pública.

La pobreza no es un problema exclusivo del Estado. Nuestra responsabilidad como ciudadanos consiste por un lado en buscar medios alternativos para combatirla, y por otro en conocer las obligaciones del Estado para exigir que las cumpla. Si nos mantenemos al margen de las políticas destinadas a combatir la pobreza, las obligaciones de procurar bienestar seguirán teniendo un nivel de simples manifiestos, y sólo aparecerán en el discurso de las campañas políticas de aquellos que aspiran a tener o mantener un cargo público. El problema de la pobreza ha sido estudiado, principalmente en su dimensión funcional, por los economistas. Los programas para combatirla han sido discutidos por los políticos. Es tiempo de que los filósofos nos empecemos a preocupar por ello, de que pensemos en ello seriamente.

Bibliografía

Doyal, Len 1998 “A theory of human need”, en Brock, Gillian (ed.) *Necessary goods, Our responsibilities to meet others’ needs* (New York: Rowman & Littlefield Publisher).

Elster, Jon 1994 *Local justice* (Cambridge: Cambridge University Press).

Nussbaum, Martha 1998 “Capacidades humanas y justicia social. En defensa del esencialismo aristotélico”, en Riechmann, Jorge (comp.) *Necesitar, de - sear, vivir. Sobre necesidades, desarrollo humano, crecimiento económico y sustentabilidad* (Madrid: Los Libros de la Catarata).

O’Neill, Onora 1998 “Rights, obligations and needs”, en Brock, Gillian (ed.) *Our responsibilities to meet others’ needs* (New York: Rowman & Littlefield Publisher).

Rawls, John 1995 *A theory of justice* (México: Fondo de Cultura Económica).

Sen, Amartya 1982 *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Blackwell).

Walzer, Michael 1996 “Pluralism: a political perspective”, en Kymlicka, Will (ed.) *The rights of minority cultures* (Oxford: Oxford University Press).

Wiggins, N. 1985 “Claims of needs”, en Honderich, Ted (ed.) *Morality and Objectivity* (London: Routledge and Kegan Paul).

Notas

1 El ejemplo más importante de esta propuesta la constituye *A theory of justice* (Rawls, 1995).

2 El valor de la Canasta Alimentaria Normativa desde diciembre de 1997 es de \$241,70 mensuales. Si se incluye el factor de expansión en donde se consideran gastos que no se destinan al consumo de alimentos la Canasta aumenta a \$323,32.

*Ciudadanía y derechos sociales: ¿criterios distributivos?**

◀ Sara Gordon R.**

Introducción

A partir de los procesos de democratización y de las reformas tendientes a establecer la regulación por el mercado, es cada vez más frecuente el uso del concepto de ciudadanía, junto con el de derechos sociales ligado a éste, como criterio para atender el bienestar social. En la utilización de tales conceptos y en el objetivo de establecerlos como principios distributivos, coinciden en México y otros países de América Latina académicos, organismos internacionales, partidos políticos, dependencias del gobierno y organizaciones no gubernamentales. Así, es común encontrar este concepto en trabajos académicos, en textos publicados por algunos organismos internacionales, y en las propuestas de diversos partidos políticos.

En México, tanto organizaciones políticas como algunas entidades gubernamentales se han referido a la necesidad de basar la atención del bienestar en derechos sociales. En el PRI, la Corriente Renovadora ha señalado explícitamente la conveniencia de reconocer “derechos sociales exigibles” como criterio de asignación (Alejo, 1999). En un documento en el que difunde sus líneas de acción, la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) también propone que la atención al bienestar se provea bajo criterios de derechos sociales. El PRD, por su parte, ha fijado principios semejantes en el Documento Marco del Programa de Acción de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México.

* Este artículo es una versión modificada del trabajo que aparecerá publicado en la *Revista Mexicana de Sociología*.

** Investigadora del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Doctorado en Estudios Latinoamericanos, especialidad Ciencia Política, Universidad de la Sorbona, París.

En virtud de la importancia y creciente utilización de los conceptos de ciudadanía y de derechos sociales, es esencial reflexionar sobre la potencia de éstos para constituirse en criterios distributivos en México. Abordaremos esta reflexión en dos planos, uno teórico-conceptual y el otro instrumental, ligado este último a condiciones de operación. En el plano conceptual retomaremos algunos planteamientos sobre la ciudadanía elaborados por el análisis internacional, las concepciones ligadas al régimen posrevolucionario que han prevalecido en México, y algunas ideas trabajadas por analistas latinoamericanos. Para desarrollar el plano instrumental seleccionaremos variables esenciales ligadas a estos conceptos, e ilustraremos algunas con referentes empíricos. Asimismo, analizaremos las modalidades de acceso a los bienes sociales que han prevalecido en México. Pretendemos con ello dar cuenta de las dificultades y discutir los obstáculos y las implicaciones que se plantean al postular la ciudadanía como base de la atención al bienestar, a fin de evaluar las posibilidades que tiene este concepto de servir como principio de aplicación en México. Se trata de un estudio preliminar, cuyas conclusiones son necesariamente provisionales.

La ciudadanía

Como es sabido, el concepto sociológico de ciudadanía al que se alude proviene de la formulación de T.H. Marshall, quien sostuvo que la ciudadanía es un *status* de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El ámbito civil abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos, y el derecho a la justicia). El ámbito político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política o como elector de los miembros de tal cuerpo. Y por último, el ámbito social abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad.

El incluir distintos tipos de derechos en un solo concepto, el de ciudadanía, permite a Marshall conciliar los valores y principios de la democracia liberal (civiles y políticos) con preocupaciones por el bienestar material (sociales), e incorporar a la pertenencia que da la ciudadanía la posibilidad de compensar los efectos del mercado. La idea central es que hay un tipo de igualdad social asociado al concepto de pertenencia total a una comunidad, que no es consistente con las desigualdades que distinguen a los diversos niveles económicos de una sociedad. Así, la igualdad humana básica de pertenencia es enriquecida con nuevos contenidos, dotada de un conjunto de derechos, e identificada con el status de ciudada-

nía. La viabilidad económica de la aplicación universal de los derechos sociales está dada en lo fundamental a partir de la participación de los individuos en el mercado de trabajo, lo cual se explica porque Marshall sistematizó su concepción en una etapa de pleno empleo.

El concepto de ciudadanía social fundamentado por Marshall contempla, de manera paralela a los derechos, una dimensión de obligaciones: un ciudadano debe trabajar, pagar impuestos, enviar a sus hijos a la escuela y cumplir con el servicio militar, entre otras responsabilidades.

Varios autores han señalado las debilidades teóricas del postulado de Marshall. La principal reside precisamente en el hecho de confundir en un mismo concepto derechos que tienen una estructura distinta. Los derechos sociales no pueden ser colocados en el mismo plano que los civiles y los políticos, que en la tradición liberal son universales. Aunque no todos los derechos civiles son universales, ya que los derechos de propiedad y de firmar contratos no se aplican a todos, dado que se puede ser titular o no, esos derechos y los políticos le crean al Estado obligaciones de respeto: a la inmunidad de las personas, a la inviolabilidad del domicilio. En ese sentido, su acción o falta de acción está claramente delimitada. En cambio, los derechos sociales obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales. Preguntas tales como “¿cuáles servicios particulares deben ser incorporados a los derechos sociales y ser distribuidos bajo criterios no mercantiles?” o “¿cuál debe ser el nivel de los beneficios otorgados?” son cuestiones que no pueden establecerse con el mismo carácter metódico con el que se procede en los derechos civiles y los derechos políticos. Mientras que estos últimos establecen las reglas del juego, los derechos sociales representan el resultado del funcionamiento de estas reglas en interacción con el mercado (Sgritta, 1993).

Por otra parte, los derechos sociales no son en sí mismos derechos de participación en una comunidad nacional común, sino sólo condiciones prácticas que permiten esta participación. Además, a diferencia de los derechos civiles y los políticos, que son universales y formales, los sociales tienen sentido sólo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas, y estas últimas no pueden ser universales, sino particulares y selectivas. Ligado a este carácter específico se halla el hecho de que no está claro en qué deben concretarse los derechos a la salud, a la educación o a la vivienda. En general, estos derechos se definen en términos de prestaciones mínimas o medias, tales como nivel mínimo de instrucción o un nivel promedio de atención a la salud, pero el derecho al trabajo es una expectativa no formalizable, respecto de la cual el aparato público carece de medios efectivos de largo plazo a menos que intervenga en las reglas del mercado, de donde provienen en buena medida los recursos necesarios para pagar los servicios.

Adicionalmente, dado que los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etc.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos. Su cumplimiento está muy relacionado con la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa y profesional, y un eficiente aparato fiscal.

La definición de los contenidos y del monto de las prestaciones sociales depende, en mayor medida que los derechos civiles y políticos, de la disponibilidad de recursos económicos y financieros generados en el mercado, y también está ligada a decisiones discrecionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza, y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen, con frecuencia de manera conflictiva, en la sociedad. En virtud de su elevado costo y de su incidencia en los mecanismos de acumulación de la riqueza y de la captación fiscal, los derechos sociales tienen un carácter mucho más aleatorio que las acciones dirigidas a proteger los derechos civiles y los políticos. Así, mientras que la no-efectividad del derecho al trabajo es un rasgo totalmente normal en el estado social de derecho, no lo son la inviolabilidad del domicilio o las garantías a la propiedad privada.

Por otra parte, es preciso distinguir entre la noción de ‘derecho social’ (entendida como demanda de atención pública garantizada por la posibilidad de recurrir a juicio para lograr su satisfacción) y la noción de ‘servicio social’ (entendida como provisión de asistencia ofrecida por el sistema político en virtud de una exigencia sistémica de integración social, de legitimación política y de orden público). En ese mismo sentido, es necesario diferenciar el reconocimiento de los derechos sociales del ciudadano y las políticas sociales. Estas también desempeñan importantes funciones en el plano de la integración social, de la seguridad política y del desarrollo económico, y en gran medida están subordinadas a estos objetivos. Por este motivo, algunos autores sugieren que más que derechos, las prestaciones de atención pública deben ser consideradas como condiciones de oportunidad (*conditional opportunities*), es decir, instrumentos que dan acceso al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos.

Derechos sociales y ciudadanía en México

El actual postulado de derechos sociales en México, en tanto código relacionado con los principios para asignar recursos y con los criterios distributivos, evoca tres fuentes fundamentales: la definición de ciudadanía de Marshall, en la que se concilian los valores y principios de la democracia liberal ligados a las libertades individuales con preocupaciones por el bienestar material, que ya hemos abordado; la concepción de justicia social emanada de la Revolución, plasmada

en varios artículos de la Constitución de 1917 y desarrollada por los gobiernos del régimen nacionalista revolucionario; y por último, concepciones que extienden los derechos humanos al ámbito del desarrollo, cercanas a organismos internacionales y a una corriente de la investigación social en América Latina.

La concepción de justicia social del Estado posrevolucionario fue moldeada por el origen popular de la Revolución y por objetivos de desarrollo. Las concepciones que sostenían los ideólogos revolucionarios se guiaban por una lógica en la que la igualdad de oportunidades para todos favorecería el desarrollo, y éste a su vez traería consigo la justicia social. Desarrollo y justicia social eran vistos como componentes de la misma ecuación: para satisfacer las demandas de las masas populares que habían hecho la Revolución, era preciso impulsar el crecimiento económico del país, lo cual se lograría con más facilidad si se daba a los trabajadores la oportunidad y los medios. Es decir, si algunos bienes de la nación se distribuían equitativamente y otros eran explotados y administrados por el Estado, representante del interés público (Córdova, 1994).

Esta concepción se expresó en la vocación tutelar del Estado revolucionario, dirigida a conducir el desarrollo económico, e implicó insertar cuestiones sociales en la definición política de la Nación, es decir, en la Constitución de 1917. Los derechos sociales comprendidos en la Constitución abarcaron la regulación de las relaciones obrero-patronales, condiciones de trabajo y garantías cuya aplicación implicaba la intervención en el mercado, como el derecho al trabajo y al salario remunerador¹.

Ligada a esta concepción del desarrollo como producto de la actividad tutelar de Estado y a su función de articulador de sectores sociales, la legislación concerniente al acceso a derechos sociales privilegió a las organizaciones por encima de los individuos. Además de la Constitución, las leyes reglamentarias relacionadas con los trabajadores, y diversas prácticas políticas, desalentaron la figura de ciudadano y fomentaron la de masas, sectores organizados en agrupaciones reconocidas por y relacionadas con el Estado.

La consolidación política del predominio de las masas por encima de la figura del individuo se llevó a cabo en el cardenismo, como concluyen conocidos especialistas en el análisis del régimen posrevolucionario. A. Córdova pone el acento en la capacidad organizativa de las corporaciones que contribuyeron a formar el Partido de la Revolución Mexicana, antecesor del PRI, y en el hecho de que las agrupaciones hayan sido la base organizativa, no los individuos (1986: pp. 147-149). Por su parte, A. Gilly señala como elemento central el recurso de Cárdenas a la movilización de las bases de los grandes sindicatos para dirimir el conflicto de poder con Calles (1985: p. 24).

La concepción de la justicia social como tutela estatal y como principio que privilegia a la colectividad por encima del individuo fue sostenida por diversos

gobiernos del régimen nacionalista revolucionario, a pesar de que la justicia social concebida como igualdad de oportunidades para todos predominó sólo entre 1910 y 1940. A partir de esta fecha dejó de prevalecer el ideal igualitario de la Revolución y predominó el desarrollismo (Córdova, 1994: pp. 61-63, 67-68.).

A principios de los años sesenta encontramos la concepción tutelar claramente expresada en el discurso del presidente Adolfo López Mateos (1964), para quien la justicia social significaba "... ampara (r) a los menos capacitados y garantiza (r) al pueblo su progreso dentro de la paz y la concordia" (p. 144). La libertad individual debía ser ejercida "... como una función colectiva; las garantías que lo protegen (al individuo) y los deberes que se le imponen lo conducen a estrechar su solidaridad con los demás..." (p.145).

Estas características influyeron en el hecho de que la ciudadanía, en el sentido de acceso a diversas y variadas formas de bienestar, sólo se adquiriera de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado, y que se aceptara socialmente el privilegio de la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales.

Por otra parte, esta modalidad de acceso a satisfactores por la vía organizada influyó en que no se especificaran formas universales de acceso individual excepto en el caso de la seguridad social, que se basó en contratos individuales cuyo acceso depende sobre todo del empleo formal. De ahí que excluyó a quienes no estaban vinculados al mercado formal de trabajo o participaban en él de manera precaria y marginal (trabajadores rurales y mujeres).

De esta combinación de concepciones y prácticas queremos destacar que el dar prioridad a formas colectivas por encima de formas individuales tuvo dos efectos. Por una parte, favoreció el que no se hiciera énfasis en la contraparte de los derechos de ciudadanía, aspecto subrayado por Marshall: las obligaciones. Por la otra, como ya hemos señalado, influyó en que no se diseñaran mecanismos universales para el acceso individual a los derechos excepto en servicios relacionados con requerimientos del desarrollo, como la educación básica y la atención primaria a la salud.

El tercer referente del planteamiento de los derechos sociales en México abrega de postulados de autores latinoamericanos, algunos de ellos difundidos en publicaciones de organismos regionales, como la CEPAL. Estas concepciones también parten de la tríada de derechos postulada por Marshall, y ven a los derechos sociales como una extensión de los derechos humanos individuales a una escala social, sin cuestionar sus diferencias de naturaleza. Asimismo, dan por sentado que en la definición de ciudadanía debe incorporarse también la acepción que alude a las condiciones que favorecen la igualdad social y la participación. Es decir, incluyen en la definición de ciudadanía tanto la igualdad formal de los individuos como las condiciones que permiten la igualdad. Se confunden así de-

rechos con objetivos de integración. De ahí que se afirme, por ejemplo, que el desarrollo es un derecho, como lo aprobó la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en junio de 1993 (Demo y Nunes de Aranha Oliveira, 1997: 19). Cabe señalar que aunque esta corriente de pensamiento se ha extendido fundamentalmente en la década de los noventa, ha influido en la creciente utilización de los derechos y la ciudadanía por parte de diversos actores sociales y políticos. No obstante las confusiones a que hemos hecho referencia, su creciente utilización se explica porque expresa objetivos a alcanzar y porque hace visible una problemática muy grave de carencias, pretendiendo dar al mismo tiempo un argumento fuerte para abordarla y resolverla.

Las dificultades de instrumentación

La concepción que resulta de estas tres fuentes trae consigo que determinadas metas ideales se conviertan en normas orientadoras de la convivencia social cuya eventual contraposición al funcionamiento del mercado es pasada por alto, distanciándose del diseño de formas específicas de atención al bienestar elaboradas tomando en cuenta los límites que se establecen en virtud de: la conformación del mercado, la restricción de los recursos fiscales, las relaciones de fuerza, y reivindicaciones políticas y sociales.

Una muestra de las dificultades para precisar los derechos sociales en México se halla en el hecho de que ninguno de los actores políticos, sociales y de la administración pública (la Corriente Renovadora del PRI, el PRD, la Sedesol y diversas organizaciones no gubernamentales) que ha propuesto 'derechos sociales exigibles' como criterio de distribución, haya planteado una reglamentación adecuada para establecer medios que permitan hacer efectivos esos derechos. Tampoco se especifican los derechos que estarían comprendidos, ni los mínimos, ni las circunstancias en que pueden reclamarse.

Revisamos las iniciativas de ley presentadas en la Cámara de Diputados, en la LVI Legislatura, que trabajó entre 1994 y 1997. De las 98 iniciativas aprobadas, seis trataron asuntos sociales: tres se referían a la Ley del Seguro Social, una al INFONAVIT, una a los Sistemas de Ahorro para el Retiro y a la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, y una a la Ley General de Salud. Los partidos opositores presentaron cuatro iniciativas sobre temas del ámbito social que fueron desechadas: tres el PRD en 1995, concernientes a la Ley del Seguro Social, la Ley del INFONAVIT y la Ley de Seguridad y Servicios de los trabajadores del Estado, y una el PAN, referente a reformas a la ley del INFONAVIT, en 1996². Ninguna de las iniciativas abordó algún mecanismo que permitiera especificar la aplicación de derechos sociales.

A las dificultades para precisar los derechos se agregan las que se refieren al cumplimiento de derechos establecidos. Ejemplo de este problema es que el derecho a un salario remunerador, sancionado en la Constitución de 1917, entra en tensión con requerimientos económicos, dado que el bajo salario está considerado como una de las ‘ventajas comparativas’ de la producción nacional en la competencia internacional. De este modo, la fijación del salario remunerador no puede cumplirse a pesar de que así se haya estipulado constitucionalmente.

Por otra parte, la continua expansión de la fuerza de trabajo en México debido a la migración rural-urbana y al crecimiento demográfico, ha conducido a abaratar el costo de la mano de obra no calificada. La población que reside en las ciudades pasó de representar 46% del total en 1970 a significar 58% en 1995, en tanto que la población ocupada en el sector agropecuario se redujo de 57 de cada cien personas en 1950 a 22.5 de cada cien en 1996 (CONAPO, 1999, p. 113). Respecto del crecimiento de la población, las cifras son elocuentes: de 1960 a 1999 la población pasó de 36 a 98.1 millones. El aumento de la población sólo empezó a registrar reducciones notables desde mediados de los años setenta, que llevaron la tasa de crecimiento de 3.2 a 1.8% anual entre 1974 y 1999 (Ibid, 12). Así, la tensión entre la tendencia hacia la igualdad y el mercado se ha resuelto en favor de este último.

Sin embargo, ciertos servicios que se han incorporado a la Constitución en calidad de derechos sí dependen de mecanismos que están bajo la influencia del Estado y de la infraestructura y recursos públicos, como la educación y los servicios de atención a la salud. Estos servicios se han hecho cargo del aumento de la cobertura educativa de la población en edad escolar y han logrado la reducción del analfabetismo en la población mayor de 15 años, cuya incidencia pasó de 26% en 1970 a cerca de 11% en 1995 (CONAPO, 1999). Respecto de la educación, cabe recordar que el esfuerzo de extensión de la matrícula escolar de primaria en México sólo se lleva a cabo de manera sistemática y acelerada a fines de la década de los años cincuenta, con el Plan Nacional de Once Años. Las cifras calculadas a partir de datos censales son elocuentes: en 1960, de los 8.5 millones de niños de 6 a 14 años que había, sólo 2.9 millones, es decir, alrededor de la tercera parte, asistían a la escuela. Para 1990, la población de esas edades había aumentado a 18.8 millones y asistían a la escuela 16.3 millones, es decir, 5 de cada 6 niños (Mier y Terán y Rabel, 1999: p. 27).

Por otra parte, el financiamiento de los servicios de atención implica, además de una extendida economía de mercado, un aparato fiscal muy sólido que logre obtener los recursos necesarios. Esto remite tanto al tema de las obligaciones de los ciudadanos como al de una estructura en la que el empleo formal esté suficientemente extendido. Aunque no hay acuerdo sobre cómo definir el empleo informal, en general se acepta que éste representa una parte sustancial de la población económicamente activa. Si tomamos la definición de INEGI, que lo define como la parte proporcional de la población ocupada que es propietaria de negocios carentes de registro de sus trabajadores, en 1996 se calculaba que el empleo informal llegó a 21.7% de la población ocupada.

Una definición más amplia de empleo informal sugiere que éste se integra por todos los empleos no delictivos que están al margen de las regulaciones laborales. Para calcularlo, se resta del total de la PEA a los trabajadores inscritos en el IMSS, a los trabajadores del sector público y a los desempleados. Como resultado, se obtienen cifras más altas: en 1990 representó alrededor de 34% de la PEA, y en 1995 52.4% (Ibarra, 1996: p. 20A). Según datos de la CANACO, en 1996 la economía informal contribuyó con 30% del PIB (*El Financiero*, 29 de noviembre de 1996: p. 26). Como quiera que se calcule la economía informal, destaca el hecho de que esta población no paga impuestos, pero tampoco es sujeto de derechos sociales universales, en la medida en que no hay mecanismos universales de acceso a servicios de bienestar.

La tributación en México ha sido comparada con la de países miembros de la OCDE. En términos porcentuales, México sólo recauda 16.9% del PNB, y en dólares por habitante, sólo recauda 724. En ambas listas ocupó el último lugar de tributación en 1997 (OCDE, 1997).

Si analizamos la estructura del ingreso del gobierno federal, acumulado a diciembre de 1998, de un ingreso total de 540 mil 184.8 millones de pesos, 397 mil 417.4 millones, es decir, el 73.57% proviene de ingresos tributarios, en tanto que 142 mil 767.4, o sea 26.43%, son no tributarios. Los tributarios están compuestos por seis rubros, de los cuales tres son fundamentales: Impuesto sobre la Renta, que grava los ingresos y representa 41%; IVA, que es impuesto al consumo y significa 30%; y el impuesto especial a la producción y a los servicios, que recauda 19.3% de los impuestos tributarios.

Ingresos tributarios del gobierno federal, acumulado a diciembre de 1998

	Millones de pesos	Porcentaje
Tributarios	397 417.0	100.0
Renta	162 952.0	41.0
IVA	119 247.7	30.0
Impto. esp. prod. y serv.	76 718.8	19.3
Comercio exterior	21 829.2	5.5
Otros	16 669.7	4.2
No tributarios	142 767.4	100.0
Derechos	105 629.4	74.0
Hidrocarburos	(89 124.3)	(62.4)
Otros	(16 505.1)	(11.6)
Productos	11 747.9	8.2
Aprovechamientos	25 390.1	17.8

Fuente: Banco de México, *Indicadores Económicos*, Dirección General de Investigaciones Económicas, junio de 1999.

Por otra parte, la elevada incidencia de la pobreza determina la necesidad de instrumentar programas dirigidos a los sectores de menores ingresos, tanto para desarrollar capacidades individuales como para ampliar las oportunidades de esos sectores. En efecto, de 1970 a 1995 la población ocupada que obtiene ingresos monetarios insuficientes para adquirir una canasta básica aumentó de 55% a 64% (CONAPO, 1999: p. 133). Pero además las graves disparidades sociales en amplios sectores de la sociedad requieren de políticas específicas para remontar el bajo lugar en la distribución del ingreso, y dadas las características de acceso a los derechos en México y el carácter de las desigualdades, éstas no pueden ser abordadas sólo como derechos sociales universales. Las cifras al respecto son elocuentes: en tanto que en las zonas metropolitanas los hogares ubicados en el decil de menor ingreso obtuvieron 3.3 mil pesos, los hogares ubicados en el decil de mayor ingreso alcanzaron un promedio de 50.2 mil pesos, y aunque en las localidades con menos de 2.500 habitantes las diferencias son menores, pues los hogares del decil con menor ingreso ganaron 1.3 mil pesos y los hogares con mayor ingreso obtuvieron 18.4 mil, las distancias sociales siguen siendo considerables (CONAPO, 1999: p. 95).

Reflexiones finales

La revisión de las principales críticas al concepto de ciudadanía social ha mostrado las dificultades teóricas inherentes al mismo. Además, el análisis sobre las modalidades de acceso a la ciudadanía social prevalecientes en México apunta a tres observaciones fundamentales:

- El patrón corporativo de distribución dio acceso a bienes colectivos fundamentalmente por la vía de las organizaciones, sin que prevalecieran criterios universales en la entrega de satisfactores de bienestar.
- Insuficiencia de recursos fiscales, debido tanto a la escasa capacidad impositiva del Estado como a que las características de la economía favorecen la informalidad.
- La alta proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos por necesidades, atendiendo a la magnitud de las carencias más que por derechos sociales.

La dificultad de otorgar prestaciones por la vía de derechos universales enunciados pero no especificados, una opción interesante para sustentar criterios distributivos que permitan la explicitación, se encuentra en el planteamiento de Bellamy, quien propone que se especifiquen derechos que llama 'institucionales', en lugar de derechos sociales emanados de los derechos humanos. Según este autor, los derechos institucionales nacen de las deliberaciones políticas y se traducen en leyes particulares y en convenciones en las que están de acuerdo los ciudadanos

que participan en el proceso político, y permiten retomar la dimensión de obligaciones y deberes contenida en la ciudadanía. Estos derechos presentan ventajas respecto de los derechos del hombre ya que, a diferencia de estos últimos, expresan fines determinados socialmente que pueden ser reformulados cada vez que sea necesario hacer frente a cambios de circunstancias en lugar de apelar a una forma idealizada de comunidad y de actividad humana. Además, es posible usar la legislación para otorgar derechos específicos que atiendan demandas de los diversos ámbitos de la vida social, como en el caso de los derechos reproductivos de las mujeres, en lugar de limitarse a un estándar homogéneo. Por otro lado, cuando los derechos se institucionalizan, los deberes correspondientes pueden ser ubicados con precisión para resolver los conflictos. Estas características de los derechos 'institucionales' los hacen más adaptables que los derechos del hombre a la heterogeneidad social (Bellamy, 1994).

En el caso de México, donde diversos derechos se encuentran consignados en la Constitución más como objetivos a alcanzar que como derechos claramente especificados aplicables a los individuos, sin mecanismos para convertirlos en exigibles, un conjunto de acuerdos de las principales agrupaciones políticas y organizaciones sociales favorecería la especificación de derechos y la instrumentación de diversas prestaciones. Dado que la magnitud de las carencias en México es muy elevada -la incidencia de la pobreza pasó de 58.5% de la población en 1984 a 65.2% en 1992- (Boltvinik, s/f)³, en estos acuerdos deberían tomarse en cuenta parámetros estandarizados de necesidades a fin de formular los derechos 'institucionales' y diseñar mecanismos que hagan viable su aplicación.

Habría que contemplar los principales elementos que componen las necesidades individuales, como los materiales necesarios para la existencia, de manera acorde con el estándar que la sociedad ha alcanzado -nutrición, vestido, vivienda, recursos económicos, educación, salud- así como los que se refieren a condiciones ambientales que constituyen el entorno biológico y físico en que habitan los individuos. Estos elementos materiales comprenden los de uso o consumo inmediato y aquellos que propician el desarrollo de capacidades, como la educación, la cual favorece también el desarrollo social y condiciones que facilitan la viabilidad económica del país. Los acuerdos a que nos hemos referido tendrían que especificar de cuáles necesidades se debería hacer cargo la sociedad para convertirlas en derechos, así como cuáles recursos y en qué magnitud deberían utilizarse para dar cumplimiento a estos derechos. Asimismo, tendrían que aclarar a cuáles grupos de población se aplicarían. De igual modo es preciso establecer mecanismos jurídicos que permitan hacer aplicables los derechos, y asegurar la positividad del derecho, es decir, el cumplimiento de las leyes.

Sería preciso además tomar en cuenta que el panorama actual es de nuevas y más complejas necesidades en virtud de las nuevas tecnologías, la intensificación de los flujos de comunicación y comerciales, el incremento de la economía infor-

mal, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, los cambios demográficos, y el creciente proceso de diferenciación social. Estos acuerdos tendrían que traducirse en sólidos compromisos de carácter institucional.

Por otra parte se debe impedir que la satisfacción de las expectativas sociales y la tutela misma de las libertades fundamentales de cada ciudadano dependan de sus posibilidades de afiliación corporativa; éstas influyen para que cuanto más poderosa sea la organización a la que se pertenece, más eficaz sea la satisfacción de las expectativas, llevando a la exclusión de hecho de quienes tienen escasa capacidad de afiliación.

Por último, conviene tener presente que el desarrollo, antes que un derecho, es un componente del bienestar. Se debe distinguir los derechos de los objetivos de política social. El igualitarismo social requiere construcción de autonomía.

Bibliografía

- Alejo, Francisco-Javier 1999 “Corriente Renovadora y renovación nacional (II)”, en *El Universal* (México) 12 de Agosto.
- Bellamy, R. 1994 “Tre modelli di cittadinanza”, en Zolo, Danilo (coordinador) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo).
- Boltvinik, J. (s/f) “Dinámica y características de la pobreza en México”, en Gómez de León, José y Cecilia Rabel (coordinadores) “*La población de México: tendencias sociodemográficas y perspectivas hacia el siglo XXI*” (México: Fondo de Cultura Económica).
- CONAPO 1999 *La situación demográfica de México, 1999* (México: CONAPO).
- Córdova, A. 1994 “Desarrollo, desigualdad y recursos naturales”, en Pascual Moncayo, P. y Woldenberg, J. (coordinadores) *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente* (México: Cal y Arena).
- Córdova, A. 1986 (8^{va}. edición) *La política de masas del cardenismo* (México: ERA) Serie Popular, N° 26.
- Demo, Pedro y L. Nunes de Aranha Oliveira 1997 “Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas”, en *Cuadernos de la CEPAL* (Santiago de Chile) N° 79.
- Ferrajoli, L. 1994 “Dai diritti del cittadino ai diritti della persona”, en Zolo, Danilo (coordinador) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo).
- Gilly, A. 1985 “El PRI. La larga travesía”, en *Nexos* (México) N° 91, Julio.
- Gobierno del Distrito Federal 1998 “Documento Marco del Programa de Acción de la Secretaría de Educación y Desarrollo Social del Gobierno de la Ciudad de México”.
- Hernández Laos, Enrique 1992 *Crecimiento económico y pobreza en México. Una agenda para la investigación* (México: CIIH-UNAM).
- López Mateos, A. 1964 *Seis informes de gobierno* (México: Talleres Gráficos de la Nación).
- Marshall, T.H. 1950 *Citizenship and Social Class* (U.S.A.: University of Cambridge)
- Mier y Terán, M. y C. Rabel (s/f) “Condiciones de vida de los niños en México, 1960-1995. El entorno familiar, la escolaridad y el trabajo”, en Gómez de León Cruces José y Cecilia Rabel Romero (coordinadores) *La población de*

México: tendencias sociodemográficas y perspectivas hacia el siglo XXI (México: Fondo de Cultura Económica) en prensa.

Sgritta, Giovanni 1993 “Politica sociale e cittadinanza”, en Donati, Pierpaolo, *Fondamenti di politica sociale* (Roma: La Nuova Italia Scientifica).

Sistema Integral de Información y Documentación. Biblioteca del H. Congreso de la Unión 1997 *Iniciativas presentadas al Congreso. Cuadernos de apoyo, 1994-1997*.

Zolo, D. 1994 “La strategia della cittadinanza”, en Zolo, Danilo (coordinador) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti* (Roma: Editores Laterza. Col. Libri del Tempo).

Notas

1 El artículo 123, vigente hasta ahora, estableció el derecho al trabajo y diversos derechos comprendidos en el ámbito laboral, como jornada máxima (ocho horas), derecho de huelga, prohibición del trabajo a menores de 14 años, un día de descanso semanal, salario mínimo, responsabilidad empresarial en accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, etc.

2 Sistema Integral de Información y Documentación. Biblioteca del H. Congreso de la Unión, *Iniciativas presentadas al Congreso. Cuadernos de apoyo, 1994-1997*.

3 La pobreza disminuyó entre la primera mitad de los años sesenta hasta fines de los años setenta; en 1977 se calculaba que 58% de la población era pobre, del cual casi 35% vivía en condiciones de pobreza extrema (Hernández Laos, 1992: pp.126-127).

Los derechos sociales en la Constitución Argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales

◀ Elina S. Mecle Armiñana*

Antecedentes históricos

Desde la perspectiva de los derechos sociales, podemos decir que la Constitución de 1853 no incluye en forma explícita el contenido de ellos, aunque asegura un conjunto de declaraciones, derechos y garantías que hacen a la protección de la personalidad humana y a la posibilidad de constituir un régimen de derecho. En 1860 los convencionales argentinos agregaron a la Constitución del '53 el artículo 33, por el cual se estableció que las Declaraciones, Derechos y Garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno (Constitución de la Nación Argentina, 1991).

En 1949 se reformó la Constitución Nacional, modificación que rigió hasta 1955, cuando fue derrocado el régimen peronista. Esta reforma modificó importantes conceptos, agregando otros a la Carta Magna original, entre los cuales destacamos a los fines de este ensayo la inclusión de novísimos derechos como la declaración de los derechos del trabajador, de la familia, de la ancianidad, de la educación y la cultura, y en un sentido totalmente vinculado a ellos, referencias a la función social de la propiedad, la intervención del estado en la economía, la propiedad estatal sobre las fuentes de energía y los servicios públicos, etc.

* Doctora en Leyes de la Universidad Nacional de Córdoba-Argentina; Master en Estudios Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; Profesora Titular de las materias Introducción al Conocimiento de la Sociedad y el Estado y de Historia Económica y Social Mundial en la Universidad de Buenos Aires; Investigadora de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la misma universidad; Directora del Proyecto de Investigación "Políticas Sociales y Democracia en el Neoliberalismo. Argentina en la década de los '90". Investigadora Integrante del Proyecto de Investigación "Justicia, educación y trabajo en la Sociedad Global".

El gobierno de la llamada Revolución Libertadora derogó en 1956 la Reforma Constitucional del '49. La Convención Constituyente de 1957 sostuvo la necesidad de promover otra Reforma Constitucional, conocida como la Reforma del '57, por la cual se dejaba sin efecto a aquélla y se recuperaba para la Constitución del '53 los derechos sociales que venimos mencionando en un artículo que se conoció como el 14 bis. En él se aseguraba la protección del trabajador; las condiciones del trabajo; la jornada laboral limitada; el descanso y las vacaciones pagos; el salario mínimo, vital y móvil; la protección contra el despido arbitrario; la estabilidad del empleo público; la organización sindical libre y democrática; el derecho a la huelga; las garantías necesarias para el ejercicio de este derecho; los beneficios de la seguridad social; el seguro social obligatorio; las jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia y su compensación económica; el acceso a una vivienda digna, entre otros (Constitución de la Nación Argentina, 1991: pp. 14 - 15).

Desde un punto de vista formal podemos decir que la inclusión de "Derechos Sociales" en la vieja Constitución del '53 es coherente con los contenidos que subyacen a las Declaraciones, Derechos y Garantías, consagrándose junto con otros derechos personales, civiles, económicos, políticos y sociales en forma explícita o implícita¹. La doctrina consideró esta inclusión de derechos sociales como el pasaje del liberalismo al liberalismo social (Bidart Campos, 1976), probablemente teniendo en cuenta lo relativo al Constitucionalismo Social que abordaremos en breves líneas: el régimen liberal capitalista asumía para su conservación determinado interés por las cuestiones sociales.

Los antecedentes normativos-constitucionales a nivel internacional de la Reforma del '49, y el marco histórico-social de la economía capitalista mundial en que éstos se produjeron, nos harán reflexionar sobre las estrategias políticas utilizadas por las clases gobernantes, incluso en la Argentina, para la reconstrucción del poder y del sistema, así como sobre la utilización de mecanismos constitucionales para tales efectos. En tal sentido, el marco de esta Reforma se ubica en el llamado Constitucionalismo Social, movimiento que en los países de occidente expresó y cristalizó categóricamente una ampliación del régimen de garantías y una limitación de las contingencias sociales producidas por los efectos del sistema capitalista en general, de la crisis a nivel mundial en particular, y de los temores sobre el surgimiento de movimientos políticos socialistas (Sampay, 1963).

Al término de la Primera Guerra Mundial, el constitucionalismo social significó una nueva herramienta para afrontar distintos y recientes problemas sociales. En un sentido estricto, podemos decir que hasta entonces las constituciones se habían limitado a proclamar derechos civiles y políticos y a crear y garantizar estructuras balanceadas de poder para limitar tendencias autoritarias. Con el constitucionalismo social, las sociedades en conjunto serán protegidas de otra manera, aunque en algunos casos sea tan sólo formal. Con ello se intentará básicamente una mejor distribución de la riqueza mediante la intervención estatal en la economía².

En términos generales podemos decir que entre el Estado y otras instancias sociales se producía un engranaje que daba cuenta de la necesidad del sistema de utilizar un modelo de acumulación expansivo, interviniendo el Estado en la economía con regulaciones al libre juego del mercado, y sobre todo estableciendo acuerdos entre el poder económico y político en sus distintas expresiones. Se manifestaba con todo ello una clara decisión política para evitar su crisis y/o su derrota, acompañada por la convicción de que ello se lograría desarrollando la Justicia Social, fundamentalmente a través de la redistribución de ingresos como mecanismo para consolidarlo, evitando al mismo tiempo nuevos surgimientos de movimientos políticos que reivindicquen otros patrones ideológico-políticos tendencialmente socialistas.

El proceso constitucionalista social (expresado tímidamente en la Constitución Francesa de 1848, en la de Weimar en 1919, en la mexicana de 1921, en la austríaca redactada por Hans Kelsen y en las posteriores de todos los países civilizados del mundo) incorporó a los derechos individuales de la persona humana las coberturas y seguridades necesarias que deberían ser brindadas por el Estado para paliar las contingencias de la enfermedad, la vejez, la muerte y la disminución o falta de actividad industrial o laboral en general, exigiendo al Estado un tratamiento que proteja al débil y asegurándole un desarrollo igualitario y equitativo que promueva la dignidad humana. Por ello, para algunos estudiosos los derechos sociales no serían otra cosa que los derechos inherentes al hombre mismo, a su propia naturaleza (Sampay, 1944).

A partir de 1945, la mayoría de los países de occidente implementaron planes de seguridad social inspirados en el histórico informe elaborado en 1944 por Sir William Beveridge en Gran Bretaña, *Full employment in a free society*. A partir de allí, y en términos absolutamente generales, podemos decir que la economía entra en auge y se produce un crecimiento espectacular del derecho del trabajo. La Justicia Social irá tomando cuerpo en distintas disciplinas, a saber: derecho de la seguridad social, derecho cooperativo, derechos del consumidor, etc.

Todo este movimiento normativo concluye con la llamada Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. En nuestro hemisferio estos contenidos se han incorporado a la Convención Americana de Derechos Humanos, denominada Pacto de San José de Costa Rica en 1969, e incorporada a la Constitución Argentina en la Reforma Constitucional de 1994: su predicamento tiene por ende rango constitucional en nuestro país, debiendo en función de ello adecuarse las leyes argentinas en vigencia para dotar al sistema normativo de coherencia interna y absoluta, y ser y/o exigir su observancia obligatoria por los encargados de su aplicación en la honrosa tarea de administrar justicia.

La institucionalización de la instancia tripartita constituirá un elemento fundamental del Estado Social de Derecho, mecanismo por el cual el Estado, los empresarios y los trabajadores harán sus aportes para la construcción de la seguridad y solidaridades sociales.

En América Latina, el desarrollo de la Justicia Social surgirá de un movimiento regional, político y altamente movilizador llamado Populismo. El nuevo Estado Populista, acompañado por los movimientos obreros del siglo XX, se convertirá en una fuerza política decisiva que, aliada con las clases medias y la burguesía industrial, le disputará al estado oligárquico su papel hegemónico.

En Argentina, desde los años '30 venía teniendo importancia el desarrollo industrial, que contribuyó a ampliar la base de la economía nacional circunscripta a una producción fundamentalmente agrícola-ganadera. La crisis capitalista mundial y la disminución de la demanda de los productos agropecuarios implicarán el desplazamiento de la mano de obra desocupada del agro al empleo industrial. El comienzo de la producción manufacturera en la sociedad argentina será una respuesta a las nuevas reglas del juego impuestas por la división internacional del trabajo. Paulatinamente, el mercado interno nacional irá consolidando como eje de la economía a la producción industrial y en menor medida a la producción agropecuaria. La pérdida relativa de poder de los sectores oligárquicos promoverá el golpe a Irigoyen, creando una situación de crisis a nivel institucional, con el resurgimiento de sectores conservadores.

La burguesía industrial nacionalista constituirá el motor de este período, acompañada de una ideología determinada. El peronismo será la política que orientará este proceso de crecimiento a partir de la década de los '40. Entre 1945 y 1949 la producción industrial se duplica, consolidando la economía local mediante un proceso de acumulación de capital circunscrito a las manufacturas (Sautú, 1968).

El fundamento ideológico de la Reforma del '49 en Argentina será lo que conocemos como Justicia Social, entendida históricamente como la práctica político-social de lo que se llamó el Estado Benefactor, el cual deberá su desarrollo al creciente proceso de acumulación capitalista y a las demandas de los trabajadores. Dicha situación se desplegará a través de la institucionalización e implementación de Políticas Sociales³.

Entre 1946 y 1952 el número de establecimientos industriales se incrementó en un 110%, la fuerza de trabajo creció en un 25%, la política económica salarial otorgó aumentos en el salario real, y se impuso el pago obligatorio del aguinaldo. Los convenios colectivos fueron reconocidos por el Estado mediante una Resolución Administrativa de la Secretaría de Trabajo y Previsión. En 1953 se sancionó una Ley especial sobre Negociaciones Colectivas, N° 14.250, la cual reglamentó la forma, los alcances y los efectos de este tipo de contratación. Este proceso de crecientes reivindicaciones obreras logradas se vio coronado con el beneficio de la jubilación, teniendo en cuenta que en 1943 la disfrutaban sólo 500.000 trabajadores, en 1951 1.500.000, y en 1955 5.000.000, representando el 70% del total de la fuerza de trabajo.

El derecho a huelga garantizado dio lugar a 50 huelgas por año en la Capital Federal entre 1943 y 1945, con 20.000 trabajadores acogidos. Entre el '46 y el '48 se realizaron el doble de huelgas, con 400.000 trabajadores en acción, y significativamente entre 1949 y 1951 las huelgas se redujeron a 30, con 50.000 trabajadores involucrados.

Antes de llegar a la presidencia, el Gral. Perón había logrado conquistas para los trabajadores desde la Secretaría de Trabajo. Será entre el '46 y el '55 cuando promoverá la reinserción de la clase obrera argentina a un nivel de participación económica, política y social nunca antes visto. La respuesta inmediata fue el aumento de las afiliaciones a los gremios y sindicatos. En breve tiempo se organizaron y consolidaron grandes organizaciones sindicales. En el segundo gobierno peronista se inaugura lo que se ha conocido como “el estado justicialista”, y su “alma mater” será el movimiento sindical en las estrategias de la construcción y la conducción política.

La redistribución del ingreso de una economía en crecimiento implicó una política distribucionista que daba verdadera cuenta de la Justicia Social. Entre el '46 y el '49 el salario real aumentó en un 53% y la renta nacional subió del 41 al 49%. Este aspecto económico redundó en una activa integración de la clase trabajadora a la comunidad social y política. La seguridad social fue controlada por el Estado, y las asignaciones familiares beneficiaron a diversos sectores de trabajadores mediante las negociaciones colectivas. La economía creció vertiginosamente, con consecuencias inflacionarias. Entre 1950 y 1951 se fue deteriorando progresivamente el auge de la actividad económica por la simultaneidad entre la alteración en los términos del intercambio y las adversidades climáticas.

Todo este proceso económico y social sostuvo las reformas a la constitución, que orientaban normativamente la evolución de la política y de las políticas sociales. La Constitución de 1949 expresaba en su artículo 40 la concepción de la economía nacional desde la perspectiva de la Justicia Social:

“La organización de la riqueza y su explotación tienen por fin el bienestar del pueblo (...) el Estado, mediante una ley podrá intervenir la economía y monopolizar determinada actividad, en salvaguarda de los intereses generales y dentro de los límites fijados por los derechos fundamentales asegurados en esta Constitución (...) toda actividad económica se organizará conforme a la libre iniciativa privada siempre que no tenga por fin ostensible o encubierto dominar los mercados nacionales, eliminar la competencia o aumentar usurariamente los beneficios”

La función del Estado era proteger a los sectores económicamente débiles de la explotación.

Los derechos del trabajador enumerados en la Constitución de 1949 fueron considerados como la institucionalización de la concepción sobre la Justicia Social.

El Estado intervendría allí donde el sistema de la libre iniciativa produjese injusticias sociales. La Reforma incluía, además de los derechos del trabajador, la declaración del carácter inalienable de la propiedad nacional de los recursos no renovables, la autorización al estado para nacionalizar los servicios públicos, y la definición de la propiedad privada como un derecho natural limitado por la función social.

Esta Reforma autorizaba entre otras cosas¹ la reelección presidencial “ad vitam”, principio que de haber subsistido habría vulnerado profunda y esencialmente los principios democráticos consagrados en la Constitución del ‘53.

Entre la primigenia Constitución del ‘53, en donde la relación laboral era un contrato, y la Constitución del ‘49, en donde la misma se sitúa por encima del régimen capitalista liberal basado en el concepto absoluto de la propiedad privada, se reemplaza el “contrato de locación de servicios” (concertado por las partes sin injerencia del estado) por “una relación institucional del trabajo” (constituida por leyes obreras y por cláusulas contenidas en los contratos colectivos de trabajo). Esta forma sustituía el régimen contractual individualista por un régimen en el que se redimensionaba la función social.

El neoliberalismo y la desaparición de los derechos sociales

La última dictadura militar (1976-1983) modificó esencialmente el rol del Estado aceptado convencionalmente hasta entonces. Autoritariamente se dejaron de lado las políticas de promoción industrial y los convenios colectivos de trabajo. También se abandonó el nacionalismo económico, cuyas bases eran el proteccionismo de la producción local y lo que se ha conocido como Estado Benefactor. Se propuso en cambio la liberación de la economía, y se menospreció el rol del Estado como garante de una distribución equitativa de la riqueza.

Según determinadas corrientes, el peso de la deuda impide a las naciones subdesarrolladas la obtención de capital para inversiones productivas. A estos efectos podemos observar que el Producto Bruto Interno se redujo notoriamente en América Latina en la década de los ‘80, momento en el cual cada vez más países manifestaron la imposibilidad de cumplir con sus obligaciones externas. Al mismo tiempo, el creciente monto de la deuda impidió a éstos negociar con libertad los términos del ajuste.

Con el advenimiento de la democracia, durante la administración radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) la deuda exterior siguió aumentando hasta llegar a U\$S 60.000 millones. Finalizado el primer mandato de la administración justicialista de Carlos Menem (1989-1995) el endeudamiento externo era de casi U\$S 90.000 millones, y durante su segunda presidencia, en 1997 ya se aproximaba a los U\$S 110.500 millones. En la primera mitad del año 1999, último tramo de este gobierno, la deuda asciende a U\$S 153.500 millones (*Clarín*, 1999).

John Williamson, autor de lo que se conoció como el Consenso de Washington, publicaría en *Latin American adjustment: how much has happened?* (editado en Washington en 1990 por el Institute for International Economics) un artículo en el que se daba a conocer lo que después se llamaron las “recetas internacionales”, las cuales sentarían las bases de las nuevas políticas a implementarse en los países deudores de América Latina, que lograrían, mediante su fiel ejecución por los gobiernos de turno, el crecimiento económico. Este paquete de medidas basadas en la no intervención del Estado en la economía y en la apertura del mercado sería más tarde rescatado como el manifiesto de la política “neoliberal”, que recibiría el nombre de Consenso por parte de quienes en ese momento aceptaron las imposiciones del establishment internacional (Washington) y anteriormente se habrían opuesto (Williamson, 1998).

Las políticas de ajuste del Estado y de la Administración Pública, dictaminadas por el Consenso de Washington, produjeron para Argentina un alarmante costo social y político, que entre tantas cosas vulneró el Estado de Derecho y puso en peligro la democracia social y política. Como consecuencia de ello, casi la mitad de la población económicamente activa está desempleada: 13.000.000 de personas se encuentran bajo la línea de pobreza⁵. Se asiste al surgimiento de nuevos pobres precarizados o flexibilizados de distintas clases y estratos sociales, y los trabajadores se encuentran excluidos del mercado laboral. Todo este conjunto de desposeídos genera un nuevo espacio de des-ciudadanización, entendido éste como la pérdida de los derechos políticos, sociales y humanos, y conformándose así una situación francamente peligrosa que atenta contra los principios básicos de una democracia equitativa.

Las causas de la situación mencionada se encuentran en las medidas implementadas por el gobierno argentino en la administración menemista, entre las cuales señalaremos las más importantes a los fines de esta propuesta analítica. La banca internacional exigió reducir los gastos del estado, ajustarlos a los ingresos genuinos y no recurrir al mecanismo inflacionario. La disminución progresiva y posterior erradicación de la inflación (el punto final de las devaluaciones vía la adopción de un tipo de cambio fijo con la sanción de la Ley de Convertibilidad) trajo aparejada una situación de estabilidad ansiada por el conjunto de la sociedad desde tiempos inmemoriales, que al principio produjo un efecto expansivo y hoy tiene consecuencias recesivas.

Las Leyes de Reforma del Estado y de Emergencia Económica, sancionadas en la segunda mitad del '89 con una mayoría ficticia del peronismo en Diputados ocurrida por el adelantamiento en la entrega del mando, concedían al Ejecutivo poderes de excepción para intervenir las empresas públicas, modificar su funcionamiento y privatizarlas (la primera), y se ampliaban los poderes de decisión, derogando el trato diferencial entre capital nacional y extranjero, y permitiéndosele a este último participar en los procesos de privatizaciones sin límites (la segunda).

Las privatizaciones de las empresas fueron efectuadas en su totalidad por decreto. La del servicio telefónico con 4 decretos presidenciales a principio de los '90, la de Aerolíneas Argentinas con el Decreto N° 1591/89, la de la reestructuración de YPF con el Decreto N° 2778/90 concediéndose poderes discrecionales al Interventor para eludir algún tipo de supervisión del Ministerio de Obras Públicas; y la de FF.CC. por el Decreto N° 666/89.

Lo verdaderamente perverso en todo este proceso de privatizaciones es que las mismas fueron impuestas por los representantes de los grupos conservadores internacionales, y llevadas a cabo por los representantes locales con la altruista finalidad de pagar la deuda. Se privatizó, expropió y desnacionalizó el patrimonio del Estado, se alteraron formas procesales y contenidos normativo-constitucionales, y se desviaron recursos económicos con fines ilícitos. Se cesantearon, despidieron y/o dejaron en disponibilidad recursos humanos, y finalmente la deuda externa no sólo no disminuyó, sino que aumentó casi triplicándose, pasando de 60.000 a 160.000 millones de dólares, y reconvirtiéndose monopolios estatales en privados.

Los tipos de cambio recomendados eran los unificados, fijos y competitivos, para procurar un crecimiento en las exportaciones no tradicionales y la mantenimiento de la competitividad en el futuro.

La Argentina unificó el tipo de cambio, como dijimos más arriba, pero ello no hizo competitivas a las exportaciones. La paridad fija tan alta que tiene el peso argentino hace que sea uno de los países más caros del mundo, y obviamente los precios de su producción no son competitivos ni en el mercado interior ni en el exterior. El ingreso de manufacturas extranjeras arruinó a la pequeña y mediana industria nacional, con el consecuente despido de empleados que pasaron a engrosar las filas de los subempleados, precarizados o excluidos. A esa altura, la competitividad era un sueño inalcanzable, sobre todo si tenemos en cuenta el aluvión de mercancías importadas gracias a una de las estrategias neoliberales. Respecto del crecimiento de exportaciones no tradicionales, tampoco se ven los resultados, a pesar de la implementación de programas de asistencia técnica con recursos externos que tienden a promoverlas. En conclusión, no se exporta como se pensaba, y la supuesta competitividad en el futuro es incierta.

Pero el ajuste también llegó a los hospitales y centros de salud, que han sufrido un franco empobrecimiento tanto en sus recursos humanos como en infraestructura y materiales indispensables para brindar el servicio, además de delimitarse las jurisdicciones públicas que atenderían a determinada población objetivo. La salud, una de las políticas sociales históricas de la Argentina, que ya debería considerarse política pública obligatoria de cualquier Estado responsable y con aspiraciones de país en verdadero desarrollo, no sólo se ha deteriorado, sino que los índices de mortandad infantil han aumentado, para mencionar un ejemplo.

Respecto de la educación -y como educadores nos detendremos especialmente en este punto-, más que una reorientación del gasto público, como lo había recomendado el mandato internacional, hubo una descentralización importante, por la cual los servicios educativos de gestión nacional fueron altamente reducidos, trasladando la obligatoriedad a los gobiernos provinciales y municipales. Esta medida, tal como la promulga la Ley de Reforma Educativa, no es criticable en sí misma, ya que la prosecución y otorgamiento del servicio deben continuar, según la Ley, bajo la responsabilidad del Estado, para lo cual la misma lo nutre de facultades respecto de la evaluación, el seguimiento y el monitoreo. Sin embargo, estas acciones previstas en la Reforma no son ejercidas totalmente por el Estado, y aquella descentralización que aparecía como positiva se manifiesta como un desembarazo elegido y esperado, en relación con una prestación histórica y significativa del Estado, para el conjunto de la sociedad argentina. Las leyes de la reforma educativa (aparejadas a los nuevos valores incorporados por el mercado, para el mercado, y por sus defensores) dan cuenta de que el interés central del establishment podría ser la construcción de un nuevo paradigma educativo, diferente y opuesto al anterior, cual paraguas que cobije ahora -y acompañe pacíficamente después- la imposición y desarrollo de un modelo económico-político altamente conservador y excluyente⁶.

En tal sentido, podemos decir que:

“El neoliberalismo instala prescripciones para orientar el comportamiento de la sociedad, cuyos contenidos han acentuado la ponderación de los valores y reglas del mercado, la importancia de lo individual frente a lo colectivo, la competencia como eje de las relaciones, la mercantilización de los vínculos y la primacía de lo privado sobre lo público. (...) Trasladas estas concepciones y prescripciones al ámbito educativo, se establece una articulación inédita entre éste y el mundo laboral, con eje en las demandas del mercado, que termina desnaturalizando el sentido histórico de la función formadora en nuestro país. A ello se agrega la gestación por parte del Estado de un espacio de formación, capacitación y asistencia técnica en el marco de Políticas Sociales focalizadas, mayoritariamente financiadas con recursos de los bancos internacionales, tendiente a paliar los efectos de las desigualdades y desajustes que produce el modelo, que se muestran muy claramente, entre otras cosas, en el alto índice de desocupación. En este complejo proceso se termina responsabilizando a la educación de la función de preparar para el trabajo (en realidad para el “empleo”) y por ende instalándola, de alguna manera, en instancias estructurales del sistema económico”⁷

Una de las medidas de lo que se llamó la Revisión del Consenso de Washington (R.C.W.) considera que la educación no debería sufrir recortes presupuestarios, y que la mano de obra calificada es el requisito previo para el desarrollo de

un país. Textualmente: “Si junto con el capital y la infraestructura existiera una fuerza de trabajo bien formada y capacitada para la producción de bienes destinados al mercado mundial, los beneficios serían enormes” (Williamson, 1998).

Haremos un esfuerzo por interpretar esta indicación, aún si pensamos que las prescripciones del Consenso o de la Revisión del mismo son retóricas. En este contexto globalizado y neoliberal, desprejuiciado y falaz, atribuir a la educación y a la capacitación la responsabilidad del desempleo es por lo menos perverso. En primer lugar, los resultados de todo proceso educativo se aprecian a largo plazo y por lo tanto no pueden atribuirse a éste efectos mágicos sobre el mercado laboral. Hasta hace muy poco, en la economía mundial y argentina, los puestos de trabajo dependían del crecimiento económico. Trabajo y crecimiento iban asociados naturalmente. Hoy, la educación primero y la capacitación después, son convocadas por el Estado para paliar los efectos negativos del modelo, como si ambas instancias pudieran incidir en el proceso productivo y pudieran resolver por sí solas los problemas de la falta de trabajo.

No negamos la importancia que la capacitación tiene para adquirir y conservar el trabajo. La misma deberá ir adaptándose a los cambios que se van produciendo en el terreno del conocimiento, del proceso productivo y de los ciclos de prosperidad y crisis del sistema. Pero no por ello desconocemos que se pretende instalarla como responsable de un proceso que deviene más profundamente de la desregulación del mercado, de la intromisión de capitales extranjeros, de la liberalización mercantil y financiera, del ajuste del estado y de la administración pública, y de las privatizaciones de las empresas estatales, entre otros factores.

Sobre la importancia del empleo dice Gert Rosenthal, revisando críticamente la propuesta de Williamson: “la expansión del empleo, unida a una enseñanza más igualitaria y políticas sociales más equitativas, acabará con la malsana imagen de América Latina como reino de la distribución más injusta del planeta” (Williamson, 1998). Rosenthal considera al mismo tiempo que la reactivación del crecimiento, la expansión del empleo y la reducción de las desigualdades deben ser el objetivo central para lograr el desarrollo humano sostenible. El autor apela a enunciar otras condiciones como fundamentales para el crecimiento económico, y no, como pretende Williamson, tan sólo a la capacitación.

Entre las nuevas propuestas de Williamson para América Latina estaría *la puesta en marcha de programas sociales⁸ dirigidos a los estratos más pobres*. Respecto de ellos, cuya importancia es fundamental para contrarrestar los efectos del desmantelamiento de los derechos sociales, no compartimos la determinación de las agencias internacionales por la cual deben ser “estrictamente focalizados”, por resultar insuficientes⁹ en una población que mayoritariamente presenta necesidades básicas insatisfechas y porque para estos organismos internacionales que proveen los recursos únicamente son población objetivo los grupos de pobres que están en la indigencia. Esta indicación es, más que una receta, una burla y una po-

se ante algunos Programas de las Naciones Unidas debido a las cifras alarmantes del deterioro económico en América Latina, donde la mitad de la población calculada en 215 millones de personas está actualmente debajo de la línea de pobreza, y la pobreza y la desnutrición son la principal causa de muerte con 1.500.000 víctimas anuales (Kliksberg, 1995).

“En América Latina y el Caribe, millones de pobres deambulan ligados a una sola tarea esencial: sobrevivir... Estamos frente a la realidad de una bomba social y por ello el acabar con la pobreza es un imperativo ético, político, económico, social y global” (Somavia, 1993).

La seguridad social, otro derecho histórico para la sociedad argentina, no sólo ha sumido en la pobreza a 4.000.000 de jubilados, quienes mantienen una lucha sin cuartel, sino que el servicio para los trabajadores activos se privatizó, estando la mayoría de las Administradoras de Pensiones y Jubilaciones (AFJP) integradas por capitales extranjeros. Por este mecanismo, los derecho-habientes no saben a ciencia cierta qué ocurrió con sus aportes y cuál sería su futura jubilación o pensión. El 80% móvil garantizado en algunos sectores por determinadas leyes poco a poco pierde vigencia. Sumado a ello los manejos corruptos de la entidad más importante de los jubilados, el PAMI, se pierden estrepitosamente derechos consagrados como hospitalización y atención digna, descuentos en medicamentos, etc.

La forma de las privatizaciones (falta de transparencia en todo el procedimiento, alteración en los requisitos formales licitatorios, ausencia de auditorías, co-elaboración de los términos de referencia entre las entidades licitantes y los entes convocantes, etc.) fue un mecanismo paradigmático y sistemáticamente utilizado en el accionar de la gestión menemista, junto con el recurso legal de los decretos de necesidad y urgencia para facilitar las operaciones dudosas¹⁰. Se trata de un recurso de carácter excepcional autorizado por la Constitución, y vulgarizado en la citada administración.

La Reforma del '94

Será precisamente la ambición de seguir en el poder lo que impulsará al gobierno menemista a plantear de cualquier forma, establecida o no, con o sin los requisitos formales, la necesidad de reformar la Constitución Nacional.

Los estudiosos del derecho, de las ciencias sociales y de la política en general, debemos reconocer que la Constitución Nacional es el andamiaje político-jurídico que sostiene a las sociedades nacionales, organiza su estructura de dominación, y en especial su estructura de poder.

La Constitución es la que crea y contiene los mecanismos institucionales básicos para el funcionamiento de la vida política, económica y social de la Nación, y en tal sentido entendemos que debe ser respetada.

Desde el punto de vista político, la Reforma Constitucional del '94 incluye en su seno el delito de atentado al orden constitucional y a la vida democrática. Esta prescripción posee para la historia de nuestro país un altísimo valor político, jurídico y constitucional. Se está penando la insurgencia de gobiernos de facto y la actuación de gobiernos autoritarios. Desde un punto de vista absolutamente formal, y contrario a lo que sucede normalmente, una ley penal dio origen a la norma constitucional. El artículo 36 de la Constitución Reformada incluye los delitos contra los poderes públicos y el orden constitucional, imponiendo la vigencia de la Constitución aunque su observancia sea interrumpida, considerando además los actos nulos en forma insalvable, e inhabilitando a los autores a ocupar cargos públicos, con el agregado de excluirlos de los beneficios del indulto y la conmutación de penas. Legítimamente, en la política argentina jamás un responsable de “golpe de Estado” podría ocupar un cargo público, como al estilo de Chile, y tampoco una vez juzgado por un gobierno constitucional y de acuerdo a sus leyes podría ser indultado, como ha ocurrido en la Argentina con la administración menemista respecto de los responsables de la dictadura juzgados y condenados por el radicalismo.

La misma norma constitucional que comentamos también condena el enriquecimiento ilícito y prevé una ley sobre ética pública para el ejercicio de la función. Una de las cuestiones más sobresalientes del gobierno de Menem y su entorno fue el ostensible enriquecimiento ilícito, la ausencia de ética pública y privada, y la no-transparencia en el manejo de los recursos públicos.

Desde el punto de vista económico, esta Constitución también contiene en su seno no sólo un Orden Político sino también un Orden Económico, es decir, establece los lineamientos básicos de la cuestión económica y de la política económica con las que un gobierno debería implementar su economía, la forma que ésta asumiría, y las políticas públicas que en consecuencia debieran dictarse en un todo coherente con los predicamentos básicos constitucionales.

El mandato constitucional del inciso 19 del artículo 75 reza:

“Corresponde al Congreso (...) proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y al desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento” (Constitución de la Nación Argentina, 1994).

Claramente se percibe cómo las disposiciones mencionadas ut supra están vaciadas de contenidos materiales. Sin embargo, es una obligación del Congreso,

es decir, de diputados y senadores como representantes del pueblo, actuar en función del mandato constitucional y dar cabida a las exigencias de la sociedad en su conjunto. Aún más, cualquier disposición en contrario, sea ley, decreto o reglamento, es inconstitucional, y a pedido de parte interesada los jueces deben declararla.

Si sumamos a las prescripciones del artículo que comentamos lo vinculado al gasto público social, fundamentalmente respecto de los derechos sociales, veremos que dicho gasto, en la realidad y en los presupuestos, siempre es insuficiente en relación a las imperiosas necesidades sociales, a pesar de la sistemática política de recaudación de los gobiernos para supuestamente hacer frente a las mismas. Destinado a dar contenido a “Los Derechos Sociales Constitucionales” como educación, trabajo y salud, es escaso e ineficaz, y reclama para su consideración el criterio de inversión. Si así fuera, armónicamente habría una articulación e integración entre el orden económico constitucional, el orden económico impuesto o desarrollado por el gobierno, las políticas económicas implementadas y las políticas sociales puestas en vigencia, y los derechos sociales constitucionales se materializarían.

En un sentido más estricto, reactivar la economía del país implica en primer lugar proteger la industria nacional, sobre todo a las pequeñas y medianas empresas. Lo contrario hizo la administración menemista, que en función de la globalización, y priorizando el ingreso de capitales y mercancías sin control, destruyó no sólo la oferta empresaria nacional sino también el mercado laboral interno, y luego, paradójicamente, pretendió buscar soluciones a la recesión y al desempleo.

Teniendo en cuenta estas consideraciones podríamos decir que un orden implica cierta coherencia interna entre lo que se pretende, valga la redundancia, “ordenar”: el orden político democrático, el orden económico constitucional, el orden jurídico, y el orden económico real. En este sentido, es más que evidente que la política de privatizaciones y de desregulación administrada velozmente por la administración Menem es diametralmente opuesta y contraria al orden económico constitucional, y por ende al orden político democrático. Más bien genera un “desorden” institucional -social, político y jurídico-, supuestamente en aras de un nuevo orden económico internacional, confirmadamente beneficioso para los países desarrollados y demostradamente perjudicial para los países “emergentes”.

Desde el punto de vista social, y a propósito de la Reforma Constitucional que comentamos, también nos preguntamos por la vigencia de los Derechos Sociales en sentido lato y en sentido estricto. A tales efectos recordamos el Artículo 14 y el 14 bis confirmados por esta Reforma:

“Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y de comerciar; de peticionar a las au-

toridades; de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino; de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa; de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles; de profesar libremente su culto; de enseñar y aprender”.

“El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo, vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial...

...Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo...

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna” (Constitución de la Nación Argentina, 1994: p. 45).

Huelgan las palabras: ¿qué de esto se respeta y será respetado? Un lector distraído creería que le cambiaron las páginas del artículo, o en el mejor de los casos que no ha entendido bien lo que venía leyendo. ¿Trabajo? ¿Huelga? ¿Participación en las empresas? ¿Estabilidad? ¿Seguro Social? ¿Jubilaciones móviles? ¿Entidades Nacionales? ¿Autonomía Financiera? ¿De qué país hablábamos?

Todo este artículo, de principio a fin, pretende dar cuenta del atropello a la Constitución en función de las “relaciones carnales”¹². Por ahora sólo nos limitaremos a informar sobre las garantías constitucionales al respecto: la garantía del amparo, ampliada en el artículo 43 con lo previsto en el artículo 75 inciso 22, el cual incorpora los tratados internacionales, dándole a los derechos humanos jerarquía constitucional. Asimismo se tiene en cuenta lo previsto en el artículo 86 referido al Defensor del Pueblo para la protección y defensa de éstos.

El amparo garantizado reza:

“Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva”(Constitución de la Nación Argentina, Art. 43: p. 12).

“El Defensor del Pueblo es un órgano independiente instituido en el ámbito del Congreso de la Nación, que actuará con plena autonomía funcional... su misión es la defensa y protección de los derechos humanos y demás derechos, garantías e intereses tutelados en esta Constitución y las leyes, ante hechos, actos u omisiones de la Administración...”(Art. 43: p. 26).

El Estado no da respuesta a esos grandes postulados constitucionales, ni al igualitario, sobre la “Igualdad real de oportunidades” para proveer la educación, la salud, la jubilación, etc. Sin embargo, ante su irresponsabilidad, la misma Constitución señala el camino a la sociedad y a los representantes del pueblo. La garantía, introducida en el Artículo 75 inciso 23, expresa: “Corresponde al Congreso (...) legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”.

De tal manera que el legislador debe instrumentar con acciones concretas -es decir, con leyes- la reglamentación de los derechos enunciados. El tratamiento de la igualdad implica generar acciones concretas por parte del Estado para igualar las posibilidades de todos los hombres en pos de su desarrollo integral. La inconstitucionalidad también se produce por omisión -o sea, lo que los legisladores omiten hacer- en función de las normas que prescribe la Constitución, y enmarca su actividad como una obligación. También puede ser peticionada.

Los Derechos Sociales de la Constitución Argentina necesitan ponerse de pie. Para ello existen mecanismos normativos e institucionales. La evaluación concreta sobre educación y salud es reprobable. La educación debería ser una de las prestaciones positivas del Estado, sin especular sobre sus costos y eficacia económica, para no violar el principio de igualdad de oportunidades prescrito en la Constitución.

El derecho a la preservación de la salud, contemplado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, definitivamente ha adquirido categoría constitucional. No existen actualmente políticas integrales de salud ni auténticas políticas sanitarias.

Las garantías al derecho de salud de los niños, proclamadas por la Convención sobre los Derechos del Niño, e incorporadas a la legislación vigente con rango constitucional, no tienen basamento en políticas públicas ni sociales que den cuenta de una amplia protección de la misma. Los programas estrictamente focalizados asociados a la salud son insuficientes porque siguen estando en la etapa de la infraestructura. La atención concreta de los enfermos es ineficiente y precaria. Los aumentos en los índices de mortalidad y morbilidad son elocuentes.

Entre los tratados reconocidos por el artículo 75 inciso 22 con jerarquía constitucional se encuentra la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño. En el XII Encuentro Nacional de Magistrados y Funcionarios de la Justicia de Menores, llevado a cabo en la ciudad de Santa Fe en 1992, se consagró el criterio por el cual debe considerarse implícitamente derogada cualquier norma que contradiga lo establecido en la Convención¹³.

Lo mismo cabe para los Derechos de la Mujer, con la Ley 23.179, referida a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. El proyecto de democratización de la familia está sustentado en un conjunto de ideas que consideran el principio de igualdad de los cónyuges y la responsabilidad compartida en el cuidado de los hijos. Faltan acciones concretas públicas y privadas en prevención, en capacitación y en administración de justicia para sostener los principios enunciados.

Esta sociedad está ávida de legalidad y legitimidad, de representación y de gobernabilidad, de transparencia, de buena administración de justicia, de congresales que den cumplimiento a los mandatos constitucionales. De maestros que reciban una remuneración justa, de ancianos que se sientan dignos, de trabajadores que recuperen credibilidad y la provean a sus familias. De funcionarios probos y eficientes que respeten y hagan respetar las Leyes de la Nación.

Consecuencias económicas y políticas del modelo neoliberal

Teniendo en cuenta las reflexiones vertidas hasta el momento, y haciendo una brevísima síntesis, podemos decir que la crisis de los elementos constitutivos de lo que se llamó el Estado Benefactor o Populista (el cual permitió entre muchas otras cosas la conquista y consolidación de “derechos sociales”) junto con la implementación salvaje de lo que se impuso como modelo neoliberal en pos del crecimiento económico y social (discurso absolutamente retórico), produjo para América Latina en su conjunto, y también para Argentina, un proceso de empobrecimiento agudo de la sociedad salarial en general y de la clase desposeída en particular.

La teoría del “derrame”, que sostenía que el crecimiento económico sería de tal magnitud que “derramaría” bienestar aún en las clases desposeídas, ha dado cuenta de cuestiones que no deberían dejarse pasar: o bien los ejecutores y ope-

radores de las recetas neoliberales son absolutamente ineficaces e ineficientes en la aplicación de las mismas, alternativa poco creíble, o bien el rol del Estado, que siempre es ideológico, era encubierto por un discurso falaz organizado desde el lugar del poder y aceptado sin resistencia por la voluntad política local.

El proceso de precarización, flexibilización y exclusión, asentado fundamentalmente en la falta de trabajo y en el desembarazo estratégico del Estado como consecuencia de la apertura económica y del ajuste en la Administración Pública, produjo una movilidad no sólo descendente sino también horizontal, mostrando a las claras que los “derechos sociales” vigentes desde el punto de vista normativo-constitucional, por lo menos para la sociedad argentina, son vulnerados por comportamientos políticos, político-económicos, institucionales e incluso legislativos.

Esta situación de avasallamiento de los derechos sociales y de los preceptos constitucionales reclama para su restauración y posicionamiento una serie de medidas estructurales y complementarias que tengan como finalidad prioritaria y esencial combatir la pobreza y la indigencia, y fundamentalmente promover la reinserción ciudadana: un procedimiento en el cual la sociedad civil en su conjunto sea parte de un proceso progresivo de desarrollo humano para todos, equitativo y sustentable, digno de un país democrático.

La precarización y el empobrecimiento instalaron también en la clase media una suerte de miedo, de falta de solidaridad (sólo en casos excepcionales de aumento de ésta), de sálvese quien pueda. Llegan a percibirse la desazón y la apatía social como resultado de la ausencia de estímulos, de oportunidades, de imposibilidad de progresar en base al trabajo y a la educación como eje movilizador histórico, proceso que fue constitutivo y constituyente de la sociedad argentina.

Al respecto es interesante la reflexión de J.P. Fitoussi (1998):

“La precarización de las clases medias es un fenómeno mucho más destructor de lo que se cree, no porque merezcan tener más privilegios que las capas más bajas de la jerarquía social, que sufren más, sino porque esa precarización es emblemática de un movimiento de movilidad social descendente. La señal que se transmite entonces a la sociedad es que cada vez es más difícil subir pero más fácil bajar en la escala social. Se trata, en verdad, de un signo de ruptura de la igualdad de oportunidades, porque todos pueden pensar que la regresión o, en el mejor de los casos el estancamiento, caracterizarán su porvenir social”.

En tal sentido insistimos, para promover reflexiones y propuestas de cómo subsanar estas consecuencias económico-sociales, en que la mayor brecha de desigualdades sociales estructurales y dinámicas¹⁴, y los índices de indigencia más profundos que sufre la sociedad argentina hoy, tanto como el resto de América Latina, resultan claramente de la aplicación de las recetas neoliberales impuestas, surgidas del Consenso de Washington y de la Revisión del mismo¹⁵. Dicho proce-

so, que analizamos al comienzo de este ensayo, contó a su favor con el consentimiento pleno del gobierno justicialista¹⁶, el cual permitió que el capital internacional, desde su forma más fútil hasta la intromisión de industrias, monopolios, maquinarias, y cualquier otro tipo de mercancía de escasísimo valor unitario, lograra el desmantelamiento de lo que otrora la sociedad salarial había conseguido con esfuerzo.

La exclusión social presenta como fenómeno magnitudes jamás vividas en un país esencialmente rico que se constituyó en base al trabajo y a la educación. Hago expreso uso de la oportunidad que me brinda este artículo para intentar conceptualizar la categoría “exclusión” como un proceso económico-político con consecuencias sociales y políticas graves, en el que los excluidos son expropiados de sus condiciones históricas de vida; dejados afuera de la participación social, de su entorno, de sus hábitos y de sus “reconocimientos” y subjetividades; violentados en lo más profundo de su ser como individuos; privados de su propia identidad.

Este intento de caracterizar la exclusión tiene que ver con lo vertido por investigadores argentinos respecto del mismo concepto sobre el tema del “trabajo” en el Seminario que impartiera el honorable Profesor Robert Castell. En esa oportunidad, aquellos dijeron públicamente que habría otras formas de exclusión, por ejemplo la “exclusión de arriba, entendida ésta como la opción de las clases media y burguesa de enviar a sus hijos a colegios privados”¹⁷.

Esta barbaridad conceptual, cualitativamente diferente y políticamente peligrosa y encubridora, confunde a la sociedad y pretende que sin ningún tipo de resistencia los desposeídos acepten acriticamente su desamparo y crean que sus derechos sociales no fueron violentamente expropiados: fueron perdidos por ellos, que en su momento no supieron elegir las bondades del mercado¹⁸ o no supieron exigir sus garantías constitucionales.

La segmentación social, la consecuente *des-ciudadanización*, y el aumento alarmante en los índices de población por debajo de las Líneas de Pobreza (LP) y de Indigencia (LI), para referirnos sólo a estos índices, reclaman una pronta respuesta del Estado, en tanto gobierno democrático, en la reconstrucción de una sociedad más participativa y equitativa que garantice el ejercicio pleno de los derechos sociales para todos. No olvidemos, como dice Jean Paul Fitoussi, que estas transformaciones dejan “perdedores y ganadores estructurales y eso es absolutamente incompatible con la democracia. ¿Acaso no nació ésta de la abolición de los privilegios?”¹⁹. Para el autor, una forma de balancear esta profunda desigualdad entre ganadores y perdedores estaría dada por el “principio de compensación” por el cual se extraería parte de la riqueza de los ricos para transferirla a los sectores más pobres e indigentes de la sociedad²⁰. Así visto parece inadmisibles. Sin embargo, invirtiendo los términos, no es otra cosa que lo que viene ocurriendo históricamente y sistemáticamente.

Propuesta de un sistema integrado de Políticas Sociales para la recuperación de los Derechos Sociales

Para contrarrestar estas consecuencias sociales graves que afectan el presente y el futuro de la sociedad argentina, proponemos la siguiente hipótesis de trabajo como estrategia privilegiada para contrarrestar los efectos de este proceso económico y político salvaje. Creemos en la necesidad de promover la construcción de un Sistema Integrado de Políticas Sociales partiendo de una redefinición del rol del Estado, para implementar un conjunto de medidas que deberían articular en su seno la integración y complementación de políticas sociales universales y programas sociales focalizados en una coherencia y correspondencia sustancial con determinadas políticas públicas. Se trataría entonces de proponer también la reconstrucción de un nuevo tipo de Estado, que se haga cargo de la “cuestión social” al margen del juego del mercado, en el que la integración social y la justicia distributiva se encuentren absolutamente comprometidas con la resolución de los problemas del trabajo como función socialmente integradora, restableciendo y garantizando la igualdad de oportunidades.

La hipótesis que se pretende en consideración respecto de la integración mencionada, y que especificaremos en forma concreta, requiere de esa instancia previa de análisis, por la cual el Estado, sin alternativas, modificando previamente cuestiones estructurales y cualitativas, debe reasumir la contención de lo social. No sólo por ser el que tiene la decisión política, la facultad fiscal e infinitas y diversas atribuciones para ello, sino porque debe promover y preservar la gobernabilidad y la cohesión social, sustentadas en una convivencia democrática formal, sustancial y equitativa.

En tal sentido pensamos que el Estado debería restaurar en toda su amplitud la promoción, contribución, supervisión, evaluación y sustentación de acciones bien delineadas y fortalecidas respecto a educación, seguridad social (salud y previsión social) y trabajo como políticas universales o universalistas, es decir, para todos los ciudadanos de la sociedad argentina, cuyos derechos, vigentes aún, deberían materializarse. Paralelamente debieran implementarse programas puntuales, focalizados, complementarios de éstas, destinados a toda la población que se encuentra por debajo de la Línea de Pobreza (LP), y sumar a éstos otros destinados a los sectores que se encuentran por debajo de la Línea de Indigencia (LI) con el objetivo de mejorar su calidad de vida e integrarlos socialmente, logrando la inclusión ciudadana, disminuyendo la mortandad infantil, alargando las expectativas de vida, y convirtiendo a cada ciudadano en un sujeto crítico, participativo e independiente.

La propuesta concreta respecto de la educación es que sea gratuita y obligatoria hasta el final del ciclo secundario, que brinde asistencia alimentaria fehaciente a todos los niños menores de 14 años pertenecientes a hogares por debajo

de la LP, y que se provea de útiles escolares y gratuidad en el transporte a todos los niños menores de 14 años pertenecientes a hogares por debajo de la LI.

Respecto de la salud, el Estado debe brindar salud pública y prevención sanitaria en forma universal, acompañando la medida con la recuperación funcional de los hospitales públicos y centros asistenciales con recursos tecnológicos, humanos y materiales, otorgando a la población por debajo de la LP e I la asistencia complementaria respecto de los medicamentos dictaminados por el profesional. Para la población por debajo de la LI, el Estado debe reforzar con ayuda financiera los casos en que están en juego un mínimo de desarrollo psicofísico o la vida misma.

Respecto del trabajo, el Estado debe imponer políticas laborales respetando los derechos sociales, a riesgo de exponerse a declaraciones sobre la inconstitucionalidad de las existentes ante una Corte Suprema independiente²¹, al margen de la relación de dependencia o contractual del trabajador, para todo aquel que venda su fuerza de trabajo en la forma que sea, imponiendo a todo empleador la obligatoriedad del aporte jubilatorio y el seguro de desempleo. Para los sectores por debajo de la LP e I debe proveer programas focalizados de capacitación e inserción laboral, restableciendo en su conjunto los derechos sociales vigentes en la Constitución Argentina.

Conclusiones

Una coherente formulación de Política Social Integrada debe estar articulada a la política económica vigente y ser planificada estratégicamente por el Estado como proyecto social democrático, con facultades para delegar, conservando los resortes de la evaluación y supervisión de las mismas, manteniendo el poder de decisión, formulando los diseños de los programas con especialistas y la participación ineludible de los beneficiarios, haciendo ejecutar los mismos con “gerentes sociales” probos, eficaces y eficientes, y destinando “recursos genuinos” para su financiamiento. Deberá comprometerse en esta instancia a “la inversión social” y no a consideraciones sobre “el gasto social”, conceptos imbuidos de específicos contenidos ideológicos, administrándose toda la implementación y ejecución con eficiencia, eficacia y evaluación permanente sobre el cómo, qué y para quién, eliminando toda práctica “discrecional”, “no transparente” y “clientelística” en el manejo de los recursos.

Esta Política Social Integrada será el eje central de un redimensionamiento de lo público, y fundamentalmente del Estado, en donde “la cuestión social” dé sentido a éste, quien será el único promotor y garante en la magna empresa de disminuir la pobreza y la vulnerabilidad social.

De esta propuesta se infiere el restablecimiento de los derechos sociales consagrados en la Constitución, el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población bajo LP e I, la recuperación de la calidad de ciudadanos participativos e integrados a la sociedad toda, y la redefinición y reestructuración del rol del Estado como Estado Social.

El desafío que debe enfrentar el gobierno del Dr. De la Rúa, surgido de una alianza entre radicales y frepasistas²² y opuesto sustancialmente al des-manejo menemista, en la búsqueda de su legitimidad, impone la elaboración de una agenda social prioritaria que intente con éxito la resolución de uno de los problemas más acuciantes de fines de milenio, la consolidación de la democracia social y el desarrollo humano en base a políticas públicas de contención, participación e integración, tanto sociales como políticas, económicas, culturales, etc., de amplio alcance: políticas sociales desplegadas vertical y horizontalmente, con acciones e instrumentos y resultados pertinentes.

Y esto debe intentarse a cortísimo plazo, porque la paradoja para el capitalismo será que con el triunfo de intereses absolutamente particulares, ampliamente concentrados y mundializados (como está ocurriendo vía imposición del modelo neoliberal y de la globalización), los defensores del modelo ni siquiera van a poder decir que está triunfando el mercado, y tanto éste como la democracia se desmoronarían llevando consigo, por fortuna, al sistema capitalista.

Por lo tanto, entendemos a la Política Social Integrada como una política sustancialmente pública, articulada fundamentalmente con la política económica e implementada por un Estado Social Democrático, con recursos propios provenientes de un sistema tributario progresivo, caracterizada por un conjunto de acciones, instrumentos y eficaces resultados dirigidos vertical (universalistas) y horizontalmente (focalizadas), tendientes a promover y lograr el desarrollo humano con equidad y justicia, con el fin de integrar a la convivencia social a sectores empobrecidos, vulnerables, vulnerados y excluidos, ya sea que el individuo se encuentre en situación de abandono o desamparo social por las consecuencias del modelo de acumulación o por otras causas públicas o privadas.

Bibliografía

- Baily, Samuel 1985 *Movimiento obrero, nacionalismo político en la Argentina* (Buenos Aires: Hyspamérica).
- Barbeito, Alberto y Rubén C. Lo Vuolo 1992 *La modernización excluyente. Transformación económica y estado de bienestar en Argentina* (Buenos Aires: Losada) UNICEF.
- Bidart Campos, Germán 1969[a] *Filosofía del Derecho Constitucional* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1969[b] *Historia e ideología de la Constitución Argentina* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1974 *Los derechos del hombre; en filosofía, su constitucionalización, su internalización* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1975 “La Constitución de 1853 y la clase social dominante”, en *El Derecho* (Buenos Aires) Tomo 59.
- Bidart Campos, Germán 1976 *Historia política y constitucional argentina* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán 1982 *La Constitución de la Nación Argentina: sancionada en 1853 con las reformas de 1860, 1865, 1898, 1957* (Buenos Aires: Esquiú) Edición comentada.
- Bidart Campos, Germán 1987 *La Constitución de frente a su reforma; legitimidad, democracia, federalismo, poder, economía* (Buenos Aires: Ediar).
- Bidart Campos, Germán (Compilador) 1994 *Estudios sobre la Reforma Constitucional de 1994* (Buenos Aires: Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires) Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales “Ambrosio L. Gioja”.
- Boron, Atilio 1991[a] *El Menemato. Radiografía de dos años de gobierno del Presidente Carlos Menem* (Buenos Aires: Letra Buena).
- Boron, Atilio 1991[b] *Memorias del capitalismo salvaje. Argentina. De Alfonsín a Menem* (Buenos Aires: Imago).
- Cardarelli, G. y M. Rosenfeld 1998 *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y proyectos sociales* (Buenos Aires: Paidós).
- Carpio, J. y I. Novacovsky (Compiladores) 1999 *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica y Secretaría de Desarrollo Social de la Nación).

Castel, R. 1997 *Las metamorfosis de la cuestión social* (Buenos Aires: Paidós).

Consejo para la Consolidación de la Democracia, Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la Democracia 1986 (Buenos Aires: Eudeba).

Constitución Argentina de 1853, 1929 (Buenos Aires: El Ateneo).

Constitución de la Nación Argentina 1991 (Buenos Aires: Kapeluz).

Constitución de la Nación Argentina de 1853, reformada y concordada por la Convención Nacional de 1860, y con las reformas sancionadas por las Convenciones Nacionales de 1866, 1898, 1957, 1973 (Buenos Aires: Depalma).

Constitución de la Nación Argentina sancionada por el Congreso General Constituyente el 22 de agosto de 1994 (Buenos Aires: Editorial Bregna).

Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social 1995. Documento nacional de la República Argentina, Buenos Aires.

Debates de la Junta Consultiva Nacional sobre la Reforma de la Constitución Nacional, 1957 (Buenos Aires: Argentina).

Diario de Sesiones del 24 de enero al 16 de marzo de 1949, sobre la Convención Nacional Constituyente, Imprenta del Congreso de la Nación.

Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco (Compiladores) 1998 *El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

“Entrevista” 1999, en *Clarín* (Buenos Aires) Enero.

Fitoussi, J.P. 1998 Conferencia presentada el 14 de Abril en Cátedra Pública –FLACSO- sobre: “Mercados y democracia: los caminos de un nuevo contrato social”.

García Delgado, Daniel 1998 *Estado-Nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio* (Buenos Aires: Ariel).

Gerchunoff, Pablo y Juan Carlos Torre 1996 “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) IDES, Vol. 36, N° 143, Octubre – Diciembre.

Globalización y Derechos Sociales 1994 (Buenos Aires: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social) Año 1, N° 3.

Gomez Paz, José B. 1992 “La política social (Del Estado liberal al minimalista)”, en *Trabajo y Seguridad Social*, Tomo XIX (Buenos Aires: Universitas).

Mecle, Elina 1993 *Minoridad en la argentina* (Buenos Aires: Pronatass) PNUD.

Mecle, Elina y otros 1994 *Menores en Riesgo* (Buenos Aires: Pronatass) PNUD.

Kliksberg, B. 1995 *Pobreza, el drama cotidiano* (Buenos Aires: Editorial Norma).

Krugman, Paul 1996 “Los ciclos en las ideas dominantes con relación al desarrollo económico”, en *Desarrollo Económico – Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires) IDES, Vol. 36, N° 143, Octubre – Diciembre.

Mecle, Elina y B. Fernández, 1997[a] “Neoliberalismo y Políticas Sociales en el marco de una peculiar gestión del Estado”, ponencia presentada a las Jornadas Internacionales. Las políticas sociales en los umbrales del siglo XXI organizadas por el Centro de Estudios Avanzados, UBA (Buenos Aires) Septiembre.

Mecle, Elina y B. Fernández, 1997[b] “Políticas sociales y neoliberalismo bajo una peculiar gestión del estado”, ponencia presentada en las Jornadas El Estado y las Nuevas reglas del juego, CEA, Septiembre.

Mecle, Elina 1998 [a] “La esencia autoritaria y discrecional del neoliberalismo en la Argentina”, ponencia presentada en el Congreso “Vigencia y perspectivas del Liberalismo” en Universidad Autónoma Metropolitana (México) Junio.

Mecle, Elina 1998 [b] *El vínculo entre el poder y la Constitución. Reforma Constitucional, Justicia Social y políticas sociales* (Buenos Aires: Eudeba).

Mecle, Elina 1999 “La Argentina ante el Consenso de Washington y sus objetivos incumplidos”, ponencia presentada al VI Encuentro de Cátedras de Ciencias Sociales y Humanísticas para las Ciencias Económicas, organizado por la Universidad Nacional de Salta: Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales, Junio.

Mecle, Elina y B. Fernández 1999 *Otros significados de la educación*, ponencia presentada al XIV Congreso Interamericano de Filosofía “Saber, virtud y pluralismo”, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla (México) Agosto.

Minujin, Alberto (Editor) 1996 *Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo* (Buenos Aires: Losada) UNICEF.

Offe, Claus 1982 “Democracia de competencia entre partidos y el Estado de Bienestar Keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización”, ponencia presentada en el XII Congreso Mundial Asociación Internacional de Ciencia Política (Río de Janeiro).

- Oszlak, Oscar 1982 *La conquista del orden político y la formación histórica del estado argentino* (Buenos Aires: CEDES).
- Oszlak, Oscar 1982 *La formación del estado argentino* (Buenos Aires: Editorial de Belgrano).
- Pasco Cosmopolis, Mario 1992 “Desempleo y concertación social”, en *Trabajo y Seguridad Social* (Buenos Aires: Universitas) Tomo XIX.
- Rosanvallon, P. 1995 *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Rosanvallon, P. y J.P. Fitoussi 1997 *La era de las desigualdades* (Buenos Aires: Ediciones Manantial).
- Salama, Pierre y Valier, Jacques 1996 *Neoliberalismo, pobreza y desigualdades en el Tercer Mundo* (Buenos Aires: Ciepp, Miño y Dávila Editores).
- Sampay, Arturo E. 1944 *La filosofía del iluminismo y la Constitución Argentina de 1853* (Buenos Aires: Depalma).
- Sampay, Arturo Enrique 1949 Convención Nacional Constituyente de 1949, Informe del despacho de la mayoría de la Comisión Revisora de la Constitución, sesión del 8 de Marzo.
- Sampay, Arturo Enrique 1963 *La Constitución argentina de 1949* (Buenos Aires: Ediciones Relevo).
- Sautú Ruth 1968 “Poder económico y burguesía industrial en la Argentina 1930-1954”, en *Revista Latinoamericana de Sociología* (Buenos Aires) N° 3 y 4.
- Somavia, Juan 1993
Suplemento económico de Clarín. Mayo de 1999.
- Textos y Documentos Fundamentales de la Convención Nacional de 1860, sobre la Reforma Constitucional 1961 (Universidad Nacional-Instituto de Historia “Ricardo Levene”: La Plata, Argentina).
- Vanossi, Jorge 1982 *El estado de derecho en el constitucionalismo social* (Buenos Aires: Eudeba).
- Vanossi, Jorge Reinaldo 1982 “Etapas y transformaciones del constitucionalismo social. Los problemas del estado social de derecho”, en *Revista del Colegio de Abogados* (La Plata).
- Vanossi, Jorge Reinaldo 1982 *Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social* (Buenos Aires: Eudeba).

Williamson, J. 1998 “Revisión del Consenso de Washington”, en Emmerij, Louis y José Nuñez del Arco (compiladores) *El Desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

Notas

1 Por la importancia que tienen otros contenidos constitucionales provinciales, mencionamos que en la Constitución de Salta y en la de Santa Fe se hace especial referencia al “derecho a la vida”.

2 Esta corriente fue remotamente anticipada por la constitución francesa de 1793.

3 Este estado se consolida en la segunda posguerra y se constituye en el mecanismo necesario para mantener y preservar el estado capitalista, proceso en el que el “constitucionalismo social” fue decisivo.

4 Abolía el Colegio Electoral y permitía la elección presidencial directa. Simultáneamente reducía las autonomías del Congreso, de la Corte y de las Provincias.

5 Según datos facilitados por el Banco Mundial al 2 de mayo de 1999.

6 Para una mayor comprensión de esta hipótesis ver: Mecle, Elina y B. Fernández, 1999.

7 Ibidem.

8 Se refieren a programas “focalizados”, entendiéndose que se evitan recursos en población objetivo que no los necesita y los aumenta para otros.

9 Para mayores datos ver: Mecle y Fernández, 1997[b].

10 Según informe solicitado al H. Congreso de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, Departamento de Estudios Políticos, con fecha 11 de junio de 1998, la cantidad de Decretos de Necesidad y Urgencia para la Nación Argentina son: 23 para el período entre 1853 y 1976; 11 para el período de 1983 a 1989; 174 para el período entre 1989 y 1998. El documento señala que el listado no es taxativo y que son decretos fundados en la doctrina de necesidad y urgencia.

11 Estos dos artículos están vigentes, y fueron confirmados en la Reforma del ‘94, en plena aplicación del neoliberalismo que sistemáticamente trató de dismantelarlos.

12 Frase conocida en el gobierno menemista respecto de su relación con los Estados Unidos, patrones de los criterios ideológicos con que se ha implementado la política general y la económica en particular.

13 Para mayores datos sobre la convención, las leyes e instituciones de minoridad, ver: Mecke, 1993.

14 Son los nuevos procesos de empobrecimiento ocurridos dentro de la misma clase o categoría social, descriptos por Rosanvallon y Fitoussi, 1997.

15 Para mayores datos ver: Mecke, 1999.

16 No olvidemos que las leyes centrales de emergencia económica, reforma del estado y desregulaciones se promulgaron con mayoría ficticia de diputados y senadores justicialistas, cuando el gobierno de R. Alfonsín entregó el mandato antes de tiempo.

17 En el Seminario sobre Empleo, Desempleo y Exclusión que se llevó a cabo en agosto de 1999 en la Facultad de Ciencias Económicas, de la UBA.

18 Para abundar sobre el concepto de exclusión, es altamente ilustrativo el cuadro indicativo que nos brinda Gabrielle Quinti, del cual extraeremos las cuestiones más importantes: descalificación, desempleo, precariedad laboral, subempleo, condiciones peligrosas de trabajo; pobreza, necesidades básicas insatisfechas, nuevos sectores de pobreza; precariedad familiar, hogares monoparentales; condiciones críticas de salud, mortalidad infantil y materna, difusión de enfermedades infecciosas, malnutrición; discriminación por género, en el acceso al trabajo, a la educación, a las posiciones directivas y a la vida política; abandono social de ancianos, de indígenas, de menores; hostilidad del ambiente doméstico, hacinamiento, disfuncionalidad de los servicios, precariedad de condiciones higiénicas; dificultad en el acceso a los servicios de salud por falta de estructuras y de recursos; dificultad en el acceso a servicios sociales, al seguro social, al seguro de desempleo, a la jubilación, a cobertura médica; dificultad en el acceso a los servicios de educación y capacitación, analfabetismo, abandono escolar, repitencia escolar, diferencias de calidad entre establecimientos, número de alumnos por docentes; hostilidad del ambiente, disminución de la calidad ambiental, falta de control de los factores de contaminación, exposición a riesgos ambientales y del transporte; migraciones; marginalidad geográfica, aislamiento territorial, falta de infraestructura, servicios y comunicación; desorientación cognoscitiva, descalificación primaria, difusión del alcoholismo, la prostitución y la drogadicción; carencia de estructuras culturales; dificultad en el funcionamiento del Estado, incompetencia del sistema jurídico y de la administración de justicia; pérdida de recursos humanos, desocupación intelectual, recursos humanos desocupados; desconocimiento de organizaciones ciudadanas, etc. Conferencia pronunciada el 10 de Marzo de 1997, Cátedra Pública en Políticas Sociales, FLACSO.

19 Conferencia pronunciada por J.P. Fitoussi, 1998.

20 Entrevista realizada al autor por el Semanario Clarín y publicada en Enero de 1999.

21 Para mayores datos ver Mecle, Elina 1998 [a].

22 Frente de solidaridad integrado por partidos y movimientos de centro-izquierda.

Educación y pobreza: una relación conflictiva

⇐ Miguel Bazdresch Parada*

Introducción

La relación entre la educación y la pobreza es una relación construida. No es obvia o “natural”, no obstante la idea muy difundida acerca de que la educación es una de las formas privilegiadas de evitar y/o salir de la pobreza. Las ideas de pobreza y de educación son constructos asociados a supuestos e intenciones sociales que responden a los intereses de diversos grupos sociales específicos. El propósito de este artículo es dar cuenta de cómo se construye la relación educación y pobreza, específicamente en la investigación educativa, y de cuáles son las consecuencias prácticas de esa elaboración.

La relación entre educación y pobreza (REP) está constituida en la cotidianidad por una idea ampliamente generalizada en el imaginario social de nuestra sociedad. Una expresión que resume ese imaginario es “La educación es una vía hacia una mejor manera de vivir”. Tal idea consiste en términos generales en estimar como un bien de gran importancia a la educación, en tanto base, medio *sine qua non* y forma privilegiada de conseguir una posición económica y social más elevada dentro del conjunto social¹. Vale aclarar que en esta idea se entiende “educación” como “escolarización”.

Véase a modo de ejemplo mexicano el siguiente enunciado central del Programa Nacional de Educación 1995-2000 del gobierno federal²:

* Maestro en Investigación Educativa, Profesor Investigador del Centro de Investigación y Formación Social (CIFS) ITESO (Guadalajara, Jal. México). Coordinador de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), Consejero en el Consejo Nacional de Participación Social en la Educación. Consejero electoral local del Instituto Federal Electoral en Jalisco.

“La prioridad otorgada a la educación básica corresponde a un reclamo permanente de la sociedad: para los mexicanos, una educación pública laica, obligatoria y gratuita constituye el medio por excelencia para el mejoramiento personal, familiar y social. Al mismo tiempo, la sociedad confía a la escuela el fortalecimiento de valores éticos y cívicos que garantizan la convivencia armónica y que nos confieren identidad como nación” (SEP México, 1996: p 19).

Nuestro propósito ahora es identificar cómo se piensa a la REP en la investigación de la educación³. Ello no implica desconocer los aportes de la investigación económica y sociológica, que son importantes sin duda, sino recuperar la aportación específica de la investigación educativa (IE), si la hay, con la idea de identificar lo peculiar de su visión y acción.

El problema central

Quizá el problema central al que se enfrentan de diversos modos quienes tratan de construir una relación entre la educación y la pobreza sea la dificultad de asociar directamente la una con la otra.

La pobreza frecuentemente se define o reconoce en base a consideraciones de carácter económico, según diferentes enfoques y planteamientos⁴. El método más usado, aunque también más criticado, es la definición de los pobres a partir de la construcción de una “línea de pobreza” en base a encuestas de hogares, requerimientos mínimos de nutrición, construcción de “canastas” alimentarias básicas y valoración de las mismas, y factores de desarrollo humano tales como escolarización, acceso a la cultura y alfabetismo. Quienes no posean los mínimos establecidos en esa “línea” son considerados “pobres”.

Por otro lado, en la IE no detectamos un “marco conceptual” propio para definir la REP. Lo más cercano a una teoría educativa de la pobreza es la hipótesis -entendida a modo de guía de la acción- relacionada con la noción de “calidad educativa”⁵, que interroga acerca de si la acción educativa “entrega” los elementos necesarios para conseguir la promesa primera de “educarse” y de la consecuente “vida mejor” imaginada como resultado de ese “educarse”. Lo común entre quienes estudian la REPes dar por supuesto que el hecho “estar educado” contribuye *per se* a disminuir la pobreza, aunque no explican en detalle cómo se da en los hechos esa contribución: proporcionan mediciones y comparaciones con base estadística, que muestran que los escolarizados son los que tienen acceso a niveles de ingreso altos. Otra forma común es mostrar que los pobres con más frecuencia reciben, o están expuestos a recibir, una educación de mala calidad.

Ante este escenario surge la siguiente cuestión: ¿hemos de ubicar la carencia de educación como una consecuencia de ser pobre? ¿O como una causa? ¿El no

educado será pobre mientras no se eduque? ¿Es acaso posible que no exista relación entre educación y pobreza? Las páginas que siguen tratan de esclarecer esta cuestión.

Las teorías

En general la IE utiliza varios conceptos casi como sinónimos para referirse al problema general de carencia típico de la pobreza en sentido lato. Es frecuente encontrar el uso del término “desigualdad” para referirse a la pobreza. Se trata sin embargo de un concepto diferente, pues caracteriza la situación económica y/o social asimétrica entre grupos, sectores o personas. También se usa el término “marginalidad”, referente a la situación de los grupos sociales pobres en relación con el disfrute, la participación y el uso de beneficios y espacios sociales. El concepto de “equidad” se usa también, y si bien los pobres sufren por su falta, ésta no es lo mismo que la pobreza, pues se refiere a la “igualdad de oportunidades” de los diferentes sectores y grupos sociales. En años recientes se ha incorporado el uso del término “exclusión” para especificar mejor las consecuencias de la pobreza y hacerla visible. Se trata de un concepto mediante el cual se recupera la acción, resultado de la dinámica social mediante la cual los pobres no solamente son un grupo carente, sino que efectivamente la sociedad los “excluye”: activamente les impide el acceso a los satisfactores y a las oportunidades. Este concepto es muy sugerente para entender lo que pasa en la sociedad; sin embargo, no es equivalente al de pobreza.

La definición clásica de pobreza es *la falta de acceso o dominio de los requisitos básicos para mantener un nivel de vida aceptable*. Esto significa que una persona es pobre si no tiene suficiente comida o si carece de acceso a una combinación de servicios básicos de educación, atención de salud, agua potable, sistemas de saneamiento adecuados y un lugar de residencia seguro. Generalmente los economistas usan el ingreso como medida representativa de la pobreza, porque brinda los medios para asegurar la atención debida a las demás necesidades básicas. Por tal razón, la mayoría de las estrategias para combatir la pobreza debieran dedicar suma atención a la generación de ingresos como la principal solución del problema. Sin embargo, es notable cómo desde hace por lo menos una década atrás la preocupación está en proporcionar compensaciones a quienes se ubica por debajo de la “línea de pobreza” mediante programas muy amplios de focalización de los “pobres”, a fin de entregarles algún tipo de ayuda compensatoria alimenticia y de salud.

Según lo anterior, la educación (escolaridad) es un índice entre otros para establecer quién es pobre y quién no. Pero por sí misma, la definición clásica de pobreza no establece una relación con la educación. Así, podemos definir la cuestión principal de este modo: ¿cuál es la relación entre educación (escolaridad) e ingreso?

Desde el punto de vista teórico hay ciertas teorías disponibles. Son teorías “producto”, es decir, marcos conceptuales que interpretan el papel de la educación en su relación con la pobreza, la desigualdad, la equidad y la marginalidad indistintamente. Son usadas desde el Estado para legitimar, significar y organizar la política educativa y sus estrategias. Y desde luego, constituyen puntos de referencia teórica de los investigadores pero no son teorías usadas para responder empíricamente a la cuestión. Son cuatro las posiciones teóricas, que presentaremos a continuación.

La teoría del capital humano

Esta teoría, muy divulgada y usada para organizar y evaluar la educación en México, tiene su matriz en la filosofía liberal. Los educadores y políticos liberales sostienen que los sistemas educativos tienen tres funciones: socialización; adquisición de habilidades, destrezas y entrenamiento; certificación. Tales funciones contribuyen a la asignación racional de recursos según las necesidades sociales, y generan movilidad social. De este supuesto deriva la teoría del capital humano: mayor educación proporciona más “capital humano” (socialización, conocimientos y certificados) a los miembros de la sociedad para competir por los puestos y los ingresos.

El supuesto sugiere que los sistemas educacionales cumplen una función distributiva, pues preparan para los diferentes roles de la división social del trabajo y asignan el talento de manera eficiente con base en la competencia de los más hábiles. Mayor educación genera mayor productividad potencial de la fuerza de trabajo, y como consecuencia, mayores ingresos potenciales para los trabajadores.

Esta teoría, dicho de modo simple, considera a la pobreza como un fenómeno que ocurre porque las personas no han adquirido las habilidades cognitivas básicas para ser exitosas en el mundo. Por tanto, basta con educarlas, darles acceso a la escuela o proporcionarles compensaciones educacionales, y así se disminuirán al mínimo las probabilidades de “recaer” en la pobreza.

La crítica principal a esta teoría consiste en que, aunque no se lo quiera así, de hecho las prácticas docentes y los contenidos curriculares son diferentes según la clase social de los alumnos, lo cual reproduce la desigualdad, y más aun, la legitima. La teoría hace de la igualdad de oportunidades el centro de la política educativa para superar la pobreza, y curiosamente tiene dificultades para explicar el por qué de la existencia de la desigualdad: ¿por qué, si la política educativa trata de ofrecer “educación para todos”, persiste la desigualdad de oportunidades?

El punto central que explica esa persistencia está en la imposibilidad de ofrecer a desiguales sociales (minorías, indígenas, pueblos marginados) una oportunidad igual a la de otros grupos cuyo “capital cultural” es de entrada diferente y

con perspectivas de futuro diferentes, quizá poco compatibles con la idea de entrar en un mercado de trabajo estratificado, productivo y competitivo. Aun en el supuesto de una educación igual, a la salida los grupos con menos capital cultural enfrentan mayores dificultades para ingresar al mercado de trabajo. De estas críticas surgen otras teorías.

Entre quienes utilizan este enfoque en México están los investigadores asociados a la óptica gubernamental, pues la teoría del capital humano es la que se invoca en dichos círculos para implementar la política pública educativa. Por ejemplo, para probar o no los resultados prácticos de las acciones compensatorias para la superación de la pobreza⁶. Además, la utilizan aquellos trabajos que estudian la relación entre educación y desigualdad, educación y equidad, y educación y marginalidad⁷, y la investigación diagnóstica del estado que guarda la educación básica en diferentes entidades de la república mexicana, con base en un marco de indicadores relativos a equidad e igualdad de oportunidades⁸.

Se puede decir, de manera general, que la mayor parte de la IE relacionada con la REP está vinculada a esta teoría del capital humano, ya sea porque se acepta en cuanto tal o porque la IE se dirige a detallar la REP empíricamente, a revisar factores, condiciones y variables relativas tanto a la educación en cuanto tal (maestros, alumnos, gestores, financiamiento, etc.) como a las políticas educativas públicas que determinan líneas de acción para “combatir la pobreza” con la educación.

Mostrar que la desigualdad (recuérdese el uso común de tratar la pobreza como desigualdad) persiste a pesar de los esfuerzos del gobierno, explorar alternativas para disminuir la desigualdad, analizar detalladamente variables internas a las escuelas, demostrar la persistencia de la diferenciación entre clases, sectores y grupos, y analizar los efectos sociales (en la disminución de la pobreza, en la equidad o la desigualdad) y educacionales de los programas compensatorios, son los temas recurrentes y abundantes de la IE con este enfoque.

Teoría de la elección racional

Esta teoría se basa en la crítica del “estado de bienestar” proveedor de educación para todos. No modifica los supuestos liberales acerca de la educación como mecanismo de superación de la pobreza, pero traslada el peso de la acción al individuo y plantea un giro en la política educativa. El centro es ahora que los ciudadanos elijan cómo gastar sus impuestos en educación.

La argumentación puede visualizarse así: la pobreza es una cuestión individual. El estado no tiene por qué tratar de solucionar las carencias individuales, especialmente en materia educativa, que supone la acción y el deseo individual. Póngase entonces a disposición de los individuos el ingreso necesario para que elijan dónde y cómo usarlo para educarse.

Inevitablemente, los fundamentos anteriores llevan a proponer que la educación sea dejada al libre juego del mercado, privatizada para desplazar el costo hacia los usuarios directamente.

La clave está, según esta teoría, en tener tantas oportunidades de financiamiento de la educación como demandantes individuales haya de la misma. Los usuarios deciden qué educación “compran”, la supervisan pues pagan por ella, y la adecuan a las necesidades del mercado del trabajo y de la productividad, pues nadie se interesará en una educación irrelevante o ineficaz.

La teoría de la elección racional no abdica de la idea de resolver sustancialmente la pobreza con la educación, pero ahora es la educación que los individuos estén dispuestos a adquirir, en vista de su competencia en un mercado que discrimina “hacia arriba” a los talentosos. No más la educación pública de poca calidad, costosa, e ineficiente.

En México la política pública sigue dominada por el “capital humano”, y el estado nacional aun no renuncia a la obligación de proveer educación para todos, aunque empieza a proponerse y discutirse la elección individual como mecanismo para combatir la pobreza. Por ejemplo, cuando se insiste en cobrar directamente al alumno o a su familia la educación superior, o cuando se propugna por sistemas “mixtos” de sostenimiento de las instituciones educativas públicas, especialmente las universidades. Otro escenario de divulgación de la elección como centro de la acción educativa contra la pobreza es la insistencia en una educación adecuada al mercado, sin referencia a la necesaria formación del sujeto en áreas no propicias en el mercado pero necesarias al país, lo cual significa abandonar la idea de educar para la realización de la persona.

Teoría social-demócrata

Este enfoque es en realidad una versión modificada de la teoría del capital humano. Privilegia la acción gubernamental para proporcionar educación, al mismo tiempo que la acción ciudadana para vigilar la eficiencia y la igualdad de oportunidades. El centro de esta propuesta, siempre en el supuesto de que educar contribuya a eliminar la pobreza, es vincular la libertad de elegir el cómo, el dónde y el cuándo de la educación, con la obligación del estado de ofrecer educación pública suficiente para que nadie quede sin oportunidad.

Ciertos desarrollos de la IE se acercan más a los supuestos y la idea central de esta teoría. En estos planteamientos se ubica a la superación de la pobreza desde una nueva organización social cuya posibilidad implica “educar para poder” y no sólo “educar para saber”, lo cual entraña una elección del individuo y un financiamiento no estatal, aunque se excluye la privatización y el adecuarse ciegamente al mercado⁹.

Teoría marxista

El marxismo ha inspirado, especialmente en los años posteriores a 1968, estudios de la educación desde una sociología coherente con los supuestos del materialismo. Un punto clave es la consideración de la educación como una actividad dirigida a mantener la estructura social de clases y de poder. La educación está al servicio y en función de la clase en el poder, para reproducir la estructura dominante que garantiza a dicha clase mantenerse en el poder¹⁰. Estos fundamentos generaron una variante en la cual se concedía cierta capacidad de la educación para la transformación social, siempre y cuando se efectuara con autonomía del Estado y se desarrollara para concientizar, para emancipar, o incluso para organizar la lucha contra-hegemónica. Este enfoque sustentó en el pasado investigaciones empíricas dirigidas a demostrar cómo el Estado “reproducía” desde el aparato educativo la estructura de clases sociales y económicas por la vía de preparar sujetos diferenciados cuyas opciones de inserción en el trabajo eran, precisamente, diferenciadas: sólo accedían a “las alturas” quienes ya vivían en ese nivel. Y, salvo alguna excepción, quienes vivían en el nivel medio o bajo ahí se quedaban, sin importar qué educación hubieran recibido.

Basándose en estos planteos surge la “necesidad” de ofrecer educación “alternativa” desde actores sociales no estatales, independientes, para formar actores “emergentes” capaces de preparar y realizar el cambio social.

La posición de esta teoría sobre la REPes simple: la pobreza se acabará cuando se acabe el sistema social que la produce. La educación no resolverá la pobreza. Por tanto, sólo es relevante la educación cuando prepara el cambio social, o mejor aun, una vez realizado el cambio. Paradójicamente, los autores de esta corriente insisten en que hay que educar, pero no desde el Estado, ni siquiera desde la escuela, sino desde una posición alterna, y como en el caso de la teoría anterior, con la finalidad de “educar para poder” que “desmonte” la ideología dominante (concebida según su connotación marxista) mediante un proceso de resignificación del sentido social y político de la acción social de los grupos marginados y/o pobres.

Dos críticas importantes se han hecho a las teorías de inspiración marxista, especialmente a las tesis “reproduccionistas”. Una se refiere al hecho, dicho con sencillez, de que quienes hacen la crítica son precisamente los más beneficiados por el sistema. El argumento es que no debe ser tan malo el sistema educacional, puesto que da lugar a investigadores bien formados cuyos trabajos muestran el rezago con claridad y explican las causas. Por lo tanto, el problema no es de reproducción, sino de calidad, eficiencia y cobertura. Por otra parte se critica que la teoría de la reproducción lleva a un callejón sin salida. Si la educación sólo perpetúa el estado de cosas, ¿qué queda? ¿Cuál es la alternativa? ¿No hay que educar?

Diversos investigadores mexicanos dan cuenta de variados casos de acciones educacionales diseñadas según esta teoría o alguna variante. Trabajan por hipótesis con los pobres y para “transformar” su situación. Las investigaciones dan cuenta de ese trabajo, pero aportan pocas explicaciones acerca de cómo construyen la REP. En un estudio de 1993 (Salimas y Safa, 1993) se reseñaron 52 trabajos con esta inspiración, y aunque allí se señala que sólo 14 son propiamente de investigación, resulta interesante constatar la temática recurrente: el educador y los programas. Las metodologías educativas y los procesos educativos son el centro de interés, y en éstos lo principal es analizar la participación de los educandos, la organización popular gestada o no, la apropiación de programas e instrumentos por parte de los propios beneficiarios y el impacto en el cambio social tanto en lo micro como en lo macro.

Cabe señalar la cuasi desaparición de investigaciones con esta inspiración, quizá por el advenimiento del pluralismo y los procesos democratizadores en América Latina como supuesto generalizado del desarrollo.

Fijadas las posiciones teóricas o puntos de vista conceptuales para definir la relación educación-pobreza, queda ahora revisar las respuestas encontradas a la cuestión central.

Los resultados

Sin duda, el gran aporte de la IE vinculada con el capital humano ha sido mostrar empíricamente la existencia de una relación compleja entre la escolaridad y diversos elementos de la economía tales como el trabajo, el bienestar, la desigualdad, el ingreso, la equidad y la igualdad de oportunidades. En ocasiones, el resultado confirma el supuesto central de la teoría; en otras, lo niega. Y en muchos casos, el resultado evidencia cómo la política educativa, no obstante aludir en el discurso a dicha teoría, en la práctica revelada por la IE resulta en hechos un tanto contradictorios con los supuestos. Por una parte los hallazgos se parecen más a las ideas de la teoría marxista que a la noción del capital humano: la educación depende de las diferencias sociales y económicas de los educandos. Los pobres reciben una educación de menos calidad, cuentan con maestros menos preparados, y sufren cierta discriminación en los insumos necesarios (Muñoz Izquierdo, 1995: p. 158). Diferentes investigadores lo muestran en sus estudios (Muñoz Izquierdo, Aguado López, Bracho, Vielle, Schmelkes). Por otra parte, evidencian la importancia de la escolaridad para conseguir una mejor posición en el mercado de trabajo, al menos en cierta edad (jóvenes), ciertos trabajos, ciertas regiones y ciertas condiciones del contexto (CEE, Muñoz, Escobar, Muñoz I Suárez).

No se pueden hacer afirmaciones generales para todo el país y todos los tiempos. Sin embargo, a modo de ejemplo recogemos a continuación algunos de los

principales resultados de la IE a partir de la teoría del capital humano y con métodos deductivos realizada sobre los efectos de la escolaridad en la ocupación y el ingreso¹¹:

1. En aquellas ciudades donde los índices de escolaridad son más altos, la tasa de desocupación es mayor. Ya sea por la pérdida de valor de los certificados (se necesitan más grados para una remuneración satisfactoria), ya sea por la disminución en la brecha de salarios de la población que está educada y la que no.
2. Las proyecciones realizadas en base a datos hasta 1991 indican que dos terceras partes de los alumnos que terminen sus estudios profesionales durante el periodo 1991-2000 podrán incorporarse al sector moderno de la economía. Pero si a la tercera parte restante le sumamos los alumnos desertores, habrá un 70% de los egresados y desertores que desarrollarán su labor productiva en el sector informal.
3. Los emigrantes rurales enfrentan y enfrentarán una caída abrupta de sus oportunidades de empleo, pues carecen de la capacitación necesaria para trabajar en talleres de manufactura (estudio realizado en la ciudad de Guadalajara).
4. La incorporación de algunos egresados del sistema educativo al sector informal no es voluntaria, y se verificó en la época y en la región de más rápida expansión del sistema educativo ('71 a '81 en el DF).
5. En el caso de los jóvenes sí se verifica una correspondencia entre la diferenciación ocupacional y la diferenciación educativa. En los mayores de 25 años se da sólo en áreas urbanas. Por tanto, la educación formal funciona como filtro al seleccionar a quienes reciben salarios más altos en las zonas más desarrolladas.
6. Se encontraron diferencias significativas entre los promedios de escolaridad de los hombres y las mujeres cuyas ocupaciones corresponden a la "supervisión de trabajo no manual", así como en las "ocupaciones no manuales". Así, parecería que los mercados de trabajo son discriminatorios para las mujeres.
7. Los trabajadores son escogidos de acuerdo a la escolaridad de todos aquellos que compiten por los distintos puestos.
8. Los egresados de la educación formal tienden a permanecer en las ocupaciones que ellos mismos desempeñaban al salir del sistema educativo. La primera ocupación depende de la escolaridad adquirida por el sujeto. Entre los determinantes de la ocupación actual, para las mujeres ocupa el primer lugar el primer empleo. Para los hombres, la educación obtenida. Para las mujeres, la escolaridad ocupa el segundo lugar. Para el salario actual, en las mujeres

es determinado por el empleo actual; en los hombres, por la educación adquirida.

9. En un estudio de 598 microempresas del distrito federal¹², no se encontró “evidencia de que los individuos que han tenido mayores niveles de escolaridad estén contribuyendo, al menos en forma significativa, al desarrollo y la adopción de tecnologías adecuadas a la dotación de factores de que dispone el país, al desarrollo de organizaciones productivas que se propongan alcanzar las condiciones necesarias para competir favorablemente con las empresas monopólicas, o a la creación de empleos para los sectores mayoritarios de la sociedad”. Las microempresas dirigidas por los mayormente escolarizados funcionan, pero no para la sociedad, sino para los sujetos.

10. No hay evidencia empírica de que exista sobre-escolarización en México, de que el mercado de trabajo opera con criterio de credencialismo, o de que hay desempleo generalizado entre los más educados.

Otro modo de observar los resultados de la IE ligada al capital humano, pero en la vertiente de la “calidad educativa”, es recuperar los datos de diagnóstico de la educación generalmente admitidos tanto por las instancias gubernamentales¹³ como por los investigadores educativos. A continuación anotamos los datos más relevantes:

1. *Cobertura*. Un cálculo conservador indica que 2 millones de mexicanos de entre 6 y 14 años no iban a la escuela en 1997. Es poco menos del 8% de los mexicanos con tal rango de edad.

2. Además, persiste la *inequidad entre entidades y entre municipios*. En Chiapas es el 27% la población entre 6 y 14 años la que no asiste a la escuela. En el Distrito Federal no llega al 7%. Sigue siendo verdad que las sociedades rurales tienen mayor dificultad para recibir y/o acceder al servicio educacional. En localidades con menor de 100 habitantes (108 mil según el censo de 1990) el 35% de los niños en edad escolar no asiste a la escuela. En ciudades de 100 mil o más habitantes, sólo el 6.3% no asiste. Si lo vemos por entidad o municipios, la pobreza se agudiza en comunidades pequeñas de estados y municipios rurales y poco habitados, y llega hasta el 50% en lugares de Chiapas y Guerrero.

3. El 7% de la población nacional es considerada indígena. Ahí se concentra el 26% de los *analfabetos* del país. Todavía no se logra una educación pertinente a estos grupos. En México hay 4.2 millones de analfabetos, el 8% de la población de 15 años o más¹⁴.

4. La *diferencia de género* es perceptible en la educación: las mujeres de 12 a 14 años dejan de asistir a la escuela más que los varones del mismo grupo de edad. Por cada varón hay 1.22 mujeres en esa situación. Los analfabetos

hombres son 9.6% del total de la población masculina. En las mujeres, la cifra es cercana al 15%.

5. Los niños y jóvenes en situación de *discapacidad, emigrantes y habitantes de las zonas marginadas urbanas*, aunque no estén cuantificados, son un numeroso grupo de mexicanos sin acceso (o posibilidad de acceder) a la oferta educativa nacional. Piénsese sólo en el ejemplo de la creciente comunidad de niños en y de la calle, usuarios de las áreas urbanas de las principales ciudades del país y sin acceso a la escuela.

6. La *reprobación*, aunque disminuye con los años, aun es un problema que resulta más agudo entre los habitantes de zonas rurales, marginadas o pequeñas. En el país, el 10.1% de los alumnos reprueban el grado que cursaron. Un comportamiento semejante tienen los indicadores de repetición de cursos y deserción¹⁵.

7. La *eficiencia terminal* de la educación primaria en 1990 tuvo todavía un valor alto. Si se relaciona los alumnos que terminan 6to grado con los que iniciaron la primaria cinco años antes, se obtiene un porcentaje del 55.6%. Pero si los relacionamos por cohortes, el porcentaje disminuye a 36.9%.

8. El *rezago por edad*, medido en términos de niños que no terminarán la primaria antes de cumplir los 14 años, es en 1994 de 3.1% a nivel nacional. Ha llegado a esa cifra mínima luego de un porcentaje de 10.8 en 1979. Los números se incrementan, otra vez, en entidades con mayor población rural y con mayor número de localidades pequeñas¹⁶.

9. El 17% de las escuelas primarias del país en 1994 no ofrecían los seis grados del nivel educativo. Es decir, son *escuelas "incompletas"*.

En resumen, el diagnóstico es de *desigualdad de oportunidades*, que se manifiesta en la menor posibilidad que tienen los pobres de ingresar oportunamente a las instituciones del sistema educativo, de permanecer hasta terminar los ciclos escolares, y de alcanzar el aprovechamiento escolar satisfactorio. La investigación, basada en los datos diagnósticos del tipo antes anotado, nos lleva a dos afirmaciones contrapuestas pero complementarias: "los pobres tienen menos oportunidades educativas porque son pobres" y/o "los pobres tienen menos oportunidades educativas porque se les ofrece una educación empobrecida"(Centro de Estudios Educativos, 1993: p. 219; Bracho, Teresa, 1995: p. 273).

Los resultados empíricos mostrados no cuestionan radicalmente el supuesto del capital humano, pero sí lo dejan mal parado. La teoría del capital humano es una "teoría producto" de quien ve la educación, específicamente la escolarización, como una variable del bienestar económico. Sin embargo, es insuficiente para describir y explicar el comportamiento del fenómeno educativo en sí mismo, no obstante el adelanto que implica la "calidad" como marco analítico. Nadie puede quedar

satisfecho con una teoría que confía en la escolarización para “una mejor vida” si en los hechos ni siquiera es posible ofrecer la misma oportunidad a todos, y tampoco queda claro que la escolarización es el modo para que la sociedad, y no sólo los sujetos, se desarrolle y pueda sortear los obstáculos que representan la clase social y los modos estratificados y diferenciados de tener acceso a las oportunidades.

La IE inspirada en la teoría marxista aporta resultados en la dirección de construir los fundamentos históricos, teóricos, metodológicos y epistemológicos de la educación popular. Con base en estos trabajos se dispone de modelos y tendencias claras de educación popular y comunitaria. En los trabajos recientes se detecta un esfuerzo que los mismos investigadores llaman de “refundación” de la educación popular, una vez que el marxismo ortodoxo entra en crisis con la desaparición del mundo socialista (Bastias y Cariola, 1995: p.121). Así, la IE nos anuncia una nueva forma de considerar la REP desde este paradigma. Probablemente no sea más una “educación marginal para los marginados”, si se permite la generalización crítica, sino una “educación para participar y usar el poder”, ubicada en los temas dejados de lado en la educación estatal: educación ciudadana, para la paz y los derechos humanos, para la democracia.

En los últimos años la IE ligada a la teoría marxista ha tratado de evaluar lo que en términos de calidad de la educación es su “relevancia”, esto es, la contribución real de la educación popular y la educación no formal a generar mejores condiciones de vida en los educandos. No hay aun suficiente desarrollo para tener conclusiones y aportes válidos. Hasta ahora, la IE disponible indica que efectivamente la educación popular y la no formal educan, pero no hay evidencia empírica de que eleven los ingresos o brinden mayor movilidad ocupacional. A los fines de esclarecer la REP, queda claro que la educación no formal y popular sí pretende el mejoramiento del nivel de vida de los “educandos”, aunque el supuesto sea cambiar la sociedad y luego acceder a un contexto más igualitario. En tanto es posible tal cosa, ha de lograrse una cierta movilidad social y una forma de vida “mejor”.

En una apretada síntesis se puede establecer que la relación entre “educación y pobreza” está en dos coordenadas. Una en el ámbito macrosocial, determinada por el contexto socioeconómico del país, y otra en el terreno de lo microsociales, en las características de la operación interna del sistema educacional mismo. Va desde la distribución del ingreso que merma las posibilidades de los niños mexicanos para asistir a la escuela, hasta el deficiente desempeño del maestro no preparado para atender situaciones de riesgo de exclusión en el aula misma.

Reflexiones finales

Silvia Schmelkes resume la paradoja de la IE ante la REP: “Difícilmente los que nos dedicamos a la educación estamos dispuestos a aceptar que la educación es impotente frente a la pobreza; difícilmente accedemos a admitir que la activi-

dad educativa carece de la capacidad de contribuir a la creación de una sociedad más justa, a la formación de individuos autónomos, creativos y participativos y al mejoramiento del nivel de vida de la colectividad social en la que se encuentran insertos los beneficiarios del hecho educativo”(Schmelkes, Silvia, 1995: p. 13).

La reflexión anterior define que, si bien no se puede demostrar que la educación “saca” a los pobres de la pobreza, tampoco demuestra que se pueda prescindir de la educación en el combate contra la pobreza.

Los aportes de la IE, limitados en cuanto a responder con claridad a cómo la educación se relaciona con el ingreso, y con una visión “prestada” todavía en muchas de sus partes, nos remite en el fondo a considerar una posición acerca de la definición de pobreza. A partir de la constatación de la coexistencia de educación deficiente con educandos situados por debajo de la línea de pobreza, el punto crítico se vuelve precisamente la “línea de la pobreza”.

Los ejercicios de identificación de las carencias educativas se asocian a quienes están por debajo de la línea de pobreza como una característica adicional de su pobreza. Por eso, aventurar que la carencia educativa es causa de la pobreza, entendida ésta como una ubicación respecto de la línea de la pobreza, requeriría un ejercicio complejo de demostración mediante el cual se proporcione evidencia acerca de cómo crece o no el ingreso de una persona según asista a la escuela o no. Al momento, no hay disponible un ejercicio semejante. Lamentablemente, tampoco se dispone de un análisis utilizable para demostrar lo complementario: sólo aquellos que se han educado tienen ingresos por encima de la línea de la pobreza.

La evidencia disponible muestra que en forma mayoritaria los pobres carecen de educación, o que la disponible es deficiente. Sabemos también que la educación deficiente se acentúa en las zonas pobres, aun cuando existan casos de educación excelente en dichas zonas.

Esto nos lleva a considerar la orientación de la política educativa, principalmente gubernamental. Es necesario analizar las medidas político-prácticas puestas en juego por el Estado, responsable de la educación nacional, para atenuar las deficiencias educativas, independientemente de su efecto demostrable en la disminución de la pobreza.

Se puede al menos establecer que el gobierno mexicano ha realizado un esfuerzo sistemático por enfrentar el problema de la deficiente educación, no siempre con éxito, según los estudiosos.

Los estudios de la política educativa muestran la generación de dos tipos de estrategias para aterrizar la política: una de carácter emergente o de corto plazo, y una de largo alcance, para el largo plazo. Entre las primeras están: el incremento de la cobertura, es decir, la relación entre lugares disponibles y población escolar, la atención a la reprobación, la retención, el rezago y la deserción; desde

1995, la atención especialmente a la evaluación y la formación de docentes. Entre las segundas están: la capacitación del magisterio (por ejemplo, un decidido impulso al postgrado magisterial); la implementación de políticas docentes alternativas con base en dos corrientes: la tecnología educativa, hoy denominada de desarrollo instruccional, y el humanismo pedagógico, centrado en la revalorización de la docencia y del docente (Muñoz Izquierdo, 1998).

Una manera sencilla de darse cuenta de los esfuerzos del gobierno en la materia son los datos relativos al financiamiento de la educación. Habiendo crecido con fuerza en las décadas anteriores, los '90 muestran un cierto estancamiento tanto en la proporción del gasto del gobierno como en proporción con el PIB (véase Cuadro 4 para los datos).

Si hacemos caso a los elementos aportados por la IE, se puede decir, de manera un tanto heterodoxa, que los pobres desde la educación son, entre otros:

- Los niños y niñas que no asisten a la escuela, y especialmente si viven en áreas rurales, en comunidades de pocos habitantes (menos de 100), o en zonas urbanas marginadas.
- Las niñas de más de 12 años, especialmente si viven en zona rural o marginada urbana.
- Los niños y niñas indígenas del país, en su mayoría.
- Los indígenas en general.
- Los analfabetos, totales y funcionales, del país.
- Los niños que reprueban grado y casi seguro desertan a continuación de la escuela.
- Los niños y los jóvenes desertores, especialmente los urbanos.
- Los niños escolares con deficiente aprovechamiento escolar, y que deben repetir cursos.
- Los jóvenes y adultos rezagados por edad en la terminación de la primaria.
- Los niños y jóvenes que asisten a escuelas ubicadas en zonas rurales y urbanas marginadas, porque acceden a una educación deficiente.
- Los niños y jóvenes que asisten a la escuela pero no gozan de una atención adecuada a su situación socioeconómica por parte de los docentes.
- Los niños y jóvenes que, habiendo culminado los ciclos escolares con éxito, no pueden demostrar la adquisición de las competencias culturales básicas.

En suma, los pobres son quienes no acceden a la escuela, quienes acceden en condiciones inequitativas, y quienes reciben educación irrelevante o ineficiente.

Bibliografía

- Bastias U. y Patricio Cariola 1995 “Crecimiento con equidad: nuevos desafíos para la educación popular”, en Pieck y Aguado *Educación y pobreza* (México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense).
- Bordieu, P. y J.C. Passeron 1970 *La reproducción* (Barcelona: Laia Ed.).
- Bracho, Teresa 1995 *Pobreza educativa*, en Pieck y Aguado *Educación y pobreza*, (México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense).
- Centro de Estudios Educativos 1993 *Educación y pobreza* (México: Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, PRONASOLy El Nacional).
- Documento CEPAL y UNESCO 1992 “Declaración Mundial de Educación para Todos”, en *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, emanada de la reunión realizada en Jomtien, Tailandia, Marzo 1990.
- Duron, Sandra y van Dijk, Silvia 1986 *Participando una experiencia de educación popular* (México: Universidad Autónoma Metropolitana – Xochimilco).
- Edwards, Verónica 1992 *El concepto de calidad de la educación* (Quito: Instituto Fronesis).
- Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) 1993 *Magnitud y evolución de la pobreza en México 1984 - 1992* (México: INEGI - ONU – CEPAL).
- Muñoz Izquierdo, Carlos 1995 “Determinantes de las desigualdades educativas con énfasis en los grupos de menor desarrollo socioeconómico”, en Pieck y Aguado *Educación y pobreza* (México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense).
- Muñoz Izquierdo, Carlos 1998 *Origen y consecuencias de la desigualdad educativa* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Muñoz Izquierdo, Carlos et al 1993 *La calidad de la educación en México: visión analítica del avance del conocimiento en el contexto del desarrollo educativo del país en la última década* (mimeografiado) México, 2º Congreso Nacional de Investigación Educativa.
- Padua, J. y Aurora Loyo 1996 *Economía y políticas en la educación* (México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa).
- Pieck, E. y E. Aguado (coordinadores) 1995 *Educación y pobreza: de la desigualdad social a la equidad* (México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense).
- Poder Ejecutivo Federal - Secretaría de Educación Pública 1996 *Programa de desarrollo educativo 1995 – 2000* (México: SEP).

Salinas, B. y E. Safa, 1993 “Educación de adultos, popular y comunitaria”, en *Estados del conocimiento* (México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa) Cuaderno 26.

Schmelkes, Silvia 1994 *Hacia una mejor calidad de nuestras escuelas* (México, Guanajuato: Secretaría de Educación del Estado de Guanajuato).

Schmelkes, Silvia 1995 “Prólogo”, en Pieck y Aguado *Educación y pobreza* (México, Toluca: Unicef y Colegio Mexiquense).

Schmelkes, Silvia 1999 *La calidad de la educación en cinco regiones del estado de Puebla* (México: Centro de Estudios Educativos A.C.).

Secretaría de Educación Pública 1999 *Informe de Labores 1998 – 1999* (México: SEP).

SEP 1999 *Informe de Labores 1998 1999* (México: SEP).

Zarco, Carlos (coordinador) et al 1995 *De la utopía a la acción. Cuatro experiencias de educación popular* (México: Universidad Iberoamericana).

Notas

1 Véase, para ejemplos mundiales recientes, el documento CEPAL y UNESCO 1992 “Declaración Mundial de Educación para Todos”, en *Educación y Conocimiento: Eje de la transformación productiva con equidad*, emanada de la reunión realizada en Jomtien, Tailandia, Marzo 1990.

2 Cfr. Poder Ejecutivo Federal, 1996: p. 19.

3 La investigación educativa en la actualidad no tiene un referente científico propio y distinto. La educación se ha estudiado como un fenómeno abordable con los conceptos y teorías de las ciencias sociales (psicología, sociología, economía, antropología, ciencia política, pedagogía), y con ese herramienta teórico y metodológico se da cuenta de los diferentes asuntos relativos a la escuela, la gestión, los resultados, los sujetos, los procesos. Por eso, cuando se habla de “investigación educativa”, en realidad nos referimos a la investigación sobre y para la educación tomada como campo de estudio, emprendida por destacados científicos y estudiosos en el país. No existe por el momento un cientista al que podamos llamar “educólogo”.

4 Se puede consultar amplia bibliografía sobre el tema. A modo de ejemplo se puede ver: INEGI, 1993, y desde luego la muy amplia bibliografía del premio Nobel Amartya Sen y Julio Bolvitnik.

5 El significado de “calidad de la educación” es polisémico. Carlos Muñoz Izquierdo, Silvia Schmelkes y Veronica Edwards han trabajado con mucho cuidado las ideas relacionadas con ese significado en múltiples trabajos.

6 Por ejemplo Padua, 1993.

7 Estos materiales se pueden encontrar tanto en publicaciones del Centro de Estudios Educativos (México, D.F.: CEE A.C.), como en la *Revista Latinoamericana de estudios educativos* del mismo CEE, en Pieck y Aguado, 1995.

8 Por ejemplo, entre otros, CEE 1993 *Educación y pobreza* (México: Consejo Consultivo del PRONASOL - El Nacional).

9 Ver, a modo de un ejemplo: Zarco, 1995 et al y Duron van Dijk, 1986.

10 Este gran supuesto originó las llamadas “teorías de la reproducción”, divulgadas ampliamente por los sociólogos franceses en los años setenta. Ver Bordieu y Passeron, 1970.

11 Ver Cuaderno N° 25 del 2° Congreso: pp. 41 a 49.

12 Padua et al, op cit.: p. 48.

13 Ver SEP 1999.

14 Ver anexo 2.

15 Consultar Cuadro 1, indicadores de educación primaria tomado del Programa de Desarrollo Educativo 1995 -2000, SEP.

16 Consultar Cuadro 3.

PARTE II
América Latina: pobreza y desigualdad social

*Las ciudades y la cuestión social**

☞ Alicia Ziccardi **

“La difusión de la tecnología de la información en la economía no induce directamente el desempleo y puede crear más puestos de trabajo a largo plazo. La transformación de la gestión y el trabajo mejora la estructura ocupacional en mayor medida que aumenta el número de puestos de trabajo de baja calificación. El incremento del comercio y la inversión globales no parece ser, por sí mismo, un factor causal importante en la eliminación de puestos de trabajo y la degradación de las condiciones laborales en el Norte, mientras que contribuye a crear millones de puestos de trabajo en los países de reciente industrialización. Y, no obstante, el proceso de transición histórica hacia una sociedad informacional y una economía global se caracteriza por el deterioro extendido de las condiciones de vida y trabajo para la clase trabajadora”

Manuel Castells (1997)

La cuestión social al fin del milenio: una introducción

La cuestión social surge como tal a fines del siglo XIX cuando el capitalismo comenzaba a ceder ante las luchas protagonizadas por las primeras organizaciones sindicales para mejorar su salario y las pésimas condiciones que prevalecían en el espacio de la producción (la fábrica) y de la habitación. El liberalismo había colocado en los individuos la capacidad de resolver su propia supervivencia propugnando la abstención del estado y reservando la atención de la pobreza a las instituciones de beneficencia o caridad. Pero la constitución de los estados nacionales, la diferenciación de la sociedad en clases, la creación de una institucionalidad gubernamental burocrática y el germen del estado benefactor que asume la responsabilidad de proveer bienes y servicios básicos al conjunto de la población, serán los principales rasgos de la relación estado-sociedad,

* Este trabajo forma parte de los trabajos elaborados para la realización del documento de lanzamiento de la Red nº 5 URBALde la Unión Europea, cuya sede es la Municipalidad de Montevideo.

** Licenciada y Maestra en Sociología. Dra. en Economía. Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. Coordinadora del área Sociología Urbana y Regional del IISUNAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Coordinadora del Grupo de Trabajo sobre “Pobreza y Políticas Sociales” de CLACSO.

que finalmente se consolida después de la segunda guerra mundial. Es entonces cuando se desarrolla el estado de bienestar, y la cuestión social, incluida en la agenda gubernamental, sustenta la necesidad de diseñar e implementar políticas sociales.

Las políticas sociales son la garantía de que se busca la equidad social y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía. Por ello es algo muy diferente la política de reducción de la pobreza, que busca sacar de la condición de miseria a quienes aún no han alcanzado el piso básico de la supervivencia (Abranches, et. 1994: p. 14). Estas últimas, y algunas de las políticas sociales como educación, salud e inclusive las urbanas, fueron en sus orígenes competencia del gobierno nacional, aunque los recientes procesos de descentralización tienden a traspasar su operación a los gobiernos locales (estatal o municipal).

Precisamente, las reflexiones contenidas en este trabajo observan la cuestión social desde la perspectiva del ámbito local. Aún reconociendo que en las ciudades actúan diferentes ámbitos de gobierno (nacional, regional, provincial o estatal) el principal objetivo de este trabajo es abordar aquellas cuestiones sociales que están presentes en el diseño y en las actuaciones gubernamentales de las instituciones de gobierno local, las cuales forman parte de las llamadas “políticas sociales urbanas”.

Por otra parte, en la ciudad la cuestión social atiende diferentes clientelas o grupos sociales (asalariados, pobres, mujeres, niños, jóvenes, ancianos) e incide en muy variados procesos de la vida social, tales como: el acceso diferencial a la educación y salud; las condiciones de precariedad e informalidad en el empleo, las formas de pertenencia a sistemas de seguridad social, la vulnerabilidad social y territorial, la violencia e inseguridad, la construcción y expansión de la ciudadanía, la sustentabilidad ambiental. Todas éstas son cuestiones que dan origen a formas de intervención o participación de instituciones gubernamentales las cuales suelen cumplir una función redistributiva al garantizar el acceso a bienes y servicios básicos independientemente de la capacidad de apropiación que tengan los individuos en el mercado¹.

Dice la convocatoria al debate de la Red sobre las Políticas Sociales Urbanas (1998: p. 15) que “para la definición de las políticas sociales urbanas, es imprescindible identificar las nuevas desigualdades y pautas de diferenciación socioeconómica en la ciudad”, es decir, ¿qué es lo que caracteriza a la/s cuestión/es social/es de la ciudad del fin de milenio?

En primer lugar, debe señalarse que al fin del milenio el mundo avanza inexorablemente hacia la urbanización. Pero se trata de una urbanización muy diferente a la experimentada a principios y mediados de este siglo, porque en estas dos últimas décadas las ciudades han sido confrontadas a intensos procesos que han modificado no sólo su fisonomía sino su propia naturaleza, porque lo que se

ha modificado es su sociedad. Por ello puede decirse que estamos en el umbral de una nueva etapa, caracterizada porque las relaciones entre sociedad y territorio son cualitativamente diferentes a las que surgieron con el desarrollo de la ciudad manufacturera (Ziccardi, 1998 [b]). Los procesos que han contribuido a esto, y que enmarcan la transformación de las cuestiones sociales y políticas urbanas, son:

Los procesos de globalización de la economía que han disminuido la importancia de la localización espacial para la realización de las actividades productivas en el territorio, ya que los flujos y redes de capital tienden a flexibilizar y a la vez desterritorializar el proceso productivo. La principal consecuencia para las grandes ciudades es el protagonizar un irreversible proceso de desindustrialización y terciarización de su economía. Esto se ha traducido en un número cada vez menor de empleos estables y bien remunerados y en la proliferación de actividades informales, de las cuales el comercio ambulante en los centros y en las calles de las grandes ciudades del mundo se halla a la vista de cualquier observador (Castells, 1997; Borja y Castells, 1997; Coraggio, 1998 [a]; Ziccardi, 1995 [a]). Esta transformación económica ha modificado en su fisonomía y en su sustancia la cuestión social.

La reforma del estado de bienestar, aunque sea como modelo nunca plenamente desarrollado en los países latinoamericanos, que afecta principalmente los procesos de gestión gubernamental de bienes y servicios urbanos. Las ciudades deben reestructurar las políticas sociales, entre éstas las políticas urbanas, puesto que disminuyen los recursos y acciones de los gobiernos nacionales sobre el territorio, lo cual obliga a los locales a generar más ingresos propios a través de expandir e incrementar los gravámenes fiscales y establecer nuevas formas de relación entre lo público y lo privado para el suministro de servicios urbanos. La cuestión social parece expandirse, mientras que la acción estatal se retrae y se transfieren cada vez más responsabilidades a la sociedad.

La revolución informacional que ha creado nuevas tecnologías que acortan las distancias, desdibujan el rol que tradicionalmente asumieron las ciudades, y transmiten una cultura globalizada a través de un sistema de comunicación internacionalmente operado. Esto contribuye a homogeneizar los gustos, las preferencias y el mismo paisaje urbano, pero paradójicamente, ha reforzado la identidad de las sociedades locales (García Canclini, 1995; Castells, 1996; Safa, 1998; García Canclini, 1998). La cuestión social se internacionaliza en el imaginario colectivo, ya que las necesidades y conflictos tienden a compartirse no obstante las diferencias nacionales y regionales. Su atención se remite a las agencias gubernamentales, aunque cada vez más se amplía el espacio de actuación de las organizaciones de la sociedad civil.

A estas tres transformaciones de nivel internacional, se agregan en América Latina:

La profundización de los procesos de democratización del sistema político, cuyos efectos conllevan, entre otras cosas, la transformación de la forma de gobierno de las ciudades y la expansión de la ciudadanía política y social. La alternancia y el pluralismo político hacen su aparición en las ciudades, las cuales poseen un caudal electoral por el que compiten los diferentes partidos políticos², pero a la vez renuevan y acrecientan las expectativas de los sectores populares respecto a la atención de sus postergadas demandas.

El gran desafío es ahora construir la democracia social en la cotidianidad, a través de nuevas relaciones entre gobierno y ciudadanía. Para ello, sin duda es un requisito fundamental crear nuevas formas de participación ciudadana que garanticen la inclusión de los intereses de la sociedad en los procesos decisivos de las instituciones gubernamentales. Esto es, restituir el carácter público a la acción gubernamental creando nuevas formas de gestión para atender la cuestión social, que en las ciudades corresponden a las instituciones encargadas de formular e implementar las políticas sociales. Es allí donde se instalan las principales bases para la construcción de una gobernabilidad democrática que sustente un nuevo estilo de gobierno y de gestión en las ciudades latinoamericanas (Ziccardi, 1998 [b]).

Ahora bien, la complejidad de la cuestión social en las ciudades, tanto latinoamericanas como europeas, obliga a seleccionar aquellos temas más relevantes para dar inicio a un debate, los cuales se presentarán en cuatro apartados. El primero es el que analiza los rasgos más sobresalientes de la dinámica poblacional urbana, la cual permite aproximarnos al conocimiento del universo en el que se define la cuestión social.

La dinámica poblacional urbana

Según la ONU (1997) a mediados de 1996 la población mundial era de 5.770 millones de habitantes y el 80% vivía en las regiones menos desarrolladas, en las cuales se advierte en las últimas décadas un fuerte crecimiento urbano (Gilbert, 1993).

El crecimiento demográfico actual es el más bajo desde la Segunda Guerra Mundial. Así, mientras la tasa de crecimiento demográfico en Europa entre 1950 y 1955 fue de 1 y la de América Latina y el Caribe de 2,7, en el último quinquenio (1990-1995) ambas se redujeron a 0,2 y 1,7 respectivamente³.

Pero cabe destacar que Europa es la única gran zona cuya tasa de crecimiento anual fue inferior al 1% en la segunda mitad de este siglo (1950-1995), descenso que se aprecia más en Luxemburgo, Bélgica y Dinamarca. En Europa occidental se registran las tasas más elevadas como consecuencia de las crecientes migraciones (sobre todo en Alemania), mientras que decrecen en Europa oriental como consecuencia de la emigración, los bruscos descensos de la fecundidad y una cre-

ciente o estacionaria mortalidad, producto de las guerras que se han dado en esta área. En Europa meridional se registra un fuerte descenso de la tasa de fecundidad, y en Europa septentrional ésta es similar a la media (ONU, 1997: pp. 22-23).

La tasa de fecundidad más baja de Europa es la de Italia (1,2), y la más alta la de Albania (2,9). La mortalidad tiende a decrecer en la mayoría de los países pero tiene sus niveles más bajos en Europa.

Respecto a esto último, Pierre Rosanvallon (1995: p. 41), haciendo referencia a la situación francesa (la cual tal vez puede extenderse a varios países de la Unión Europea), analiza los efectos que tuvo la llamada revolución demográfica sobre la seguridad social. En particular, el alargamiento de la duración de la vida y la reducción de la natalidad afectan a uno de sus mecanismos básicos del seguro social -la transferencia entre generaciones-, lo cual provoca desequilibrios en la disponibilidad de recursos para los inactivos y para las prestaciones. Por ello, ésta es una de las principales temáticas que forman parte de la “nueva cuestión social”.

Una segunda cuestión poblacional es la vinculada a la migración internacional, que en 1990 acogió a 24 millones de migrantes internacionales que llegan a las ciudades y necesitan desarrollar alguna actividad remunerada para garantizar su supervivencia, generando presiones sobre el mercado de trabajo, mayor informalidad, y precariedad en el empleo (ONU, 1997 [a]: p. 30). Dos son los principales tipos de este significativo crecimiento poblacional este-oeste:

a) *Una migración económica* en busca de empleo procedente de países del entorno inmediato de la comunidad (Turquía en primer lugar y luego Túnez, Marruecos, Argelia), a los que se agregan los de la propia comunidad (Grecia, España, Italia, Portugal e Irlanda) que migran hacia regiones más industrializadas (Alemania, Francia, Holanda, Bélgica, y Reino Unido). Estos últimos han sido particularmente importantes en los setenta y ochenta y actualmente son más moderados (Alburquerque, 1993: p. 64).

b) *Una migración política*, que es producto de los cambios en el orden geopolítico mundial como consecuencia de los conflictos que suscitaron la desintegración de algunos Estados, en particular la antigua Yugoslavia, cuya disolución ha desencadenado un conflicto armado en Croacia, Bosnia y Herzegovina. Esto generó víctimas de guerra que buscaron protección, y que ACNUR estimó en 1994 en 3,8 millones. Ante esta nueva problemática social países como Alemania y Grecia crearon categorías de migrantes para recibir a quienes eran originarios de los mismos. Austria, Hungría, Suecia, Suiza y Turquía también ofrecieron asilo.

Todos estos movimientos de población generan efectos urbanos, que obligan a reconocer la presencia de un nuevo tipo de ciudadano, una fuerza de trabajo disponible que a la vez demanda bienes y servicios en la ciudad.

La dinámica poblacional en América Latina es muy diferente. A principio de los noventa se estimaba que la población urbana en América Latina era del orden del 70% del total. Sin embargo, el ritmo del crecimiento urbano tiende a bajar en la última década: mientras que entre 1965 y 1980 la tasa de crecimiento urbano fue de 3,9, entre 1980 y 1990 fue del 3% (Gilbert, 1993: pp. 42-43). Esto es consecuencia de la caída de las tasas de fertilidad y la disminución del crecimiento natural. En el área existen tasas de fecundidad medias relativamente uniformes, y es América Central la zona que registra el mayor descenso, ya que en los '90 pasó de 4,5 a 3,4.

La esperanza de vida en América Latina es de 68,5, marcadamente menor que la de Europa, que es de 72,7 (exceptuando a Europa Oriental) (ONU, 1997 [a]), lo cual debe atribuirse principalmente a la pobreza, la desnutrición y el hambre, que son la principal causa de las enfermedades gastrointestinales, propias de la falta de servicios sanitarios, drenaje, agua potable, etc. A ello se agrega que el porcentaje de población con SIDA es de más del 9% del total de los 3 millones de casos que registra la OMS a escala mundial.

Mientras las ciudades latinoamericanas del sur -Montevideo o Buenos Aires (Capital)- presentan una dinámica poblacional bastante más cercana a la europea, otras como Ciudad de México o São Paulo muestran aun una elevada tasa de crecimiento y un predominio de población joven e infantil. Ello, sumado al incremento de la esperanza de vida, se traduce en un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa.

En cuanto a la migración internacional, continúa el flujo de migrantes de México a EUA, los cuales migraron fundamentalmente buscando oportunidades de empleo, la mayoría sin poseer la documentación que se requiere⁴. En muchos casos sus familias permanecen en México, y esta migración permite que se transfiera un elevado monto de dinero de manera periódica hacia los lugares de origen de los migrantes. Sin embargo, esta migración no es suficiente para descomprimir la presión que ejerce la mano de obra joven que se incorpora anualmente al mercado de empleo. Por ello, las ciudades son para estos trabajadores la principal fuente de empleo, aunque ofrezcan precariedad e informalidad y registren también elevadas tasas de desempleo.

En Centroamérica, la migración no sólo es económica, sino también consecuencia de los conflictos armados de las últimas décadas. La misma se dirige principalmente a Estados Unidos y México, y la mayoría de los migrantes lo hace en situaciones de absoluta precariedad e ilegalidad. En 1990 se registraban en EUA 20 millones, de los cuales 3 millones eran indocumentados. En América del Sur, en cambio, la migración es intra-regional, y no se advierten cambios durante las últimas décadas (ONU, 1997 [a]).

Esta situación poblacional impone nuevas características a la cuestión social y genera diferentes problemas en las ciudades latinoamericanas, tales como: i) un fuerte peso de la población inactiva sobre la activa; ii) una creciente demanda de empleos y de bienes y servicios colectivos (salud, educación, deportes, cultura) que debe ser atendida por las instituciones gubernamentales a pesar de las recientes tendencias a la privatización, iii) una carga mayor sobre la seguridad social en materia de jubilaciones en un contexto de descapitalización de los fondos tras varias décadas de procesos inflacionarios grave y iv) un proceso de urbanización, feminización e infantilización de la pobreza, los cuales son consecuencia no sólo de la dinámica demográfica, sino principalmente de las modalidades que posee el empleo urbano y que se expondrán seguidamente.

El empleo urbano y la nueva cuestión social

El empleo y la informalidad

Desde la perspectiva de la cuestión social puede decirse que en las ciudades europeas el principal problema que afecta a la fuerza de trabajo urbana es el desempleo. El paro es la principal causa de la pobreza. Ya a comienzos de los ochenta el desempleo sobrepasaba el 10% en Francia, Bélgica y Reino Unido y unos pocos años después se llegó a registrar un 25% en numerosas ciudades, e incluso se superó este porcentaje en ciudades vecinas a las grandes aglomeraciones urbanas. Las ciudades españolas fueron las que más altos niveles de desempleo alcanzaron en el sur de Europa, seguidas por las portuguesas y las griegas. En los '90 esta situación persiste, aunque mejoró. Esto ha producido un conjunto social de *nuevos pobres*, que son aquellos desempleados de larga duración, como consecuencia de los cambios estructurales de la economía y de las migraciones de regiones periféricas de Europa, África, Asia, y Europa Oriental (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991: pp. 30-31).

Esta situación pone en cuestión el mecanismo del seguro de desempleo, diseñado originalmente para una situación de excepción, con la idea de asegurar a los trabajadores temporalmente desempleados un mínimo de ingresos que garantice su supervivencia y la de su familia.

Además, en la última década, los procesos de globalización de la economía refuerzan la segmentación del mercado de trabajo urbano entre quienes se integran a las actividades del sector moderno de la economía y quienes deben aceptar una creciente precariedad e informalidad (por ejemplo, el comercio informal en la vía pública), formas de inserción que deben aceptar principalmente los migrantes.

En América Latina se registran en las ciudades elevadas tasas de desempleo, subempleo, y un elevado grado de informalidad, que es el principal rasgo del

mercado de trabajo urbano en la región. Este último fenómeno es cuantitativamente importante en ciudades como Lima, Ciudad de México, São Paulo y Buenos Aires, en las que sus economías han experimentado un proceso de pérdida de empleos asalariados al disminuir la actividad industrial. Un análisis reciente de la CEPAL corrobora esto al decir que:

“El crecimiento registrado por América Latina y el Caribe en el período de la posguerra implicó una creación dinámica de empleos y una radical transformación de la fuerza de trabajo que aumentaba a razón de un 2,5% anual. La rápida urbanización redujo la población activa empleada en el sector agrícola de un 55% del total en 1950, a un 32% en 1980. El empleo generado por el sector formal urbano se expandió a un 4% anual, pero este incremento resultó insuficiente para absorber a los nuevos integrantes de la fuerza de trabajo urbana, cuyo nivel de sub-utilización (desocupación o empleo en actividades informales) se mantuvo en torno al 30% (Tokman, 1991)” (Cit. CEPAL, 1996: p. 33).

La misma fuente indica que existe una débil relación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, y que en 1994 sólo unos pocos países (Chile y Colombia) muestran mejoría respecto de 1980, tanto en el desempleo urbano como en los salarios reales. En Brasil, México y Costa Rica el desempleo se redujo y los salarios de las actividades formales recuperaron el nivel anterior. Sólo Bolivia presentó declinación del desempleo urbano y del salario a la vez. En otros países (Argentina, Ecuador, Nicaragua, Perú y Venezuela) se advierten mayores niveles de desempleo y salarios más bajos, o en el mejor de los casos similares a 1980. Sólo Panamá presenta un aumento de salarios en el sector moderno en un contexto de mayor desempleo (CEPAL, 1996: p. 39).

Pero si bien las tasas de desempleo continúan siendo preocupantes, lo que ha crecido aun más en las ciudades es la informalidad y precariedad en el empleo, lo cual representa en promedio entre el 30 y el 50% de las actividades económicas urbanas en América Latina⁵. En el presente decenio la mayor parte del empleo generado corresponde al sector informal (de 100 empleos creados, 84 correspondieron a ese sector)⁶. Sin duda existen diferencias nacionales extremadamente importantes entre países, pero este es un dato revelador para quienes toman decisiones en materia de política social.

Se afirma que la principal causa es la poca productividad e inversión en capital y la poca calificación de su mano de obra. De hecho, el sector informal de la economía puede definirse “como todo aquel trabajo por cuenta propia (o microempresario) o asalariado o aprendiz o familiar no remunerado en una unidad de producción, servicio o comercio con poca inversión de capital, que no emplea más de diez personas generalmente poco calificadas, totalmente o parcialmente fuera de las reglas administrativas vigentes, que utiliza el trabajo familiar no siempre remunerado y que tiene horarios de trabajos flexibles” (Vandershuren,

1995: p. 231). En las ciudades abarca una amplia variedad de actividades, construcción informal, microempresas, parte de los servicios de reparación, alimentación y domésticos, dueñas de casa, vendedoras ocasionales de productos, etc.

Todas estas son situaciones que dejan al trabajador al margen del cumplimiento de los derechos sociales pactados por las organizaciones sindicales y/o establecidos en las leyes laborales. La contrapartida suele ser el transformarlos en un número mayor de demandantes de servicios sociales públicos, y como a la vez la tendencia es reducir el gasto social gubernamental, esto conlleva a un deterioro de la calidad de los mismos (ej. salud).

Frente a estas descripciones de las actividades informales que se desarrollan en la economía urbana, José Luis Coraggio (1998) se ubica en una perspectiva diferente al introducir la noción de *economía popular*, analizando cuáles son las potencialidades que ésta posee, en el interior de la economía en su conjunto, para generar bienestar a quienes están insertos en la misma. Este autor afirma que para (que) “el conjunto de las actividades económicas populares supere los efectos económicos de la exclusión que caracteriza la transición dentro del régimen capitalista al modo de desarrollo informal, es necesario combinar: a) el desarrollo de actividades colectivas de reproducción (de alto componente de voluntad), b) el desarrollo de la interdependencia mercantil (de alto componente de automaticidad), es decir de intercambios mediados por el mercado entre unidades domésticas y c) el desarrollo de su capacidad sistemática para competir con unas y utilizar otras mercancías de las empresas capitalistas” (p.7). En este párrafo Coraggio sintetiza la complejidad que encierra el desarrollo de la economía popular como una forma de producción y consumo, que puede ser una alternativa viable a poner en práctica aun en el contexto de una economía globalizada.

Lo cierto es que la situación que prevalece en el mercado de trabajo urbano es consecuencia de los procesos de desindustrialización y terciarización de la economía de las grandes ciudades, los cuales trajeron aparejada una disminución del número de empleos estables y bien remunerados que garantizaban al trabajador y a su familia el acceso a la seguridad social, a la salud, e inclusive, en algunos países, a la recreación (ej. clubes, hoteles para turismo, etc.).

En contrapartida, se expanden: 1) los servicios de la sociedad informacional que demandan alta calificación y ofrecen elevados salarios (servicios financieros y/o de la informática, comercio de grandes tiendas); 2) el terciario informal, una de cuyas principales expresiones urbanas es el comercio ambulante. Un dato interesante es que aún en aquellas ciudades medias que conservan, atraen y/o tienen nuevas actividades industriales (ej. ciudades como Querétaro, Monterrey, Puebla, León en México o las ciudades del interior de Argentina), la informalidad del comercio en la vía pública se expande, y sus centros presentan a escala características similares a los de las grandes ciudades. Sin duda, el comercio ambulante (el cual a pesar de su nombre por lo general está establecido) constituye una

forma precaria de empleo: su principal limitación no está en el nivel de ingresos (que incluso podría ser más alto que el que se obtiene de una actividad industrial y/o estable), sino en el hecho de que su presencia en espacios públicos de las ciudades coloca a estos trabajadores, por lo menos en un principio, en la ilegalidad. Su aceptación y/o reconocimiento, en el mejor de los casos, atraviesa por un proceso que suele generar un enfrentamiento con la autoridad y/o la ciudadanía.

Para las autoridades es la expresión de una actividad que escapa a las cargas fiscales, a la vez que se presenta como una competencia desleal para el comercio establecido (en precios y accesibilidad al cliente). Sin embargo, es aquí donde en nuestras ciudades el derecho al trabajo se confronta al derecho a la ciudad, ya que pone en cuestión el uso del espacio público para el conjunto de la ciudadanía y el ejercicio de la autoridad local: obstruye la circulación y la visibilidad de los negocios establecidos, generando basura y creando condiciones para que se desarrolle mayor inseguridad en la calle.

Por ello es común que los gobernantes locales surgidos de elecciones democráticas deban enfrentar en el cotidiano la disyuntiva de permitir que se ejerza el derecho al trabajo en lugares públicos destinados originalmente al esparcimiento, la recreación y la cultura, o ejercer su autoridad para que en los mismos no se realicen actividades para los que no fueron concebidos. Esta es una difícil disyuntiva, cuya resolución puede debilitar al gobierno local frente a su sociedad.

Otro dato importante sobre el empleo en las ciudades latinoamericanas es el achicamiento del aparato gubernamental, por lo que ha disminuido el empleo en la burocracia, sin que las actividades privadas ofrezcan suficientes alternativas. Esto no sólo tiene efectos sobre el mercado de empleo en sí mismo, sino sobre la calidad de los servicios públicos que presta el gobierno de la ciudad. La privatización de los servicios públicos es muy desigual y no admite generalizaciones, pero aun estando pendiente su evaluación, es posible corroborar estos efectos que genera sobre el trabajo en la burocracia, el cual fue en décadas anteriores un importante segmento del mercado de trabajo para las capas medias de la población. Además, junto con el desempleo, el trabajador y su familia pierden el acceso a la seguridad social.

Lo que queda claro es que nuestras ciudades han perdido parte de esa capacidad de asegurar por la vía del empleo formal, estable y asalariado, condiciones de vida razonablemente adecuadas para un segmento importante de la fuerza de trabajo.

En este contexto, otro rasgo del mercado de trabajo urbano es la creciente incorporación del trabajo de la mujer. Moser (1987) estimó que un tercio de los hogares del mundo están encabezados por mujeres. En las áreas urbanas, particularmente en América Latina y África, este porcentaje supera el 50% de mujeres que deben conseguir alguna actividad remunerada para hacer frente a la superviven-

cia. Pero en algunos países la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo es también producto de su mayor nivel de escolaridad. Lo que debe resaltarse es que, independientemente de su calificación, la mano de obra femenina debe aceptar condiciones salariales y de estabilidad desfavorables. La informalidad y la precariedad en el trabajo prevalecen para las mujeres de las clases populares, para quienes el servicio doméstico y el trabajo manual industrial de baja calificación (maquila, vestido, etc.) son las principales actividades. El nuevo modelo económico se caracteriza por la flexibilidad con la que incorpora la fuerza de trabajo, tiempo parcial, subcontratación y desalarización. Se estima que en Bolivia las mujeres representaban, en 1995, “la mitad de los trabajadores del sector informal y sólo una cuarta parte del sector formal” (Borja y Castells, 1997: p. 82). Esto, como bien señalan estos autores, se ha dado a la vez que se mantiene “la función múltiple de la mujer como productora y educadora de niños, gestora del hogar y agente de organización de la vida cotidiana, más importante que nunca en las condiciones del nuevo modelo de urbanización” (Idem, p. 83).

Otro fenómeno notorio en nuestras ciudades es el trabajo infantil. Los niños trabajan en las calles de nuestras ciudades ofreciendo todo tipo de servicios (limpiaparabrisas, vendedores de chicles, cerillo, etc.) y ello permite incrementar el ingreso familiar, a la vez que supone el abandono de las actividades escolares y/o de la capacitación a temprana edad. Su presencia es un síntoma inequívoco de pobreza urbana y exclusión social.

Borja y Castells (1997) ponen especial énfasis en la infantilización de la pobreza urbana diciendo que se trata de una flagrante negación de la noción de progreso en una economía global segregante. Basados en un estudio de UNICEF, estiman que en Brasil entre un 2 y un 16%, y en México un 10% de los niños, son “niños de la calle”. La realidad es alarmante, y se afirma que en las áreas del mundo en desarrollo los niños urbanos tienen una probabilidad ahora más alta que en 1980 de nacer en la pobreza, de ser prematuros, de morir en su primer año de edad, de nacer de madres que no han recibido asistencia prenatal, y también de trabajar en un ambiente explotador, de drogarse, de practicar la prostitución, de estar expuestos a la violencia callejera (Cfr. Blanc, 1994). Debe decirse que junto con los procesos de transformación de la economía que han implicado la pérdida de empleos como consecuencia de la apertura comercial y la reducción del aparato del Estado, se advierte un incremento de la competitividad internacional que supone el uso poco intensivo de la mano de obra, nuevos empleos concentrados en actividades poco productivas, y demanda de personal con calificaciones específicas (alta educación y calificación). Esto ocasiona marcadas diferencias salariales, así como la polarización, segmentación y marginación para un elevado número de trabajadores. Este deterioro de la situación en el mercado de trabajo se adjudica a la actual etapa de transición, que provoca una fuerte crisis en el mercado de trabajo (CEPAL, 1996: p. 38).

Además, el mercado laboral urbano está presionado por los jóvenes que anualmente se agregan a la oferta de fuerza de mano de obra y para los cuales no hay suficientes opciones, dadas las restricciones de la demanda y las limitaciones que tiene su calificación para el mundo del trabajo.

Finalmente cabe señalar que ante esta situación no es mucho lo que pueden hacer las autoridades locales de las ciudades, las cuales por lo general no tienen competencias en materia de políticas económicas, entre éstas las de empleo, que son de nivel nacional. Por ello se generan en las ciudades tensiones de difícil resolución, situación bastante diferente a la que prevalece en las ciudades europeas, en las cuales los gobiernos locales han asumido un importante protagonismo económico emprendiendo agresivas políticas de promoción del desarrollo.

La pobreza urbana

En Europa se habla de una nueva pobreza caracterizada por ser producto de la combinación de factores diferentes a los del pasado reciente, en particular el desempleo prolongado, pero también porque lo que se incrementó notablemente en el viejo continente es la desigualdad social, cuestión ésta que se retomará más adelante. A principios de los noventa se estimaba que 44 millones de personas vivían debajo de la línea de pobreza (Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, 1991: p. 33), cifra bastante próxima a la que presenta un solo país en América Latina, México, y que supera ampliamente Brasil.

En América Latina la situación es diferente, puesto que la pobreza, según Grynspan (1997), es una situación de privación e impotencia. Privación, porque los individuos no disponen de ingresos ni de activos suficientes para satisfacer sus necesidades materiales más elementales, y ello es producto de la ausencia de educación, destrezas, actitudes, herramientas, oportunidades o activos suficientes para generar ingresos y acumular. Impotencia, porque no poseen ni la organización, ni el acceso al poder político para cambiar la situación por sí solos (p. 94).

Según Londoño, “En 1995, el 35% de la población de América Latina y el Caribe se encontraba debajo de la línea de pobreza, y el 18,8% por debajo de la de extrema pobreza. Había 165,6 millones de pobres de los cuales 86,3 eran extremadamente pobres y vivían con un ingreso diario de apenas 1 dólar por persona. La mayor incidencia de la pobreza se concentraba en América Central donde aproximadamente el 60% de la población es pobre” (1996: p. 4), mientras que Brasil alcanza el 35% (CEPAL, 1996). En México se estima actualmente que alrededor de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza, siendo que una cuarta parte (26 millones) está en situación de pobreza extrema (Maldonado, 1998).

También se estima que de cada 10 hogares urbanos 7 son pobres, debido principalmente a los bajos ingresos laborales, 2 a consecuencia del desempleo de

alguno de sus miembros y 1 casi exclusivamente por estar integrado por un elevado número de menores (CEPAL, 1997: pp. I-33).

Ahora bien, si durante mucho tiempo se consideró que la pobreza era una situación generada por la incapacidad o la precaria forma de los individuos de insertarse en el sistema productivo, actualmente existen evidencias de que en el mercado de trabajo asalariado existe un elevado número de familias trabajadoras que viven en situación de pobreza. A ello se agregan la precariedad y las dificultades que presentan estos trabajadores en otras dimensiones de la vida social (organizativas, culturales, de justicia, etc.), que refuerzan la condición de pobre y expresan los obstáculos y el carácter integral que deben enfrentar las políticas sociales que pretendan combatirla.

Los asalariados que registran altos niveles de pobreza están fuera del mercado vinculado a las actividades más modernas y se insertan en microempresas de baja productividad⁷. Estos viven en condiciones de precariedad similares a las de los trabajadores de los servicios domésticos o por cuenta propia, de baja calificación⁸.

También existe un número considerable de pobres entre los empleados públicos y asalariados de empresas privadas medianas y grandes. CEPAL estima que en más de la mitad de los países de América Latina, entre el 30 y el 50% de los asalariados del sector privado viven en hogares pobres⁹.

Los bajos ingresos de los empleados públicos sin duda constituyen un obstáculo al proceso de reforma y modernización del Estado. En Bolivia, Honduras y Venezuela, entre 30 y 40% de los funcionarios públicos se encontraban bajo el umbral de pobreza; en Colombia y Paraguay, cerca de 15%, y en Costa Rica y Panamá el 5%. En Uruguay, en cambio, sólo 2% de ellos pertenecían a hogares pobres. Es decir, una alta proporción del total de los ocupados pobres está constituida por asalariados del sector formal, lo que no les asegura situarse por encima del umbral de la pobreza¹⁰.

Otra cuestión vinculada al empleo que tiene importantes efectos urbanos es la disminución del salario real de los trabajadores, la cual se dio particularmente en la década de los '80. En algunos países ha mejorado en esta década, aunque se trate de una situación muy heterogénea.

Se estima que los niveles salariales en 13 de los 17 países latinoamericanos considerados en 1997 eran inferiores a los de 1980, porque aunque hubo una recuperación salarial en algunos países, este proceso se interrumpió en 1996. Al mismo tiempo, los trabajadores informales suelen trabajar un mayor número de horas y perciben una remuneración media que alcanza a la mitad de la que perciben los obreros y empleados en establecimientos modernos (CEPAL, 1997: pp. I-15).

En consecuencia, el deterioro salarial tiene diferentes consecuencias: i) disminuye la capacidad de adquisición de bienes básicos de las familias, entre éstos los que demandan la educación, la salud, la cultura, ii) incrementa la demanda de bienes al sector público, al mismo tiempo que el gobierno tiende a disminuir el gasto social como parte de una política generalizada de reforma del estado, lo que a su vez provoca menor calidad por la reducción de personal calificado y el incremento de la demanda.

Estas situaciones obligan a la familia a buscar diferentes estrategias de supervivencia y a incorporar un mayor número de miembros al mercado de trabajo. Ello incide sobre los jóvenes cuya permanencia y dedicación en el sistema educativo disminuye, las mujeres que aceptan trabajos de muy baja productividad en condiciones de precariedad, y los niños que son expuestos a trabajar en las calles de la ciudad. El resultado es que numerosas familias están excluidas de acceder a bienes y servicios básicos. A ello se agrega que muy probablemente están excluidas de acceder a los mecanismos que organizan la vida social (ej. la justicia), es decir, que enfrentan situaciones de exclusión social .

La exclusión social

La noción de exclusión social aparece en Europa cuando se acepta que existe un desempleo de larga duración, que un número considerable de personas no tienen vivienda, que existen nuevas formas de pobreza, que el estado benefactor se reestructura ante la crisis fiscal, y que los sistemas de la seguridad social ceden paso a la solidaridad para atender la cuestión social.

Para Rosanvallon (1995) la cuestión social se desplazó: “se pasó de un análisis global del sistema (en términos de explotación, repartición, etc.) a un enfoque centrado en el segmento más vulnerable de la población”. “La lucha contra la exclusión polarizó toda la atención, movilizó las energías, ordenó la compasión” (1995: p. 83). El riesgo, para este autor, es hacer de la selectividad un principio filosófico que puede llevar a reducir el estado de providencia a un sistema de asistencia a los más pobres (versión de derecha de la ideología de la selectividad) o a restablecer la mitología de que los ricos pueden pagarlo todo (que sería la versión de la izquierda) (1995: p. 95).

Sin duda esta descripción podría utilizarse para describir la realidad latinoamericana, donde en lugar de selectividad se habla de focalización, criterio que ha permitido fundamentar una restringida responsabilidad gubernamental en la cuestión social.

En Europa se percibe una tendencia a disociar lo económico de lo social, y se considera que las sociedades son lo suficientemente ricas como para hacerse cargo de la exclusión. Pero ante las propuestas de asalariar la discapacidad y el

ingreso de subsistencia, Rosanvallon propone “*la inserción por el trabajo*”, la cual debe seguir siendo la piedra angular de toda lucha contra la exclusión. Es decir, para este autor el principal desafío que enfrenta la cuestión social continúa siendo el garantizar el derecho al trabajo.

En América Latina la situación es bastante diferente. La exclusión social no es un fenómeno de las últimas décadas: ha sido siempre la situación que han debido aceptar grandes mayorías, aunque pudo haberse amplificado a partir de la aplicación de políticas neoliberales. En el medio urbano, la marginalidad social sustentó en los ‘60 varios desarrollos teóricos sobre las causas y las dificultades de la sociedad latinoamericana para crear mecanismos efectivos de integración social. El derecho al trabajo, aunque reconocido en las leyes máximas de las repúblicas, nunca estuvo garantizado para el conjunto de la ciudadanía, y esto ha sido similar para otros bienes básicos.

La masividad y las variadas formas que asume la exclusión social son fenómenos muy conocidos por los sectores populares urbanos. Pero lo que interesa señalar es que, a diferencia de la noción de pobreza, la exclusión social alude en América Latina a un “fenómeno producido por la interacción de una pluralidad de procesos (o factores) elementales que afectan a los individuos y a los grupos humanos, impidiéndoles acceder a un nivel de calidad de vida decente, y/o participar plenamente, según sus propias capacidades, en los procesos de desarrollo” (Quinti, 1997: p. 74). Por ello, hablar de exclusión “adquiere sentido en el contexto de la globalización que segmenta y polariza el todo social, al incorporar a algunos sectores de la población en la economía, la cultura, la tecnología internacionalizada y excluir a grandes mayorías para acceder o ejercer una o todas estas dimensiones” (Idem).

Los campos que permiten operacionalizar el concepto de exclusión social son, entre otros: las dificultades de acceso al trabajo, al crédito, a los servicios sociales, a la instrucción; el analfabetismo; la pobreza; el aislamiento territorial; la discriminación por género; la discriminación política; la carencia de viviendas; la discriminación étnico-lingüística. Todos ellos son considerados “factores de riesgo social”.

Pero lo fundamental es que la pobreza extrema o el analfabetismo pueden por sí mismos ser tan graves que comporten ellos solos formas de exclusión: exclusión social directa (Quinti: 1997: p. 74).

Ante esto, cualquier política sectorial será sumamente débil si no se integra a una acción social gubernamental que enfrente no sólo la pobreza sino también la exclusión social. Y esto señala el amplio campo de actuación de las políticas sociales urbanas, puesto que desde las mismas pueden disminuirse algunos de los efectos más desfavorables de la pobreza y de la exclusión social.

Las dimensiones de la desigualdad

A la pobreza y exclusión se agregan las marcadas desigualdades sociales que caracterizan a la sociedad de los noventa, cuyos efectos son particularmente graves en las ciudades. Estas se advierten en la marcada segregación urbana e inequidad que prevalecen en el acceso a bienes y servicios sociales.

La situación social generada por la aplicación del modelo neoliberal ha llevado a que Fitoussi y Rosavallon (1997), refiriéndose al mundo desarrollado, hablen de una “nueva era de las desigualdades”, ya que por un lado persisten las llamadas desigualdades tradicionales o estructurales producto de la jerarquía de ingresos entre categorías sociales (obreros, ejecutivos, empleados, etc.), las cuales se ampliaron y se modificaron en relación con la percepción que tiene la sociedad de las mismas. Por el otro, aparecen nuevas desigualdades “que proceden de la recalificación de diferencias dentro de categorías a las que antes se juzgaban homogéneas”, es decir, son desigualdades “intracategoriales” (pp.73-4). La dimensión plural de la desigualdad, observada por estos autores en Francia, los lleva a confeccionar un “repertorio de desigualdades” que se fundan en: i) la desaparición del modelo clásico de trabajo asalariado, bajo el efecto de la desocupación masiva que no afecta a todos los individuos al mismo tiempo y no depende sólo de las capacidades individuales, sino de la forma como se relacionan estos con la coyuntura; ii) las mujeres que se han integrado a la economía pero aceptando numerosas diferencias con los hombres en materia salarial, de precarización del trabajo, y entre las que se advierten mayores índices de desempleo; iii) las desigualdades geográficas entre regiones de un país o áreas en una ciudad que expresan territorialmente las desigualdades sociales; iv) las prestaciones sociales que están condicionadas a los recursos del beneficiario potencial; v) las facilidades u obstáculos para acceder al sistema financiero; vi) la situación diferencial que se advierte en la vida cotidiana frente a la salud, la vivienda, a los equipamientos públicos, al transporte.

Todos estos procesos, que suelen ser acumulativos, estructuran representaciones contrastantes de la sociedad y de su territorio. Justamente, disminuir las desigualdades mencionadas en último término debe ser uno de los objetivos explícitos de las políticas sociales urbanas.

Puede decirse que la desigualdad social ha sido un componente constitutivo de la sociedad y la ciudad latinoamericana, pero la misma se ha incrementado tanto, que se estima que en la actualidad es mayor a la imperante en los años ‘60 o principios de los ‘70 (CEPAL, 1996: p. 34). Pero, ¿cuáles son los principales tipos de desigualdad que existen?

En primer lugar debe mencionarse que en nuestros países persisten grandes desigualdades en el acceso a bienes y servicios entre el medio rural y urbano, ya que es en las ciudades donde, a pesar de todo, los trabajadores pueden acceder a

éstos con mayor facilidad¹¹. Frente a ello, la Red sobre Políticas Sociales Urbanas propone acertadamente una política social integradora.

Por otra parte, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, las desigualdades del ingreso fuertemente arraigadas obedecen a marcadas diferencias en el nivel de educación y a la segmentación de los mercados de trabajo y de crédito, así como a profundas desigualdades en el acceso a la tierra (CEPAL, 1996: p. 34).

Pero la principal desigualdad sigue siendo de tipo estructural y corresponde a las diferencias de ingreso entre los trabajadores, las cuales tienden a incrementarse notablemente entre categorías laborales. Se estima que “la distancia entre los ingresos de profesionales y técnicos y los de los sectores de baja productividad aumentó entre un 40 y un 60%, entre 1990 y 1994. La manutención o aumento de la dispersión de los ingresos laborales, como reflejo de las marcadas diferencias de productividad entre empresas y sectores, es un factor importante para comprender la rigidez en el ingreso que ha acompañado al crecimiento económico reciente...” (CEPAL, 1997: pp. I.15-16).

La mayor desigualdad se observa en Honduras y Perú y la menor en Uruguay y Barbados, y se llega a caracterizar a la región por el “exceso de desigualdad” que presenta, ya que 15 de 17 países poseen niveles mayores de desigualdad a lo esperado, de acuerdo con su nivel de desarrollo.

Las grandes ciudades de Brasil, México, Perú, Colombia y Argentina expresan espacialmente y con mayor crudeza la marcada desigualdad que existe en la sociedad. Un estudio realizado en Sao Paulo en 1993 ponía en evidencia la existencia de desigualdades extremas entre los cuatro grupos en los que se repartió la población estudiada. Así, la tasa de desempleo de los más pobres era casi cinco veces más alta que la de los más acomodados, y en el grupo de los más pobres un 39% de las familias estaba por debajo del nivel de pobreza, dependiendo en un 30% de los ingresos del trabajo de los niños. La tasa de analfabetismo era 7 veces más alta en el grupo de mejores ingresos. Más de la mitad de los ‘cabeza de familia’ no había terminado la enseñanza primaria, y un 87% de los miembros de la familia mayores de 7 años no habían cursado o terminado la enseñanza secundaria. En cuanto a la vivienda, más de un 37% de las familias de Sao Paulo vivía en condiciones por debajo de los estándares habitacionales, mientras que el 13 % lo hacía en condiciones “muy satisfactorias”. En conjunto, un 11.3 por ciento de las familias del área metropolitana se encontraba en condición de miseria extrema, con ingresos de tan sólo un 26% de la media familiar. Numerosos niños vivían frecuentemente en chabolas (ilegalmente en un 15%), con mayor proporción de negros o mulatos (un 42% de las familias en estado de miseria), y mayor incidencia de inmigración reciente a São Paulo. Según ese estudio, el alto dinamismo económico de São Paulo en los últimos años ha dado como resultado una desigualdad social creciente para sus habitantes (Borja y Castells, 1997: p. 73)¹².

De igual forma, las desigualdades se expresan en el origen étnico. Los indígenas en Lima, La Paz o Ciudad de México deben superar diferentes obstáculos para hacer efectivos los principios de igualdad y de igualdad de oportunidades en el acceso a bienes y servicios básicos consagrados en las leyes.

Juan Luis Londoño afirma que “el factor aislado más importante que contribuye a la persistencia de la desigualdad y al aumento de la pobreza ha sido la falta de educación adecuada para las nuevas generaciones. Por cierto, se han combinado varios factores – el crecimiento económico y la transformación estructural de la economía, la convergencia del ingreso per cápita regional y las decrecientes tasas de rentabilidad de la educación- para disminuir la desigualdad de la región. Sin embargo, la lenta expansión de la formación del capital humano ha neutralizado dichos factores y la región muestra un nivel estadísticamente estacionario de gran desigualdad. El trabajador latinoamericano medio tiene dos años menos de instrucción que lo que podría esperarse según el nivel de desarrollo económico de la región” (1996: p. 1).

Frente a esto, Coraggio sugiere ponderar este factor al afirmar que: “Se suele mencionar a la educación como una política social principal, en tanto haría más equitativa la distribución del capital humano (conocimientos, capacidades, destrezas, etc.) con el que las personas competirán por los puestos de trabajo disponibles. Así por el lado de la oferta de trabajo, la principal vía de acción resultante consiste en intervenciones en el terreno de la capacitación (reciclaje) y educación (habilidades básicas para la flexibilización), en lo posible asociada a demandantes concretos, o en programas de apoyo para facilitar las adecuaciones en las tasas de participación femenina (centros infantiles). En todo caso, ésta es claramente una política sectorial y, por lo tanto, ineficaz e ineficiente, pues la educación por sí sola no contribuye a mejorar la condición competitiva de los trabajadores en su conjunto frente al capital” (1998 [c]: p. 5).

Un claro ejemplo de cómo se superponen las dimensiones de la desigualdad en relación de género y de acceso a la educación lo ofrece la ciudad de México. En el territorio del Distrito Federal, en 1990, el 73% de los analfabetos eran mujeres y por cada 100 hombres sin primaria completa había 120 mujeres (Ziccardi, 1998). Frente a esto, el nuevo gobierno de la ciudad ha puesto en marcha políticas sociales donde se introduce una perspectiva de género explícita, de manera de actuar sobre esta dimensión de la desigualdad social para modificarla (Idem).

Pero lo importante es enfatizar la complejidad que encierra cualquier política social que intente atacar la desigualdad, puesto que debe partir de principios de integralidad, de una nueva e innovadora institucionalidad, y de relaciones entre lo público y lo privado cualitativamente diferentes.

Los problemas de la ciudad actual

La urbanización de la pobreza en América Latina

En las sociedades latinoamericanas la pobreza es hoy la principal cuestión social, tanto en el medio rural como en las ciudades. A diferencia de épocas anteriores en las que la pobreza se localizaba predominantemente en el campo, en las últimas décadas ha crecido notablemente en el medio urbano. Esto está vinculado al mayor crecimiento de la población urbana en relación con la rural, y a la incapacidad del sistema productivo para ampliar las opciones de empleo estable y bien remunerado, lo cual genera tanto desempleo como las diferentes modalidades de empleo precario e informal que ya se han expuesto.

En las ciudades latinoamericanas, algunas décadas atrás la pobreza se localizaba espacialmente en enclaves urbanos: formas precarias y deterioradas de habitación colectiva denominadas de manera diferente en los países de la región (conventillos, cortijos, inquilinatos, bodeville) y asentamientos populares auto-construidos (favelas, villas miseria, colonias populares, campamentos), las cuales compartían, no obstante sus diferencias, rasgos comunes. Estas formas de habitación popular eran expresiones espaciales de la llamada marginalidad, categoría creada en la época para diferenciar a estos sectores sociales del tradicional ejército industrial de reserva, puesto que esta masa marginal independientemente de sus atributos y capacidades, era un excedente de la fuerza de trabajo que no lograba insertarse en el sistema productivo. Dado que su presencia en el medio urbano encerraba cierto grado de conflictividad social, espacial y política, esta población pasó a ser disputada por fuerzas políticas que enarbolaban proyectos de defensa y reivindicación de los intereses populares, en el sentido más amplio del término.

Los llamados movimientos sociales urbanos que tenían en su base este tipo de reivindicaciones pasaron a ser interlocutores de las políticas urbanas y objeto de interés del análisis social. Pero la represión política y los gobiernos militares y/o autoritarios que se implantaron en América Latina en los años '70 tendieron a su desintegración. A pesar de ello, los mismos fueron un embrión político importante cuando se reestructuraron los sistemas políticos y se dio una apertura democrática, ya que fueron proveedores de líderes políticos y de experiencias de organización social.

La cuestión social fue caracterizada entonces como “una cuestión de policía”, y lo fue por varias décadas. Recién a mediados de los ochenta el retorno gradual a la democracia en los países latinoamericanos, particularmente del cono sur, llevó a que las políticas sociales volvieran a ocupar un lugar en la agenda gubernamental, pero muy diferente al de décadas anteriores. Despojadas la mayoría de ellas (salvo la educación) de sus pretensiones universalizantes, las mismas se orientaron a compensar, por la vía de la focalización, los altos costos que impli-

caron los ajustes de las economías. Ello supuso la reestructuración (privatización) de la seguridad social y la descentralización de los recursos y las competencias relacionadas con la cuestión social desde el gobierno central hacia los locales.

La pregunta es cómo y con qué criterios se seleccionan los más pobres entre los pobres ante un aumento generalizado de la pobreza. Así, si se compara con los niveles de 1980, sólo cuatro países tienen un nivel menor de pobreza (Brasil, Chile, Panamá y Uruguay), en tanto otros cuatro registran mayores niveles que hace 16 años (Argentina, México, Venezuela, y Honduras). Por ello, el número de pobres de la región sumando pobres e indigentes alcanzaba en 1994, según CEPAL, un total de 209,3 millones, de los cuales 135 millones de pobres¹³ viven en zonas urbanas (CEPAL, 1997: p. I-31).

En América Latina, entre 1980 y 1990, el número de pobres que viven en áreas urbanas, es más del doble. En el último quinquenio se incrementó en alrededor de un 10% más, y un ritmo similar tuvo el crecimiento del número de indigentes. También es importante considerar al formular políticas sociales urbanas que la población indigente, que creció en 6,4 millones entre 1990 y 1994, se concentró casi exclusivamente en el medio urbano (CEPAL, 1997: pp. I-30-31). Por ello, esta urbanización de la pobreza es una de las características más importantes de este fenómeno en América Latina en los últimos decenios.

Vale la pena concluir este apartado considerando que “el 1,8% del crecimiento económico de la región y el rápido traslado de la fuerza de trabajo a las ciudades ha producido una disminución de la incidencia de la pobreza en América Latina, pero no ha reducido el número absoluto de pobres. Hoy en día, el número absoluto de pobres es del doble de lo que era 40 años atrás” (Londoño, 1996: p. 8). Por ello es claro que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza. Deben revisarse el modelo y las políticas económicas adoptadas para que las políticas sociales urbanas representen el papel que les corresponde, que, como ya se dijo, es el de asegurar la equidad y la promoción de los derechos básicos de la ciudadanía.

La segmentación social y la segregación urbana

Una de las particularidades que poseen las ciudades de los '90 son las contrastantes condiciones de vida que ofrecen a sus habitantes. Las ciudades se caracterizan hoy por ser divididas, fragmentadas, segmentadas, situación que suele atribuirse en el caso de las ciudades de los países desarrollados a la adopción de los modelos económicos neoliberales en materia de política económica, y a la reestructuración de las políticas sociales que desencadenó la crisis del estado de bienestar (Fainstein *et. al.* 1992: Jacobs, 1992).

Sin embargo, éstos han sido los rasgos de las ciudades latinoamericanas desde su propia conformación, que ciertamente se han profundizado por la dinámica de una economía urbana que posee un segmento integrado a la economía internacional, otro que se opera en el mercado interno, y un tercero comprendido por una amplia variedad de actividades que forman parte del sector informal.

Por ello se han desarrollado espacios urbanos de riqueza y opulencia, verdaderos enclaves de riqueza, y han proliferado los mega-centros comerciales que ofrecen productos suntuarios, así como Mc Donald's y restaurantes que son cadenas internacionales, los cuales contribuyen a homogeneizar el paisaje urbano de estas zonas, imprimiéndoles los rasgos que poseen todas las grandes ciudades del mundo actualmente. Pero confrontando con esa modernidad, las ciudades en este fin de siglo muestran un agravamiento de la segregación urbana. Hace treinta años atrás, las grandes ciudades se expandían a través de asentamientos populares auto-construidos que albergaban la masiva migración rural. Estos fueron producto de la construcción precaria de viviendas y de un lento y desgastante proceso de lucha y organización para obtener los servicios básicos. Los regímenes militares impusieron políticas urbanas de "erradicación" de la pobreza, y los más ambiciosos programas para eliminar la pobreza en el medio urbano de la época se pusieron en marcha en ciudades como Buenos Aires y Río de Janeiro (Ziccardi, 1983). Las dictaduras de la década siguiente finalmente expulsaron a un considerable número de habitantes de estos barrios populares hacia la periferia lejana. Hoy, Buenos Aires es una ciudad en la cual, por lo menos en el perímetro de su Capital Federal, es difícil para un observador externo percibir dónde se localiza la pobreza. En los morros de Río de Janeiro, en cambio, la pobreza de la favela carioca es inocultable.

En países donde el pacto político se basó en la inclusión de los sectores populares, estos asentamientos populares fueron tolerados y/o promovidos, como es el caso de México. Pero el fracaso de la mayoría de estas experiencias autoritarias contribuyó también a proponer políticas de mejoramiento y dotación de servicios básicos basadas en que los pobladores aportaran mano de obra gratuita, lo cual contó en algunos casos con el apoyo de los organismos internacionales (ej.: las ciudades de Colombia o Perú).

Sin embargo, estos barrios no están integrados ni social ni territorialmente de manera plena a la estructura urbana de la ciudad central. Además crecieron en el número de habitantes y por tanto en sus índices de hacinamiento, aunque sus luchas lograron la introducción de los servicios más elementales (agua, drenaje, transporte público). Su presencia contrasta cada vez más con la ciudad de la globalización, la de los corredores del capital financiero y comercial que son extremadamente parecidos en cualquier gran ciudad del mundo.

Así, parece ser claro que los sectores populares son los que más apoyo requieren y a la vez los que necesitan dedicar más tiempo a actividades económi-

cas que garanticen su supervivencia y la de su familia. Y, sin embargo, es a ellos a los que se les exige que contribuyan con su trabajo y que participen social y políticamente. Mientras que las capas medias y altas de la población ejercen sus derechos ciudadanos y el gobierno se encarga de introducir y mantener en sus colonias la infraestructura (calles, instalaciones de agua potable y drenaje) y los equipamientos (escuelas, centros de salud), las clases populares, para tener acceso a los mismos, deben aportar trabajo comunitario aun cuando sus viviendas estén regularizadas y paguen impuestos (ej. predial) y derechos por servicios (agua). Más allá del valor social que pueda darse al trabajo comunitario, éste es uno de los procesos en los que se advierte más claramente la inequitativa distribución de bienes y servicios urbanos que prevalece en nuestras ciudades.

Además de este tipo masivo de asentamiento popular, las ciudades latinoamericanas conservan en sus zonas centrales viviendas en renta, las que representan una alternativa de habitación popular cada vez menos importante ya que presentan severos niveles de deterioro. Las mismas son otra forma de segregación urbana, y sus habitantes han protagonizado importantes luchas, como fue el caso del movimiento de damnificados por los sismos de 1985 en la ciudad de México¹⁴.

La inequidad en el acceso a los servicios y equipamientos urbanos

Ahora bien, las ciudades latinoamericanas, de acuerdo a su escala y al grado de desarrollo del país, se han caracterizado por ofrecer excelentes condiciones de vida para los sectores de más altos ingresos, niveles aceptables de confort para las capas medias, y situaciones de precariedad, deterioro y miseria para grandes contingentes que forman parte de los sectores populares. Hoy, precisamente, esta diferenciación se ha acrecentado y el espacio expresa la polarización social que existe en estos países y en sus ciudades, lo cual contribuye a generar un clima propicio para el desarrollo de la inseguridad y la delincuencia hasta niveles nunca antes alcanzados.

Lo limitado de las remuneraciones de las familias trabajadoras impide que ellos mismos puedan disponer de recursos para invertir en sus viviendas y en sus equipamientos. Es decir, el masivo proceso de autoconstrucción del hábitat popular que protagonizaron las clases populares en décadas anteriores encuentra severas restricciones económicas para desarrollarse, a la vez que existe un mayor control de parte de las autoridades para impedir que se creen nuevos asentamientos, lo que hace que se incremente el hacinamiento en los existentes.

Lo limitado del presupuesto de los gobiernos locales, en gran medida destinado a gastos de administración de la ciudad consolidada, impide la formulación de políticas tendientes a construir obras públicas básicas, a lo que se agrega en algunos casos la imposibilidad de hacerlo por lo inapropiado del terreno en donde se han localizado originalmente estos barrios populares.

Se puede afirmar que uno de los rasgos más distintivos de las ciudades latinoamericanas, a diferencia de las europeas, es el grave déficit de servicios y equipamientos básicos que presentan los barrios populares, los cuales son en algunos casos verdaderas ciudades de pobres en el interior de la gran ciudad. Esto es una clara expresión espacial de una ciudadanía restringida.

Sin duda, en las ciudades capitales, las cuales muchas veces son ciudades primadas (Buenos Aires, Montevideo, Santiago), los ciudadanos pueden acceder a niveles adecuados de servicios colectivos básicos en materia de educación, salud, recreación. Sin embargo, en relación con los servicios habitacionales (agua, drenaje, luz, calles, etc.) es donde se advierten graves carencias. También es común que los barrios populares se localicen en la periferia y que el transporte colectivo sea deficitario, costoso, e implique la pérdida de muchas horas de traslado.

Así, una política social urbana que pretenda modificar esta situación debe partir de evaluar con precisión: 1) la magnitud y las características de los bienes urbanos colectivos básicos que posee cada ciudad, 2) la capacidad económica y los recursos humanos con los que cuenta la población para mejorar su propio hábitat, 3) la capacidad organizativa de la ciudadanía, y 4) las modalidades que asumen las relaciones intergubernamentales entre el nivel central y el nivel local encargadas de atender la cuestión social y urbana.

La inseguridad y violencia urbana

La violencia e inseguridad que prevalecen en todas las ciudades del mundo son un efecto de estos contrastes sociales y territoriales y de las marcadas desigualdades existentes. Sin embargo, lo particular de América Latina es que esto no puede relacionarse exclusivamente con la incapacidad de controlar el delito por parte de los cuerpos policiales, lo cual existe, sino también con las políticas sociales urbanas que deben articularse entre sí para transformar la grave situación social que lo promueve. En un contexto caracterizado por elevados índices de pobreza, desigualdad social y falta de justicia (Neira, 1996), están dadas las condiciones para que la delincuencia prolifere. Y es evidente que se ha incrementado en la última década a niveles francamente alarmantes, como es el caso de la ciudad de México o São Paulo, Río de Janeiro o Cali y Bogotá, donde se registran altísimos índices de delitos de venta y consumo de drogas.

Se estima que en América Latina, entre 1980 y 1991, la tasa de homicidios subió de 12.8 a 21.4 por 100 mil habitantes. Ese aumento se dio prácticamente en todos los países y sub-regiones, y las ciudades son el principal escenario. Por ejemplo, Cali, que es uno de los centros mundiales del tráfico ilegal de cocaína, registró un brusco aumento de la tasa de homicidios, que pasaron de 23 por 100 mil habitantes en 1983, a más de 100 por 100 mil habitantes a comienzos de 1990. Aunque muchos de los homicidios podrían atribuirse directamente al tráfi-

co de drogas, gran parte parecía ser resultado de la propagación de una cultura de violencia. En 1992 se impulsó un Programa para el Fomento de la Seguridad y de la Paz, “partiendo del principio de que la prevención debía prevalecer sobre la represión, y tras un análisis exhaustivo de las pautas de la criminalidad, el programa se puso en acción para combatir la delincuencia en diferentes frentes. En 1995, después de siete años consecutivos de aumento (hasta llegar a un máximo de 120 homicidios por 100 mil habitantes), la tasa de homicidios de Cali finalmente comenzó a disminuir” (Banco Mundial, 1997; Cit. Castells y Borja, 1997: pp. 17 y 20).

Pero estos ejemplos puntuales están lejos de generalizarse, y mientras tanto la ciudadanía se ve cotidianamente amenazada, debiendo replegarse cada vez más en su individualidad, y perdiendo la convivencia urbana en el barrio y en la ciudad el valor que encerraba en los procesos de la socialización e integración social. Por su parte, los gobiernos nacional y local, en lugar de destinar mayores recursos a las políticas sociales, deben destinarlos a la seguridad pública, que se transforma en la primera y principal demanda de la ciudadanía.

La vulnerabilidad social y espacial

Ha quedado demostrado que la magnitud de la pobreza en algunos países latinoamericanos es tal, que el crecimiento económico y la inversión sostenidos durante varias décadas no alcanzarían para revertir la situación de privación y vulnerabilidad en que se encuentran ciertos grupos sociales. Por ello, los gobiernos difícilmente podrán disminuir su presencia en relación con la atención de la cuestión social y/o traspasar cada vez más las responsabilidades a la sociedad.

El discurso gubernamental debe ajustarse a las restricciones que presenta el gasto social. Por ello, ante la magnitud de las demandas apela a una noción de vulnerabilidad que le permite ajustar aun más los criterios de focalización que orientan las políticas sociales de atención a la pobreza. Es algo así como la focalización de la focalización, elegir los más pobres entre los pobres para atenderlos prioritariamente.

Rosalía Cortés (1996) propone un concepto bastante amplio de vulnerabilidad social que dice: “Diferentes grupos y sectores de la sociedad están sometidos a carencias y procesos dinámicos de inhabilitación que los colocan en situaciones que atentan contra la capacidad de resolver los problemas que plantea la subsistencia y el logro social de una calidad de vida satisfactoria. En lo fundamental, éstas dependen de la existencia y de la posibilidad de acceder a fuentes y derechos básicos de bienestar, trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración e identidad ética y cultural” (Cit. Coraggio, 1998: p. 7).

La vulnerabilidad social refiere entonces a aquellos grupos que en la sociedad están más expuestos a privaciones: las mujeres, los niños, los ancianos, los indígenas, que se identifican como grupos vulnerables a los que hay que atender prioritariamente. Tal es el caso de personas que en razón de su edad, el ciclo económico u otras circunstancias, quedan marginadas de la economía salarial en algún momento de su vida, y para quienes se diseñan programas de apoyo económico y de asistencia social.

Además, se considera que existen activos materiales que reducen la vulnerabilidad y la inseguridad (como la vivienda), activos sociales (relaciones con otras personas de confianza), activos políticos (alianzas), ambientales (recursos naturales) y de infraestructura (carreteras, transporte). Estas posiciones son asumidas por varios gobiernos, entre ellos el de la ciudad de México, el cual actualmente está desarrollando políticas sociales que identifican a grupos de alta vulnerabilidad que se incluyen en un esquema asistencialista y compensatorio: los llamados niños de la calle, las víctimas de la violencia intra-familiar, la población con adicciones, las víctimas del VIH-SIDA, los sexoservidores (as), los indigentes, y los familiares de población reclusa.

Pero debe resaltarse la vulnerabilidad que ha quedado al descubierto dramáticamente en varias ciudades latinoamericanas ante los desastres naturales. En Centroamérica, México y Argentina, los huracanes, inundaciones y sismos afectaron principalmente a la población más pobre. En los últimos años se vivieron tragedias. Es difícil adjudicar, como se pretende hacerlo, que es la ausencia de una cultura ante los desastres naturales lo que ocasiona esta situación. Las muertes y la devastación de zonas enteras son producto de la pobreza en la que viven sus habitantes, así como de la falta de inversión pública en la creación de infraestructuras adecuadas.

La ciudad multicultural

Investigaciones recientes del campo de la antropología urbana han aportado mayores conocimientos sobre el uso del espacio urbano por sociedades cada vez más complejas, en las que se advierte una fuerte presencia de los diversos componentes de origen étnico y cultural. Etnicidad y raza deben ser incluidas cuando se analizan las desigualdades sociales existentes, ya que son atributos que conllevan a la exclusión.

En las ciudades europeas, la fuerza de trabajo de origen no europeo (dos tercios de los extranjeros en Francia y tres cuartas partes en Alemania y Holanda) sufre discriminación y xenofobia. En sus barrios, que poseen las características de los típicos ghettos, sus habitantes sobreviven gracias a la protección colectiva, la ayuda mutua y la afirmación de su identidad de origen.

Borja y Castells ofrecen una documentada descripción de esta situación al decir: “parece haberse establecido la tendencia a la segregación de las minorías étnicas en todas las ciudades y, en particular, en las ciudades del mundo más desarrollado. Así, conforme las sociedades europeas reciben nuevos grupos de inmigrantes y ven crecer sus minorías étnicas a partir de los grupos establecidos en las tres últimas décadas, se acentúa el patrón de segregación étnica urbana. Según el Consejo de Europa (1993) en el Reino Unido, aunque Londres sólo representa 4,7% de la población, concentra el 42% de la población de las minorías étnicas. Dichas minorías, concentradas particularmente en algunos distritos, se caracterizan por un menor nivel de educación, mayor tasa de paro y una tasa de actividad económica de tan sólo 58%, comparada con el 80% de los blancos (Jones, 1993). En el distrito londinense de Wandsworth, con unos 260.000 habitantes, se hablan unas 150 lenguas diferentes: a esa diversidad étnico-cultural se une el dudoso privilegio de ser uno de los distritos ingleses con más alto índice de carencias sociales. En Goteborg (Suecia), el 16% de la población es de origen extranjero y tiene concentrada su residencia en el nordeste de la ciudad y en las islas de Hisingen. Zúrich, que ha visto aumentar su población de extranjeros (sobre todo turcos y yugoslavos) del 18% en 1980 al 25% en 1990, concentra un 44% de esta población en las zonas industriales de la periferia urbana. En Holanda, los extranjeros son tan sólo un 5% de la población total, pero en Amsterdam, Rotterdam, La Haya y Utrecht dicha proporción oscila entre el 15% y el 20%, y en los barrios antiguos de dichas ciudades sube hasta el 50%. En Bélgica la proporción de extranjeros es del 9%, pero en la ciudad de Anderlecht alcanza el 26% y en el barrio de La Rosee, el más deteriorado, los extranjeros representan 76% de sus 2.300 habitantes” (1997: pp. 25-126).

Por ello estos autores advierten sobre el peligro de que las ciudades europeas estén siguiendo, en buena medida, el camino de segregación urbana de las minorías étnicas característico de las metrópolis norteamericanas, aunque la forma espacial de la segregación urbana es diversa en Europa. Como sostienen Borja y Castells (1997), la ciudad segregada es la ciudad de la ruptura de la solidaridad social y, eventualmente, del imperio de la violencia urbana.

En las ciudades latinoamericanas la situación es bastante diferente, ya que no se trata de población extranjera, la que es discriminada y segregada, sino que son ciudadanos nacidos en éstas.

Alba Zaluar (1994), refiriéndose a Brasil, afirma que los mulatos ocupan los niveles más bajos de la escala social, pero la segregación social y urbana es menor que en las ciudades europeas o estadounidenses aunque habiten favelas. La razón es que ese país recibió oleadas migratorias que supusieron diferentes razas y religiones pero, al contrario de lo que ocurre en otros multirraciales y étnicos, nunca hubo guerras religiosas de larga duración y sólo se puede citar el movimiento milenarista del siglo pasado.

Lo que puede decirse de las ciudades brasileñas es que, aunque exista discriminación racial, ésta no es fácilmente perceptible. Lo que se puede visualizar rápidamente, al igual que en otras ciudades latinoamericanas, es que los atributos étnicos y raciales tienden a coincidir con la pobreza y la segregación urbana en las periferias precarias y deterioradas.

La cuestión social y los actores urbanos

La construcción de ciudadanía (Ziccardi, 1998: Cap. I).

Ciudad y ciudadanía son vocablos que no suelen asociarse a pesar de su raíz común. Pero sin duda, la ciudad es el espacio donde se afincaron y se expandieron a lo largo de la historia los derechos ciudadanos. En el Congreso Europeo de Bienestar Social (1991) se afirmó que “La ciudadanía europea se construye lógicamente en las ciudades, puntos de encuentro, de innovación, de difusión y de integración. Europa vive y se expresa por medio de sus ciudades” (Manifiesto, 1989: p. 15). Y en esa misma reunión Jordi Borja concluía: “... apostar por la ciudad significa también jugar por la integración de sus ciudadanos en ella, por un marco de derechos sociales y políticos y de valores de solidaridad y de apertura, que permitan a la urbe cumplir con su vocación ideal de progreso y tolerancia para todos. Por todo ello es hoy de gran actualidad la política social urbana a escala europea” (1991: p. 21).

Sin duda la integración supone extender los derechos ciudadanos a los migrantes, así como impulsar políticas sociales urbanas que enfrenten las tendencias a la dualización y a la exclusión social, lo cual entra en contradicción con el achicamiento en funciones y recursos del estado de bienestar.

Las tres dimensiones de la ciudadanía que identificó históricamente T.H. Marshall en los años '50 están materializadas en las condiciones de vida que ofrecen las ciudades europeas a la mayoría de sus habitantes. La *ciudadanía civil* asociada a derechos propios de la libertad individual (igualdad ante la ley, libertad de palabra, de pensamiento, de religión, de propiedad física); la *ciudadanía política* que se sustenta en los principios de la democracia liberal del derecho a la participación de ser elector y ser elegido, al sufragio universal; y la *ciudadanía social* que refiere a los derechos a la salud, a la educación, la vivienda, a la seguridad social, sobre los que se constituyó y expandió el estado de bienestar en los países del mundo occidental, sobre la base de adoptar en la posguerra los principios de universalidad.

En América Latina la situación es sustancialmente diferente puesto que la construcción de la ciudadanía, en una o varias de estas dimensiones, es un proceso en marcha de acuerdo con su historia particular. Hubo países donde se alcanzaron estos objetivos en mayor grado, como fue la Argentina de los años '40, pe-

ro siempre se logró mejor nivel de vida en las ciudades que en el medio rural, en la ciudad “primada” y/o en unas pocas ciudades.

La crisis del modelo del estado de bienestar, nunca plenamente desarrollado, puso en cuestión la misma concepción de ciudadanía que subyacía en su constitución, la determinación de las prestaciones sociales cubiertas por los seguros, y la presencia de los sindicatos en su administración y gestión. Y frente a ello aún no existen nuevos modelos de bienestar a partir de los cuales abordar la cuestión social.

En Europa, dados los cambios demográficos a los que ya se hizo referencia, se considera que hoy “el reto de las políticas sociales en las grandes ciudades es dar el salto de los derechos individuales a los derechos colectivos, en un proceso de modernización social, de lucha contra la exclusión, que integre a los habitantes, las asociaciones, los trabajos y profesionales de los diferentes servicios municipales y del Estado, y que se despliegue su actividad en un frente amplio: el hábitat, la formación, la inserción social, el desarrollo cultural, la comunicación y la recuperación económica” (Fernández, 1991: pp. 57).

Esta reconstitución de la ciudadanía sólo es posible en el ámbito de las ciudades.

Como se ha expresado, la ciudadanía no puede sustraerse a la dimensión espacial que encierra la política. “La familiaridad es el ámbito de la democracia y la ausencia de ésta puede atribuirse entre otras cosas a la extensión de la comunidad y la centralización política que va desmembrando el poder ciudadano” (Silva Herzog, 1996). Precisamente en esto radicaba la profecía de Alexis de Tocqueville (1978) de que el gobierno local era la mejor escuela de la democracia, porque supone que a través de la participación en los asuntos locales, el ciudadano comprende prácticamente sus derechos y responsabilidades, se familiariza con las reglas del juego democrático, y cultiva en sí el respeto por las instituciones.

Por ello, es en el ámbito local donde el ejercicio de la ciudadanía tiene mayores posibilidades de ser efectivo. Es en el barrio, la colonia, los municipios que forman parte de la ciudad, donde los individuos acceden, en condiciones diferenciales, a bienes y servicios que conforman la dimensión social de la ciudadanía, que definen la calidad de vida que ofrece la ciudad.

En América Latina en general, la limitada institucionalización de la participación ciudadana¹⁵, o su subordinación a las formas de representación corporativas, han generado un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en los procesos de toma de decisiones, los cuales son indicadores de la baja calidad de la democracia. La creación de una forma de gobierno que ha sido caracterizada como estatal corporativa se correspondió con una “ciudadanía segmentada” (Draibe, 1993) que diferenció a: 1) aquellos que podían acceder a los bienes urbanos por la vía del mercado (vivienda) y pagar contribuciones por los

servicios públicos suministrados por el gobierno local (recolección de basura, suministro de agua potable, etc.) por contar con un ingreso adecuado; 2) los que poseían la condición de trabajadores asalariados y fueron incorporados a la acción de instituciones gubernamentales (ej.: los organismos de vivienda para los asalariados); 3) una gran mayoría que debió resolver de manera precaria y paupérrima el vivir en la periferia, soportando todo tipo de carencias en relación con el acceso a los bienes urbanos más elementales.

Los ciudadanos y las organizaciones sociales que demandan aún la atención de sus necesidades urbanas básicas dedican grandes esfuerzos y tiempo para identificar a los interlocutores gubernamentales con capacidad e interés en resolver sus demandas. La complejidad y la ineficiencia burocráticas, así como la falta de información respecto a los criterios de asignación de recursos y/o definición de prioridades en las instituciones del aparato gubernamental para tratar asuntos de interés público, son indicadores de la debilidad de las democracias latinoamericanas y de los obstáculos que existen para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos sociales (algunos de los cuales están consagrados en las respectivas constituciones). A esta situación debe atribuirse, en parte, el que durante décadas la forma de relación de los movimientos urbanos autónomos y las instituciones del estado fuese de enfrentamiento y lucha, y que sólo recientemente la apertura democrática favorezca la aparición de una cultura de la negociación entre las partes, que permita buscar soluciones a los graves problemas que presentan estas metrópolis.

Pero existen expectativas y experiencias innovadoras que demuestran la aportación de diferentes formas de participación ciudadana que se han incorporado en los procesos de democratización de los aparatos o instituciones del estado, lo cual permite hacer del espacio de lo estatal un espacio público. Estas formas de participación, sustancialmente diferentes a la participación corporativa que existió durante muchas décadas, sientan nuevas bases para consolidar una gobernabilidad democrática.

Sin duda, los gobiernos de las ciudades deben crear las condiciones para que existan espacios de participación ciudadana e instrumentos que permitan efectivizarla. Suelen existir formas institucionalizadas de participación ciudadana reconocidas por las legislaciones locales. Sin embargo, su eficacia es muy limitada si prevalecen en los hechos formas de gobierno burocráticas y autoritarias que excluyen o subordinan la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Así, es posible identificar en las ciudades distintos instrumentos -audiencias públicas, referéndum, plebiscito, iniciativa popular-, algunos de los cuales jamás han sido activados aun cuando existan en los respectivos cuerpos legislativos (Ziccardi, 1996).

Durante varias décadas la responsabilidad sobre las políticas urbanas se restringió al ámbito de lo estatal, y diferentes actores trataban de incidir por vías formales e informales para que sus intereses fueran tomados en cuenta. Los procesos de democratización política y de reforma del estado, los cambios en las fronteras entre lo público y lo privado, y sobre todo las crecientes demandas de la ciudadanía, obligan a construir un nuevo escenario para el diseño y la aplicación de las políticas sociales y urbanas. Actualmente no basta asignar recursos apelando a criterios de racionalidad técnica para mejorar la calidad de vida de nuestras ciudades, sino que es necesario generar posibilidades reales de participación ciudadana en la esfera de lo público.

Nuestras ciudades se caracterizan por la marcada desigualdad que existe para que la población acceda a bienes y servicios básicos. La segmentación social y la segregación urbana, que en los países desarrollados suelen atribuirse a la aplicación de modelos económicos neoliberales, han sido en nuestras ciudades rasgos constitutivos de las mismas.

Se afirma, con razón, que ha habido un paulatino mejoramiento en los niveles de dotación de infraestructura básica, en el acceso y la calidad de las viviendas, en la provisión de equipamiento urbano. Pero es mucho lo que resta por hacer para que habitemos espacios en los que prevalezcan condiciones materiales y ambientales dignas para el conjunto de la ciudadanía.

La participación ciudadana, a diferencia de otras formas de participación, refiere específicamente a que los habitantes de las ciudades intervengan en las actividades públicas representando intereses particulares (no individuales). Pero para que esta participación sea efectiva, deben generarse compromisos y condiciones institucionales, y existir el convencimiento de que la deliberación pública, la interacción social, la aceptación y el respeto por el pluralismo ideológico, son valores y prácticas positivos y esenciales para vivir en democracia, que pueden y deben ejercerse en primer término en el cotidiano y en el espacio local, donde se da la mayor proximidad entre autoridades y ciudadanos.

La ciudad es, en gran medida, un patrimonio colectivo. Su construcción y conservación requiere del saber de los técnicos, de inversión pública y privada, de gobiernos locales legítimamente constituidos, de funcionarios públicos que actúen con honestidad, de la acción de organizaciones sociales y de ONGs que han demostrado su capacidad para transformar y mejorar las condiciones de vida de los sectores populares. Las formas de participación ciudadana debe contemplar necesariamente esta complejidad social para garantizar su eficacia.

Hoy se advierte una recuperación de la identidad de ‘ciudadano’, y en algunas ciudades una mayor presencia de estructuras institucionales de participación: comités de vecinos de manzanas, colonias, barrios, donde se procesan las demandas de la ciudadanía por bienes y servicios urbanos y que son sus intermediarios

ante el gobierno local. Pero es interesante señalar que en algunas ciudades se han dado experiencias de participación directa de la ciudadanía tales como las sesiones abiertas de cabildo o las audiencias públicas, como por ejemplo las reuniones donde se discute el “*orçamento participativo*” en las ciudades brasileñas en las que gobierna el PT.

Sin embargo, durante años, el crear vías institucionales para la participación social no ha garantizado que los ciudadanos sean protagonistas del diseño y la formulación de las políticas locales. Por el contrario, se trató únicamente de un intento de legitimar ciertas políticas formuladas por la burocracia, tanto del gobierno local como de otras instancias de gobierno.

Para ello debemos transitar por el camino de construir ciudadanía: de hacer, de los habitantes de las ciudades, ciudadanos. Ciudadanos con derechos individuales y políticos, pero también con derechos urbanos, derechos a acceder a bienes y servicios básicos, cuyo ejercicio está reconocido por lo general por las leyes supremas de los países.

Los nuevos intermediarios

La organización social ha sido un componente fundamental en la producción del espacio urbano latinoamericano, particularmente en aquellas ciudades en las que vive un elevado número de familias de las clases populares en forma precaria, como es el caso de São Paulo, Río de Janeiro, Ciudad de México, Guayaquil, Lima, Bogotá. A través de diferentes procesos y modalidades sobre los cuales existe una abundante bibliografía, se puede corroborar cómo las clases populares y sus organizaciones sociales fueron en gran medida los productores del espacio urbano. Así, las organizaciones y movimientos urbanos de favelados, colonos, villeros, pobladores, han demostrado su capacidad para enfrentar la adversidad en el medio urbano a través de: 1) organizar el trabajo colectivo para la autoconstrucción y la introducción de servicios básicos; 2) actuar como intermediarios y gestores ante las autoridades competentes; 3) ser un espacio para la formación y desarrollo de líderes populares.

En su interior suelen existir agrupaciones de madres de familia con demandas de alimentos, escuelas, guarderías, de colonos sin casa, de pobladores que requieren regularizar sus tierras, etc. Sus interlocutores son por lo general las instituciones gubernamentales, tanto de nivel central como local, según el tipo de demanda. Sus luchas han sido ampliamente documentadas y su capacidad de apelar a diferentes recursos les ha permitido sobrevivir en la adversidad.

Por otra parte, para los asalariados, fueron los sindicatos los que se encargaron durante varias décadas de negociar un salario indirecto que les permitía mejorar sustancialmente su nivel de vida (sistemas de atención a la salud, guarderías, clubes, etc.).

También los partidos políticos de origen popular incorporaron la cuestión social aunque fuese de manera desterritorializada, con escasas referencias al mundo de lo rural y lo urbano. Pero esta acumulación de experiencias permitió que, al triunfar la oposición en las elecciones para gobernar importantes ciudades, se desarrollaran interesantes experiencias de planeación y acciones urbanas adoptando innovadores instrumentos de participación social. A pesar de ello, algunas evaluaciones preliminares señalan las dificultades de transformar la retórica partidaria de la ciudad para todos en políticas e instrumentos eficaces para lograr la integración social y urbana del conjunto de la ciudadanía (Jacobi, 1995).

Otro espacio político importante para la gestión de los bienes y servicios urbanos en nuestras ciudades es el de la representación política: los Consejos y/o Cámaras locales, en los cuales se da una actuación de los representantes políticos de tipo normativa, reglamentaria o legal, a la vez que sus miembros suelen cumplir funciones de gestoría actuando como intermediarios entre la población, el gobierno local y central. Aquí también se advierte la dificultad de concebir a la ciudad de manera integral y superar las políticas clientelares que forman parte de la cultura política en la región. La tendencia es a sectorializar la cuestión social y las políticas que deben atenderla, y a politizar las demandas.

Pero actualmente los cambios económicos y políticos originan una situación diferente, que se caracteriza por la pérdida de representatividad de las organizaciones sindicales y la crisis del estado de bienestar. Esto obliga a reconocer la existencia de nuevos intermediarios sociales entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía, y a revalorizar el papel de la sociedad civil en la implementación de las políticas sociales, entre éstas las urbanas. Las profundas transformaciones que se advierten en la relación sociedad y Estado, las nuevas y diferentes formas de producir bienes y servicios, los cambios en la morfología social, son procesos que se concentran en las mega-ciudades, donde se experimentan rápidos e intensos procesos de desindustrialización y terciarización de la economía. Ello, como se dijo, conlleva a la pérdida de un considerable número de empleos asalariados y estables, la proliferación de actividades informales, y el consiguiente debilitamiento de la representación sindical.

En consecuencia, los gobiernos de las ciudades latinoamericanas son y tienen nuevos interlocutores. Por ejemplo, la presencia de los vendedores ambulantes se da en casi todos los centros de las ciudades y constituye uno de los principales problemas (no estrictamente urbano, sino económico y social) que deben enfrentar los gobiernos locales.

Aun cuando es muy limitada la posibilidad de que los gobiernos de las ciudades participen en la elaboración de políticas económicas, el gobierno local deberá formular una política, ya que los sectores populares reclaman su derecho al trabajo, y el comercio establecido, que paga impuestos, reclama el ejercicio de

la autoridad. La cuestión entonces es: ¿cómo conciliar intereses tan contradictorios sin debilitar al gobierno local? Para ello las autoridades locales, sin tener facultades legales ni recursos suficientes, diseñan programas puntuales (por ejemplo, re-localización de ambulantes, construcción de nuevos mercados) que no resuelven el problema de fondo (el desempleo o subempleo urbano) pero que contribuyen a disminuir el conflicto social. También hay casos en los que diseñan alguna estrategia de fomento económico de corto plazo por medio de la cual se intenta hacer públicas las condiciones de competitividad que ofrecen el territorio y la sociedad local (por ejemplo, abundante y calificada mano de obra, disponibilidad de infraestructuras, proximidad con grandes centros de comercialización y consumo de productos, puertos para la exportación).

Otro dato de la realidad son los cambios demográficos que deben ser considerados por la autoridad local en sus políticas urbanas. Los jóvenes reclaman fundamentalmente empleos con una remuneración adecuada, pero también demandan espacios deportivos y de recreación; por ello, deben tener garantizados espacios en las estructuras de representación social que existen en la ciudad.

La población flotante, aquella que ingresa diariamente por razones de trabajo y que vive en la periferia o inclusive en la provincia y se traslada por vía aérea (ej. ejecutivos, empresarios, políticos), genera demandas urbanas. A ello se agrega diariamente la población procedente del exterior, ya sea por motivos de trabajo o de turismo. Todos estos flujos de población que no vive en la ciudad pero que la usa suponen una elevada demanda de bienes y servicios, lo cual debe contemplarse al diseñar las políticas sociales urbanas.

También nuevas generaciones de profesionales reclaman lugares en el mundo del trabajo y espacios de participación social y política local, y deben ser incorporados a la creación de consejos o comités que inciden en diferente grado en el diseño de las políticas públicas dentro de la ciudad.

Las reivindicaciones ciudadanas en torno a problemas ambientales es otra cuestión que permite observar la presencia de nuevos actores sociales que participan autónomamente, e indican la importancia que encierra la cuestión ambiental y la defensa que hace la ciudadanía de la misma, independientemente de su posición económica y social. En este campo, como en otros, han surgido de la ciudadanía organizaciones no gubernamentales en las que profesionales y técnicos cumplen funciones de apoyo a la comunidad. En los últimos años, en el contexto de la reforma del estado, su actuación ha sido legitimada por las instituciones de la política social en general y de las políticas urbanas en particular¹⁶.

Sin duda existe una amplia gama de nuevos intermediarios sociales que poseen legitimidad ante las instituciones gubernamentales, las organizaciones comunitarias de base (OCB), las organizaciones naturales (vecinales, políticas, sociales), y las ONGs.

Estas últimas son las que han adquirido mayor visibilidad social, y según Francisco Vío Grossi (1989) son “un tipo particular de organizaciones que no dependen económica, ni institucionalmente del estado, que se dedican a tareas de promoción social, educación e investigación/experimentación, sin fines de lucro, y cuyo objetivo final es el mejoramiento de la calidad de vida de los oprimidos” (Carrión, 1998).

Ahora bien, las ONGs en la realidad de las ciudades latinoamericanas son mucho más que eso. Y sólo se pueden comprender los logros actuales si se tienen presentes los obstáculos y dificultades que debieron vencerse para que estos actores colectivos fueran considerados interlocutores por parte de los organismos gubernamentales con capacidad técnica, operativa y moral. Castells, varias décadas después de haber demostrado la importancia que encerraban las organizaciones sociales urbanas, reafirma que las comunidades pobres que han participado en una supervivencia colectiva (como es el caso de las cocinas comunales en Santiago de Chile o Lima o las comunidades de base en São Paulo), ante la ausencia de políticas públicas responsables, han construido “su propio estado de bienestar”. En estas experiencias se reconoce el aporte de las ONGs, algunas de ellas con apoyo internacional como en Bogotá, donde lograron insertarse en las comunidades locales, muchas veces apelando a una identidad religiosa y cumpliendo un papel estratégico para la supervivencia de las clases populares (1997: p. 86).

Entre los papeles que desempeñaron las ONGs en las políticas sociales urbanas, se pueden mencionar: su contribución para desarrollar el potencial de la gente; su capacidad para mejorar su vivienda y sus barrios para satisfacer sus necesidades sociales, económicas y culturales básicas; sus esfuerzos para contribuir al desarrollo democrático que respete los derechos humanos, entre los cuales se destaca el derecho a un lugar donde vivir con paz y dignidad. También debe mencionarse su capacidad para influir en la orientación de políticas y estrategias relativas a los asentamientos humanos, a partir de considerar los aprendizajes que se desprenden de las acciones realizadas por la gente, las ONG y las OCB (1998: pp. 11 y 12).

Pero debe señalarse que el espacio ocupado ahora por las organizaciones no gubernamentales es mucho más importante que el de hace unos veinte años atrás en los tiempos de Hábitat I, celebrado en 1976 (Audefroy, 1998: p. 82). Hoy se advierte la intención de incorporar su actuación en programas y así potenciar recursos sociales diversos. El Banco Mundial ha promovido una Red sobre Reducción de la Pobreza y mantiene una política de incluir a las ONG en las actividades financiadas por el banco, las cuales según un informe participaron en 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial, 1997). Por su parte, la OCDE, CAD ha creado la llamada “*Shaping the 21st century*” (Configuración del Siglo XXI). Pero para que esto otorgue mayor eficacia y eficiencia a las políticas sociales, es necesario construir una nueva institucionalidad que facilite las

nuevas formas de actuación entre lo gubernamental, lo privado y lo social. En algunos países desarrollados, los procesos de descentralización y desmantelamiento del estado de bienestar favorecen que el gobierno comparta la responsabilidad social con los llamados organismos intermedios, a fin de potenciar los recursos del gasto público, cada vez más recortados en la materia. Pero en general, en América Latina sólo se observa que esta asociación entre lo gubernamental y lo no gubernamental está aún bastante lejos de lograrse de manera plena para cumplir con objetivos de eficacia social.

Por lo general, es el poco y/o puntual reconocimiento que suele dar la burocracia, por más progresista que sea, al papel que pueden desempeñar los usuarios, destinatarios, involucrados y también a las ONGs, etc. para hacer de la acción gubernamental precisamente lo que debiera ser una acción pública y no sólo estatal. Esto a pesar de que se advierte que son: i) facilitadoras y consultoras técnicas, entre el gobierno y las OCB, ii) instancias con capacidad de influenciar en políticas y programas, iii) asumen múltiples papeles, de emprendedoras y/o empresariales, y brindan apoyo a las agencias gubernamentales para la institucionalización de sistemas de planificación y provisión de servicios de naturaleza más participativa (Metha Meera, 1998).

Según Joel Audefroy (1998), existen ya experiencias participativas institucionalizadas exitosas llevadas a cabo por ONGs y organizaciones sociales. Respecto de estas últimas ejemplifica con los casos de Dominicana, Chile y Bolivia, donde el medio utilizado fue el involucrar a funcionarios del gobierno en procesos participativos, algunos de los cuales provenían de ONGs; Sao Paulo o Lima, donde las propuestas surgieron de ONGs y de organizaciones sociales en el ámbito de la planificación local o regional; o Ciudad de México, donde las ONGs utilizaron el poder de los medios de comunicación de masas para influir en las políticas (por ejemplo, en el caso del Superbarrio, personaje creado por el movimiento urbano popular del centro de la Ciudad de México).

Por otra parte, su papel fue importante en aquellos países en los que existían partidos políticos débiles, e inclusive contribuyeron a su constitución cuando en los ochenta se restauraron los regímenes democráticos. Este es el caso de las vinculadas a comunidades eclesiales de base, que alimentaron el PT en las ciudades brasileñas, o las organizaciones que formaban parte del movimiento urbano popular y que aportaron sus líderes y sus miembros al PRD, en la Ciudad de México.

Lo cierto es que, a fin del siglo XX, en las ciudades latinoamericanas la organización social se considera un recurso, un capital social importante, en particular para que los grupos más vulnerables de la población hagan frente a sus dificultades.

Bibliografía

- Autores varios 1998 Construyendo la ciudad con la gente, Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales (México: Habitat International Coalition –HIC-).
- Abranches, Henrique; Sérgio, Wanderley; Guilherme dos Santos y Marcos Antônio Coimbra 1994 (3 ra.) “Política social e combate à pobreza” (Rio de Janeiro: Jorge Zahar).
- Aguiar, Adrián y Boris Grraizbord 1992 “Las ciudades medias y la política urbano-regional. Experiencias recientes en México”, en *Investigaciones geográficas* (México, UNAM) Boletín del Instituto de Geografía, N° especial.
- Albuquerque, Francisco 1993 “Pautas de localización y desarrollo territorial en la comunidad Europea”, en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*, Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Vol. XIX, Julio, N° 57, pp. 59-79.
- Audefroy, J. 1998 “Lecciones y propuestas”, en Ortiz, E. y J. Audefroy (Coordinadores) 1998 *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales* (México: Habitat International Coalition México) pp. 78-104.
- Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, Las ciudades y las Políticas sociales en Europa 1991 Congreso Europeo de Bienestar Social (Barcelona).
- Banco Mundial 1997 *Informe Anual 1997* (Washington D.C.) pp. 14-98.
- Barbeito, A. y Rubén M. Lo Vuolo 1992 *La modernización excluyente: transformación económica y el estado de bienestar en Argentina* (Buenos Aires, Unicef, Ciepp y Losada) pp. 221.
- Berri, Jeffrey; K. Portney y Ken Thomson 1993 *The rebirth of urban democracy* (The Brookings Institution: Whashington D.C.).
- Borja, Jordi y Manuel Castells 1997 *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información* United Nations for Human Settlements (UNCHS) (Madrid: Taurus) pp. 418.
- Borja, Jordi 1991 “Las ciudades y las políticas sociales en Europa: Introducción”, para el *Congreso Europeo de Bienestar Social* (Barcelona: Barcelona-Eurociudad, editada, Ajuntament de Barcelona) N° 4, pp. 15-21.
- Borja, Jordi (Editor) 1995 “Barcelona. Un modelo de transformación urbana”, en *Serie de Gestión Urbana* (Quito) Vol. 4, PGU-LAC, Programa de Gestión Urbana; Ajuntament de Barcelona, pp. 287.
- Carrión, M., Diego 1998 “Repensando la cuestión del hábitat popular en las ciudades del Tercer Mundo: es la hora de corresponsabilidades”, en Ortiz y Audefroy (Coordinadores) ob. cit. México, pp. 18-36.

- Castells, Manuel 1997 “La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura” (Madrid: Alianza Editorial) Tres Tomos.
- CEPAL 1996 *Quince años de desempeño económico: América Latina y el Caribe, 1980-1995* (Santiago de Chile).
- CEPAL 1997 *La brecha de la equidad* (Santiago).
- Clemente, Adriana 1998 “Participación en políticas sociales y presupuesto municipal”, en *Revista Pobreza Urbana Desarrollo*, Presupuesto Municipal Participativo, año 8 – N° 17, Abril.
- Comas, Antoni 1991 “Política social y vertebración Europea”, en *Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades*, ob.cit., pp. 33-34.
- Concha, E. Alberto, Fernando Carrión y Germán Cobo (Editores) 1994 “Ciudad y violencias en América Latina”, en *Serie de Gestión Urbana* (Quito, Ecuador: PGU-LAC) Vol. 2, , Programa de Gestión Urbana; Alcaldía pp. 324.
- Coraggio, José Luis 1998 [a] “La política urbana metropolitana frente a la globalización”, en Coraggio, José Luis *Curso de Postgrado en Planificación Urbana* (Mar del Plata).
- Coraggio, José, Luis 1998 [b] “Economía popular urbana: una nueva perspectiva para el desarrollo local”, en *Gestión y planificación urbana*, Curso de Postgrado, Junio-Octubre, (Mar de Plata) pp.127.
- Coraggio, José Luis 1998 [c] “El trabajo desde la perspectiva de la economía popular”, versión revisada de ponencia presentada en el Seminario Impactos territoriales de la reestructuración laboral, Argentina, San Carlos de Bariloche, Mayo (Mimeo) pp.17.
- Cordera, Rolando 1996 “Mercado y equidad: de la crisis del Estado a la política social”, en Autores varios *Las políticas sociales de México en los noventa*, I. Mora (México: UNAM, FLACSO, PyV) pp. 45-59.
- Cordera, Rolando y Alicia Ziccardi (Coordinadores) 1999 *Las políticas sociales en México al fin del milenio, descentralización diseño y gestión* (México: IIS-Facultad de Economía, UNAM).
- Cunill, Nuria 1991 *La participación ciudadana* (Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, CLAD).
- Dahrendorf, Ralf 1980 “Effectiveness and legitimacy: on the governability of democracies”, en *The Political Quarterly* (Londres) Vol. 51, N° 4, Octubre-Diciembre.
- Davis, Diane 1994 *The urban Leviathan* (Filadelfia: Temple University Press).
- Dos Santos, Mario 1991 “Gobernabilidad en la transición a la democracia en Argentina”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 1.

- Draibe, Sonia 1993 “Qualidade de vida e reformas de programs sociais: o Brasil no cenario latinoamericano”, en *Lua Nova* (São Paulo) N° 31.
- Fainsten, Susan, Ian Gordon y Michel Harloe 1992 *Divided cities, New York and London in the contemporary world* (Oxford, Cambridge: Blackwell).
- Fitoussi, Jean-Paul y Pierre Rosanvallon 1997 *La nueva era de las desigualdades* (Buenos Aires: Editorial Manantial) pp. 238.
- Franco, Rolando 1997 “Paradigmas de la política social en América latina”, en Menjívar *et al op. cit.* (Costa Rica) pp. 35-59.
- García Canclini, Néstor 1995 *Consumidores y ciudadanos* (México: Grijalbo).
- García Canclini, Néstor (Coordinador) 1998 *Cultura y comunicación en la Ciudad de México* (México: UNAM- Grijalbo) 2 tomos.
- García, Reyes Miguel y María M. Agudelo de Latapí 1997 *Ajuste estructural y pobreza: la transición económica en la sociedad mundial contemporánea* (México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Campus Ciudad de México y Fondo de Cultura Económica) pp. 375.
- Gilbert, Alan 1993 “Ciudades del tercer mundo: la evolución del sistema nacional de asentamientos”, en *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales* (Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile), Instituto de Estudios Urbanos, Vol. XIX, Julio, N° 57 pp. 41-59.
- Instituto Federal Electoral 1998 “Las modalidades del voto de los mexicanos residentes en el extranjero”, en *Informe Final de la Comisión* (México).
- Jacobi, Pedro 1995 “Alcances y límites de los gobiernos locales progresistas en Brasil. Las alcaldías petistas”, en *Revista Mexicana de Sociología* (IIS-UNAM, México) Año LVII, N° 2, Abril-Junio.
- Jacobs, Brian 1992 “Fractured Cities. Capitalism, community and empowerment in Britain and America” (Londres y Nueva York: Routledge) p. 302.
- Landáburu, Eneko 1991 “Integración económica y social y desarrollo urbano”, en *Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades*, op. cit. pp. 29-32.
- Londoño, Juan Luis 1996 “Pobreza, desigualdad y formación del capital humano en América Latina, 1950-2025”, en *Estudios del Banco Mundial sobre América Latina y el Caribe* (México) pp. 39.
- Lustig, Nora (Comp.) 1997 “El desafío a la austeridad: pobreza y desigualdad en América Latina”, en *El trimestre económico* (México: Fondo de Cultura Económica) N° 86, pp. 491.
- Lustig, Nora y Ruthanne Deutsch 1998 *El Banco Interamericano de Desarrollo y la reducción de la pobreza*. BID (Washington: Mimeo) pp. 36.
- Maldonado, Luis 1998 “Desarrollo regional y combate a la pobreza”, en *Examen*, N° 110, Diciembre, pp. 41-50.

- Marshall, T.H. 1950 *Citizenship and social class, and other essays* (University of Cambridge) pp. 154.
- Martínez, Assad, Carlos y Alicia Ziccardi 1992 “Propuestas de descentralización del Estado mexicano”, en Carlos Bazdresch et al, *México, auge, crisis y ajuste* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Mehta, Merrra 1998 “Panorama general de los estudios de caso en cinco regiones”, en Autores Varios *Construyendo la ciudad con la gente, Nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales* (México: Habitat International Coalition –HIC-) Cap. 1, pp. 37-77.
- Ménjivar, Dirk y Lieteke (Coordinadores) 1997 *Pobreza, exclusión y política social* (Costa Rica: FLACSO).
- Minujin, Alberto (Coordinador) 1993 [a] *Cuesta Abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina* (Buenos Aires: Unicef – Losada) p. 287.
- Minujin, Alberto (Editor) 1993 [b] *Desigualdad y exclusión: desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo* (Buenos Aires: Unicef – Losada) p. 227.
- Neira Alva, Eduardo (Coordinador) 1996 “El desarrollo sustentable y las metrópolis latinoamericanas”, en *Segundo Foro del Ajusco* (México, D.F.: El Colegio de México, PNUMA) p. 156.
- OCDE 1997 *Estudios económicos, 1996-1997* (México).
- O’ Donnell, Guillermo 1993 “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad* (Caracas) N° 128, Noviembre-Diciembre.
- ONU 1997 [a] *Informe sobre la situación social en el mundo, 1997* (Departamento de Información Económica y Social y de Análisis de Políticas, Naciones Unidas: Nueva York).
- ONU 1997 [b] “Informe sobre desarrollo humano, 1997”, publicado para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Madrid: Ed. Mundi-Prensa) p. 262.
- Ortiz, E. y J. Audefroy (Coordinadores) 1998 *Construyendo la ciudad con la gente: nuevas tendencias en la colaboración entre las iniciativas comunitarias y los gobiernos locales* (México: Habitat International Coalition –HIC) p. 267.
- Pacini, Marcello et al, 1993 “La capitale reticolare” (Torino: Edizione della Fondazione Giovanni, Agnelli).
- Provencio, Enrique 1990 “Pobreza, Política económica y política social”, en Autores Varios *México: la búsqueda de alternativas, de Cultura Popular*, CEPNA (México: Facultad de Economía, UNAM).

- Autores Varios 1990 *México: la búsqueda de alternativas, de Cultura Popular*, CEPNA (México: Facultad de Economía, UNAM).
- Quinti, Gabriele 1997 “Exclusión social: sobre medición y sobre evaluación”, en Ménjivar, Dirk y Lieteke (Coordinadores) *Pobreza, exclusión y política social* (Costa Rica: FLACSO) pp. 71-93.
- Reilly, Charles (Compilador) 1994 *Nuevas políticas urbanas. Las ONG y los gobiernos municipales en la democratización latinoamericana* (Virginia: Fundación Interamericana).
- Rosanvallon, Pierre 1995 *La nueva cuestión social* (Buenos Aires: Argentina) p. 215.
- Safa, Patricia 1998 “Identidades locales y multiculturalidad: Coyoacán”, en García Canclini, Néstor (Coordinador) *Cultura y comunicación en la Ciudad de México* (México: UNAM- Grijalbo) pp. 278-319.
- Silva-Herzog Márquez, Jesús 1996 “Esferas de la democracia”, en *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* Instituto Federal Electoral, N° 9.
- Toqueville, Alexis de 1978 *La democracia en América* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Tomassini, Luciano 1993 *Estado, gobernabilidad y desarrollo, BID* (Washington) I serie Monografía, N° 9.
- Vadershuren, Franz Rol 1995 “Rol de las municipalidades en el apoyo al sector informal de la economía”, en *Os Desafíos de cidade informal* (Belo Horizonte: Seminario Internacional, Belo Horizonte) pp. 231-239.
- Autores Varios 1995 “¿Descentralizar en América Latina?”, en *Programa de Gestión Urbana* (Quito: Banco Mundial, GTZ, UNCHS, PNUD).
- Vintro, Eulália 1991 “La unificación europea, la política social y las ciudades”, en: Ayuntamiento de Barcelona-Eurociudades, *op. cit.*, pp.25-27.
- Ward, Peter 1991 *México: una megaciudad, producción y reproducción de un ambiente urbano* CONACULTA (México: Alianza Editorial).
- Welti, Carlos (Coordinador) 1996 “Dinámica demográfica y cambio social”, presentado en el XX Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (México-Unam: Ed. Programa Latinoamericano de Actividades en Población -PROLAP) pp. 383.
- Zaluar, Alba 1994 “La droga, el crimen, el diablo, São Paulo”, en Autores Varios *Ciudad y violencias en América Latina* (Quito) Programa de Gestión Urbana, pp. 235-254.
- Autores Varios 1994 *Ciudad y violencias en América Latina* (Quito) Programa de Gestión Urbana.

Ziccardi, Alicia 1983 “Villas miseria y favelas: sobre las relaciones entre las instituciones del Estado y la organización social en las democracias de los años sesenta”, en *Revista Mexicana de Sociología* (Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México) Año XLV, N° 1, Enero-Marzo.

Ziccardi, Alicia (Coordinadora) 1996 (2^{da.}) *La tarea de gobernar: gobiernos locales y demandas ciudadanas* (México: Instituto de Investigaciones Sociales-UNAM y Miguel Ángel Porrúa).

Ziccardi, Alicia 1995 [a] “Gobiernos locales: entre globalización y ciudadanía (reflexiones sobre las transformaciones recientes en el DF)”, en Calva, J.L. y A. Aguilar (Coordinadores) *Desarrollo regional y urbano, Tendencias y alternativas* (México: CIIH; Instituto de Geografía – UNAM) Tomo I.

Ziccardi, Alicia 1995 [b] “La gobernabilidad de la metrópolis latinoamericanas”, en Neira Eduardo (Coordinador) *La sustentabilidad de las metrópolis latinoamericanas* (México: Foro Ajusco II, PNUMA, COLMES).

Ziccardi, Alicia 1997 “El papel de los gobiernos municipales en las políticas sociales”, en *Revista Eslabones* (México) N° 13, Enero-Junio.

Ziccardi, Alicia 1998 [a] *Gobernabilidad y participación ciudadana en la Ciudad Capital* (México: Miguel Ángel Porrúa).

Ziccardi, Alicia 1998 [b] “La ciudad capital: hacia una gobernabilidad democrática”, en Muñoz, Humberto (Coordinador) *La sociedad mexicana frente al tercer milenio* (México: UNAM) (en prensa).

Notas

1 Estos bienes y servicios colectivos dieron origen a la teoría de los bienes y/o medios de consumo colectivo desarrollada por diferentes corrientes marxistas de la sociología urbana francesa (Castells, Lojkine, Topalov) en los años ‘70.

2 En las capitales, en las que durante décadas sus ciudadanos no eligieron a sus gobernantes -como son los casos de Buenos Aires y Ciudad de México-, a pocos años de la culminación del siglo XX sus habitantes han recuperado el más fundamental de sus derechos: elegir a través del voto a su jefe de gobierno. En ambos casos triunfaron partidos de oposición.

3 El total mundial pasó de 1.8 entre 1950-1955 a 1.5 entre 1990-1995. Esta tasa se elevó en África de 2.2 a 2.7. Se redujo en cambio en Asia de 1.9 a 1.5, en América del Norte de 1.7 a 1.0, y en Oceanía de 2.2 a 1.4 en los mismos períodos.

4 Se estima que en EUAviven 7.1 millones de migrantes nacidos en México, y 2.6 millones que son hijos de madre y/o padre mexicanos (Instituto Federal Electoral, 1998).

*Causas del agravamiento de la pobreza en el Perú desde fines de la década de 1980**

◀ Francisco Verdera**

Introducción

El Perú es un caso de país tradicionalmente pobre, en el que se ha producido un marcado aumento de la pobreza desde fines de la década de 1980 (Webb y Figueroa, 1975). Como consecuencia de la hiperinflación y las políticas de contención salarial, el nivel de pobreza se acrecentó en gran medida entre 1988 y 1989. Las políticas de freno a la recuperación de los ingresos reales se han mantenido durante la década de 1990, por lo que la pobreza no se ha reducido. Ha sido en cambio atenuada de manera temporal, como resultado de programas específicos denominados de “compensación social”.

A fines de la década de 1980, a la pobreza estructural o permanente se sumó la pobreza “coyuntural” o reciente, derivada de las políticas de estabilización llevadas a cabo antes de agosto de 1990. Por ello, la mitad de la población en el Perú está bajo la línea de la pobreza, y un quinto se halla en extrema pobreza. El mayor empobrecimiento de la población ha sido uno de los mayores de la región¹. No es sólo que aumentó la pobreza, sino también que hubo un cambio sustancial en la proporción entre pobres y no pobres.

¹ Este artículo forma parte del Informe sobre *La pobreza en el Perú: causas y políticas para enfrentarla*, que estamos elaborando con el apoyo de CLACSO. Agradezco la colaboración de William Sánchez en el procesamiento de los datos y la preparación de los cuadros.

² Investigador del Instituto de Estudios Peruanos, candidato a Ph.D. en Economía, New School for Social Research, profesor de economía en la Pontificia Universidad Católica del Perú y en la Universidad del Pacífico, Lima.

El gran aumento de la pobreza en la década de 1980 se debe principalmente a los efectos de las políticas macroeconómica y laboral sobre los ingresos de las familias, y no al comportamiento de las familias. Las causas del empobrecimiento y del mantenimiento de la población en condición de pobreza son:

- i. la política de elevación de precios a partir de septiembre de 1988;
- ii. la política salarial, que impide que las remuneraciones se reajusten en proporción al aumento de los precios. La evolución de las remuneraciones reales está determinada por las trayectorias de las remuneraciones nominales y de la inflación;
- iii. la política fiscal de recorte del gasto público social corriente, que traslada parte del costo de los servicios de educación y salud a las familias;
- iv. la elevación de las tarifas por los servicios públicos y combustibles;
- v. la elevación de los impuestos indirectos.

Las mejoras en la cobertura o el acceso a servicios como educación, salud, energía eléctrica, comunicaciones, agua potable, etc., que representan un avance en el bienestar de las familias, han sido contrarrestadas por los mayores pagos que las familias de bajos ingresos tienen que hacer por su uso.

La tenencia de activos, su acrecentamiento, o su mayor o mejor uso por parte de los hogares, pueden haber implicado una ligera variación en la desigualdad en la distribución del ingreso, y a lo sumo leves aumentos de los ingresos o del producto de los hogares en promedio. En consecuencia, no compensaron la caída de los ingresos reales derivada de la política macroeconómica.

No obstante, cuando se discute sobre pobreza, se trata de su medición a partir de los ingresos o gastos familiares, especialmente de los gastos en alimentación a nivel microeconómico y con promedios per cápita o por familia. Sobre la base de la medición y de la ubicación de las familias pobres, se proponen programas de alivio a la pobreza y hasta de erradicación. Estos programas no toman en cuenta las causas de la pobreza, ni cuál es la relación entre la pobreza y la evolución de la política macroeconómica.

El contenido de esta ponencia es el siguiente. En la Sección 2 se describen la evolución del PBI per cápita, los ingresos reales y la pobreza. En la Sección 3 se presentan los argumentos centrales: el mayor empobrecimiento de la población en el Perú se ha debido a la evolución macroeconómica, y en particular a la combinación de políticas macroeconómicas y laborales seguida desde fines de la década de 1980, que sigue en práctica en la actualidad. A ella se ha sumando la política fiscal, que redujo el gasto social corriente y aumentó los impuestos indirectos, dando desde 1990 prioridad al pago de la deuda externa. En síntesis, se sostiene que la causa de la mayor pobreza reciente radica en las políticas de ajuste que se llevan a cabo desde septiembre de 1988.

En la Sección 4 se presentan las evidencias sobre las causas del empobrecimiento y de su persistencia. A la luz de los argumentos señalados, la Sección 5 evalúa someramente las políticas de alivio a la pobreza. Finalmente, la Sección 6 contiene las conclusiones preliminares y esboza algunas sugerencias de políticas para reducir la pobreza de manera permanente, alternativas a las actuales.

Tendencias del producto y los ingresos

Evolución del PBI per cápita

La evolución del PBI per cápita en el Perú muestra una larga etapa de ascenso desde 1950 hasta mediados de la década de 1970, y luego una fase de crisis y de prolongado estancamiento (véase el Gráfico 1). La economía peruana vivió un período de gran crecimiento al impulso de la economía primaria de exportación, especialmente por el boom del cobre y de la harina de pescado a principios de la década de 1960. No obstante, la última fase de expansión se basó en el endeudamiento público externo y en el crecimiento industrial. El PBI per cápita creció a una tasa media anual de 2,5%, y la inflación, para los estándares peruanos, fue relativamente baja, con un promedio de 10% anual (Dancourt, 1999: p. 51)².

A mediados de la década de 1970 se produce un punto de quiebre en esta tendencia, iniciándose “una crisis de larga duración con ciclos violentos de recesión y auge..., a principios de los años noventa el producto per cápita había retrocedido al nivel que tenía 30 años antes.” (Dancourt, 1999: p. 51). Además de la caída del producto, se vivió un período de muy alta inflación, que culminó en una hiperinflación en 1988-1990. Durante esos tres años el nivel de precios subió 39 veces por año (4,049% anual), mientras que el producto per cápita sufrió una caída sin precedentes, de casi un tercio.

A partir de 1993 se observa una nueva expansión del producto per cápita, a partir del bajo nivel que mostraba como resultado del ajuste llevado a cabo en 1988-1989 y del shock de agosto de 1990. El PBI per cápita aumentó a más de 3% anual, y la inflación sigue una tendencia al descenso, llegando al 6% en 1998. Como señala Dancourt, “la palanca real que ha permitido el crecimiento económico durante 1993-1995 ha sido una enorme afluencia de capitales (de corto plazo y para privatizaciones) sin precedentes en los últimos 45 años” (Dancourt, 1999: p. 53).

Esta profunda y prolongada crisis de la economía peruana está en la base del empobrecimiento de la población. El tipo de crecimiento reciente del PBI real en promedio por habitante es tal, que no ha significado un aumento del ingreso real promedio de la población. La creciente diferencia entre el producto medio real en recuperación y el estancamiento de los ingresos reales de la población ha permitido corregir los déficits fiscales, la acumulación de reservas internacionales, el pa-

go de la deuda externa y un incremento de las ganancias de las grandes empresas. Veamos a continuación cómo el ajuste llevado a cabo durante el gobierno del presidente García -la hiperinflación- afectó la evolución de los ingresos reales de los trabajadores.

Evolución del ingreso y las remuneraciones reales en Lima

Sólo es posible presentar una serie de la evolución anual del ingreso promedio mensual real por trabajo en Lima Metropolitana para el período 1970-1997³. El Cuadro 1 y el Gráfico 2 muestran esta evolución, con una impresionante caída del nivel de ingreso real en sólo dos años, entre 1987 y 1989⁴.

La evolución puede separarse en cuatro fases. La primera es de ascenso, entre 1970 y 1976 y entre 1980 y 1982, recogiendo la expansión del PBI per cápita que se observa en el Gráfico 1. En la segunda se produce una primera caída del ingreso real promedio con la recesión de 1983, y una ligera recuperación en 1987. Después, en un tercer momento se observa la gran caída del ingreso real, que provocó el empobrecimiento de una gran parte de la población de Lima. Entre 1987 y 1989 el ingreso real promedio cayó a menos de un tercio, de un nivel de 96,0 soles a 31,4 soles (Cuadro 1, a precios de 1990). Finalmente, luego del shock de precios de agosto de 1990, el nivel del ingreso real promedio se mantiene estancado, al menos hasta 1997 (Gráfico 2).

Como señalamos en el apartado anterior, llama la atención que la recuperación del producto per cápita a partir de 1993 no se refleje en un aumento similar o en un aumento en el ingreso real promedio. El nivel del ingreso real promedio de 1997 es prácticamente el mismo de 1989.

En la medida en que un porcentaje creciente de la fuerza laboral de Lima corresponde a trabajadores independientes o no asalariados, podría pensarse que la caída del ingreso real promedio se debe a la evolución de los ingresos de los trabajadores no asalariados. Si observamos en el mismo Gráfico 2 la evolución de los sueldos reales de los empleados y los salarios reales de los obreros, notamos que, con variantes, el patrón de evolución es el mismo. Si el ingreso real promedio cae en 3 veces entre 1987 y 1989, la caída de los sueldos reales es aún mayor -3,2 veces-, mientras que la menor caída, a partir de un nivel inicial más bajo, corresponde a los salarios con 2,3 veces⁵.

Una consecuencia de esta evolución es la reducción de la desigualdad o dispersión en la distribución de los ingresos por trabajo, en la medida que se produce una suerte de compresión -hacia abajo- de la estructura salarial. Con ello, el aumento de los trabajadores que perciben un ingreso por debajo de una norma mínima de ingresos resulta espectacular. En efecto, el subempleo por ingresos en Lima se incrementó de 22,4% en 1987 a 59,8% en 1989⁶.

No está de más enfatizar que la reducción del ingreso real se debió en primera instancia a la hiperinflación y no a cambios en la operación del mercado de trabajo -a una caída en la demanda por efecto de la recesión, a un gran aumento de la oferta, o a cambios en la productividad del trabajo⁷. En tal sentido, llama la atención el argumento esbozado por Hentschel. Por una parte señala que se puede observar la contracción de los salarios reales debido a *la hiperinflación en 1990* (en verdad en 1987-1989, como hemos visto), y por otra que éstos se han mantenido constantes desde 1991, tendencia que estaría “íntimamente relacionada a la evolución de la productividad a nivel nacional” (Hentschel, 1999: p. 48). Nótese que se acepta la hiperinflación como causa de la contracción salarial y, no obstante, se propone que es necesario aumentar la productividad para que los salarios reales se recuperen.

Pobreza

Al comparar los porcentajes de pobreza e indigencia en diez países de América Latina, la CEPAL incluye estimados de los porcentajes de hogares pobres en el Perú en 1986 por grandes áreas geográficas. La tasa de pobreza era de 37% en Lima, 53% en el resto urbano, y 64% en el área rural, siendo Perú sólo superado por Guatemala (Lagos y Arriagada, 1998: p. 67). A la gran pobreza existente en el país en 1986 se sumó un mayor empobrecimiento dos años más tarde, como consecuencia de la hiperinflación.

La evolución negativa del producto real per cápita y de los ingresos reales se expresa en la evolución de la tasa de pobreza. La información disponible sobre pobreza proviene de las encuestas nacionales de niveles de vida (ENNIV), encuestas a hogares patrocinadas por el Banco Mundial para los años 1985-1986, 1991, 1994 y 1997. Corroborando las cifras anteriores sobre la evolución de los ingresos reales, se observa que la incidencia de la pobreza se acrecentó en gran proporción entre 1985-86 y 1991 en el caso de Lima Metropolitana y a nivel nacional, saltando de 27,4% a 47,6% y de 37,9% a 57,4%, respectivamente (Cuadro 2)⁸.

El punto central a destacar es que la evolución de la tasa de pobreza de Lima Metropolitana de acuerdo a las ENNIV sigue el mismo patrón que el señalado para los ingresos y remuneraciones reales a partir de las encuestas de hogares: el porcentaje de pobres aumentó en 73,7%, o 20 puntos porcentuales, entre 1985 y 1991; se mantuvo en 42,4% en 1994; disminuyó a 35,5% en 1997. No se observa empero una recuperación de magnitud similar en los ingresos reales promedio en Lima. No obstante, debemos tomar la reducción de la tasa de pobreza en Lima con cautela. Un informe del FMI (1998: p. 30) señalará que desde 1994 la distribución no se mide por los ingresos, sino sobre la base de encuestas de gastos, lo que tiende a mostrar una menor desigualdad -y una menor pobreza- que la que resulta de medir la distribución sobre la base de los ingresos⁹.

El porcentaje de la población en extrema pobreza -con un ingreso menor al necesario para cubrir un gasto mínimo en alimentos- se redujo entre 1994 y 1997, de manera muy significativa en Lima y en el área urbana, y en mucho menor grado en las áreas rurales (aún muestra niveles de 36,4% en la selva y 32,6% en la sierra). La desigualdad entre Lima y las áreas rurales, medida por el ratio entre sus porcentajes de población en pobreza extrema en 1997, es de 9,8 veces para la costa, 13,6 veces para la sierra, y 15,2% para la selva.

En la primera mitad de la década de 1990, por una combinación de des-inflación y de políticas de alivio a la pobreza, se empieza a observar, según las EN-NIV, un ligero descenso en las tasas de pobreza promedio -medidas en 1994 y 1997- respecto a 1991. Esta reducción de la pobreza, como se observa en el Cuadro 2, no se registra en todas las áreas geográficas. Aún cuando, como hemos mencionado, las primeras encuestas ENNIV omiten algunas de las regiones rurales más pobres, el porcentaje de la población en situación de pobreza en la sierra rural, la zona geográfica más pobre del país, sube en 23,5 puntos porcentuales entre 1985 y 1991, de 49.2% a 72.7% (Instituto Cuánto y UNICEF 1995: p. 33) y desciende a 64,7% en 1994, para volver a subir a 68,3% en 1997. Una circunstancia atenuante es que la población en extrema pobreza en esta área disminuyó en 1997 respecto a 1994, pero sólo para mantener el nivel de 1985.

En general, a través de los índices que comparan los niveles de pobreza respecto a Lima Metropolitana (Cuadro 2) se observa que las tasas de pobreza para las áreas rurales son bastante mayores que las de Lima. Siendo también importante aunque menor que en el área rural, la proporción de población pobre también aumentó en el área urbana, especialmente en la costa, respecto de 1985.

En síntesis, ya sea que tomemos en cuenta la evolución del PBI real per cápita, los ingresos reales y las remuneraciones, o los estimados del porcentaje de población pobre, en todos los casos se registra un drástico aumento de la pobreza entre 1987 y 1989 o entre 1985 y 1991. Además, los bajos ingresos reales no se recuperan, y la reducción de la pobreza total y de la extrema pobreza en las áreas rurales es poco significativa.

Ajuste y pobreza

Los estudios sobre la pobreza en el Perú no toman en cuenta el impacto de las políticas macroeconómicas sobre la pobreza, esto es, sobre los ingresos reales y el gasto de las familias. Algunos autores hacen referencias o menciones vagas al contexto o entorno macroeconómico sin tener en cuenta sus efectos o su relación directa sobre la pobreza, la cual se explicaría ya sea por la operación del mercado de trabajo (Figueroa, 1998: p. 12; Díaz, 1999: pp. 9-10) o por el comportamiento de las familias (Escobal *et al*, 1998: p. 38).

La responsabilidad del ajuste estructural en el agravamiento de la pobreza ha sido señalada específicamente por Stewart, quien examina la relación entre las políticas de ajuste y la pobreza durante la década de 1980, centrándose en las regiones en las que la pobreza se ha acrecentado más -África y América Latina-, en donde no se pudo lograr un ajuste con protección de la población pobre. Stewart se ocupa del efecto del ajuste en el tiempo, pues la idea de que el apoyo temporal frente al ajuste era todo lo que se requería al inicio del mismo ya no es sostenible: el ajuste afectó el bienestar inmediato de cientos de millones, así como también su potencial para la actividad productiva futura (Stewart, 1995: p. 1).

La política de ajuste se llevó a cabo porque existían grandes desequilibrios a inicios de la década de 1980, especialmente por la aguda crisis de falta de divisas. No obstante, el ajuste llevó a un alarmante e inaceptable deterioro de las condiciones de vida en algunos países que se ajustaron, lo que significa que las políticas no fueron satisfactorias y que se requieren mejores alternativas. Más aún, señala Stewart, el hecho de que algunos países hayan tenido éxito en proteger a su población pobre durante el ajuste sugiere que el deterioro observado en otros países no sólo habría sido evitable, sino que podría haberse obviado, (Stewart, 1995: p. 2).

En este texto nos ocupamos no de las causas de los desequilibrios, esto es, el déficit en la balanza en cuenta corriente o el déficit fiscal, sino de cómo el ajuste condujo al empobrecimiento de la población. En lo que se refiere a los países subdesarrollados y a América Latina, el trabajo de Stewart sí pone el énfasis en cómo el ajuste estructural es una causa directa del mayor empobrecimiento.

Siguiendo a Stewart, podemos separar los ingresos de los trabajadores en dos: los ingresos primarios, que corresponden a la retribución que perciben por su trabajo, y los ingresos secundarios, que resultan del ingreso neto que perciben en su relación con el Estado, esto es, la diferencia entre los pagos que efectúan al Estado (impuestos, aportes) y los ingresos y beneficios o prestaciones que reciben del Estado (educación y salud pública gratuitas, seguridad, pensiones). Las dos políticas que afectarán el bienestar de la población lo harán a través de su impacto en los ingresos primarios o reales por trabajo a través de la política de estabilización, y en los secundarios a través de la política fiscal (Stewart, 1995: pp. 9-11).

Política de estabilización

Los desequilibrios en la cuenta corriente de la balanza de pagos llevaron a los países a acercarse al FMI y al Banco Mundial por préstamos. La aprobación de los programas de ambas instituciones que concedían los préstamos fue condicionada a que los países introdujeran cambios en sus políticas, convirtiéndolas en políticas de estabilización drásticas o de “ajuste” (Stewart, 1995: pp. 5-6).

El ajuste consistió básicamente en controlar la inflación mediante una gran elevación de precios por única vez, y la eliminación del déficit fiscal mediante la reducción del gasto público y el aumento de la recaudación tributaria. Al mismo tiempo, se contrajo la oferta de dinero mediante el control estricto de la emisión monetaria.

Al inicio del ajuste, los organismos internacionales observaban la pobreza solamente como un asunto interno de los países en el que tenían poco que contribuir. Al pasar los años de ajuste, la pobreza fue aumentando agudamente en muchos países mientras que el gasto social fue reducido, con una desaceleración en la mejora de los indicadores de desarrollo humano y un empeoramiento en algunos casos. Por ello, el Banco Mundial pide que los informes sobre los países incluyan una breve descripción y evaluación del impacto social de los programas de ajuste, y que los informes del presidente del Banco apoyando ajustes pongan atención especial al impacto de corto plazo de los programas en los pobres urbanos y rurales, y presenten medidas para aliviar los efectos negativos (Stewart, 1995: p. 7). Nótese que la atención se pone en el impacto social del ajuste, y no en el impacto económico o laboral.

Política fiscal

Dejaremos de lado el problema fiscal estructural, esto es, la discusión sobre la regresividad o no de la estructura tributaria y de gasto público, la falta de cobertura, y la evasión. En el período de la hiperinflación, la contracción de los ingresos reales y la falta de indexación de los ingresos tributarios en general condujeron a una radical reducción de los ingresos fiscales. La crisis fiscal llevó a su vez a una reducción drástica del gasto público social corriente.

Pero la relación entre la hiperinflación y la crisis fiscal es más compleja. La reducción del gasto público social corriente y la manutención de los servicios públicos a costa de los usuarios son la otra cara de la moneda de la hiperinflación.

Causas del agravamiento de la pobreza

Como se ha mostrado, la expansión del producto per cápita se frenó a mediados de la década de 1970, iniciándose su caída. En este marco se produjo una fuerte recesión en 1982-1983, intentándose a partir de 1985 una reactivación rápida de la actividad económica. Esta reactivación se realizó sobre bases artificiales o endebles, llegándose a fines de 1987 con una severa crisis que llevó a una primera devaluación en diciembre de ese año, y a poner en práctica un severo programa de estabilización en septiembre de 1988. Una de las paradojas del caso peruano –con un gran parecido al caso argentino– es que buena parte del ajuste estabilizador fue hecho antes del famoso shock de agosto de 1990. La hiperinfla-

ción fue precisamente el principal mecanismo que condujo a la reducción de los ingresos reales por trabajo, y de esta manera, además de frenar una fuente de presión inflacionaria, contribuyó a estabilizar los precios con elevados márgenes de ganancia para las empresas que enfrentaban una demanda inelástica.

El propósito de esta sección es evaluar cómo diversos instrumentos de la política macroeconómica condujeron al empobrecimiento entre 1988 y 1989. Empezaremos con la política de precios.

Política de precios (y pérdida de ingresos reales)

El programa de estabilización significó una fuerte elevación mensual del nivel promedio de los precios al consumidor, que ocurrió desde septiembre de 1988 hasta abril de 1990. Fueron ocho meses, en los que se implementó un programa estabilizador con fuertes alzas de precios anunciadas por el gobierno. De esta manera se desató la hiperinflación, y simultáneamente se practicó la contención a la recuperación de las remuneraciones. La consecuencia inmediata, en esos ocho meses, fue la gran reducción de los ingresos reales por trabajo que hemos presentado en la sección anterior¹⁰. Debe destacarse entonces que el empobrecimiento se produjo por las políticas de estabilización previas al ajuste estructural de agosto de 1990.

En tal sentido, resulta inexacta la apreciación de Escobal et al, en el sentido de que la tasa de pobreza "...se incrementa dramáticamente hacia 1991, luego de tres años de caída del producto y en plena implementación de un drástico programa de estabilización macroeconómica" (Escobal *et al*, 1998: p. 7). También resulta parcialmente inexacta la apreciación de Escobal *et al*: "Las políticas populistas del gobierno de García habían llevado a un total desequilibrio en las cuentas macroeconómicas y generaron un proceso hiperinflacionario *entre 1989 y 1990*. Por otro lado, 1991, fue el año más bajo en términos de producto e ingreso nacional desde 1975. La caída de los ingresos fue el principal determinante del aumento en las tasas de pobreza..." (Escobal *et al*, 1998: p. 16). El incremento dramático de la pobreza fue entre 1988 y 1989. Como hemos señalado, la hiperinflación se originó en septiembre de 1988 y concluyó en abril de 1989, y la enorme caída en los ingresos reales fue en ese período y no en otro. En agosto de 1990 ocurrió la corrección, mediante la gran elevación de precios paralela al ajuste fiscal y a la restricción monetaria. Además, el año de menor producto fue 1992, y no 1991.

Una apreciación distinta es la de Figueroa, al evaluar el desempeño del quinquenio de gobierno de García, de 1985 a 1990, y compararlo al de Fujimori, de 1991 a 1996. Este autor sostiene que: "La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno" (Figueroa, 1998: p. 19)¹¹. Esto es también inexacto: el empobrecimiento se produjo entre 1988 y 1989. El resultado del primer período de Fujimori fue que se mantuvo a la población en la pobreza; no se la aumentó.

En el Cuadro 3 se presenta la serie de la variación porcentual anual de los precios para Lima Metropolitana entre 1980 y 1998. Descomponemos la variación por semestres entre 1988 y 1990, para que se pueda percibir el mayor aumento entre el segundo semestre de 1988 y el primer semestre de 1990. El efecto acumulado de esos dos semestres fue mayor que el del shock de agosto de 1990; además, el incremento de precios fue distribuido en ocho meses, impidiéndose el reajuste paralelo o posterior de los ingresos nominales. En cambio, el alza de los precios en ocasión del shock de agosto de 1990 se produjo en tres meses, y se reajustaron los salarios mínimos simultáneamente, de manera que se compensó por esa momentánea mayor pérdida de ingresos reales. De no haberse compensado, esta nueva reducción de ingresos reales se habría sumado a la enorme pérdida acumulada por la elevación de precios de septiembre de 1988 a abril de 1989.

También se puede destacar a partir del Cuadro 3 (primera columna) que los elevados niveles de inflación se redujeron sustancialmente a partir de 1992, hasta lograrse niveles por debajo del 10% en 1997 y 1998. No obstante, como mostramos en el Cuadro 1 y en el Gráfico 2, los ingresos y las remuneraciones reales en promedio no se recuperaron.

Los precios de la educación y la salud

En el Cuadro 3 presentamos el ratio entre las variaciones de los grandes grupos de consumo y la variación promedio, expresada en el IPC. Queremos llamar la atención en relación al rubro *Esparcimiento, diversión y gastos de enseñanza*, pues es el grupo de precios que lideran la elevada inflación desde el primer semestre de 1988 hasta el primer semestre de 1990. En particular, en el primer semestre de 1989 los precios en este rubro suben 5 veces más que el promedio del conjunto de precios (véase también el Gráfico 3). El incremento de los precios de este rubro se observa desde 1984, y con más fuerza en 1986-1987. Lo mismo sucede luego del período de hiperinflación: este rubro sigue subiendo, en 1991 al doble que el promedio, y así sucesivamente en 1994, 1997 y 1998, mostrando fuertes aumentos¹².

Nótese que a partir del segundo semestre de 1990 y en 1991 se elevan también los precios del rubro *Cuidado y conservación de la salud*. Este rubro, junto con el de *Esparcimiento y educación*, sube fuertemente en 1994 y 1997. Finalmente, también se destacan los mayores aumentos de dos grupos más: *Alquiler, vivienda, energía eléctrica* y *Transporte y comunicaciones* a partir del segundo semestre de 1990, en razón de la disparada de los precios públicos de agosto, realizada tanto como parte de las medidas para detener la inflación como para corregir el déficit fiscal.

Al desagregar la variación porcentual mensual de los precios de *Esparcimiento y enseñanza* en sus subgrupos durante 1988 y 1990 (Cuadro 4 y Gráfico 4), se

observa que los que explican el gran aumento del grupo son el gasto en enseñanza en el primer trimestre de cada año, y el gasto en libros, que incluye los textos y útiles escolares, los cuales suben en el segundo semestre de cada año.

El atraso de los precios públicos

En el Cuadro 5 se presentan las variaciones anuales de los principales precios públicos de servicios y combustibles, y los ratios entre esas variaciones y la variación anual del IPC. Se observa un atraso en los precios relativos de estos bienes respecto a la inflación promedio en 1984-1989, especialmente en los casos del gas y el kerosene doméstico, pero también del agua y teléfonos. Esto permitió que las familias tuvieran un menor gasto relativo en el grupo de *Alquiler, combustible y electricidad y Transporte y comunicaciones* en ese período (Verdera, 1997: p. 204).

Con el shock de precios públicos de agosto de 1990 y las privatizaciones posteriores de las grandes empresas públicas proveedoras de estos servicios y productos, esta situación se revierte. Los precios públicos se adelantan sobre la variación del índice promedio de 1990 a 1998, notoriamente en los casos de agua potable, luz eléctrica, y teléfono particular. Estas mayores tarifas van acompañadas de la mayor recaudación tributaria por concepto de Impuesto General a las Ventas, y significan una reducción del gasto en alimentación y otros gastos esenciales de las familias, contribuyendo a mantenerlas en situación de pobreza.

La Memoria del Banco Central de Reserva de 1989 reseña el gran aumento de los precios, responsabilizando a los precios *no controlados* en razón de “una política empresarial dirigida a mantener los márgenes de ganancia”. Esta aseveración llama la atención, porque generalmente se ignora el efecto redistributivo de la inflación, incluso de una inflación alta. El efecto redistributivo se produce porque la elevación de precios obliga a un mayor gasto de las familias para cubrir una determinada canasta de bienes, lo que significa, al mismo tiempo, un aumento de los ingresos de los empresarios, en mayor medida de los ingresos de aquellos cuyos precios aumentan en mayor proporción que el aumento promedio de los precios. Al parecer, por las cifras de los Cuadros 3 y 5 y por las observaciones de Canales y Fairlie, en general éste no fue el caso (Canales y Fairlie 1997: pp. 3-5). La responsabilidad mayor en generar la hiperinflación estuvo en los servicios de educación y salud, y no en los precios de los productos industriales ni tampoco en los precios públicos.

Canales y Fairlie, aunque como muchos ponen la atención en la dinámica de precios desde el shock de agosto de 1990, presentan la evolución de diversos tipos de precios relativos a partir de 1986. Encuentran que los precios relativos públicos controlados suben por encima del promedio, precisamente entre fines de 1988 y principios de 1989, para luego tener un crecimiento menor al del prome-

dio de precios hasta el shock de agosto de 1990, cuando se disparan (Canales y Fairlie, 1997: Gráficos 3 y 4). Nosotros no encontramos que estos precios suban por encima del promedio antes de 1989 (Cuadro 5).

La caída en los ingresos reales

Volvamos sobre los ingresos reales. Al subir en gran medida el IPC, el denominador de la definición del ingreso real, la atención se centra en qué pasó con el denominador en la evolución de los ingresos, sueldos y salarios nominales por trabajo. Si éstos se hubiesen reajustado o indexado con la elevación de precios, el poder adquisitivo de los ingresos se hubiera mantenido constante.

Como vimos al principio (Cuadro 2), no fue así: el gran aumento de los precios no fue acompañado de un reajuste salarial equivalente, y se redujeron los ingresos reales por trabajo. En el cuadro 6 acompañamos la evolución de los sueldos y salarios reales con cuatro variables adicionales: la remuneración mínima vital (RMV) real, los sueldos reales del gobierno general o central, y el grado de sindicalización de empleados y obreros.

Resulta llamativo cómo esta pérdida es percibida por algunos analistas. Para Canales y Fairlie, “Los sueldos y salarios han tenido una dramática reducción desde la segunda mitad de los ochenta (...) llegando a sus niveles mínimos con el shock de agosto de 1990 (...) A partir de 1993 se advierte una recuperación de los sueldos, y de los salarios en menor medida. Sin embargo, no se han alcanzado aún los niveles previos al shock” (Canales y Fairlie, 1997: p. 16). Esto último es inexacto. Los niveles de ingresos reales que aún no se han alcanzado son los previos a la hiperinflación de 1988-89, y no los previos al shock, que ya eran muy bajos. Por otra parte, Canales y Fairlie utilizan la información de las encuestas de establecimientos del Ministerio de Trabajo, que sobrestiman la recuperación a partir de 1993. En cualquier caso, si se observa su Gráfico 11, es fácil notar que la caída de las remuneraciones reales se da entre 1987 y 1989, y que es gigantesca comparada con la leve diferenciación de la recuperación de los sueldos y los salarios a partir de 1993. La diferencia de las remuneraciones reales de 1993 respecto a las de 1987 es aún enorme. Otros autores también centran la atención en las tendencias de evolución de las diferencias salariales, discutiendo pequeñas variaciones sin prestar atención a la enorme caída del promedio de ingresos y a su estancamiento.

La política de contención salarial

Una segunda causa de la caída de los ingresos reales fue la política de contención o freno a la recuperación de las remuneraciones en relación con la hiperinflación. La política salarial impidió o limitó la indexación salarial³.

La contención salarial se expresa en la falta de indexación salarial plena, esto es, en el no-reconocimiento de derechos en relación a la pérdida de ingresos reales como efecto de la hiperinflación. Como señala Romero: “La política de reajustes salariales que se inició en 1975 debido a la aceleración de la inflación y que se prolongó hasta fines de 1990... no tuvieron una periodicidad constante ni estuvieron asociados de manera explícita a la inflación observada” (Romero, 1992).

La contención de los sueldos y salarios se llevó a cabo mediante la interferencia del estado, que restringió la negociación colectiva, con decretos que aumentaban las remuneraciones por debajo de las alzas de precios, y reajustando de manera rezagada el salario mínimo legal¹⁴. Todo ello sólo permitía una recuperación parcial de los ingresos reales, produciéndose su rápida y acentuada caída. Esta pérdida de ingresos reales no se debió a la recesión, ni a una súbita reducción de la productividad del trabajo o a un cambio en las condiciones de producción. Mientras las condiciones de producción y del mercado de trabajo permanecían iguales, se produjo un drástico cambio en la distribución del ingreso en contra de los trabajadores¹⁵.

Un informe del Banco Mundial reconoce que “En la medida que la inflación se aceleró en años recientes en el sector formal los salarios reales fueron reducidos drásticamente (...) Las fluctuaciones en los salarios reales en el sector formal provienen de una pobre indexación en los contratos de trabajo –v.g. convenios colectivos-, que fue extremadamente distorsionadora en el período de hiperinflación”. En cuanto al empobrecimiento de los trabajadores, ese mismo informe señalará: “Estos extremadamente bajos salarios reales (en el sector formal) son incompatibles con mercados de trabajo eficientes” (Banco Mundial, 1992: p. iv).

Los componentes de la política de remuneraciones son tres: la regulación de la negociación colectiva, la política respecto a la RMV, y la política de remuneraciones en el sector público¹⁶. Como se mostró en el Gráfico 2, el nivel promedio de las remuneraciones de Lima se recuperó ligeramente en 1991-92 para luego permanecer estancado. Este resultado proviene de la política salarial implementada. Veamos sus principales componentes. En primer término, se tomaron medidas que debilitaron la negociación colectiva, limitando las cláusulas de indexación salarial en los pliegos de reclamos mediante la fijación de topes a los reajustes salariales. Se tomaron medidas para debilitar a los sindicatos, especialmente a través del fomento de la inestabilidad laboral y la contratación temporal. En segundo lugar, se reajustaba el salario mínimo legal de manera parcial. Finalmente, también se otorgaban incrementos en las remuneraciones del sector público por debajo de la inflación, conduciendo todo ello a la pérdida de poder adquisitivo.

En el Cuadro 6 reunimos la información sobre remuneraciones del Cuadro 2 y añadimos la información sobre el grado de sindicalización, separando obreros de empleados, para el período de 1979 a 1997. El Gráfico 5a muestra que las remuneraciones del gobierno general evolucionan de manera asociada a los sueldos reales. Suben y bajan conjuntamente. No es el caso del grado de sindicalización de

los empleados, que muestra una fuerte tendencia a caer. Se observa en el Gráfico 5b la misma asociación para los obreros, entre los salarios reales y la RMV real.

Con esta información ensayamos dos regresiones múltiples, en las que las variables dependientes son el logaritmo de los sueldos reales y el logaritmo de los salarios reales. Los resultados muestran que el coeficiente entre la variación porcentual de los salarios reales y la RMV real es, en el caso de los obreros, 0,55. Como se trata de coeficientes de elasticidad, esto significa que ante un aumento de la RMV real en un sol, los salarios aumentarán 55 céntimos. Por su parte, el coeficiente entre la variación porcentual de los sueldos de los empleados y los sueldos del gobierno es de 0,61. La falta de significación de la sindicalización puede explicarse por la drástica caída de esta variable.

Resultados de regresiones (OLS)

Para obreros:
Período 1981-1997 (17 observaciones)
Variable dependiente: Log. del salario real

Variabes	Coficiente	t
C	7,31	2,4
Log. RMV real	0,55	6,7
Log. Sindicato	-0,07	-0,47

R²= 0,94 a/ Con 7% de significación.
R² Adj = 0,93
DW= 1.86

Para empleados:
Período 1983-1997 (15 observaciones)
Variable dependiente: Log. de sueldos reales

Variabes	Coficiente	t
C	-3,77	-0,98
Log. sueldos reales del gobierno	0,61	5,6
Log. Sindicato	0,31	1,53
AR (1)	0,7	2,3
AR (2)	-0,51	-2,07

R²= 0,90
R² Adj= 0,84
DW= 2,18

Aunque la serie es corta¹⁷, podría usarse una dummy para separar los períodos antes y después de la hiperinflación. Los resultados de estas regresiones no contradicen el argumento de que la política seguida en materia de RMV y de remuneraciones del gobierno después de 1990 ha servido para mantener bajos los sueldos y salarios reales, impidiendo su recuperación a niveles anteriores a la hiperinflación de 1988-1989.

La reducción del gasto público social corriente¹⁸

La crisis de 1988 también significó una crisis fiscal. Una de las formas de afrontar el déficit fiscal fue reducir el gasto público social corriente real, especialmente en educación y salud, gasto que en parte fue trasladado a -y asumido por las familias a través de los cobros por matrícula, cuotas a las asociaciones de padres de familia (APAFA), útiles, libros y materiales de enseñanza, y pensiones.

Esta reducción del gasto en el caso de la educación se compensa con el mayor cobro directo a los padres de familia, y se pone en evidencia en el gran aumento de los precios de los servicios de enseñanza y en el incremento del porcentaje del gasto de las familias en educación y salud. La elevación de los precios de los servicios sociales públicos en educación y salud es consistente con la reducción del gasto público social corriente.

En el Cuadro 7 presentamos la información anual disponible hasta 1993. La gran reducción se produce en 1989 y 1990. Puede observarse que el nivel de gasto en educación en 1993 aún está lejos del 18,4% del gasto del gobierno alcanzado en 1970-74. No se ha publicado la información sobre el gasto público social corriente ejecutado desde 1993. En su lugar se publican las cifras del gasto presupuestado o de la inversión pública en infraestructura social, esto es, la destinada a la construcción de aulas escolares, colegios y postas médicas¹⁹.

La reducción del gasto público social real se suma a la reducción de los ingresos reales por trabajo. En tal sentido, la pérdida de bienestar es mayor que cuando se considera por separado la caída de los ingresos reales o la reducción del gasto social.

Mayor gasto de las familias en educación

El menor gasto público social corriente, y los mayores precios de los servicios de enseñanza y salud, conducen a que los prestadores de servicios cobren por ellos, y que las familias tengan que destinar una mayor proporción de su gasto familiar para cubrir esos cobros. Este fenómeno, para el caso de los servicios de salud, ha sido calificado como la privatización de facto (Petraera, 1993).

Coincidentemente, la legislación que autoriza los cobros por enseñanza por concepto de APAFA data de 1988. Los antiguos aportes o contribuciones que los padres de familia efectuaban a los colegios cobró fuerza de ley. Las Asociaciones de Padres de Familia se formalizaron, y cobran una cuota por educando que se utiliza para cubrir gastos corrientes de la enseñanza. Esta cuota se elevó en la fase de inicio de la hiperinflación.

En el Cuadro 8 presentamos la evolución del gasto anual en educación y en alimentos de las familias a partir de las ENNIV. Se observa que el porcentaje del gasto de las familias en educación sobre su gasto total se eleva de 4,4% en 1985-86 a 6,3% en 1994, y a 7,7% en 1997. Esta progresión del gasto en educación tiene como una de sus contrapartidas la reducción del porcentaje del gasto en alimentos sobre el gasto total. Mientras que el porcentaje del gasto en educación sube en 43% y 22% entre 1985-1994 y 1994-1997, el porcentaje del gasto en alimentos baja en 11% en cada uno de esos dos períodos. El mayor aumento se registra en el período del empobrecimiento, de 1985-86 a 1994. No obstante, en el período 1994-1997, en el que los ingresos reales por trabajo en promedio se mantienen constantes, este porcentaje sigue subiendo.

Por áreas geográficas el mayor nivel del gasto se observa en Lima, pero los mayores incrementos relativos se presentan en las áreas rurales entre 1985-86 y 1997: en la costa de 1,2% a 6,3%, en la sierra de 1,8% a 5%, y en la selva de 1,9% a 4,7%.

Más impresionante es evaluar este resultado, el aumento del porcentaje del gasto en educación, a la luz de la información del Cuadro 9. En éste presentamos el índice del gasto real promedio anual en educación primaria pública, que reúne el mayor contingente de alumnos, 91% del total de estudiantes en educación primaria. Se observa una reducción del gasto real promedio entre 1985 y 1994 y una posterior elevación en 1994-1997. Nótese que en el rubro de *Libros, textos y cuadernos*, el nivel de gasto real de 1997 es mayor que el de 1985. Por otra parte, las mayores reducciones respecto a 1985 se registran en *Uniformes escolares* y *Pen-siones, refrigerios y transporte*. Como es conocido, parte de los programas de alivio a la pobreza se han centrado en reparto de uniformes y alimentación escolar. Nótese en el caso de la Sierra Rural, la zona de mayor pobreza extrema, que el gasto real sube en 1994 respecto a 1985 en *Matrícula* y *APAFA*, de 127,5 a 160, y en *Libros, textos y cuadernos*, de 186,3 a 296,4.

Al caer fuertemente los ingresos reales y los gastos reales entre 1985 y 1994, también se reduce el nivel del gasto real en educación. Pero pese a ello, el porcentaje del gasto en educación en promedio subió. La demanda por educación no sólo muestra rigidez, sino que se trata de un servicio sumamente valorado. Ante la caída de los ingresos y gastos reales, sube su participación en el gasto.

Los programas de alivio a la pobreza

Un aspecto importante de la política social consiste en considerar si los fondos de que dispone el Ministerio de la Presidencia llegan a los pobres. Un estudio reciente del Banco Mundial sostiene que los programas sociales del Ministerio de la Presidencia tienen dificultades para llegar a los pobres. El estudio indica que sólo 17% de los beneficios de los programas fueron a los pobres extremos, mientras que 48% fueron a los pobres y 35% *se filtraron a los no pobres*. Entre las razones de este resultado se señala que estos programas tienen un sesgo urbano y debilidad en la focalización (IMF, 1998: pp. 42-43) (subrayados nuestros).

Frente a esta situación, según el Informe del FMI el gasto social como porcentaje del PBI se ha recuperado desde 1992, pasando de 5,2% del PBI en 1992 a 8,2% en 1997, y el gasto en alivio de la pobreza se ha duplicado entre esos años. No obstante, continúa, el gasto público en salud y educación como porcentaje del PBI en el Perú está por debajo del promedio de América Latina. Tanto la relativamente baja presión tributaria como el fuerte pago de la deuda externa limitan el gasto social. El gasto público en salud como porcentaje del gasto público se encuentra también por debajo del promedio de América Latina, y entre los más bajos del Hemisferio Occidental, con un 1,3% del PBI en 1997 (IMF, 1998: pp. 32-33).

El Informe concluye que el gasto público en educación en el Perú en 1997 fue el 3,5% del PBI, por debajo del promedio de América Latina. Los sueldos de los maestros y del sector público cayeron entre 1989 y 1993 en 28%. Actualmente, sólo 50% de los profesores de primaria tienen título, y se concentran en Lima y Callao. Los profesores más calificados dejan las escuelas estatales o incluso la profesión de maestros.

Los resultados sobre el crecimiento del gasto real en algunos rubros del gasto en educación en la Sierra rural confirman lo anterior. Sí se observa en cambio una reducción en el gasto en *Pensiones y refrigerios*, cuyo índice cae de 201,3 en 1985 a 105,4 en 1994. Este resultado coincide con lo señalado en Webb y Ventocilla: “Un factor que ha tenido gran importancia en la disminución de la extrema pobreza lo constituye la donación de alimentos efectuada por los programas sociales. (...) A nivel geográfico la región más favorecida es el área rural donde cerca del 65% de las familias han tenido acceso a este beneficio” (Webb y Ventocilla, 1999: p. 257).

De manera preliminar, se podría decir que la política fiscal se lleva a cabo de tal manera que se obliga a las familias a pagar por parte de los servicios públicos sociales, a la vez que se les compensa por ese mayor gasto en educación, salud, tarifas. Con los ahorros que hace el estado del gasto corriente -al no mejorar los sueldos de maestros, médicos, personal de salud-, hace frente a pagos como los de la deuda externa. Con ayuda internacional y mayor endeudamiento, hace obras y distribuye alimentos.

Conclusiones

En este artículo, de manera aún un tanto esquemática, presentamos una interpretación de cómo el ajuste afectó los ingresos reales de la población. Una constatación es que el ajuste, entendido como la gran reducción del nivel de vida de la población, se produjo en 1988 y 1989, y no en agosto de 1990 o en 1991, como varios autores afirman. El ajuste de 1990 sirvió y sirve para mantener los niveles de ingresos reales constantes.

Resulta sorprendente que este nexo entre las políticas macroeconómicas y la evolución de la pobreza no sea motivo de más estudios. En gran medida, los estudios impulsados por el Banco Mundial a partir de las encuestas de hogares ENNIV ponen la atención en el comportamiento de las familias, a las que de hecho se analiza al margen de la evolución macroeconómica, y en particular, del comportamiento de los gobiernos en materia de políticas de precios, de ingresos, y fiscal.

Las políticas para reducir la pobreza deben ir en sentido contrario a lo que ha ocurrido en estas tres políticas mencionadas. Si hubo una drástica redistribución regresiva con la hiperinflación que cambió la distribución y empobreció, debe haber una redistribución progresiva vía política de precios, de salarios y fiscal. No plantearse es consagrar la enorme pérdida de poder adquisitivo y pérdida de bienestar de las familias, y mantenerlas en su condición de pobreza de manera permanente. Los programas de alivio a la pobreza son eso: de alivio, no de reducción. Finalmente, la visión de que es necesario esperar que en el largo plazo -vía la inversión en educación- pueda aumentar la productividad del trabajo y así mejorarse los ingresos y superar la pobreza, tiene dos fallas. Primero, ignora las causas macroeconómicas del empobrecimiento reciente; y segundo, al hacerlo, está creando las condiciones para que esta política continúe y siga manteniendo a más del 50% de la población en condición de pobreza.

Fuentes de los datos

- PBI: Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), Memoria 1998.
- Ingresos y remuneraciones: Ministerio de Trabajo, Bases de las Encuestas de Hogares.
- Pobreza: Instituto Cuánto, Bases de las Encuestas Nacionales de Niveles de Vida (ENNIV) de 1985-86, 1994, 1997.
- Precios: INEI, Compendios estadísticos.
- Remuneración Mínima Vital y remuneraciones del gobierno: INEI, Compendios estadísticos.
- Grado de sindicalización: Ministerio de Trabajo, Bases de las Encuestas de Hogares.
- Gasto público social: BCRP.
- Gasto de los hogares: Instituto Cuánto, Bases de las ENNIV.

Bibliografía

- Banco Central de Reserva del Perú, *Memoria*, 1989, 1993 y 1998 (Lima: BCRP).
- Banco Mundial 1992 “The decline of the value of labor in Peru: causes and remedies”.
- Canales, Gloria y Alan Fairlie 1997 “Dinámica de precios relativos y régimen liberal”, DT CISEPA N° 133 (Lima: PUCP).
- Dancourt, Oscar 1999 “Reforma neoliberal y política macroeconómica en el Perú” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile), N° 67.
- Díaz, Juan José 1999 *Estructura de ingresos en Lima Metropolitana: 1986-1995* (Lima: CIE-GRADE).
- Escobal, Javier, Saavedra, Jaime y Máximo Torero 1998 Los activos de los pobres en el Perú (Lima: GRADE).
- Escobal, Javier y Marco Castillo 1994 *Sesgo en la medición de la inflación en contextos inflacionarios: el caso peruano. Documento de trabajo 21* (Lima: GRADE).
- Figueroa, Adolfo 1998 Políticas macroeconómicas y pobreza en el Perú. DT N° 145 (Lima: PUCP).
- Francke, Pedro 1994 *La educación pública, los pobres y el ajuste* (Lima: Cedral-Aprodeh).

Gonzáles de Olarte, Efraín 1998 *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural, 1990-1997* (Lima: IEP).

Hentschel, Jesko 1999 “Pobreza y desarrollo social 1994-1997, Banco Mundial”, en Webb, R. y M. Ventocilla, *Pobreza y economía social, Análisis de la encuesta ENNIV 1997* (Lima: Instituto Cuánto-UNICEF-USAID).

Hunt, Shane 1997 *El problema del empleo en el Perú* (Lima: CONFIEP).

IMF 1998 Peru: Selected Issues. IMF Staff Country Report N° 98/97, September.

INEI Compendio Estadístico. Varios años (Lima: INEI).

INE 1988 Encuesta Nacional de hogares sobre medición de niveles de vida, ENNIV, 1985-1986, Análisis de resultados (Lima: INE).

Instituto Cuánto y UNICEF 1995 *Retrato de la familia peruana, niveles de vida, 1994* (Lima: Instituto Cuánto).

Kilsztajn, Samuel 1998 “A mesuracao do padrao de alimentacao e da desnutricao infantil, América Latina e Brasil”, en *Populacao: globalizacao e exclusao*. XI Encontro Nacional de Estudos Populacionais da ABEP, N° 76.

Lagos, Ricardo A. y Camilo Arriagada 1998 “Dinámica poblacional, pobreza y mercado de trabajo” en Lagos, R. A. y C. Arriagada (eds.) *Población, pobreza y mercado de trabajo en América Latina* (Santiago de Chile: OIT).

Petrera, Margarita 1993 “Privatización de la salud” en Petrer, Margarita *et al* La gestión estatal y la privatización en el sector salud, la seguridad social y el sector financiero, DT N° 50 (Lima:IEP).

Romero, Lucía 1992 “Política salarial y dinámica de las remuneraciones promedio: Lima Metropolitana 1980-1990”, *Economía* (Lima) , Vol. XV, N° 29/30.

Stewart, Frances 1995 *Adjustment and Poverty, options and choices* (London: Routledge).

Verdera, Francisco 1990 “Estrategias de desarrollo, estructura productiva y empleo en el Perú (1950-1988), en ADEC-ATC, *El empleo en el Perú* (Lima: ADEC-ATC).

Verdera, Francisco 1995 Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima, DT 22 (Lima: OIT).

Verdera, Francisco 1997a “Los límites del ajuste estructural: la falta de absorción de empleo asalariado en el caso peruano” en González, Efraín (ed.) *Ajuste estructural en el Perú* (Lima: IEP).

Verdera, Francisco 1997b Seguridad social y pobreza en el Perú, una aproximación, DT N° 84 (Lima: IEP).

Verdera, Francisco 1998 Mercado de trabajo, reforma laboral y creación de empleo, DT N° 87 (Lima: IEP).

Webb, Richard y Adolfo Figueroa 1975 Distribución del ingreso en el Perú (Lima: IEP).

Webb, Richard y Moisés Ventocilla 1999 “Anexo estadístico” en *Pobreza y economía social, Análisis de la encuesta ENNIV 1997* (Lima: Instituto Cuánto-UNICEF-USAID).

Notas

1 En el período 1993-1995, Perú tuvo la menor disponibilidad diaria de nutrientes por habitante en kilocalorías y gramos, el mayor porcentaje de población con insuficiencia alimentaria (49% contra un promedio de 15% para América Latina), y el mayor porcentaje de población menor de 5 años con la menor relación estatura/edad (25,8% vs. un promedio regional de 17,9%) entre siete países de América Latina según estimaciones de la FAO (1998 y 1996, citados por Kilsztajn 1998).

2 Para mayor detalle de la evolución por sub-períodos puede verse Verdera 1990, pp. 108-112.

3 La información proviene de las Encuestas de Hogares del Ministerio de Trabajo hasta 1995, y del INEI para 1996 y 1997. La otra fuente de información, la Encuesta de Establecimientos, que recaba la información de sueldos y salarios, presenta cambios de metodología –especialmente en 1986- y pérdidas de la muestra de empresas –en 1994 y 1995 a raíz del ajuste de 1991- que imposibilitan establecer una serie confiable.

4 En 1985 y 1988 no se realizó la encuesta.

5 Los sueldos de los ejecutivos se redujeron en 2,7 veces.

6 Según la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo, el aumento fue de 30,8% en 1987 a 72,9% en 1989. Después encontramos que esta medición del subempleo por ingresos abarcaba al subempleo por duración. Una vez separado este último, el subempleo por ingresos resulta en el que señalamos en el texto. Véase al respecto Verdera 1995:3-5.

7 Veamos por ejemplo a Figueroa (1998:12): “El efecto de una variable exógena sobre la pobreza dependerá de su efecto sobre el desplazamiento de la curva de demanda de trabajo. Si el efecto es de expansión, la nueva solución en el mercado laboral será con mayor salario real y mayor empleo. (...) Si el efecto es de contracción de la curva de demanda, el efecto será a la inversa”.

8 La información para las áreas rurales de costa y selva, así como para tres departamentos de la sierra sur, de elevada pobreza, no fue recabada en 1991 debido a que esos departamentos y otras zonas rurales fueron declarados en emergencia por la presencia de grupos armados.

9 Entre las diversas observaciones que se pueden hacer a las ENNIV y a la medición de la pobreza, podemos citar por su claridad la de Hunt (1997:108) cuando comenta los procedimientos para establecer una línea de pobreza a partir de valorizar una canasta mínima de consumo para un tamaño de familia representativo: “En el año 1991, ese tamaño era de seis miembros: dos adultos y cuatro niños. Para 1994, un niño había desaparecido. La familia representativa tenía cinco miembros. Este cambio introdujo un sesgo de magnitud incierta en las comparaciones efectuadas entre 1991 y 1994.”

10 “Pero en 1988 comenzaron a contraerse nuevamente (los salarios reales de la región) a causa de procesos inflacionarios por los que atravesaban países como Argentina, Brasil, Ecuador, Uruguay y Venezuela, *entre otros*.” (subrayado nuestro) (Lagos y Arriagada 1998:22).

11 En su lectura de las cifras de esos años, Figueroa (1998:19) encuentra que “La pobreza global ha aumentado en el segundo gobierno (el del presidente Fujimori, de 1991 a 1996). Si se toma el período 1985-1990 como correspondiente al del gobierno de García y el de 1991-1996 al de Fujimori, la media anual del PBI per cápita del segundo período es 11% inferior comparada a la del primer período”. Esta interpretación de promedios de períodos de cinco años de gobierno impide ver que la drástica reducción del ingreso real, esto es, el empobrecimiento, se produjo entre 1987 y 1989.

12 Este gran aumento debido a los gastos en educación ha sido objetado por Escobal y Castillo (1994) como producto de un error en la captación de los precios de útiles escolares. No obstante, en el INEI se sostiene que el procedimiento de recolección de la información fue el mismo que en los años previos, y no se observó un aumento de precios semejante. Como veremos, la información sobre el mayor gasto de las familias en educación confirma estos aumentos.

13 Pueden verse más detalles al respecto en Romero (1992).

14 Se fijaron topes a los aumentos por negociación desde 1976, y luego topes y cláusulas en los pliegos de reclamos para una indexación primero trimestral y luego semestral.

15 Desde un punto de vista convencional se diría que el mercado de trabajo se ajustó mediante una enorme flexibilidad de los salarios reales a la baja, a la vez que se mantenían los niveles de empleo, no tanto porque no existiese flexibilidad para el despido -existía un régimen extendido de contratos tem-

porales con el PROEM-, sino porque al ser los salarios tan bajos, resultaba muy barato mantener o contratar nuevos trabajadores.

16 “Los niveles de salarios son influidos por diversos instrumentos de política, que incluyen las leyes de salarios mínimos, la fijación de sueldos (en el caso de los empleados públicos) y la legislación relativa a la actividad sindical” (Webb y Figueroa 1975:69)

17 Tratándose de series muy cortas, se realizaron pruebas de estabilidad de los parámetros. Los resultados de las pruebas CUSUM y CUSUM² para la regresión con los salarios como variable dependiente indican que los coeficientes estimados son estables a lo largo del período. El único coeficiente inestable corresponde a la variable sindicalización, que no es significativa en la regresión. En el caso de la regresión para sueldos, al haber utilizado las variables AR(1) y AR(2) no es posible efectuar estas pruebas. Utilizando el test de Chow para los años 1989, 1990 y 1991, se rechaza la hipótesis nula de estabilidad de los parámetros, encontrándose estabilidad sólo al hacer el corte en 1992. En síntesis, el resultado de la regresión para los salarios es satisfactorio, y no lo es el de la regresión para los sueldos.

18 Para mayor información puede verse Verdera, 1997: pp. 18-21.

19 A partir de 1993 en las Memorias del Banco Central de Reserva del Perú se omite el cuadro 51 que presentaba hasta 1992 el Gasto Público Social (Educación y Salud) del Gobierno Central. Véase Memoria de 1992, p. 90 y Memoria de 1993, p. 99. Francke comentará: “Es interesante anotar que ni el Ministerio de Economía y Finanzas ni el Ministerio de Educación procesan la información para saber a cuánto asciende el gasto público en educación” (Francke, 1994: p. 106).

Anexo II

Relación de cuadros y gráficos

Gráfico 1 - Perú: PBI per cápita, 1950-1998.

Cuadro 1 - Lima: Ingreso y remuneraciones reales mensuales promedio, 1979-1997.

Gráfico 2 - Lima: Ingreso, sueldos y salarios reales mensuales promedio, 1979-1997.

Cuadro 2 - Perú: Niveles de población en pobreza por áreas geográficas, 1985-1997.

Gráfico 3 - Lima: Ratio de las variaciones de precios para los grupos Cuidado y conservación de la salud, Transportes y comunicaciones y Esparcimiento y enseñanza respecto a la variación del IPC, 1980-1998.

Cuadro 3 - Lima: Ratio de las variaciones de precios de grandes grupos de consumo respecto a la variación del IPC, 1980-1998.

Gráfico 4 - Lima: Variación mensual de los precios de Libros escolares y Gastos de enseñanza respecto a la variación del IPC, 1988-1990.

Cuadro 4 - Lima: Ratio de la variación mensual de precios del grupo de Esparcimiento, y enseñanza respecto a la variación del IPC, 1988-1990.

Cuadro 5 - Lima: Variación anual del IPC y de los principales precios públicos de servicios (tarifas públicas) y combustibles, 1982-1998.

Cuadro 6 - Lima: Evolución de las remuneraciones reales y grado de sindicalización para obreros y empleados, 1979-1997

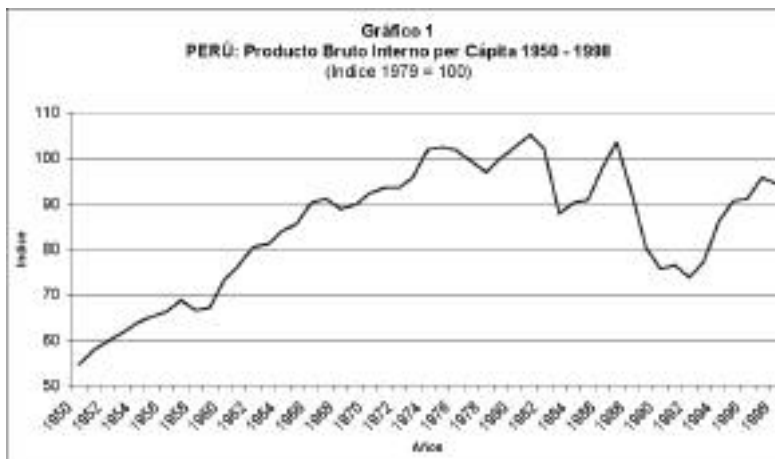
Gráfico 5a - Lima: Evolución de los sueldos, remuneraciones del gobierno general y sindicalización de empleados, 1979-1997

Gráfico 5b - Lima: Evolución de los salarios, RMV y sindicalización de obreros, 1979/1997.

Cuadro 7 - Perú: Evolución del gasto público social en educación y salud, 1970-1993

Cuadro 8 - Perú: Gasto anual en educación, en alimentos y en educación primaria sobre el gasto total de los hogares según áreas geográficas, 1985-1997

Cuadro 9 - Perú: Índice del gasto real promedio anual en educación primaria pública por hogares según área geográfica por rubros de gasto en educación, 1985-1997.



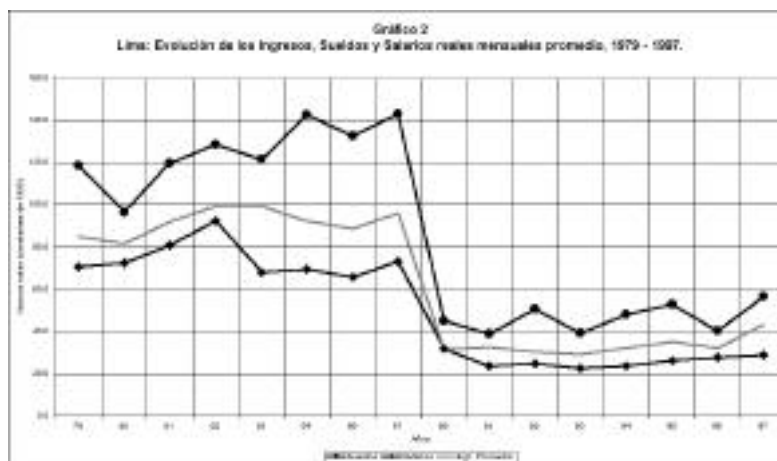
Cuadro 1
Lima: Evolución del ingreso mensual promedio y de las remuneraciones reales, 1979-1997 a/ (Nuevos soles constantes de 1990)

Años	Ingresos mensuales		Sueldos b/		Salarios	
	Reales	Índice	Reales	Índice	Reales	Índice
1979	84.8	88.4	118.6	83.0	70.4	96.0
1980	81.7	85.1	96.5	67.5	72.3	98.6
1981	92.2	96.0	119.6	83.7	80.8	110.2
1982	99.5	103.7	128.7	90.1	92.4	126.1
1983	99.5	103.7	121.7	85.2	67.9	92.6
1984	92.5	96.3	142.8	99.9	69.6	95.0
1986	88.5	92.2	132.7	92.9	65.6	89.5
1987	96.0	100.0	142.9	100.0	73.3	100.0
1989	31.4	32.7	45.0	31.5	31.6	43.1
1991	32.6	34.0	38.7	27.1	23.5	32.1
1992	30.5	31.8	50.8	35.5	24.9	34.0
1993	29.2	30.4	39.2	27.4	22.6	30.8
1994	32.2	33.6	48.0	33.6	23.7	32.3
1995	35.2	36.6	52.8	36.9	26.3	35.9
1996	32.1	33.4	40.2	28.1	27.8	38.0
1997	43.1	44.9	56.4	39.5	28.8	39.2

Fuente: MTPS-DNEFP, Encuestas de Hogares.

a/ En 1979 a 1984 en soles, 1986 en intis, 1987 y 1989 en miles de intis; de 1991 a 1997 en nuevos soles. En 1985 y 1988 no se realizaron las encuestas. Se descartó el dato para 1990 puesto que el shock de precios se dio en el período de la encuesta.

b/ Excluye ejecutivos.



Cuadro 2

Perú: Evolución de los niveles de la población en pobreza por áreas geográficas, 1985-1997 (porcentajes respecto al total de la población de cada dominio)

Área geográfica	Nivel de pobreza total			Nivel de pobreza extrema		
	var.% a/	Índice b/		var.% a/	Índice b/	
Nacional						
1985	37.9			14.9		
1991 c/	57.4	8.6		26.8	13.3	
1994	53.4	-2.3		19.0	-9.7	
1997	50.7	-1.7		14.7	-7.5	
Lima Metropolitana						
1985	27.4		1.0	3.4		1.0
1991 c/	47.6	12.3	n.a.	10.1	32.8	n.a.
1994	42.4	-3.6	1.0	5.5	-15.2	1.0
1997	35.5	-5.4	1.0	2.4	-18.8	1.0
Costa urbana resto						
1985	42.1		1.5	11.1		3.3
1994	51.9	2.6	1.2	12.2	1.1	2.2
1997	58.3	4.1	1.6	7.6	-12.6	3.2
Sierra urbana						
1985	36.4		1.3	15.4		4.5
1994	51.6	4.6	1.2	14.6	-0.6	2.7
1997	37.7	-9.0	1.1	7.7	-15.8	3.2
Selva urbana						
1985	48.2		1.8	23.3		6.9
1994	43.0	-1.2	1.0	12.0	-5.4	2.2
1997	44.2	0.9	1.2	7.2	-13.3	3.0

Cuadro 2 (continuación)

Área geográfica	Nivel de pobreza total	var.% a/	Indice b/	Nivel de pobreza extrema	var.% a/	Indice b/
Costa rural						
1985	50.0		1.8	26.6		7.8
1994	63.4	3.0	1.5	26.5	0.0	4.8
1997	52.8	-5.6	1.5	23.6	-3.6	9.8
Sierra rural						
1985	49.2		1.8	32.3		9.5
1994	64.7	3.5	1.5	37.7	1.9	6.9
1997	68.3	1.9	1.9	32.6	-4.5	13.6
Selva rural						
1985	68.0		2.5	43.9		12.9
1994	70.1	0.3	1.7	38.6	-1.3	7.0
1997	64.9	-2.5	1.8	36.4	-1.9	15.2

Fuente: Instituto Cuánto, 1999:258, para las ENNIV de 1991, 1994 y 1997, e INEI, 1988, e Instituto Cuánto, 1995, para ENNIV 1985-86.

a/ Variación promedio anual. b/ Definido como la razón entre la tasa de pobreza de cada área geográfica y la de Lima que se toma como base de comparación (igual a 1). c/ La ENNIV de 1991 no incluyó la Costa rural ni la Selva urbana y rural.



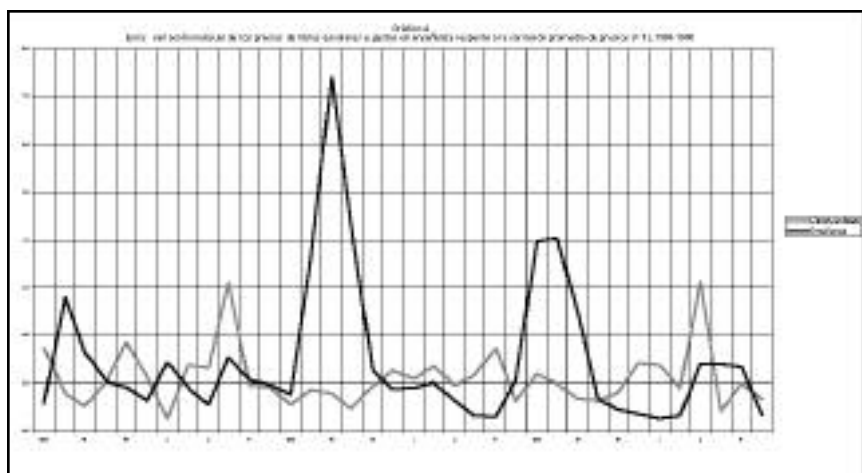
Cuadro 3
Lima: Ratio de las variaciones de grandes grupos de consumo respecto a la variación del IPC, 1980-1998

Años	Índice general de precios	Ratios (IPC = 1)							
		Alimentos y bebidas a/	Vestido y calzado	Alquiler, vivienda, energía eléctrica	Muebles, enseres, manten.	Cuidado, conservación de salud	Transp. y comunic.	Esparc., diversión y enseñan.	Otros bienes y servicios b/
1980	60.8	0.94	1.34	0.71	1.42	1.10	0.63	1.24	1.18
1981	72.7	0.94	0.69	0.96	1.20	1.12	1.10	1.01	1.18
1982	72.9	0.99	0.65	1.01	0.85	1.10	1.09	1.00	1.22
1983	125.1	1.09	0.61	1.00	0.89	1.32	1.01	0.99	0.95
1984	111.5	0.92	1.10	1.00	1.04	1.17	1.25	1.18	0.89
1985	158.3	0.97	1.08	0.69	1.10	0.93	1.24	1.13	1.05
1986	62.9	0.96	1.84	0.47	1.08	1.07	0.33	1.41	1.34
1987	114.5	0.79	0.91	0.58	1.31	1.02	0.90	1.55	1.22
1988	1722.3	0.85	1.27	0.71	1.04	0.99	1.42	1.08	0.99
88-I	115.3	0.82	1.59	0.71	0.96	1.01	1.04	1.31	1.16
88-II	746.5	0.94	0.95	0.85	1.07	0.98	1.42	0.91	1.15
1989	2775.3	0.85	1.00	0.67	0.68	0.96	0.59	3.61	0.85
89-I	601.2	0.69	0.76	0.82	0.54	0.96	0.65	5.54	0.65
89-II	310.0	1.22	1.34	0.75	1.19	1.00	0.82	0.63	1.30
1990	7649.7	0.91	0.78	1.72	0.82	1.42	1.54	0.78	0.91
90-I	484.4	0.82	1.02	1.20	1.00	1.12	1.09	1.92	1.29
90-II	1226.0	1.08	0.75	1.51	0.80	1.31	1.45	0.40	0.72
1991	139.2	0.74	0.79	2.62	0.82	1.27	1.40	2.02	0.74
1992	56.7	1.03	0.65	0.89	1.12	1.10	1.08	1.18	0.86
1993	39.5	0.91	0.95	1.09	0.76	1.11	1.37	1.18	0.91
1994	15.4	0.79	1.21	1.81	0.74	1.54	0.45	1.61	1.05
1995	10.2	0.94	1.16	1.38	1.11	1.45	0.25	1.77	0.87
1996	11.8	0.96	0.62	1.14	0.65	1.17	2.10	0.86	0.56
1997	6.5	0.92	1.11	0.32	1.45	1.77	1.15	1.68	1.25
1998	5.8	0.97	0.93	0.97	1.43	1.26	0.50	1.50	1.31

Fuente: INEI. Compendio de Estadísticas Económicas y Financieras 1997-98.

a/ Alimentos y bebidas incluye tabaco entre 1980 y 1988.

b/ Otros bienes y servicios incluye alimentos y bebidas fuera del hogar entre 1980 y 1988, y tabaco desde 1989.



Cuadro 4

Lima: Ratio mensual de la variación de precios del grupo de Esparcimiento, diversiones y enseñanza respecto a la variación del IPC, 1988-1990

Años y Meses	Variación del índice general de precios	Ratios mensuales (IPC= 1)		
		Índice del grupo	Gasto en libros, periódicos y revistas	Gasto en enseñanza
1988				
Enero	12.8	1.5	1.7	0.6
Febrero	11.8	1.7	0.8	2.8
Marzo	22.6	1.1	0.5	1.6
Abril	17.9	1.1	1.0	1.0
Mayo	8.5	1.2	1.8	0.9
Junio	8.8	1.1	1.1	0.6
Julio	30.9	0.9	0.3	1.4
Agosto	21.7	1.3	1.4	0.9
Septiembre	114.1	0.6	1.3	0.6
Octubre	40.6	1.7	3.1	1.5
Noviembre	24.4	0.9	0.9	1.0
Diciembre	41.9	0.7	0.9	1.0
1989				
Enero	47.3	0.8	0.5	0.8
Febrero	42.5	2.0	0.9	3.6
Marzo	42.0	4.7	0.8	7.4
Abril	48.6	3.6	0.5	4.2
Mayo	28.6	1.3	0.9	1.3

Cuadro 4 (continuación)

Años y Meses	Variación del índice general de precios	Ratios mensuales (IPC= 1)		
		Índice del grupo	Gasto en libros, periódicos y revistas	Gasto en enseñanza
Junio	23.1	0.9	1.3	0.9
Julio	24.6	0.9	1.1	0.9
Agosto	25.1	1.0	1.4	1.0
Septiembre	26.9	0.7	1.0	0.6
Octubre	23.3	0.4	1.2	0.3
Noviembre	25.8	0.4	1.7	0.3
Diciembre	33.8	1.1	0.6	1.0
1990				
Enero	29.8	2.7	1.2	4.0
Febrero	30.5	3.0	1.0	4.0
Marzo	32.6	2.1	0.7	2.4
Abril	37.3	0.7	0.6	0.7
Mayo	32.8	0.5	0.8	0.4
Junio	42.6	0.5	1.4	0.3
Julio	63.2	0.4	1.4	0.3
Agosto	397.0	0.4	0.9	0.3
Septiembre	13.8	1.9	3.1	1.4
Octubre	9.6	0.9	0.4	1.4
Noviembre	5.9	1.3	1.0	1.3
Diciembre	23.7	0.6	0.7	0.3

Fuente: INEI. Compendio de Estadísticas Económicas y Financieras, 1997-98.

Cuadro 5
Lima: Variación anual del IPC y de los principales precios públicos de servicios y combustibles, 1982-1998

Período	Variación IPC	Agua potable (30 m3)	Luz eléctrica (30 Kwh)	Teléfono particular (150 Lids)	Pasaje interurbano	Gas propano (24 Lb)	Kerosene doméstico (Lt)	Gasolina 84 Oct. (Gln)
Variación %								
1982-83	1.1	1.4	0.7	0.9	0.8	2.3	2.7	1.5
1983-84	1.1	2.7	1.7	1.1	1.2	1.0	1.1	1.1
1984-85	1.6	1.1	4.0	1.7	3.3	2.5	1.4	2.7
1985-86	0.8	0.7	0.3	0.4	0.5	0.3	0.0	0.4
1986-87	0.9	0.8	0.2	0.9	0.6	0.1	0.1	0.3
1987-88	6.7	2.8	2.4	3.1	7.8	3.3	5.9	5.4
1988-89	34.0	15.8	14.9	6.6	12.8	14.7	35.7	16.2
1989-90	74.8	132.4	389.7	419.3	87.0	190.6	195.3	116.0
1990-91	4.1	4.2	3.0	3.2	3.3	5.0	2.8	4.1
1991-92	0.7	0.8	1.4	0.9	1.0	0.9	0.7	0.5
1992-93	0.5	0.3	0.6	0.8	0.5	0.8	0.5	0.4
1993-94	0.2	0.6	1.6	1.0	0.3	0.3	0.2	0.3
1994-95	0.1	0.2	0.7	0.3	-0.2	0.1	0.1	0.1
1995-96	0.1	0.2	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1	0.1
1996-97	0.1	0.2	0.1	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
1997-98	0.1	0.3	0.1	0.2	0.1	-0.1	0.0	0.0
Ratios respecto al IPC		Dif	Dif	Dif	Dif	Dif	Dif	Dif
1982-83	1.0	1.2	0.6	0.8	0.7	2.0	2.4	1.3
1983-84	1.0	2.5	1.5	1.0	1.1	0.9	1.0	1.0
1982-84 a/	2.0	3.7 1.7	2.1 0.1	1.9 0.1	1.8 0.2	3.0 1.0	3.4 1.4	2.3 0.3
1984-85	1.0	0.6	2.4	1.0	1.9	1.5	0.8	1.6
1985-86	1.0	0.9	0.4	0.6	0.6	0.4	0.0	0.5
1986-87	1.0	1.0	0.3	1.0	0.6	0.1	0.1	0.4
1987-88	1.0	0.4	0.4	0.5	1.2	0.5	0.9	0.8
1988-89	1.0	0.5	0.4	0.2	0.4	0.4	1.0	0.5
1984-89	5.0	3.4 -1.6	3.8 -1.2	3.3 -1.7	4.7 -0.3	2.9 -2.1	2.9 -2.1	3.7 -1.3

Cuadro 5 (continuación)

1989-90	1.0	1.8	5.2	5.6	1.2	2.5	2.6	1.5
1990-91	1.0	1.0	0.7	0.8	0.8	1.2	0.7	1.0
1991-92	1.0	1.1	2.0	1.3	1.3	1.2	0.9	0.7
1992-93	1.0	0.6	1.3	1.6	1.0	1.6	1.0	0.7
1993-94	1.0	2.5	6.7	4.1	1.3	1.2	0.9	1.1
1989-94	5.0	7.0 2.0	15.9 10.9	13.3 8.3	5.6 0.6	7.8 2.8	6.2 1.2	5.0 0.0
1994-95	1.0	1.8	5.9	2.7	-1.7	0.9	0.6	0.5
1995-96	1.0	1.8	1.1	1.8	0.9	0.8	0.9	1.2
1996-97	1.0	2.9	0.6	2.9	2.5	0.7	1.2	1.2
1997-98	1.0	3.7	1.0	2.7	1.3	-0.9	-0.1	0.0
1994-98	4.0	10.2 6.2	8.5 4.5	10.1 6.1	3.0 -1.0	1.5 -2.5	2.6 -1.4	2.9 -1.1

Fuente: INEI - Dirección Técnica de Indicadores Económicos. Compendios Estadísticos 1994-95, p. 47 y 1997-98.

a/ Diferencia entre la suma de los ratios de las variaciones de precios o tarifas respecto a las del IPC y la suma de la variación del IPC respecto a sí mismo en cada período, v. gr. 5 para los quinquenios.

Cuadro 6

Lima: Evolución de las remuneraciones reales y grado de sindicalización para empleados y obreros, 1979-1997

Años	Remuneraciones				Grado de sindicalización	
	(a nuevos soles de 1990)				(%) a/	
	Sueldos	Salarios	R.M.V.	Gobierno	Empleados	Obreros
General				b/	c/	
1979	118.6	70.4	40.0			
1980	96.5	72.3	45.0			
1981	119.6	80.8	40.4	151.3	55.8	59.6
1982	128.7	92.4	39.7	146.5	52.5	58.3
1983	121.7	67.9	38.6	95.7	49.4	57.1
1984	142.8	69.6	31.1	112.6	49.7	61.0
1985 d/	137.8	67.6	24.2	71.6	46.3	58.1
1986	132.7	65.6	27.3	81.4	42.9	55.2
1987	142.9	73.3	36.2	85.4	44.1	59.7

Cuadro 6 (continuación)

Años	Remuneraciones				Grado de sindicalización	
	(a nuevos soles de 1990)				(% a/	
	Sueldos	Salarios	R.M.V.	Gobierno	Empleados	Obreros
General				b/		
1988 d/	94.0	52.5	16.0	79.5	46.5	56.1
1989	45.0	31.6	12.6	36.7	48.8	52.4
1990 d/	41.9	27.6	11.9	32.2	48.9	49.7
1991	38.7	23.5	7.8	10.8	46.8	54.0
1992	50.8	24.9	7.6	15.8	40.9	42.7
1993	39.2	22.6	5.5	20.0	30.0	43.9
1994	48.0	23.7	7.9	29.6	32.5	40.2
1995	52.8	26.3	7.2	31.6	19.8	30.0
1996	40.2	27.8	7.5	29.3	12.7	19.6
1997	56.4	28.8	14.9	32.2	10.7	17.4

Fuente: MTPS, DNEFP. Encuestas de hogares. Para RMV y Remuneraciones del gobierno, INEI, Compendio Estadístico.

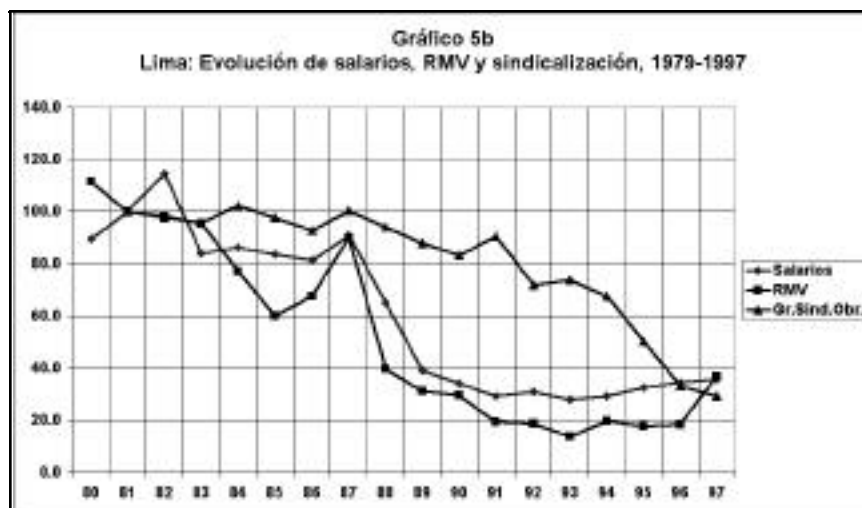
a/ Número de trabajadores sindicalizados sobre los sindicalizables (empresas de 20 y más trabajadores) por 100.

b/ La información de 1982 y 1983 estimada a partir de la variación promedio 84-94.

c/ La información de 1982 y 1983 estimada a partir de la variación promedio 84-87.

d/ Por interpolación lineal, salvo RMV y Remuneraciones del Gobierno y grado de sindicalización.





Cuadro 7

Perú: Evolución del gasto público en educación y salud, 1970-1993

Año	Gasto social real		Porcentaje sobre		Distribución sectorial %		
	(índice: 1970=100)		PBI	Gasto del Gobierno	Educación	Salud	Vivienda
	Total	Per cápita					
1970-74	115	108	4.7	24.9	18.4	4.9	1.4
1975-79	124	103	4.3	20.5	14.4	4.7	1.3
1980-84	137	101	4.3	18.8	13.2	4.7	1.0
1985	124	84	4.0	16.7	11.8	4.4	0.4
1986	158	105	4.7	21.6	16.4	4.7	0.5
1987	121	79	3.4	18.0	12.6	4.8	0.4
1988	121	77	4.3	26.0	14.7	4.6	0.3
1989	81	51	4.1	25.0	12.5	3.6	0.5
1990	53	33	3.4	19.3	9.2	3.0	0.2
1991	51	31	3.3	24.4	11.1	4.2	0.3
1992	61	36	3.4	23.2	13.8	4.9	0.1
1993	Nd	nd	4.0	26.1	14.5	4.4	nd

Fuente: BCRP. Perú: Compendio Estadístico del sector público no-financiero, 1989, pp. 217-8.
 INEI. Compendio Estadístico 1993-94. T. III. Cuadro 21.16, p. 219 y Cuadro 21.17, p. 220.
 Francke, 1994: Anexo estadístico, Cuadro 1 y 3, en base a BCRP, Subgerencia del Sector Público.

Cuadro 8

Perú: Gasto anual en educación y en alimentos sobre el gasto total y en educación primaria, pública y privada, sobre el gasto total de los hogares según áreas geográficas, 1985-86, 1994 y 1997 (porcentajes)

Área geográfica	Gasto educ.	Gasto alimen. Gasto total	Educación primaria			Educatos por hogar (número)
			Gasto total			
			Gasto promedio anual	Gasto total		
			Público	Privado	Promedio total	
1985-86						
Nacional	4.4	55.4	1.0	6.9	1.7	1.7
Lima	5.7	47.6	1.1	6.0	2.4	1.6
Resto costa urbana	2.7	49.1	0.9	3.3	1.2	1.7
Costa rural	1.2	67.7	0.8	n.s.	0.8	1.9
Sierra urbana	3.3	53.3	1.0	4.0	1.3	1.7
Sierra rural	1.8	78.5	1.0	n.s.	1.0	1.7
Selva urbana	2.1	49.3	0.6	3.9	1.0	1.7
Selva rural	1.9	72.7	1.0	n.s.	1.0	1.8
1994						
Nacional	6.3	49.4	1.6	11.2	2.8	1.7
Lima	8.2	43.1	1.5	12.5	3.7	1.4
Resto costa urbana	6.9	46.7	1.9	9.2	3.2	1.6
Costa rural	3.3	61.9	1.9	n.s.	1.9	1.8
Sierra urbana	5.3	48.2	1.8	6.5	2.6	1.7
Sierra rural	3.2	68.7	1.5	n.s.	1.6	1.9
Selva urbana	5.4	56.1	2.8	4.5	2.9	1.8
Selva rural	2.7	69.3	1.6	n.s.	1.6	1.9
1997						
Nacional	7.7	44.1	2.4	12.3	3.6	1.7
Lima	9.0	37.7	2.1	9.6	4.1	1.5
Resto costa urbana	7.2	43.6	2.6	10.0	3.9	1.6
Costa rural	6.3	60.9	3.7	n.s.	3.9	1.9
Sierra urbana	7.4	41.6	2.8	8.9	3.8	1.6
Sierra rural	5.0	63.1	3.0	n.s.	3.0	1.9
Selva urbana	5.1	48.5	2.7	5.4	2.9	1.8
Selva rural	4.7	63.3	3.0	n.s.	3.0	2.0

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de las ENNIV de 1985-86, 1994 y 1997.

Cuadro 9
**Perú: Índice del gasto real promedio anual en educación primaria pública
 por hogares según área geográfica por rubros de gasto en educación,
 1985-86, 1994, 1997 (1994 = 100)**

Área geográfica	Matrícula APAFA otros	Libros, textos, cuadernos	Uniformes	Pensiones, refriger., transp.	Gasto total promedio	Gasto por educando hogar	Educandos por hogar
1985-1986							
Nacional	131.7	233.2	143.6	157.8	183.0	1.7	181.2
Lima	152.6	251.9	194.7	236.1	249.6	1.7	212.6
Resto costa urbana	107.2	220.6	172.6	118.7	163.7	1.8	149.4
Costa rural	176.8	151.3	81.7	98.2	133.8	1.9	126.9
Sierra urbana	137.0	197.0	150.2	111.0	149.9	1.7	150.9
Sierra rural	127.5	186.3	98.1	201.3	165.8	1.7	184.9
Selva urbana	94.7	269.0	103.3	71.4	114.2	1.7	124.6
Selva rural	164.6	540.6	114.5	369.1	278.4	1.8	295.9
1994							
Nacional	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	100.0
Lima	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.5	100.0
Resto costa urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.6	100.0
Costa rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.8	100.0
Sierra urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.7	100.0
Sierra rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
Selva urbana	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
Selva rural	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	1.9	100.0
1997							
Nacional	114.0	274.3	113.1	105.1	132.6	1.8	129.4
Lima	122.1	287.6	121.5	145.6	161.9	1.6	145.0
Resto costa urbana	84.9	231.4	120.3	85.5	114.8	1.6	114.4
Costa rural	145.8	253.3	118.3	144.1	154.3	1.9	147.0
Sierra urbana	128.7	259.6	115.1	102.6	129.5	1.7	135.1
Sierra rural	160.0	296.4	114.0	105.4	139.0	1.9	140.4
Selva urbana	118.0	362.1	89.4	60.3	97.8	1.8	100.7
Selva rural	141.4	526.7	132.4	199.4	199.0	2.0	188.7

Fuente: Elaborado a partir de las bases de datos de las ENNIV de 1985-86, 1994 y 1997.

Riqueza petrolera, políticas macroeconómicas y la pobreza rural en Colombia

✉ Alicia Puyana*

Introducción

Este artículo adapta el modelo de “enfermedad holandesa” (EH) a las condiciones de la agricultura colombiana, con el fin de evaluar el efecto de los ingresos petroleros sobre el desarrollo sectorial. Introduce explícitamente elementos del enfoque estructuralista, en particular los mecanismos de ajuste a los choques de la demanda y los cambios en las principales relaciones intersectoriales. Estudia la dinámica de los productos transables y no transables, la limitada generación de empleo rural, el estancamiento de la productividad, la concentración de la propiedad de la tierra, y el entorno internacional. Estos elementos han moldeado el tipo de desarrollo del sector, y son resultado de las políticas implementadas en el país en por lo menos las últimas cuatro décadas. El impacto de la EH, evidente aún antes de que se realicen las exportaciones de Cusiana y Cupiagua, los tornará más severos. Ni el ambiente macroeconómico interno, ni las condiciones políticas que experimenta el país, ni la esperada trayectoria de los precios internacionales, permiten prever tiempos mejores.

*Dra. en Economía por la Universidad de Oxford, Inglaterra. Actualmente se desempeña como Profesora Investigadora de la FLACSO-México.

¿Padece ya la agricultura colombiana los síntomas de la enfermedad holandesa?

Los inicios de los años '90 registraron una caída importante de la actividad agropecuaria, cuya severidad sorprendió a los analistas y al gobierno, ya que se esperaba que éste fuera el sector más beneficiado por las reformas macroeconómicas al haber padecido la discriminación del modelo de industrialización substitutiva¹. Paradójicamente no resultó así, pues durante la sustitución importantes segmentos del sector agrícola también fueron protegidos y estimulados mediante mecanismos similares a los otorgados a la industria (Perfeti, 1994:p.57-62): los sectores "modernos", productores a gran escala de insumos industriales y exportaciones nuevas, la mayoría de uso extensivo de tierra y capital, y poco demandantes de mano de obra (Tomich, 1995:p.18).

La evolución del producto agrícola y los síntomas de enfermedad holandesa

Entre 1991 y 1997, la agricultura colombiana vio caer las tasas de crecimiento de la producción, el área cultivada, los rendimientos físicos, la productividad por trabajador y los ingresos en casi todos los renglones. La tasa de crecimiento del producto agrícola descendió en mayor grado que los sectores considerados no transables, ampliándose la brecha entre aquéllos y éstos.

En 1997, cerca del 71% del producto agrícola estuvo compuesto por productos transables (ver Cuadro 1). Los bienes importables concentraron el 15.5%, y los exportables un 55.4%. Los transables permanentes representan alrededor del 56% del producto sectorial, siendo los exportables permanentes la fracción predominante con el 40%: el café el 16.6%, y el azúcar un 13.7%. Es decir, la agricultura colombiana es mayoritariamente transable, y, por consiguiente, las variables internas y externas de carácter macroeconómico y sectorial que afectan la inserción de la economía nacional en el mercado externo, influyen de manera directa en el desarrollo del sector agropecuario, su rentabilidad, y su capacidad de generar ingresos y empleo. El hecho de que cerca del 40% del sector esté representado por actividades exportables de carácter permanente sugiere las dificultades para responder rápidamente a los cambios en los precios relativos. La evolución reciente de la estructura sectorial señala un descenso marcado de la participación de los segmentos transables de la agricultura, del 74.8% en 1990, al 71% en el '97. En este mismo período, las actividades consideradas no transables elevaron su participación en el producto, del 25.2% en 1990, al 29.5% en 1997. Las diferencias en ritmo de crecimiento según la transabilidad de los productos indican la presencia de los síntomas de EH. Apartir de 1990 se desaceleró la expansión de los bienes transables, algunos de los cuales registraron tasas de crecimiento negativas. Los más afectados son los importables transitorios, que registraron crecimiento negativo durante 1990/97, para recuperarse en 1996 gracias al del algodón y el arroz, y sin equilibrar las pérdidas de los años anteriores. Los exportables permanentes, excluido el café, son los que han mantenido un crecimiento importante, superior al total del sector.

Cuadro 1
Valor de la producción colombiana

AÑOS	TASAMEDIADE VAR.					PARTICIPACIÓN					
	1985/81	1990/86	1995/91	1996/95	1997/96	1981	1985	1990	1995	1996	1997
TRANSABLES CON CAFÉ	-0.34	5.80	2.61	0.48	-1.13	72.41	71.03	74.78	73.87	69.54	70.55
TRANSABLES SIN CAFÉ	1.30	6.14	3.89	2.01	-1.41	64.40	64.36	68.99	68.94	55.42	56.95
IMPORTABLES	1.71	11.11	-0.40	-0.74	-3.13	12.88	13.71	18.38	15.85	14.74	15.50
PERMANENTES	12.06	15.43	9.27	2.88	-2.70	1.63	2.55	4.08	6.14	5.92	6.55
Palma africana	12.06	15.43	9.27	2.88	-2.70	1.63	2.55	4.08	6.14	5.92	6.55
TRANSITORIOS	-0.03	10.21	-3.98	-3.03	-3.50	11.25	11.17	14.30	9.71	8.83	8.94
Cebada	16.03	11.64	-10.43	-25.41	-51.50	0.40	0.43	0.56	0.22	0.15	0.10
Frijol	8.14	7.04	4.91	-0.24	2.30	1.41	1.88	2.00	2.12	1.98	2.04
Maíz	-3.35	9.85	-1.80	2.28	0.70	5.28	4.55	5.77	4.31	4.13	4.49
Trigo	7.03	8.28	-1.43	-3.19	-22.50	0.53	0.64	0.70	0.44	0.39	0.33
Sorgo	-1.17	9.61	-6.06	-2.32	-23.80	2.50	2.34	2.90	1.81	1.65	1.22
Soja	5.62	22.33	-13.32	-33.11	33.40	1.14	1.33	2.36	0.83	0.52	0.76
EXPORTABLES CON CAFÉ	-0.78	4.43	3.59	0.82	-1.92	59.52	57.32	56.40	58.01	54.80	55.05
EXPORTABLES SIN CAFÉ	1.20	4.21	5.78	3.04	-0.76	47.78	47.48	46.40	50.09	40.68	41.45
PERMANENTES CON CAFÉ	-0.49	5.38	5.80	0.53	-0.96	39.20	37.93	38.75	44.48	41.89	40.88
Café	-3.78	5.65	-0.93	-5.09	-4.30	22.49	18.73	18.66	15.88	14.12	13.60
PERMANENTES SIN CAFÉ	3.83	5.62	11.10	3.65	1.80	21.55	23.63	24.70	34.00	27.77	27.29
Banano	-0.61	4.50	6.67	-5.50	3.90	3.36	3.01	2.99	3.07	2.29	3.13
Flores	11.49	11.13	9.54	2.00	1.00	3.67	5.35	7.16	8.70	7.00	8.31
Cacao	2.66	5.89	-0.34	22.47	-4.00	1.90	2.00	2.10	1.68	1.62	1.41
Caña de azúcar	5.16	3.21	15.37	4.29	2.90	11.07	12.51	11.58	19.73	16.21	13.71
Plátano exportación	11.30	11.76	6.79	-1.73	-4.70	0.17	0.24	0.33	0.37	0.28	0.31
Tabaco negro	-19.62	6.09	1.15	4.05	-5.90	1.39	0.52	0.54	0.45	0.37	0.42
TRANSITORIOS	-0.73	2.75	-1.89	1.77	-5.30	20.33	19.39	17.64	13.53	12.91	14.17
Ajonjolí	36.90	-8.90	13.85	0.00	-10.70	0.18	0.25	0.10	0.08	0.07	0.08
Algodón	13.23	-0.66	-10.08	57.51	-44.80	5.13	4.73	3.49	1.42	2.09	1.10
Arroz	0.60	3.86	-3.31	2.57	8.50	7.66	7.67	7.20	5.18	4.98	5.93
Papa	-1.49	5.49	4.90	-10.51	-4.90	7.04	6.36	6.54	6.73	5.64	6.84
Tabaco rubio	5.73	2.58	-13.73	-1.52	-4.50	0.31	0.38	0.32	0.13	0.12	0.21
NO TRANSABLES	1.39	1.79	4.35	6.40	-1.24	27.59	28.97	25.22	26.13	30.46	29.45
PERMANENTES	0.12	2.94	5.57	8.17	-2.30	22.09	22.00	20.22	21.76	26.28	24.32
Caña panelera	9.89	-1.18	3.38	3.65	2.20	5.69	8.19	6.14	6.40	6.21	6.97
Coco	-5.33	7.42	2.43	-22.71	-20.90	0.63	0.46	0.49	0.32	0.23	0.30
Fique	-6.29	-1.82	5.98	3.70	-28.90	0.34	0.26	0.19	0.22	0.19	0.20
Ñame	-2.74	-3.58	41.68	13.25	1.70	0.52	0.41	0.10	0.40	4.68	0.70
Plátano	-2.76	3.16	2.63	15.41	-5.70	8.89	7.72	7.13	7.16	7.74	7.39
Yuca	-9.96	7.99	0.39	3.02	-8.70	4.49	2.84	3.21	2.54	2.45	2.96
Frutales	8.55	12.15	13.29	8.00	3.00	1.53	2.11	2.96	4.71	4.77	5.80
TRANSITORIOS	6.32	-1.66	0.14	1.97	3.90	5.51	6.97	5.00	4.37	4.17	5.13
Maní	17.71	0.19	16.72	1.93	-31.70	0.04	0.06	0.04	0.05	0.05	0.05
Hortalizas	6.27	-1.66	0.06	2.00	4.40	5.47	6.92	4.96	4.31	4.12	5.08
TOTALSIN CAFÉ	1.32	4.67	3.83	2.20	-1.40					85.88	86.40
TOTALCON CAFÉ	0.15	4.69	2.91	-5.10	-1.80					100.00	100.00

Fuente: Ministerio de Agricultura de Colombia

La demanda de productos como la soja, el ajonjolí, el arroz o el algodón, está en los mercados externos y la industria, en calidad de materias primas. Su oferta responde a los cambios en precios relativos y a la rentabilidad. Su crecimiento ha resultado en parte de la expansión de la frontera agrícola y de la sustitución por actividades agropecuarias de tipo tradicional, como lo confirma el hecho de que el crecimiento de la producción agrícola total ha sido inferior al crecimiento de estos cultivos comerciales. Los cultivos tradicionales de exportación son exportables puros, y responden a las variaciones en sus precios internacionales mediante cambios en la cantidad exportada. Los demás cultivos comerciales, que comprenden materias primas y algunos alimentos, son importables o exportables. Su oferta se ha manejado mediante controles a la importación o subsidios a la exportación, dependiendo de las condiciones de abastecimiento del mercado interno y de los precios internacionales. Esta agricultura se caracteriza por una participación elevada en el ingreso de rentistas y capitalistas rurales, como consecuencia de sus características tecnológicas: uso extensivo del factor tierra y una intensidad elevada del capital (Lora y Ocampo, 1988: pp. 96-97)². La evolución de los exportables tradicionales, banana o café, ha sido determinada por la existencia de una clara ventaja comparativa, que les permite competir favorablemente en los mercados internacionales. El crecimiento de los demás cultivos comerciales ha sido estimulado por mecanismos como: tasa de cambio real favorable, bajos aranceles para la importación de maquinaria agrícola e insumos, líneas de crédito con tasas de interés preferenciales, y subsidios directos como el CAT. La crisis de años recientes se debe, en buena parte, al deterioro del tipo de cambio y la reducción de estos incentivos, lo cual ha merminado su rentabilidad y su capacidad de exportar y de competir en el mercado nacional.

El descenso de la producción agrícola se realizó ante todo por una disminución más marcada en el área sembrada que en el volumen de la producción, sugiriéndose que hubo un retiro de áreas menos productivas. En 1996 el área total cultivada era un 7% menor que en 1990, lo cual puede sugerir que se ocupa la tierra o se la deja sin cultivar según los precios y la rentabilidad de los productos transables, especialmente los transitorios, exportables o importables, que han cedido el 18% de su área cultivada. El hecho de que en una otra actividad agrícola haya ganado esta tierra, sugiere que se la dedica a la ganadería o se la mantiene improductiva.

Durante 1981/90 los productos no transables, entre los cuales se encuentran muchos alimentos de la dieta básica popular, decrecieron y perdieron participación en el producto, en el área cultivada y, en menor proporción, en el volumen. Tal como lo sugiere el modelo de enfermedad holandesa, a partir de 1990 este segmento de la agricultura se expandió a mayor ritmo que el sector en conjunto, siendo los no transables permanentes, como el ñame y la caña panelera, los que en mayor medida explican este comportamiento. En economías como la colombiana, la producción campesina de alimentos juega un papel crítico, en términos macroeconómicos, por su alta participación en la producción y en la canasta de consumo. En una perspectiva microeconómica, tiene una demanda inelástica y pocas posibilidades de sustitución. El

carácter perecedero de muchos productos, y las deficiencias en la comercialización, limitan su capacidad de respuesta a los cambios en la demanda o en los precios relativos. Por la bajísima elasticidad preciodelademanda, una expansión dela oferta vía producciónoimportacionesdeprimelosprecios, reduce los ingresos, y deteriora las condiciones de vida de la población rural, endonde se presentan los mayores niveles de pobreza.

La agricultura colombiana ha expulsado mano de obra en una proporción mayor a la que puede absorber la economía urbana. En 1989 se calculó que el empleo rural era un 13% menor al esperable de acuerdo al nivel de desarrollo del país⁴. La crisis del sector agrícola de los inicios de esta década agudizó aún más ese aspecto, al desplazar, entre diciembre de 1991 y septiembre de 1993, a no menos de 230 mil trabajadores. El desempleo rural abierto se elevó en un 29%, llegando a representar una tasa de desocupación de 5.6%. Hoy, la agricultura colombiana genera el 18% del PIB y el 20% del empleo total. Si se toma como referente a la agricultura de los Estados Unidos (con la cual comercia activamente Colombia en bienes del sector agropecuario), en donde el 2.9% del empleo responde por el 2.0% del PIB, tendríamos que su productividad, 0.68, es menor que la que se registra para Colombia, con 0.84. Si Colombia tuviera idéntica dotación de factores que USA, el PIB agrícola colombiano podría reducirse hasta representar el 14% del PIB manteniendo el empleo actual, o bien se podrían generar unos 279 mil nuevos empleos manteniendo la proporción actual del PIB sectorial respecto del total, para llegar a la relación de productividad de los Estados Unidos. Considerando que la dotación de factores es diferente a la de los EUA, y que Colombia tiene mayor abundancia de mano de obra, lo racional sería elevar la ocupación agrícola en 279 mil empleos y lograr que el PIB agrícola se eleve hasta el 22% del PIB total manteniendo la productividad actual; o mejor aún, elevar la productividad y la participación sectorial, lo cual incrementaría los ingresos y permitiría reducir las importaciones⁵.

Una de las explicaciones de esta dinámica laboral rural está en el desarrollo de la agricultura a gran escala, mecanizada, y en el traslado de tierras aptas para la agricultura hacia la ganadería extensiva. El caso de la ganadería merece ser considerado en detalle, ya que ha sido un factor importante en el destino de buena parte de la tierra agrícola: entre 1980 y 1992 absorbió, junto con el sector lechero, el 82% de los subsidios a los precios y por transferencias del presupuesto, y es responsable en buena parte de la baja generación de empleo rural⁶. El ritmo de expansión de la ganadería, extensivo en tierra y poco demandante de mano de obra, está dado por la tasa de crecimiento del PIB y la elasticidad de la demanda interna⁷, y es el resultado del cambio en los precios relativos, en favor de los productos no transables, auspiciado por los incentivos. Puede considerarse no transable por las barreras a las importaciones, la protección efectiva cercana al 100%, y los problemas sanitarios y de calidad que imposibilitan las exportaciones.

La productividad por trabajador agrícola en Colombia empezó a descender a partir de 1980, y no ha recobrado los niveles del período 1970/80. Durante el período 1988/90, la productividad agrícola se elevó por los incrementos en el área culti-

vada por trabajador, varias veces superiores a los de los rendimientos por hectárea. Durante el período 1990/92, el descenso de la razón tierra-hombre tuvo que ser compensado por incrementos importantes en los rendimientos⁸. La importancia de elevar la productividad del trabajo se comprende mejor al considerar que ésta determina si el nivel de vida de la población crece o no, ya que el ingreso per cápita es el producto de la productividad del trabajo, la proporción de la fuerza laboral empleada, y los términos de intercambio con el resto del mundo. Por otra parte, la productividad de toda una economía depende de la composición del PIB, y su ritmo de crecimiento se determina por el de la productividad sectorial, según el peso de cada sector. Por lo anterior, la búsqueda de una mejoría importante en la productividad de toda la economía debe iniciarse logrando avances significativos en los sectores tradicionales, que, como el agrícola, concentran, una buena proporción del producto y del empleo, y afectan el nivel de precios y la estructura del gasto final de los hogares.

La evolución del producto, el empleo y la productividad del sector, tal como se ha dado en Colombia, tiene efectos claros sobre los niveles salariales, que han mantenido una dinámica coherente con la débil expansión del sector. A pesar de que la emigración las diferencias salariales urbanas y rurales son importantes, y se amplían (Cuadro 2), sugiriendo que hay inmovilidad de la mano de obra y rigidez salarial en el campo, al tiempo que crece la informalidad urbana.

Cuadro 2
Evolución de los jornales

Años	Jornal (\$US)			(Índice Const.=100)		
	Cafetero	Agrícola	Cons.	Cafetero	Agrícola	Cons.
1981	5.1	4.3	5.1	100.5	84.5	100
1982	4.8	4.4	5.5	87.4	80.4	100
1983	5.0	4.3	5.4	91.8	79.5	100
1984	4.9	4.0	5.1	95.4	77.2	100
1985	3.8	3.4	4.0	94.9	83.7	100
1986	3.5	3.1	3.5	100.8	89.9	100
1987	3.6	3.2	3.6	100.8	90.3	100
1988	4.3	3.4	6.1	118.2	94.7	100
1989	3.9	3.4	3.7	106.7	93.4	100
1990	4.0	3.2	3.5	113.3	91.6	100
1991	4.3	3.3	3.6	118.5	90.0	100
1992	4.3	3.4	3.9	110.1	86.3	100
1993	5.1	3.9	4.9	104.9	79.9	100
1994	6.7	4.7	5.9	112.9	79.9	100
94/81*	3.0	1.2	1.9			

Fuente: Banco de la República: Principales Indicadores Económicos 1923-92
Ocampo y Perry. El giro de la Política Agropecuaria, Bogotá 1995.

*Promedio de tasas de variación.

De acuerdo con los supuestos del modelo de EH, para compensar la caída en la producción doméstica se aceleraron las compras externas de los importables, y el balance comercial sectorial se debilitó⁹. El efecto es la reducción del abastecimiento doméstico de la demanda interna de alimentos a niveles tan bajos que permiten predecir presiones futuras sobre la factura comercial. Es de destacar que cerca del 77% del consumo interno de cebada, el 88% del de trigo y un 59% de soya se abastece con importaciones. Son éstos niveles de dependencia elevados, que se tornarían críticos si subiesen los precios externos o se modificase la paridad cambiaria, y conducen a plantear interrogantes sobre la seguridad alimentaria, la estabilización de los precios de los alimentos, y el balance entre importaciones y producción nacional, para garantizar la satisfacción adecuada de alimentos de la población. Los últimos datos sobre el déficit alimentario en Colombia sugieren que cerca del 30% de la población colombiana no cumple los requisitos mínimos alimentarios, y que el déficit en oferta era de cerca de 470 mil toneladas de alimentos al año. Un deterioro en el suministro de alimentos en un 3% eleva la deficiencia alimentaria en un 10% adicional de la población¹⁰.

En la actualidad, las importaciones de alimentos comprometen el 13.7% de las exportaciones totales. El país se ubica por arriba del límite superior del margen aceptable de importaciones alimentarias (Perry, 1994). Si se deseara eliminar el rezago alimentario, la presión sobre la balanza comercial se incrementaría. En la medida en que una mayor parte del excedente se deba destinar a la importación de alimentos (o la población a la compra de éstos), menor será la que se dedique a la acumulación de capital (o a la demanda por bienes industriales). Esta es una razón básica para el diseño de la estrategia de elevación de la productividad del sector agrícola y pecuario y de la política de sustitución de importaciones agrícolas, que adelantaron desde la culminación de la Segunda Guerra Mundial países como Japón, los europeos, y más recientemente Indonesia, Corea, Taiwán o la India. La sustitución de importaciones de alimentos a niveles aceptables de eficiencia es una de las formas de relajar tensiones en la balanza de pagos, aumentar los ingresos y el empleo rurales, y ampliar la escala del mercado nacional (Lipton, 1995: p. 2593-2597).

El margen de sustitución de alimentos de un país se ha calculado como el promedio de importaciones de cereales por persona de la fuerza laboral rural. En el caso colombiano se ha sugerido que el potencial de sustitución está cerca de los 315 kilogramos de cereales al año por persona de la fuerza laboral rural, es decir, cerca del 5% de la producción de 1995 (Tomich, 1995: p. 38). Esta sugerencia parecería contradecir las posiciones prevalecientes en Colombia, de que no hay margen para reducir las importaciones de alimentos¹¹. La seguridad alimentaria se concibe como la integración de la agricultura nacional al mercado mundial y el balance al interior de cada país entre gran número de variables, cuyo equilibrio puede ser a un nivel bajo (con poco crecimiento de la oferta local de alimentos y limitado poder de compra de la mayoría de la población) o más ele-

vado. El nivel que se obtenga depende de la estrategia de desarrollo de cada país, especialmente de la relacionada con la generación de empleo en el campo (Mellor y Johnston 1984).

Factores que determinan la respuesta de la oferta agrícola colombiana

El crecimiento del sector agrícola es el resultado de un complejo proceso en el cual se eleva el uso de tierra, trabajo y capital, en respuesta a cambios de rentabilidad de la actividad agropecuaria. Dichos cambios se derivan de la interrelación entre precios, salarios, infraestructura, servicios públicos y desarrollo tecnológico (Chibber, 1996), todo lo cual determina, en el corto plazo, una limitada respuesta de la oferta agrícola total a los cambios en los precios de los productos y los insumos. En el largo plazo la respuesta de la oferta agregada es mayor, aunque condicionada a la expansión de la frontera agrícola, la oferta de mano de obra y de capital, y la dirección del desarrollo técnico. La participación de la mano de obra agrícola en el total decrece con el proceso de desarrollo. Sin embargo, las diferencias de ingreso entre los sectores, la brecha salarial entre el campo y la ciudad, y las tasas de desempleo urbano, inciden sobre la decisión de migrar (Binswagner, 1988: p. 243). El crecimiento del acervo de capital en la agricultura depende de la tasa total de inversión de la economía y de la participación sectorial en ésta.

El concepto de liberalización o relajamiento del mercado involucra la remoción de las restricciones que influyen en los precios relativos, las cantidades y las calidades de los productos y los factores intercambiados, para lograr que los precios lleguen al nivel que equilibre el mercado. Esta liberación del mercado puede darse por dos vías: mediante la supresión de los controles de precios, de manera que se logre el “precio correcto” o “precio de equilibrio”, y por la remoción de las barreras al intercambio de los productos y los factores. En los países en desarrollo, la liberación de los intercambios de bienes y factores es más importante que la de los precios, ya que en el sector rural los precios relativos son débiles y sus cambios no siempre llegan al productor. El precio de un producto agrícola está afectado por varias relaciones de precios: las razones entre el precio de un determinado artículo y el de sus insumos; el de aquél y los de los bienes de consumo adquiridos por las familias rurales y el valor de la tierra, el trabajo y el capital destinables a usos alternativos. Es decir, hay varios precios relativos, y una acción que desplace alguna de estas razones hacia su nivel de equilibrio afecta las demás relaciones de precios. Al diseñar las reformas, los gobiernos optaron por reducir los precios de los insumos, y no por elevar los precios internos, en finca, de los productos agrícolas (Lipton, 1993).

La inversión pública tiene un efecto crucial sobre la agricultura, y una fuerte complementariedad con la inversión privada. La evidencia sugiere que la infraestructura, el acceso a servicios públicos y el capital humano tienen, en conjunto, un efecto sobre el producto agrícola total superior al de los precios. El impacto mayor en materia de infraestructura proviene de la inversión en carreteras, que ejerce un efecto directo sobre el producto e induce una mayor demanda por fertilizantes y maquinaria, modificando las razones trabajo-tierra y maquinaria-trabajo¹². Asimismo, la alfabetización y las expectativas de vida contribuyen a incrementar la producción directa e indirectamente, vía adopción de prácticas más eficientes. Otras variables, como la investigación y la extensión agrícolas y el crédito, también tienen un efecto importante sobre la producción agrícola total, aunque se manifiestan con cierto rezago (Binswanger et. al., 1985)

En resumen, en el corto plazo, la respuesta de la oferta agregada agrícola a los cambios en los precios internos relativos es muy limitada. En el largo plazo esta elasticidad es mayor, pero factores diferentes a los precios, como la infraestructura y la inversión social, ejercen una mayor influencia sobre el producto agrícola. El efecto de estos últimos es mayor cuando menor sea el nivel de desarrollo del país¹³. Estos resultados sugieren que, para aumentar la respuesta de la oferta a los cambios en precios relativos de los insumos y los productos, se requiere como condición previa un aumento en la inversión en infraestructura y en capital humano. La liberalización de los mercados demanda, para ser efectiva, que el Estado asuma los costos de desarrollar el mercado (Lipton, 1991: p. 27).

Para los enfoques ortodoxos, uno de los precios claves de la economía es la tasa real de cambio. Intervenir el mercado cambiario es el elemento que más distorsiona la asignación de recursos, la estabilidad macroeconómica y el crecimiento. La revaluación del tipo de cambio afecta la competitividad internacional de los sectores transables, como el agrícola, causando su virtual estancamiento y dando origen a déficit recurrente en la balanza de pagos, además de estimular el consumo suntuario (Timmer, 1994). La eliminación de la revaluación del tipo de cambio constituye entonces un elemento central de las políticas de ajuste. Con ello se espera mejorar los términos de intercambio para los sectores transables, y estimular una mayor eficiencia y crecimiento del conjunto del sector agrícola (Agarwala, 1983; Krueger, 1988; Bautista, 1993).

El clima: Según algunos autores, los factores climáticos son los mayores responsables de la crisis del sector agrícola de los años noventa¹⁴. Sin embargo, llama la atención que hayan sido precisamente los productos importables transitorios los que más retrocedieron en superficie cultivada y volumen de producción. El hecho de que persista la contracción de los transables -especialmente los transitorios- aun después de la normalización de las condiciones climáticas, mientras permanecían casi inalterados los demás factores, permite dudar de la robustez del

argumento, y sugerir la presencia de síntomas de enfermedad holandesa y la acción de elementos internos y externos a los que nos referiremos a continuación.

Los Precios Internos: La apertura de la economía implicó la reducción de la protección al sector agropecuario, tanto en el nivel promedio de la protección nominal (del 31.5% en 1991 al 15% en 1992), como en el rango de la dispersión (Valdes y Schaeffer, 1995: p. 19). Los efectos de estos cambios en la protección son variados y muy importantes para productos tales como arroz, azúcar, cebada, maíz, sorgo, soja, trigo y leche. La desgravación se modificó en 1991, con la introducción de las franjas de precios que incluyen aranceles variables cuando los precios internacionales bajan más allá de cierto nivel (Moray Cortés, 1993). Las franjas de precios resultaron insuficientes frente al descenso de los precios internacionales, y por la falta de armonización de aranceles con los países del Grupo Andino (Ocampo y Perry, 1996: p. 11).

La Tasa De Cambio: Parece no haber discusión sobre el efecto negativo de la revaluación sobre el crecimiento y los niveles de rentabilidad de la producción agrícola colombiana¹⁵. Si una revaluación como la ocurrida en Colombia se presenta simultáneamente con una desgravación de la magnitud de la colombiana, con la caída de los precios externos de inicios de la década y con el aumento del diferencial en las tasas de interés internas y externas, el efecto del rezago cambiario se magnifica¹⁶. La pérdida de competitividad para los transables colombianos, medida como el producto del precio internacional por la tasa de cambio, dividido por el deflactor implícito del PIB, se inicia en los '80, pero se acelera a partir de 1990 (Gutterman, 1994: p. 92) y es un fenómeno generalizado a prácticamente todos los productos. Al liberalizarse el sector, los precios internos descendieron más que los externos, sin que afectaran los otros factores que impiden el funcionamiento del mercado agrícola. Experiencias similares de contracción de la oferta doméstica de alimentos importables y de la producción de exportables, las tuvieron México (hasta diciembre de 1994), Perú y la República Dominicana, entre otros países (Reynolds, 1993).

Las Políticas De Apoyo: Los cambios en la política comercial llevados a cabo durante el pasado gobierno significaron una gran reducción en el nivel de transferencias y de ayuda a los productos transables, proceso que se inició a mediados de los '80 y se aceleró en los '90. Resalta el elevado nivel de las transferencias y su inestabilidad en las políticas. En el Cuadro 3 se presenta la desagregación por productos del total de las transferencias. La mayor se realiza por vía de los precios, y se otorga a la leche, la carne y el arroz. Estos son productos con altos requerimientos de insumos y capital, y en general poco intensivos en el uso de la mano de obra. Por concepto de políticas de apoyo, el café ha captado transferencias negativas, que no se logra compensar al incluir la financiación de los inventarios. El crédito se otorgó en mayor medida a los exportables, de los cuales el café, la carne y la leche acumularon el 93,1% del total, marginando de este rubro a todos los demás.

Por apoyo a factores, una imposición indirecta por sustitución de importaciones, los productos más afectados fueron los importables, especialmente el sorgo y el maíz, y de los exportables, el arroz y el algodón. La leche, la carne y el arroz son los productos que concentran la mayor proporción de las transferencias. Por los sobrecostos de la sustitución de importaciones, hubo flujos negativos equivalentes al 14% del total. Los productos más afectados fueron el sorgo y el maíz, y de los exportables, el arroz, el algodón y el café. Si bien con las reformas se redujo esta imposición implícita y se elevó la protección efectiva, los beneficiarios fueron los productores de exportables transitorios, aquellos que usan insumos importados. En el caso del café, el maíz, el sorgo o la papa, la reducción de los costos de los insumos no balancea los efectos sobre la rentabilidad de la sobrevaloración de la moneda nacional.

Cuadro 3
Transferencias a la agricultura 1980-92 (Por concepto)

CONCEPTO	PRECIOS		INVEST.		CREDITO		FACTORES		INVENTARIOS		(mill. dls.) TOTAL
	PART. PORC.	VAR. PORC.	PART. PORC.	VAR. PORC.	PART. PORC.	VAR. PORC.	PART. VAR.	PART. VAR.	PART. VAR.		
EXPORTABLES	37.74	-1.46	63.95	1.59	84.74	8.19	42.41	46.39	100	33.76	2632
Carne	62.14	-87.24	10.20	9.07	33.36	-0.98					1757.3
Café	-227.66	112.15	9.98	-1.15	48.30	14.50	0.40	74.28	100	33.76	-1091.9
Algodón	3.34	-972.93	17.36	7.57	1.56	32.56	15.96	24.29			16.1
Arroz	159.86	138.80	32.51	4.22	1.54	33.34	26.05	146.54			1950.1
IMPORTABLES	164.46	10.77	40.15	-1.12	15.26	12.52	57.59	35.38			4113
Maíz	-13.78	-643.88	7.81	0.81	1.50	29.90	19.64	21.09			-112
Leche	137.26	13.73	16.81	-3.81	11.70	9.69					3807
Sorgo	21.31	82.26	10.58	8.23	0.90	41.27	30.93	69.45			234
Soya	11.92	33.70	4.61	9.29	14.20	35.38	5.47	23.11			118
Trigo	7.75	42.19	0.35	-1.48			1.54	24.54			67
TOTAL	100	209.28	100	0.85	100	8.82	100	32.95	100	33.76	6745

En millones de pesos colombianos.

Fuente: Surveillance of Agricultural Prices and Trade, A Handbook for Colombia, Valdés and Schaeffer, The World Bank, 1995.

La financiación de la agricultura: Uno de los mayores problemas en el sector agropecuario es la financiación. Por encima de los costos nominales y reales del capital, es decir, las tasas de interés y la disponibilidad de crédito, los costos más importantes son los de transacción, que persisten a pesar de los esquemas oficiales para llevar crédito subsidiado al campo. Estos costos son mayores para las actividades rurales que para las urbanas, en razón del riesgo característico, las distancias y el tipo de garantías¹⁷, la dispersión de los propietarios rurales, el riesgo, la inestabilidad, el monto de sus ingresos, el reducido tamaño y el gran número de los préstamos.

En Colombia, el problema del crédito al sector agrícola es su limitación, su concentración en algunos rubros y en los agricultores con mejores opciones. Las políticas de crédito aplicadas por las agencias gubernamentales, con miras a reducir las anteriores deficiencias, tienen resultados que frecuentemente contradicen sus objetivos. El crédito oficial ha sido muy limitado, al punto que en 1992 llegó solo a representar el 0.02 del PIB agrícola. La política crediticia discrimina menos a los productos exportables que en el pasado, aunque el algodón, el arroz y la leche continúan siendo los productos que en mayor medida captan la financiación formal. Las reformas establecidas a partir de 1993, especialmente la recapitalización de la Caja Agraria, si bien constituyen una solución temporal, no han elevado el monto total disponible con relación al PIB, ni ampliado la cobertura. Como consecuencia, más de dos tercios de los agricultores medianos y pequeños continúan sin acceso al crédito formal, y no ha sido fácil crear mecanismos novedosos que permitan la participación de diferentes entidades del sector solidario del ahorro en la financiación sectorial.

En el caso del crédito de fomento al sector rural, es muy importante la creación de instituciones con los más elevados niveles de eficiencia administrativa. Una medida es la consolidación de cooperativas de crédito, surgidas de la iniciativa de las comunidades (Stiglitz, 1996: pp. 71-81). En muchas oportunidades, el fracaso de dichas cooperativas se debe ante todo a la falta de capacidad empresarial y financiera. Por lo tanto, la labor del gobierno es imprescindible para fortalecer el crédito rural por la vía de las cooperativas, facilitar el entrenamiento gerencial, introducir sistemas contables y de evaluación adecuados, educar a los miembros en los asuntos de la responsabilidad cooperativa, y suministrar servicios de extensión (Braverman y Guash, 1996: pp. 53-70).

Las Inversiones Públicas y el Sector Agropecuario: Tradicionalmente, Colombia se ha caracterizado por un bajo coeficiente de inversiones públicas y privadas respecto del PIB. Las inversiones públicas son relativamente menores en el conjunto de los países en desarrollo y entre los petroleros.

Las inversiones públicas en transporte, energía y agricultura afectan la rentabilidad del sector transable, y elevan la tasa de retorno de las inversiones privadas al rebajar los costos de operación, reducir el riesgo, y elevar la demanda. Por

otra parte, las inversiones públicas estimulan a las privadas, y son un complemento indispensable de las políticas de ajuste. En las condiciones de Colombia, esto implica un necesario avance importante en las inversiones tanto públicas como privadas¹⁸. La tasa de retorno de proyectos en sectores transables es sensible al entorno macroeconómico, particularmente a las inversiones públicas. Cuando éstas ascienden del 5 al 10% del PIB, la tasa de retorno de las inversiones privadas crece en por lo menos un 5%, y si las públicas cubren una proporción no inferior al 45% de las totales, el incremento en la tasa de retorno puede ser del 14% al 20%. La Formación Bruta de Capital Fijo en Colombia ha oscilado entre su punto más alto, el 14.7% del PIB en 1970, y el 12.2% en 1990 (CEPAL, 1994). Asumiendo una participación similar para el sector privado y público, diríamos que hay un déficit de inversión pública de entre el 3% y el 4% del PIB (Ishan y Kaufman, 1995). El déficit de inversión pública en el sector agrícola se ha mantenido relativamente constante, cercano al 80% de la norma antes señalada, e implica que el gobierno podría elevar las inversiones en el sector y lograr las respuestas requeridas de la oferta agregada. Es muy factible suponer, considerando este déficit, que las rigideces de la producción agropecuaria a los cambios en los precios se derivan de la falta de inversión rural. También es claro que muy difícilmente se lograría un cambio tan radical en la asignación de los recursos de inversión. Un uso apropiado de la renta petrolera podría ser el tratar de recuperar el rezago de inversiones públicas en el agro. El plan de inversiones del actual gobierno eleva la inversión total en el campo, la cual resulta muy similar a la del cuatrienio Gaviria, con 1,4 billones de pesos (Junguito, 1995). De lo anterior resulta que la participación del sector agrícola en la inversión pública para 1996 será sólo del 5% (Departamento Nacional de Planeación, 1995), es decir, el déficit se incrementa. La inercia institucional y las necesidades actuales de ajuste de las cuentas fiscales hacen que sea improbable reducir el rezago agrícola.

Las consideraciones anteriores respecto al impacto de las inversiones públicas sobre la rentabilidad de las inversiones privadas sugieren la necesidad de revisar las conclusiones más generalizadas sobre la capacidad de respuesta de la oferta agregada agrícola, tanto a los cambios de los precios relativos como a la inversión. Esto es más urgente al considerar las reformas de la economía nacional y el mercado internacional. En este nuevo ambiente, el pasado no es buena base para predecir el futuro. Es factible que, una vez eliminadas las distorsiones macroeconómicas que discriminaban en contra de la agricultura, especialmente de la exportable e intensiva en el uso de factores domésticos, al elevar la inversión pública total y la canalizada al sector agrícola, se impulse la oferta agregada y se eleve la productividad sectorial, con efectos positivos sobre el crecimiento de la productividad de la economía nacional.

Los Precios Internacionales: Los productos transables colombianos han sufrido cambios importantes en los precios internacionales, que han caído a niveles históricamente bajos y afectado los términos de intercambio, y por esta vía, la es-

tabilidad de la economía (Cuadro 3). La caída de los precios internacionales de todos los bienes comercializables colombianos del nivel registrado en 1980 es drástica, y por lo tanto incuestionable el impacto en la economía nacional y en la evolución del sector agrícola. Algunos analistas sugieren que el efecto de los precios externos sobre la tasa de crecimiento del sector agrícola colombiano pudo haber sido, para el año 1992, cercano al -0.47% (Jarmillo y Juanguito, 1993: p. 64). Otros la ubican en el -6.7% para el período 1990/93 (Ocampo y Perry, 1996: p. 39).

Cuadro 3
***Precios internacionales de los principales productos
transables de Colombia en US\$, 1990***

Exportables	1980	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	2000	2005
Café	482	197	132	147	300	289	218	188	174	170	166
Café robusta	451	118	88	109	238	241	261	144	138	135	134
Carne	384	256	230	246	212	166	154	174	191	200	211
Algodón	282	182	120	120	160	185	151	146	151	152	150
Arroz	571	271	251	221	243	279	304	285	267	255	241
Cacao	362	127	103	105	127	124	125	127	128	132	139
Azúcar	878	277	193	208	242	255	219	191	196	207	238
Tabaco	3162	3392	3226	2535	2395	2292	2439	2399	2369	2302	2148
Bananas	527	541	444	417	399	386	401	381	375	376	378
Camarones	1421	1079	1027	1071	1187	1165	1055	1092	1110	1100	1051
Petróleo	51.2	22.8	17.8	15.8	14.4	14.9	15.4	13.6	12.9	13.1	13.1
Carbón	59.8	41.8	38.1	35.7	33.1	34.1	32.9	33.1	33.2	33.3	33.2
Importables											
Cebada											
Maíz	174	109	98	96	98	107	152	124	105	97	87
Sorgo	179	104	96	93	94	103	147	120	102	91	85
Soya	412	247	221	240	229	225	263	248	235	232	230
Trigo	240	136	142	132	136	154	181	153	134	124	111
Palma A.	629	231	357	278	379	381	414	392	369	325	344

Fuente: Banco Mundial: Proyecciones Agosto 1996.

Las más recientes proyecciones de precios internacionales de productos agrícolas (así como del petróleo y del carbón) muestran que la recuperación experimentada durante 1994/95 fue temporal, y se iniciará un período de descenso de las cotizaciones internacionales de las materias primas. El fortalecimiento de los precios nominales durante los últimos años se considera un efecto temporal de desajustes coyunturales entre la oferta y la demanda, en parte por razones climatológicas, en parte como un efecto de la falta de siembra y mantenimiento de cultivos permanentes originados por los bajos precios de los años '80 o la falta de mantenimiento en las inversiones mineras¹⁹.

Varias razones de carácter estructural explican la caída de los precios, y la aceptación de que los elevados niveles de inicios de los años '80 son un dato del pasado. La contracción actual de las cotizaciones de las materias primas tiene lugar en momentos en que la economía mundial -la de los países desarrollados- crece con bajas tasas de inflación. El crecimiento sin inflación es resultado de las políticas de ajuste mantenidas desde los choques petroleros, el avance en la productividad total factorial, y la reducción de la intensidad en el uso de las materias primas, gracias al cambio tecnológico estimulado por la intensa competencia en los mercados internacionales. La intensidad del uso de materias primas del producto industrial de los países de la OCDE se ha reducido a una tasa del 0.6% al año durante la década pasada, y es de esperar que este proceso se acelere. La productividad de la agricultura en estos países ha crecido a un ritmo similar. Igual expansión ha registrado la demanda por bienes agrícolas, especialmente alimentos de calidad, intensivos en tecnología, o producidos en condiciones ecológicas. La diferenciación del consumo de alimentos es tan dinámica como la que ocurre en el consumo de bienes industriales (Maizel, 1992: p. 18). En lo que respecta a la oferta de productos básicos, el desarrollo ha sido importante, de forma tal que la producción y las exportaciones crecen constantemente, y lo seguirán haciendo en la medida en que la apertura de las economías de los países en desarrollo estimule su integración al mercado internacional sobre la base de sus factores abundantes.

Todo lo anterior indica que los precios internacionales volverán a bajar en magnitudes importantes. Así, por ejemplo, el índice de precios de las materias primas diferentes al petróleo caerá en un 2% anual, en términos reales, durante todo el período 1996-2004, mientras que las de origen agrícola descenderán al 2.5%, y las bebidas entre el 6 y el 7% promedio anual. En contraste, el índice del valor unitario de las manufacturas exportadas por los cinco países más desarrollados crecerá a más del 2.6% anual durante esos mismos años.

Si bien es cierto que el impacto de los precios externos sobre los sectores transables es innegable, la transmisión de estos choques a la economía doméstica no se efectúa de forma independiente de las políticas que se adopten. A partir del primer semestre de 1991 el gobierno colombiano tomó la decisión de modifi-

car el sistema de precios de sustentación vigente para artículos de consumo muy amplio como el ajonjolí, el arroz, la cebada, el frijol, el maíz, el sorgo, la soya, el trigo y la yuca. Estos precios se establecían en función de una serie de variables dentro de las cuales se incluían los precios internacionales, pero también, y con una alta ponderación, los costos de producción. De esta forma se evitaba la plena transmisión de las fluctuaciones externas al mercado interno, y se preservaba la rentabilidad de la producción. En el nuevo esquema, conocido como 'precios mínimos de garantía', los precios internacionales pasaron a constituir el único referente, de manera que, al comenzar a regir en el medio de una profunda depresión de las cotizaciones externas, el impacto sobre los ingresos de los productores fue considerable.

La Ronda Uruguay marcó un hito al incluir al sector agrícola en las negociaciones multilaterales sobre intercambio con el fin de someter esta actividad a las normas del Gatt, liberalizar su comercio, y eliminar las múltiples distorsiones políticas que intervinieron en su desarrollo prácticamente desde la segunda posguerra. Los resultados no se acercan a las expectativas, ya que debido a varias estrategias aplicadas especialmente por los países desarrollados, y aún cuando los mecanismos serán más transparentes, el sector continuará fuertemente intervenido. Esto es así porque para definir el grado de protección y transformar en aranceles las medidas no arancelarias se escogió un período de precios internacionales muy bajos, con lo cual resultó una protección superior a la registrada durante el período 1982-1993. Por otra parte, ese mismo período permitió definir bases elevadas de subsidio, a partir de las cuales se iniciaría su desmonte gradual. En Colombia no se ha hecho suficiente énfasis en este aspecto (Jaramillo, 1995: Cap 5). Los dos factores señalados permiten concluir que el impacto sobre los precios y sobre la apertura del mercado de los países desarrollados será pequeño, por lo menos durante el llamado período de transición, que va hasta el 2004.

Para los principales productos transables colombianos, los niveles de protección esperables a los años 2000 y 2004, en sus principales mercados de exportación del país (los Estados Unidos y la Unión Europea), pero también en México y Brasil, países petrolero uno y cafetero el otro, los niveles tarifarios post Ronda Uruguay resultaron mayores que los del período base, es decir, la protección se incrementó. Esto es especialmente válido en los Estados Unidos para el algodón, el azúcar, la carne, las frutas y los vegetales. Es importante recalcar que, en este mercado, inclusive el límite inferior de la protección al final del período de transición será superior al promedio del período base. Tal es el caso del arroz, el algodón, el azúcar y la carne, todos transables colombianos. En la Unión Europea, Colombia encontrará que para todos sus productos exportables los niveles de partida para la desgravación son superiores a los del promedio del período base. El panorama para los productos importables es similar. En la mayoría de los casos, los acuerdos implican una protección considerablemente mayor a la del período base, y el límite inferior al finalizar el período es cercano o igual a esta referen-

cia. Colombia aparece con niveles tarifarios más cercanos a los que tendrán en el año 2000 la Unión Europea y el Japón. En aquellos productos en los cuales se logró obtener información comparable, los compromisos adquiridos por Colombia ofrecen una mayor protección a su mercado de importables que México o Brasil. Pero estos son los márgenes creados dentro de los cuales se puede mover la política arancelaria. La protección que el gobierno colombiano otorga a su sector agrícola es mucho menor.

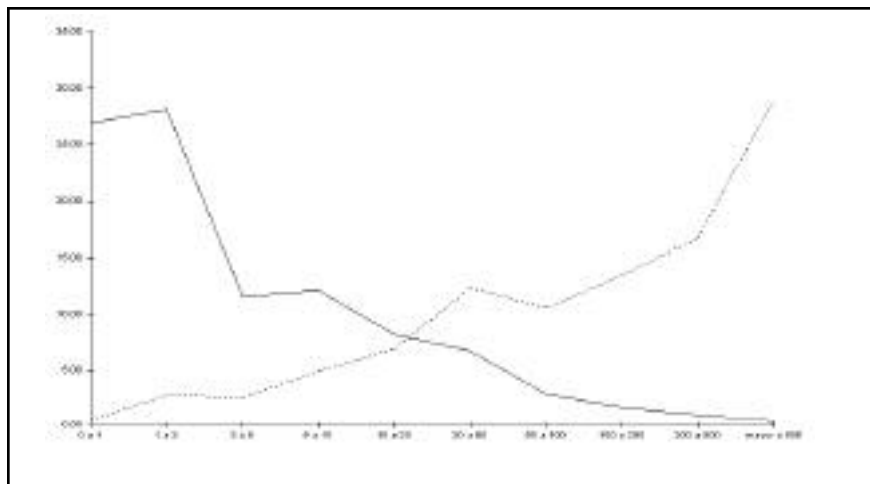
En este contexto es posible sugerir por lo tanto que Colombia, al igual que la mayoría de los países en desarrollo, ha liberalizado en mayor medida su mercado agrícola, exponiéndolo más a la competencia externa, especialmente a los bienes importables, y que el costo de reubicación de factores productivos será considerable.

El crecimiento agrícola y tenencia de la tierra: Una de las características de la agricultura colombiana es la marcada concentración de la propiedad de la tierra, con un número elevado de propiedades pequeñas que no garantizan un nivel de ingresos mínimo (Gráficos 1 y 2) (Jaramillo, 1995: p. 57). Como resultado de lo anterior hay poca capacidad de generar empleo y, para el conjunto del sector, estancamiento de la productividad e intensa emigración.

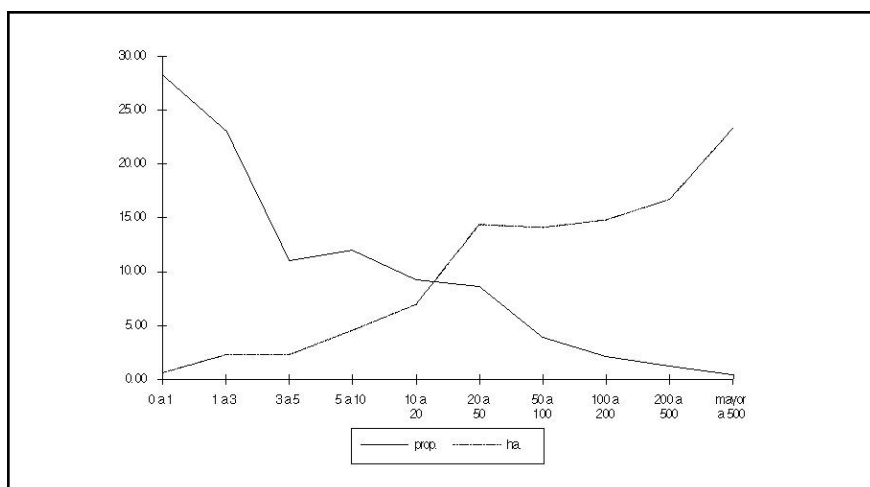
En todo el país la propiedad de la tierra agrícola es altamente concentrada, y en algunas regiones alcanza niveles más agudos. Los cambios en la tenencia en todo el país, acaecidos entre 1960 y 1984, no son notorios. Se redujo el área y el número de propietarios de fincas menores de 5 hectáreas, al tiempo que se incrementó en el caso de las fincas entre 20 y 200 hectáreas: éste fue el grupo que más creció, pero sin que el nivel de concentración se haya modificado en mayor medida entre 1960 y 1988. En esos 28 años el coeficiente de Gini pasó del 0.86 al 0.84 (Departamento Nacional de Planeación, 1994, p. 10), resultando considerablemente superior al del ingreso de los hogares, del 50%, y, a juicio de entidades autorizadas, uno de las mayores del mundo (Banco Mundial, 1994). Este índice da una idea del formidable esfuerzo a realizar si se desea reducir la concentración de la propiedad en el sector rural.

Gráfico 1
Concentración de la propiedad agraria por tamaño de predios (%)

1964



1988



La propiedad de la tierra en Colombia ha permanecido altamente concentrada a pesar de los esfuerzos dedicados a la reforma agraria. La combinación de políticas distribucionistas con otras de aumentos de la productividad de las grandes fincas vía subsidios (en créditos, maquinaria y construcción de grandes áreas de riego), al tiempo que se controlaban los precios de los alimentos de la agricultura campesina, hizo imposible, por costos, la expropiación mediante compensación. Las limitaciones del Incora y las trabas administrativas al proceso de adquisición de tierras fueron un impedimento adicional. El elevado nivel de subsidios se convirtió en una carga financiera que, ante la carencia de recursos públicos, restringió el número de adjudicatarios. Todo lo anterior explica que en veintinueve años de vigencia de la Ley 135 de 1961 se hayan beneficiado solamente 2100 familias al año, y distribuido en total algo más de un millón de hectáreas. Los programas de Desarrollo Rural Integrado se convirtieron en un sustituto de la distribución, y sus efectos, de mejorías en los rendimientos físicos y en los ingresos, se concentraron en una proporción pequeña de campesinos con tierra suficiente y bien ubicados en relación a los mercados y las instituciones de fomento. En este contexto, la adopción en los '70 de las variedades de la revolución verde, por ejemplo arroz o maíz, en sí neutrales a la escala, fue un mecanismo para consolidar las grandes propiedades, con subsidios de alto costo social. En términos políticos, esta estrategia es el resultado de la alianza entre los grandes propietarios de tierra y los sectores urbanos, en detrimento de las posibilidades de crecimiento del sector agrícola en general y de los agricultores pequeños y medianos en particular (de Janvry y Sadoulet, 1996)²⁰.

La racionalidad de la reforma agraria parte de la supremacía de las unidades pequeñas sobre las grandes, su mayor productividad total factorial, y su capacidad de generar más empleo, demandar menos capital, y tener más encadenamientos con la economía local y nacional. La primacía de las grandes explotaciones, a pesar de estas ventajas de la pequeña propiedad, se explica por las imperfecciones del mercado características de la agricultura. La trayectoria de la reforma agraria en Colombia se explica porque los subsidios y las políticas de fomento se destinaron a elevar aún más el precio de mercado de las grandes extensiones, muy por encima del valor presente de las utilidades, al subsidiar su modernización para elevar la productividad (a tal punto que resultaba imposible, por costosa, la redistribución con compensación). El costo social es elevado, y "substanciales las pérdidas en eficiencia" (World Bank, 1994: p. 2). Por estas razones se sugiere que la eliminación de los subsidios en favor de las grandes fincas reduce el valor de mercado de la tierra y hace posible su redistribución. La carencia de crédito para la adquisición ha contribuido a que no exista un verdadero mercado de tierras.

Es recomendable ahondar en el análisis, para el caso colombiano, de la validez del principio sobre la relación inversa entre la productividad y el tamaño de la unidad productiva, y sobre la existencia de economías de escala en la agricultura. Estudios muy recientes sugieren que prácticamente en ningún producto di-

chas economías existen, y se demuestra que son el resultado de factores políticos o de las estrategias de las empresas comercializadoras multinacionales. Nuevas tecnologías en arroz, algodón, cacao, palma africana o té, han probado que las pequeñas unidades son más eficientes. Un estudio reciente del Banco Mundial sobre el Ecuador prueba lo anterior para varios productos y para la agricultura en conjunto, en la que se incluye el café. Este trabajo sugiere que los rendimientos y la productividad crecen menos o decrecen a medida que aumenta el tamaño de la propiedad (World Bank, 1996: p. 22).

La superioridad de la pequeña escala en la producción agrícola (y en la ganadería, como parecen sugerirlo experiencias en Indonesia e India), medida por la productividad total factorial y la productividad total factorial social, es mayor a menor nivel de ingreso de un país y mayor concentración de la propiedad. Al desaparecer los subsidios a los insumos industriales y a las inversiones de gran escala, otorgados entre otros por la vía de la tasa de cambio y el crédito subsidiado, la supremacía de la gran escala productiva desaparece, y se revierte la tendencia a la expulsión de mano de obra.

Debe ser prioridad en la agricultura colombiana la creación de un mercado de tierras capaz de inducir cambios en la estructura de la propiedad, complementado por acciones del gobierno para lograr una reforma que satisfaga las demandas del crecimiento equilibrado del sector²¹. Las políticas de tierras deben ir acompañadas de inversiones en irrigación, carreteras, vivienda, educación, salud, sistemas financieros y de extensión, previstas en la Ley 160, significativas para elevar la productividad y el ingreso (Jaramillo, 1995: pp. 29-33)²². Por otra parte, parece necesaria también la eliminación de los subsidios que favorecieron a la gran extensión y a la mecanización, en contra de la generación del empleo (World Bank, 1994: p. 9). Esta reorientación es justificada por consideraciones de equidad, eficiencia y mejor asignación de recursos productivos, entre otras razones, porque los pequeños agricultores usan la tierra más intensivamente, "toda vez que los agricultores pequeños y los pobres logran mayores retornos por hectárea que los grandes, al incrementar la tierra cultivada por aquellos, mediante venta, arrendamiento o leasing, mejora la productividad y la equidad" (World Bank, 1996). La actual política de tierras, Ley 160 de 1994, introduce mecanismos de mercado para la reestructuración de la propiedad. Es adecuada aunque insuficiente en lo que se refiere a la demanda, al crear los mecanismos de financiación de la compra de tierras para los campesinos que la deseen. Pero no ataca con intensidad elementos que restringen la oferta, tales como los incentivos para poseer tierra como un seguro antiinflacionario, la falta de mecanismos impositivos, y los subsidios al crédito y los insumos, todo lo cual eleva artificialmente la rentabilidad, sube el precio, y desalienta su puesta en el mercado (World Bank, 1994: p. 9).

Surgen dudas sobre el verdadero alcance de la actual política de reforma agraria, parte del esquema de desarrollo rural en el cual se combinan los recursos

destinados a la redistribución con los de la capitalización y modernización del campo. A los programas de capitalización rural y para elevar la competitividad de la producción agropecuaria, se destinan cerca de 900.000 millones de pesos, casi el doble de lo destinado a la reforma agraria, o igual a éstos más lo destinado a desarrollo rural integrado (Departamento Nacional de Planeación, 1995[a]: Anexo N° 2). Estos programas de capitalización y mejoramiento de la tierra elevarán el valor comercial de los predios y harán imposible la redistribución.

El modelo de reforma agraria del gobierno actual usa los mecanismos del mercado, asistiendo a los campesinos dispuestos a comprar tierras hasta con el 70% del precio de compra de una finca familiar, es decir, que no requiera mano de obra asalariada y sea suficiente para la subsistencia, pero sin establecer límites en extensión. En vista de los comentarios anteriores, y considerando que se actúa simultáneamente para desestimular la oferta de tierras al elevar su precio de mercado, es factible que el resultado sea la consolidación de las unidades relativamente mayores, conviviendo con bolsas de minifundistas precarios, impulsados a vender parte de su parcela y reducirla hasta el tamaño "óptimo de refugio de pobreza" (Carter y Mesbah, 1993: p. 1095). Se habría optado por el camino más costoso socialmente para elevar la productividad del campo. Esto conduciría a una mayor migración campo-ciudad y a la informalidad urbana, sin que la migración alivie la gravedad de la pobreza rural. Se sugiere hoy que es más adecuada una política que estimule la generación de empleo productivo en el campo, toda vez que "puede resultar menos costoso para la sociedad mantener a los pobres rurales in situ que propiciar una tasa excesiva de migración hacia las ciudades" (Valdés y Weins, 1996: p. 21).

La estructura de la tenencia de la tierra ha afectado la dirección de la investigación tecnológica, de los servicios de extensión, y de la política de fomento, favoreciendo las tecnologías que discriminan en contra del trabajo, y afectando negativamente el crecimiento de la productividad factorial²³. En la agricultura colombiana, los incrementos en productividad dejaron de lado al pequeño productor, al campesino, es decir, a cerca de un millón y medio de campesinos, con propiedades de una extensión promedio menor a 12 hectáreas. También tendieron a discriminar en contra de las actividades en las que predomina la pequeña producción. Y en cuanto al avance tecnológico, especialmente los aportes de la revolución verde, ha sido ampliamente demostrado en análisis en Asia, África y América Latina (Berry y Cline, 1979; Singh, 1990) que la tendencia a que se eleve más que proporcionalmente la eficiencia de las grandes unidades fue un fenómeno temporal, de las fases iniciales de la revolución verde. La supremacía de las grandes fincas para apropiarse de los beneficios del avance tecnológico se reforzó en muchas ocasiones por la orientación de las inversiones en infraestructura, la política de precios, y otros elementos de la política del desarrollo agrícola que las favoreció (Grinddle, 1990). Las fincas medianas y pequeñas también han logrado asimilar las nuevas tecnologías, adaptarlas a sus necesidades, y marcar el

paso con el adelanto tecnológico y las ganancias en productividad. Tal es el caso muy ilustrado de India, del desarrollo agrícola en Japón, del sector cafetero en Colombia²⁴, así como de la producción de arroz en Filipinas e Indonesia, y de maíz en el altiplano mexicano (Tomich, 1995: pp. 127-129). La ventaja de las grandes fincas radica en que ellas son las primeras en introducir las nuevas tecnologías, gracias a que disfrutaban de mejores opciones de crédito, transporte, educación e información, de los servicios de extensión, entre otros. Las experiencias de Indonesia son muy relevantes. Según expertos especializados en dicho país, de ser todavía a mediados de la década de los años '70 el mayor importador de alimentos del mundo, pasó en 1985 a ser exportador neto gracias a la estrategia de ampliar la transformación tecnológica, de tal forma que involucrara en primer lugar a todas las pequeñas y medianas propiedades. A dicho programa se destinó una buena proporción de los recursos de las bonanzas petroleras (Boot, 1992: pp. 161-196).

La importancia de explorar el potencial de la pequeña y mediana producción agrícola y los mecanismos para elevar su productividad, radica en el peso que tiene en la economía nacional. Como ya se había comentado antes, el sector campesino es central en el abastecimiento de alimentos y de empleo, pero también en la producción de muchos transables, al punto que concentra cerca del 56.7% de su producción. Si se asume que las fincas pequeñas son las de menos de 10 hectáreas, se tendría que cerca de un millón y medio de fincas, o el 74.7% del total, con una extensión promedio que oscila entre 0.6 y 9.7 hectáreas, genera la señalada producción en solamente el 6.9% de la tierra agrícola. Es una población importante que, de elevarse sus ingresos por mejoras en la productividad y en la rentabilidad de su producción, representa un gran potencial para generar empleo y demandas significativas de una gran cantidad de servicios y bienes locales. Se considera que hay en este segmento un margen importante para ampliar la sustitución de importaciones o para diversificar las exportaciones, tal como se verá más adelante.

Un ejemplo valioso de los alcances de la economía campesina es la producción de vegetales para la exportación desde Centroamérica, Guatemala, El Salvador o Chile, y más recientemente desde México, al mercado de los Estados Unidos. Las exportaciones no tradicionales han crecido aceleradamente, al amparo de la corrección del rezago cambiario. Las de frutas y hortalizas se han expandido en Chile y en los citados países a tasas que superan el 12% anual durante los últimos 10 años. En Guatemala, y parcialmente en México, las exportaciones se hacen coordinando la producción de cooperativas de pequeños agricultores, luego de que los intentos de hacerlo con los más grandes resultaran ineficientes. En México, las exportaciones de frutas frescas y congeladas se han diversificado, cubriendo variedades tales como moras, frambuesas, tunas, espárragos y alcachofas. América Latina ha demostrado tener ventajas competitivas en estos productos, que son intensivos en mano de obra, demandan tecnología, y generan un importante ingreso. La adopción de nuevas tecnologías en estas actividades destina-

das al mercado externo, y su transferencia a la producción de alimentos para el consumo doméstico, han permitido que, a pesar de reducirse el área que los pequeños agricultores y los minifundistas dedicaban a los alimentos, la producción de éstos se incrementara. La combinación de la pequeña producción y las cooperativas para el manejo post-cosecha y la administración con empresas especializadas en la comercialización, parece tener resultados positivos en Guatemala, El Salvador y ciertas regiones de México (de Janvry y Sadoulet, 1993: pp. 255-265). Es importante notar, sin embargo, que los más pequeños productores, los más pobres, pueden quedar al margen de estas actividades o verse precisados a alquilar su trabajo, ya que no tienen la capacidad económica o técnica para ingresar a las modernas actividades de exportación (Carter, 1996)

La concentración de la propiedad y la pobreza rural: Una de las consecuencias de la concentración de la propiedad de la tierra es la falta de ingresos y la pobreza rural. En Colombia, si bien es cierto que ha habido una considerable reducción de la pobreza en el campo, los niveles actuales son elevados, y considerablemente mayores a los registrados en las áreas urbanas. Todas las medidas empleadas muestran una mayor severidad de la pobreza en el campo y una más débil tendencia hacia la mejoría. La incidencia de la pobreza, que señala el porcentaje de población pobre dentro del total, fue en 1995, para el sector rural del 75.95%, prácticamente la misma registrada en 1973 (75.97%). En el sector urbano, el descenso fue del 49.63 al 45.93 en el mismo período. Es aun mayor la diferencia en la pobreza extrema que padece el 37,2% de la población rural, más del triple de la urbana. La intensidad de la pobreza, es decir, la brecha que separa a la población del nivel del ingreso considerado como el límite de la pobreza y el de cada uno de las personas pobres que lo componen, es también alarmante en el campo. Cuanto mayor sea la brecha, mayor será la transferencia de recursos necesaria para que se supere la pobreza. En el campo, la brecha registrada para 1995 fue de 53.5%, es decir, se requeriría transferir mensualmente 37 mil pesos por pobre rural, para cerrar la brecha de la pobreza y tener un ingreso de 69 mil pesos al mes, es decir, unos 4.5 miles de millones de dólares al año. Comparada esta cifra con los 5.3 mil millones de dólares del gasto social total programado para 1997 (que incluye seguridad social otros gastos que no van a programas sociales), se evidencia la magnitud de la pobreza rural y el limitado presupuesto destinado a los programas sociales.

Varias razones explican la perpetuación de la pobreza rural: en primer lugar, la falta de ingresos, que es una consecuencia de la concentración de la propiedad de la tierra y la orientación de las políticas crediticias y de apoyo que privilegian a los grandes productores; en segunda instancia, la carencia de educación, (el promedio de escolaridad de la población rural es de 4.3 años, menos de la mitad de las zonas urbanas); en tercer lugar, el tamaño de los hogares; y finalmente, aunque no menos importante que los anteriores, los niveles elevados de desnutrición y morbilidad.

Conclusiones

Con los descubrimientos petroleros recientes, Colombia inicia un período de su historia que constituye una oportunidad para resolver algunos de los persistentes problemas de su desarrollo socioeconómico. No ha sufrido las crisis que han afectado a muchos de los países de América Latina, pero presenta síntomas de desaceleración económica, lento avance de la productividad, y acumulación de la pobreza. Los sectores productivos se han visto golpeados por la apertura y la caída de los precios internacionales, y el desempleo ha ascendido a niveles no registrados en los últimos lustros.

En el sector agrícola, los síntomas de la enfermedad holandesa son más agudos aún. Por efectos de la revaluación cambiaria y demás instrumentos de promoción, el desestímulo a la producción parece haber golpeado con mayor severidad a las actividades más intensivas en mano de obra e insumos nacionales; de manera muy particular a la pequeña y mediana propiedad, que han estado tradicionalmente excluidas del mercado de capitales y de los programas de asistencia técnica y extensión.

En Colombia, el problema de la reforma agraria parece haber adquirido nueva relevancia en vista de la concentración extrema de la propiedad, y la baja productividad y limitada generación de empleo de la gran propiedad. Las políticas crediticias, la sobrevaluación cambiaria, el sentido y orientación de la innovación tecnológica, han inducido una rentabilidad artificial de la gran propiedad, muy especialmente de la dedicada a la ganadería. Una vez desaparecidos estos mecanismos discriminatorios y puestos en operación aquellos que desestimulen el mantener tierras como seguros antiinflacionarios libres de impuestos, se podría crear un mercado de tierras que haga viable la distribución de tierras con compensación.

Solamente una política agrícola que no discrimine en contra de la pequeña propiedad y que sea una activa generadora de empleo e ingresos rurales puede constituirse en un factor de crecimiento de la economía de acuerdo con los postulados de la nueva teoría del crecimiento económico. Esto implicaría eliminar los remanentes del sesgo urbano en el diseño de las políticas macroeconómicas, lo que puede ser difícil en la actual correlación de fuerzas políticas del país.

Bibliografía

- Agarwala Radish. 1983 “Price Distortions and Growth in Developing Countries” World Bank working Papers N° 575.
- Antle, J. M. 1983 “Infrastructure and Aggregate Agricultural Productivity: International Evidence” en *Economic Development and Cultural Change* 31.
- Auty, Richard M. 1993 *Sustaining Development in Mineral Economies. The Resource Curse Thesis* (London, Routledge).
- Avishay Braverman and Joseph Stiglitz 1986 “Landlords, Tenants and Technological Innovations”, en *Journal of Development Economics*.
- Bautista Romeo et al 1993 “The Bias Against Agriculture”, (San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press).
- Berry, Albert y Cline William 1979 *Agrarian Structure and Productivity in Developing Countries*, (Baltimor, Johns Hopkins University Press).
- Binswanger Hans, Khandker Shahidur, Rosenzweig, Mark, R 1989 “How Infrastructure and Financial Institutions Affect Agricultural Output and Investment in India”, (Washington, World Bank Research Working Paper N° 163).
- Binswanger Hans, et al. 1985 “On The Determinants of Cross-Country Aggregate Agriculture Supply”, en *Journal of Econometrics* Vol. 36.
- Binswanger, Hans 1988 “The Policy response of Agriculture”. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, (Washington, World Bank).
- Boot, Anne 1992 *The Oil Boom and After. Indonesian Economic Policy and Performance en the Soeharto Era* (Oxford, Oxford University Press).
- Braverman, Avishay y Guash, Luis 1996 “Administrative Failures in Government Credit Programs”, en Hoff, Karl Hoff Karl et al, *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, (Oxford, World Bank, Oxford University Press).
- Carter Micheal, R. y Mesbah D. 1993 “Can Land Market Reform Mitigate the Exclusionary Aspects of Rapid Agro-export growth?”, *World Development*, Vol. 21 N° 7.
- Micahel Carter et al 1996 “Agricultural Export Booms and the rural Poor in Chile, Guatemala and Paraguay”, en *Latin American Research Review*, Vol. 31, N° 1.
- CEPAL 1994 Anuario Estadístico de América Latina.
- Chibber, Albert 1989 “The Aggregate Supply Response” en Simon Commander *Structural Adjustment and Agriculture* (Londres Overseas Development Institute).

Centro Regional de Estudios Sociales y Económicos CRESE 1996 “Informe Preliminar del Programa de Reestructuración y Desarrollo en las Regiones Cafeteras (Manizales, 1997).

Departamento Nacional de Planeación 1991 “Apertura a La Propiedad de la Tierra y Dinamización de este Mercado” (Bogotá: DNP-Unidad de Desarrollo Agropecuario-Ministerio de Agricultura).

Departamento Nacional de Planeación 1995 “Política de Competitividad Agropecuaria, Pesquera y Forestal”. Documento Conpes 2786 (Minagricultura-DNP:UDA Anexo 2).

Departamento Nacional de Planeación “Situación Macroeconómica 1995-1996 (Bogotá, 1995.

Departamento Nacional de Planeación 1996 “Plan de Inversiones y Transferencias Nacionales 1996” (Consejo Nacional de Política Económica y Social 2796- Minhacienda-DNP, Bogotá UIP-Umacro).

El Espectador 1995 Diario Económico, 17 de septiembre.

García, Jorge 1993 “Effects of the Coffee Boom and Government Expenditures on Agricultural Prices en Colombia, en: Romeo Bautista et al., *The Bias Against Agriculture*, (San Francisco, Institute for Contemporary Studies Press).

González, C.y Jaramillo C. F 1994 *Competitividad Sin Pobreza. Estudios para el Desarrollo del Campo en Colombia* (Bogotá: Fondo Nacional para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores).

Grindle, Merilee 1990 “Agrarian Reform in Mexico: A cautionary Tale”, en Roy, L. et al: *Agrarian Reform and Grassroots Development: Ten Case Studies* (Boulder: Colorado).

Gutterman, Lea 1994 “El Sector Agropecuario ante la Apertura”, en Edgardo Moscardi *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía*, (Bogotá, Tercer Mundo Editores).

Hoof, Karl 1996 *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, (Banco Mundial, Oxford: Oxford University Press).

Ishan Jonathan y Daniel Kaufman 1995 *The Forgotten Rationale for Policy Reform: The Productivity of Investment Projects* (World Bank: WPS N° 1550).

Junguito R. Jaramillo C. F. 1993 “Crisis agropecuaria y política macroeconómica”, en *Debates de Coyuntura* 29 (Bogotá: Fundación de Estudios Colombianos).

de Janvry Alain and Sadoulet, Elisabeth 1993 “Rural Development in Latin America: Relinking Poverty to Growth”, en Micheal Lipton y Jacques Van Der Gaag (editores) 1993 *Including the Poor* (Washington, World Bank).

de Janvry Alain and Sadoulet, Elisabeth 1996 "Path Dependent Policy Reforms: From Land Reform to Rural Development in Colombia", en Hoff, Karl Hoff Karl et al, *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy*, (Oxford: World Bank, Oxford University Press).

Jaramillo C. F. 1995 *Apertura, Crisis y Recuperación. La Agricultura Colombiana Entre 1990 y 1994* (Bogotá: Fondo Nacional para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores). Junguito R. 1995 "El Sector Agropecuario y el Plan de desarrollo", en *Cuadernos de Economía* (Universidad Nacional, Bogotá) Vol. 14, Nº 22.

Keinwort Benson Ltd. 1996 "Séptimo Seminario Anual" (Londres).

Krueger Anne, Schiff, Maurice et al 1988 "Agricultural Incentives in Developing Countries: measuring the effect of sectoral and Economy-wide policies" (*World Bank Economic Review* Nº 3).

Lipton, M. 1995 "Poverty and Policy", en Pranab Behrman and Srinivasan, T.N, *Handbook of Development Economics*, (Elsevier Science).

López, H. 1995 "Mercado Laboral en Colombia", en *¿Hacia dónde va el salto social?* (Bogotá, Fundación de Estudios Colombianos Fescol).

Lora, E. 1988 *Lecturas de Macroeconomía* (Bogotá, Tercer Mundo Editores-Fedesarrollo).

Eduardo Lora, and José Antonio Ocampo 1988 "Estructura Económica, Políticas de Ajuste y Distribución del Ingreso: La experiencia de los 80", en Eduardo Lora *Lecturas de Macroeconomía* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo).

Machado, A. 1994 *La Agricultura y Las Políticas Sectoriales* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero).

Maizel A 1992 *Commodities In Crisis* (Oxford, Oxford University Press).

Mellor, John W. y Johnston Bruce 1984 "The World Food Equation: Interrelations Among Development, Employment, and food Consumption", en *Journal of Economic Literature*.

Mora, Humberto y Jorge Cortés 1993 "Efectos de la Apertura Comercial y del Crédito Sobre el Sector Agropecuario"(Botogá, Banco de la República Documento DIE-0493-067-5).

Edgardo Moscardi 1994 *El Agro Colombiano ante las Transformaciones de la Economía* (Bogotá, Tercer Mundo Editores).

Ocampo J. A. y Perry S 1995 *El Giro de la Política Agropecuaria*, (Bogotá, Fondo Nacional para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores).

Perfeti J. J. 1994 "Las Paradojas del Desarrollo Agropecuario", en Ministerio de Agricultura: *La Agricultura y las Políticas Sectoriales* (Bogotá: Tercer Mundo Editores).

- Perry S. 1994 “La inseguridad Alimentaria en Colombia”, en Machado A. Editor 1994, *La Agricultura y Las Políticas Sectoriales* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero).
- Puyana, Alicia 1982 *Economic Integration among Unequal Partners. The Case of the Andean Group* (New York: Pergamon Press).
- Puyana, Alicia y Dargay, Joyce 1997 (1997) *La competitividad del petróleo colombiano. Un análisis de factores externos* (Bogotá: Colciencias-CRESET).
- Puyana Alicia y Thorp, Rosemary (1998) *Colombia, 2000 La Economía Política de las Expectativas Petroleras* (Bogotá, Universidad Nacional de Colombia, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales).
- Ramírez Vallejo, Jorge 1993 “Una Mirada a la Reforma Agraria Colombiana”, en *Planeación y Desarrollo* (Bogotá, Departamento Nacional de Planeación).
- Reynolds, T.L. et al 1993 “The New Internationalization of Agriculture: A Reformulation” en *World Development* 7 (21).
- Singh, Hans 1990 *The Great Ascent: The Rural Poor in South Asia* (Baltimore: John Hopkins University Press 1990).
- Stiglitz, Joseph, 1996 “Peer Monitoring and Credit Markets”, en Hoff Karl et al *The Economics of Rural Organization. Theory, Practice and Policy* (Oxford, World Bank, Oxford University Press).
- Syrquin Moshe and Chenery Hollis 1994 *Patterns of Development, 1950-83* (World Bank/Harvard International Institute for Development).
- Timmer Peter 1994 “Política Agrícola”, en *Planeación y Desarrollo*, Vol. XXV.
- Tomich, T. P. et al 1995, *Transforming Agrarian Economies. Opportunities Seized, Opportunities Missed* (Cornell University Press).
- Uribe T. 1994 “La inseguridad Alimentaria Urbana en Colombia Entre 1984 y 1985”, en Machado, A. *La Agricultura y Las Políticas Sectoriales* (Bogotá, Tercer Mundo Editores, Banco Ganadero).
- Valdés Alberto y Schaeffer Maurice 1995 *Surveillance of Agricultural Prices and Trade. A Hand Book for Colombia* (Washington, World Bank).
- Valdés A. y Weins, T. 1996 “Rural Poverty in Latin America and the Caribbean”, en World Bank Conference on Economic Development.
- World Bank 1994 “Colombia 1994. A Review of Agricultural and Rural Development Strategy”, en Report 13437 CO, noviembre.
- World Bank 1996 *Ecuador, Poverty Report* (Washington World Bank).

Notas

1 Para diferentes enfoques sobre las causas e intensidad de la crisis del sector agrícola en los primeros años de la presente década, ver, entre otros: Jaramillo, Carlos Felipe, 1995; Machado, Absalón, 1994; González, César y Jaramillo, C. F. Edts, 1994; Ocampo, José Antonio y Perry, Santiago, 1995.

2 Análisis similar fue expuesto por Fidel Cuellar, en entrevista sostenida en Bogotá, octubre de 1996.

3 Sobre este tema consultar: Thomas, 1985; García, 1993; Ocampo y Perry, S. 1995; Jaramillo, 1994.

4 Syrquin and Chenery, 1989 y sobre los más recientes problemas de empleo en Colombia: López, H. 1995

5 Para un análisis más detallado de este argumento, ver Puyana, A. / Thorp, R. 1998

6 En Colombia, por ejemplo, sólo el 21% del área cultivable en agricultura se destina a este uso, y la ganadería ocupa 24.8 millones de hectáreas más de las aptas para esta actividad. La tierra óptima para actividades de silvicultura también ha sido reducida en un 29 %, acentuando el daño ambiental. Una de las explicaciones de este fenómeno es la concentración de la tierra y su uso en actividades que no demandan mano de obra, lo que expulsa campesinos hacia áreas de frontera. Ver Banco Mundial: Colombia, "A Review of Agricultural and Rural Development Strategy", Report N° 13437 CO, Nov. 1994, p. 64.

7 Entrevista con el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, febrero de 1996.

8 Este fenómeno fue anotado por Ramírez, V. J. 1993.

9 Para una descripción detallada de este período ver Ocampo, J. A. y Perry, S. 1995, capítulo 2.

10 Sobre este problema ver los capítulos de Uribe, T y de Perry, S. en Machado, A. 1994.

11 Entrevistas de la autora en Fedesarrollo y en la Unidad de Desarrollo Agropecuario, julio de 1995 y febrero 1996.

12 Antle, J. M. 1983. "Infrastructure and Aggregate Agricultural Productivity: International Evidence". *Economic Development and Cultural Change*, V. 31. El autor estima que la densidad de carreteras y caminos tiene una elasticidad de entre 0.12 y 0.20 en relación con el producto agregado.

13 La evidencia existente a nivel mundial sugiere que la elasticidad de la oferta agrícola agregada con respecto a los precios es inferior a 1, siendo más

baja en países con una infraestructura pobremente desarrollada. Para estos países la elasticidad de la oferta con respecto a factores diferentes a los precios es considerablemente mayor. A. Chhibber, 1997. p. 57

14 Ver Jaramillo y Junguito, 1993, págs. 47 a 65. A pesar de las dificultades para construir el modelo por la falta de estadísticas consistentes de índices de pluviosidad, la carencia de series de precios de los productos agrícolas no transables, y el alto grado de correlación entre las variables independientes, se aceptan fuertes los resultados del ejercicio econométrico. Estos sugieren que el factor más determinante en la crisis de los años '92 y '93 fueron los aspectos climatológicos. Idénticas opiniones manejó A. Montenegro para justificar la política agraria del gobierno Gaviria. Ver El Espectador, Diario Económico, septiembre 17 de 1995, p. 6-B.

15 Así lo expresa claramente el gobierno en su *Salto Social*, pp.199-208.

16 Esto ocurrió en Chile durante el “ajuste ortodoxo” de 1979-1981. Ver Auty, R., 1993: pp. 110 a 123.

17 Corrientemente se han comparado los costos transaccionales con la fricción en las máquinas, a mayor fricción menor es el desempeño de la maquinaria, y al generarse mayor calor incluso el daño total del equipo puede suceder. En el sector financiero los costos de transacción son los costos de oportunidad del tiempo incurrido en la negociación de los créditos, los costos explícitos en los que incurren todos los participantes para cerrar la transacción y hacerla cumplir.

18 En Colombia la participación de las inversiones públicas en las totales es muy reducida, y ubica al país por debajo de Chile, Taiwán, Corea o Indonesia en cuanto a la contribución del sector público en la generación del producto y en el coeficiente de formación bruta de capital. Banco Mundial: World Development Report, 1996.

19 En la década de los '80 la OPEP estuvo trabajando a un nivel relativamente bajo de su capacidad instalada y contrajo las inversiones, de forma tal que sólo produce una fracción de lo que producía en 1970. Ver Keinwort Benson 1996.

20 Esto fue posible gracias a el uso efectivo de actividades de captación de renta para elevar el precio de la tierra de las grandes firmas, por encima de la capacidad de compensación que podrían cubrir los pequeños productores (de Janvry, A. y Sadoulet, E. 1996).

21 La política de tierras fue considerada como “elemento esencial de la política agropecuaria”, por el gobierno colombiana. Ver: DNP 1991 “Apertura a la Propiedad de la tierra y Dinamización de este Mercado”, DNP-UDA-Minaagricultura, (Bogotá) 2 de octubre.

22 El Banco Mundial considera que el Incora debería mantener sus poderes de compra compulsiva de tierras para disuadir eventuales acciones colectivas de los propietarios tendientes a bloquear el mercado de tierras controlando la oferta de tierras. .

23 Por la interrelación entre la propiedad y el mercado de capitales se desarrolla una resistencia al avance tecnológico, o pueden surgir presiones hacia cambios tecnológicos que afectarían negativamente la remuneración al trabajo, y reducirían el ingreso nacional. Braverman, A. y Stiglitz, J1986, pp. 313-332.

24 Esta idea fue discutida con el Dr. Diego Pizano en entrevista reciente con la autora. La misma idea fue sugerida también por el Dr. Ricardo Avellana, Asesor Internacional de la Gerencia de la Federación. En las visitas de las autoras a fincas cafeteras de Nariño, Tolima y Cauca para la elaboración de este trabajo, fue evidente que aun los más pequeños productores habían ya adoptado la variedad Colombia, y una buena parte de ellos el Caturra. Estas conclusiones aparecen corroboradas en el Informe Preliminar del CRESE, 1996.

Acerca de la reforma y la desigualdad económica

⇐ Fernando Cortés*

Introducción

En este artículo argumentaremos que la política de reforma económica o de cambio estructural no necesariamente provoca aumentos en la desigualdad de la distribución del ingreso. Sobre la base del examen de la experiencia histórica reciente de México, discutiremos tanto su sustentación empírica como teórica.

La mayoría de los países de América Latina ha transitado por los senderos de la reforma económica, unos en los '80, otros en los '90. En los años que sucedieron a la aplicación del conjunto de medidas englobadas bajo el rótulo de reforma económica, se advirtieron en muchos de los países de la región aumentos en la desigualdad en la distribución del ingreso. La concomitancia entre ambos fenómenos llevó a que se levantaran voces que denunciaban que el nuevo modelo, que emerge después de los cambios estructurales, es en sí excluyente. Esta posición, que ha ganado muchos adeptos, plantea que la libre operación de los mercados polariza la distribución de los frutos de la actividad económica (Altimir, 1994: p. 30; Vuskovic, 1993: pp. 98-106), mientras que otros sostienen que el aumento observado en la desigualdad económica es de corto plazo, y en el largo plazo volverá a disminuir (Przeworski, 1991: pp. 162-187; Bresser, 1993: pp. 59-62; Maravall, 1993: p. 105). A primera vista, el caso de México parecería dar la razón a los segundos. Sin embargo, a fin de tener alguna claridad, hay que estudiar el problema con algún detenimiento. Para analizar sistemáticamente el comportamiento de dicha relación a la luz de la experiencia mexicana, decidimos incluir en el

*Doctor en Ciencias Sociales. Actualmente Profesor Investigador, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México.

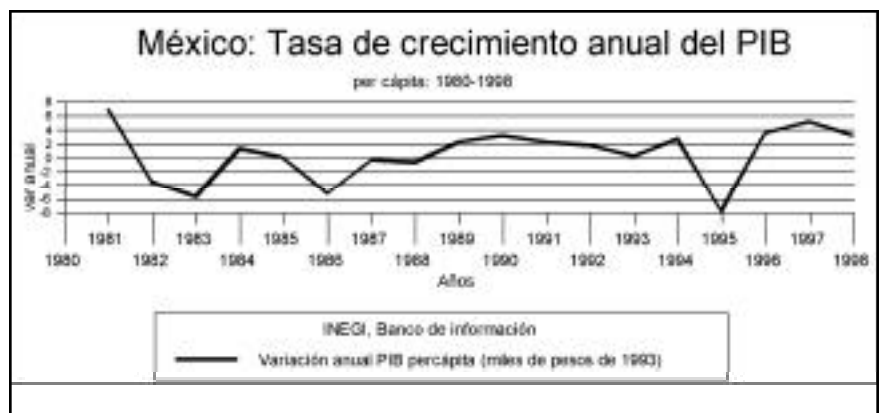
primer apartado una breve semblanza de la economía de dicho país que nos proporcione un marco para caracterizar la evolución de la desigualdad. En la segunda sección, antes de exponer en detalle los cambios que experimentó la distribución del ingreso monetario de los hogares desde 1977 a 1996, se ofrece una identificación de los sectores sociales que conforman los diferentes deciles, y se discuten los sesgos de la información. El tercer apartado incluye un análisis de la distribución del ingreso monetario de los hogares según sus fuentes (remuneraciones al trabajo, renta empresarial, renta de la propiedad y transferencias). En el cuarto y último se reúnen las ideas desarrolladas a lo largo de las secciones anteriores para ofrecer una versión de los vínculos que deberían estudiarse a los efectos de establecer las conexiones entre la política económica y la desigualdad en la distribución del ingreso.

Etapas del modelo económico reciente: una visión a grandes rasgos

En esta sección se incluye una apretada síntesis de los principales eventos macroeconómicos que enmarcan la evolución de la desigualdad durante las dos últimas décadas. Desde ya, debemos advertir que en un estudio de esta naturaleza es imposible tratar el tema con la profundidad requerida, por lo que nos limitaremos a trazar únicamente las líneas gruesas.

La crisis de 1982, la fuerte contracción de 1986, y la acentuada convulsión económica de diciembre de 1994, son los hitos que marcan cambios importantes en la política macroeconómica del país (Gráfica 1). Para enfrentar las consecuencias de la primera crisis se aplicó una política ortodoxa de estabilización y ajuste. La segunda fue seguida por la política de reforma económica o de cambio estructural. Y la tercera, por un ajuste macroeconómico sin alterar la orientación del modelo.

Gráfica 1

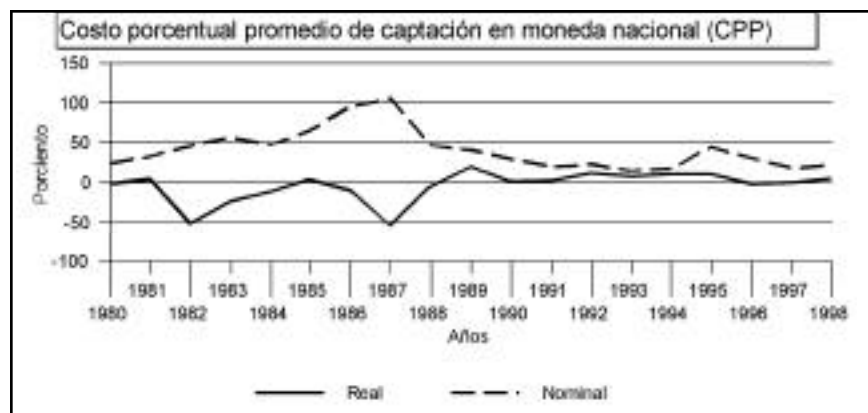


La caída en los precios del petróleo que se había iniciado en 1981, el aumento en la tasa de interés en el mercado internacional, la fuga de los capitales nacionales, y la suspensión de los créditos externos, fueron los factores detonantes de la crisis que explotó en agosto de 1982. Esta llevó a la moratoria del pago de la deuda externa por noventa días y a la nacionalización de la banca, o dicho de otro modo, a más estado (Bueno, 1983: pp. 81-85; García Alba y Serra Puche, 1984: pp. 53-71). Para remontar la difícil situación económica, el gobierno mexicano firmó un convenio con el FMI, con el doble propósito de enderezar la cuenta externa y controlar la inflación (Cortés y Rubalcava, 1991: p. 12). A fin de lograr estos objetivos se puso en práctica un programa de estabilización y ajuste ortodoxo.

La recaudación fiscal como porcentaje del PIB pasó de 20,9% a 24,3% y el gasto disminuyó de 29,7% a 20,6% entre 1982 y 1983 (Lustig y Ros, 1986: tabla 10). En el curso de 1982, el tipo de cambio pasó de 26,79 pesos por dólar a 150 (Presidencia de la República, 1989: p. 70).

Tanto la política fiscal como el manejo del tipo de cambio se ciñeron al libreto del programa de estabilización y ajuste. Sin embargo, la tasa de interés jugó el papel del villano, y fue negativa en cualquiera de sus formas, ubicándose por debajo de la tasa de inflación que en ese año alcanzó el 80,8% (Gráfico 2).

Gráfica 2



El terremoto que golpeó a la Ciudad de México en septiembre de 1985, una nueva caída en el precio del petróleo en el mercado internacional en 1986 (Aspe, 1993: p. 24), y la falta de apoyo financiero externo, llevaron al gobierno mexicano a proteger la balanza de pagos y las reservas de divisas, y a disminuir la vulnerabilidad a las variaciones en el precio internacional del petróleo (Lustig, 1994: p. 66). En octubre de 1987 cae estrepitosamente la bolsa de valores de México, y se produce una corrida en contra del peso. El 15 de diciembre de 1987, un día des-

pués del anuncio del alza de precios de diversos bienes y servicios del sector público, los representantes de los trabajadores, de los productores agrícolas y de los empresarios firman, en presencia de los funcionarios del gobierno, el Pacto de Solidaridad Económica, con el objetivo declarado de abatir la inflación. El Pacto comprendió esencialmente cuatro puntos: (i) corrección de las finanzas públicas; (ii) acciones en materia crediticia para atenuar la demanda agregada; (iii) mayor apertura de la economía para fortalecer el aparato productivo y regular los precios; (iv) compromiso concertado de los sectores sociales para contener el incremento de los precios (Banco de México, 1988: p. 30).

El compromiso por parte del estado fue sanear permanentemente las finanzas públicas. Esto significaba reducir el tamaño del sector público y privatizar las empresas no estratégicas en manos del estado. La venta de empresas públicas se aceleró, y los ingresos por la privatización pasaron de 0,31% a 0,67% de los ingresos del sector público, alcanzando el 14,4% en 1991 (Aspe, 1993: p. 185). Además, los ingresos del estado crecieron por el reajuste de los precios de los bienes y servicios públicos y por la mayor recaudación fiscal (Aspe, 1993: p. 36). El aumento de los recursos generados por estas fuentes compensó la caída que experimentó la contribución de PEMEX, que pasó, como porcentaje del PIB, del 11,7% a 9,9% entre 1987 y 1988. Como consecuencia de estos movimientos, los ingresos totales como porcentaje del PIB se mantuvieron prácticamente constantes: pasaron de 28,4% a 28,1% entre los años señalados, y en los siguientes se situaron alrededor de 27%. El gasto programable como porcentaje del PIB cayó de 20,3% a 19,1% entre 1987 y 1988, y se mantuvo alrededor del 17% para los años subsiguientes (Aspe, 1993: p. 36). El recorte más fuerte lo sufrió el gasto de capital, que pasó de 4,5% a 3,7%, mientras que el gasto corriente disminuyó de 20,3% a 19,1% entre 1987 y 1988 (Aspe, 1993: p. 36). Esto marca una diferencia con las medidas de estabilización de 1982. El recorte en ese año afectó también el gasto corriente del gobierno, cuyos componentes más importantes son las compras de bienes y servicios y el pago al personal, lo que se reflejó en un aumento en la tasa de desocupación. El nuevo paquete económico no tuvo un impacto sensible sobre el empleo (Cuadro 1).

Cuadro 1
Tasas de desocupación abierta urbana y nacional

	TDAU	TDAN
1980	4.7	
1981	4.2	
1982	4.2	
1983	6.1	
1984	5.6	
1985	4.4	
1986	4.3	
1987	3.9	
1988	3.6	2.5
1989	3.0	
1990	2.8	
1991	2.6	2.2
1992	2.8	
1993	3.4	2.4
1994	3.7	
1995	6.2	
1996	5.5	
1997	3.8	
1998	3.2	

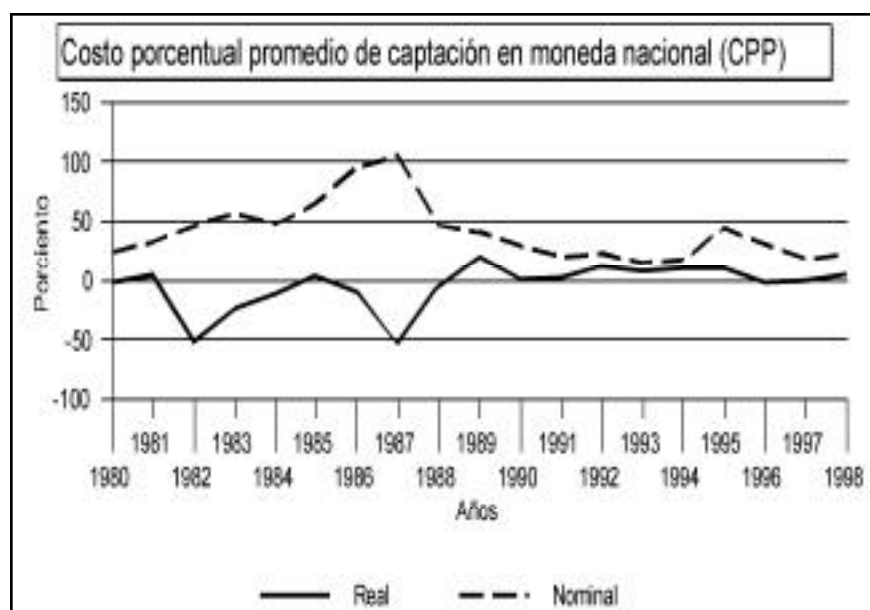
Fuentes: INEGI: Encuestas Nacionales de Empleo Urbano y Encuestas Nacionales de Empleo.

En cuanto al crédito, el programa se proponía expandirlo sólo si se consolidaban las expectativas de reactivación del crecimiento. En consonancia con esta idea, la cantidad de dinero (circulante, instrumentos bancarios de plazo menor a un año, instrumentos no bancarios, principalmente valores gubernamentales de plazo menor a un año, y los instrumentos bancarios y no bancarios de largo plazo) como porcentaje del PIB pasó de 42,39% en 1987 a 34,20% en 1988, y se fue expandiendo en la medida que la economía empezaba a recuperarse. Apartir de 1988 tuvo lugar un cambio significativo en la tasa real de interés (Gráfico 2). Desde 1980 las tasas de interés real fueron positivas sólo en 1981 y 1985: en 1987 fue de -54,91%, pero en 1988 fue de -6,22% y a partir de 1989 tendió a ser positiva.

A partir de 1987 se aceleró la apertura comercial de la economía. Los permisos previos de importación se eliminaron rápidamente, y la producción nacional cubierta por ellos bajó, como porcentaje de la producción nacional, de 35,8% a

23,2% entre 1987 y 1988, y continuó descendiendo hasta alcanzar el 19,0% en 1990. Una situación similar ocurrió con el promedio de los aranceles, de 22,7% en 1987 pasó a 11,0% en 1988, y se estabiliza alrededor de 12,5% en los años siguientes (Lustig, 1994: p. 152). Uno de los efectos que se buscaba producir con este conjunto de medidas era el abatimiento de las fuerzas inflacionarias a través del aumento de la oferta de bienes comerciables en el mercado interno.

Gráfica 3



La política de estabilización y ajuste orientada a generar los recursos necesarios para pagar la deuda externa había seguido, entre otras, la estrategia de subvaluar el peso frente al dólar, al punto que en 1987 era del orden del 21% (Cárdenas, 1996: p. 157). Por el contrario, el programa de ajuste estructural, orientado a controlar la inflación, usó como ancla el tipo de cambio nominal. Dadas las inflaciones diferenciales entre las economías de Estados Unidos y México, esta política requería contar con reservas internacionales. De hecho, en las arcas del Banco de México había 13,7 mil millones de dólares (Cárdenas, 1996: p. 157). Además, para reemprender la senda del crecimiento era necesario reducir las transferencias al exterior, por lo que a partir de 1989 se iniciaron negociaciones con los acreedores extranjeros, y con el apoyo del gobierno de los Estados Unidos se puso en práctica el plan Brady (Cárdenas, 1996: pp. 157-164).

El compromiso con los sectores sociales significó corregir la inercia salarial, definir acuerdos sobre precios en sectores líderes en lugar de los controles de precios, y adoptar precios negociados en otros sectores (Aspe, 1993: p. 30). Los reajustes salariales, de 1987 en adelante, se calcularán en función de la tasa esperada de inflación, que ha tendido a subestimar sistemáticamente la inflación observada (Gráfico 3).

La reforma a la ley de seguridad social fue aprobada por el Congreso en diciembre de 1995 y entró en vigor el 1° de julio de 1997. Su aplicación empezó por el sistema de pensiones para el retiro administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Murillo, 1999: pp. 73-84). El conjunto de políticas que se venían aplicando a partir de 1985 y que culminan en la firma del Pacto de Solidaridad Económica en diciembre de 1987, satisface el conjunto de medidas que definen los paquetes de ajuste estructural.

Para nuestros propósitos, basta identificar a 1982 como el año en que comienza la aplicación de la política de estabilización y ajuste, que significó un intento de remontar la crisis de comercio exterior dentro de los lineamientos generales del modelo sustitutivo de importaciones. El período que se inicia en diciembre de 1987 marca la aplicación de la política de ajuste estructural.

El Pacto de Solidaridad Económica (PSE) fue sustituido por el Programa de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE) a partir del 12 de diciembre de 1988, a pocos días del cambio de gobierno, y se extendió hasta el 31 de diciembre de 1994. La nueva administración lo reemplazó por el Pacto para el Bienestar, la Estabilidad y el Crecimiento (PABEC), que debía regir hasta el 31 de diciembre de 1995. Sin embargo, este nuevo acuerdo no fue firmado por el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), el Sindicato Mexicano de Electricistas (SME) y la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX).

Sin contar con el consenso político expresado por los Pactos, la economía mexicana enfrentó una nueva crisis que se hizo presente a partir de diciembre de 1994. El Banco de México señala que "... durante 1995 la economía mexicana sufrió la más severa crisis ocurrida desde la década de los años treinta..." (Banco de México, 1995: p.1). Esta vez, la causa estuvo en la suspensión e incluso la salida abrupta de capitales del exterior, que hizo caer la inversión. El tipo de cambio interbancario pasó de \$3,44 por dólar en noviembre de 1994 a \$4,07 en diciembre, y siguió subiendo para llegar a cotizarse en \$7,66 por dólar en diciembre de 1995. En noviembre de 1994 las tasa de interés interbancaria promedio era de 19,29%, en diciembre subió a 28,02%, y de ahí pasó a 46,1% en enero, a 54,0% en febrero, 86,0% en marzo y 85,0% en abril de 1995. Los precios al consumidor en diciembre de 1995 fueron 51,97% superiores a los de diciembre de 1994, y las remuneraciones por persona ocupada en la industria manufacturera disminuyeron en 23,3% en 1995 (Gráfico 3).

La estrategia para enfrentar esta nueva crisis fue contraer la demanda interna. La explosión de las tasas de interés disminuyó la capacidad de gasto de las personas físicas y de las empresas que se encontraban endeudadas. Adicionalmente, en 1995 el gasto público disminuyó en 8,4%, y el banco central adoptó desde principios de 1995 "... un límite para el crecimiento del crédito interno..." (Banco de México, 1995: p. 2). La contracción del consumo e inversión tanto pública como privada hizo que la demanda agregada se redujera en 10,2% en 1995, después de haber aumentado en 4,9% el año anterior. Esta contracción sólo se compensó parcialmente por el aumento en las exportaciones (Banco de México, 1995: p. 3).

En 1996 las aguas tienden a volver a su cauce. La economía empieza a recuperarse "... en primer término vía la expansión de las exportaciones, pero ya se observaron contribuciones significativas del consumo y de la inversión al crecimiento económico..." (Banco de México, 1996: p. 1). La inflación tendió a disminuir, el Índice Nacional de Precios al Consumidor marcó un 27,70% de aumento. La tasa de interés interbancaria promedio declinó de 42,66% en enero hasta llegar a 29,54% en agosto de 1996 y a 29,65% en diciembre. El mercado cambiario también tendió a estabilizarse. El tipo de cambio interbancario fue de \$7,47 pesos por dólar en enero de 1996, alcanzó \$7,50 en agosto, y en diciembre fue de \$7,86.

La tasa promedio anual de desocupación abierta fue de 5,5% en 1996 (Cuadro 1), y los salarios siguieron disminuyendo (gráfica 3). Esta vez las remuneraciones por persona ocupada en la industria manufacturera se redujeron en 4,9%. En su recuento de 1996, el Banco de México sostiene que "... las exportaciones, tanto petroleras como no petroleras, continuaron creciendo con gran dinamismo. En diciembre de 1996 habían aumentado 20,7% en relación con el año anterior..." (Banco de México, 1996: p.1). Un poco más adelante agrega: "... un importante aumento en la productividad del trabajo en el sector manufacturero y una reducción de los costos unitarios reales de la mano de obra del sector manufacturero, fue lo que permitió que el tipo de cambio real, medido mediante costos unitarios del trabajo, mantuviera niveles muy favorables para la competitividad internacional de las exportaciones manufactureras..." (Banco de México, 1996: p. 2).

Para fortalecer las finanzas públicas, en 1996 se ajustaron los precios y las tarifas de los servicios públicos. Por otra parte, el sector público no financiero tuvo un balance cercano al equilibrio, su déficit fue de 0,1% del PIB. El Banco de México sintetiza la actuación económica del gobierno de la siguiente manera: "... En 1996, el balance económico de las finanzas públicas terminó prácticamente equilibrado, por lo que la política de deuda pública se enfocó fundamentalmente a re-financiar las obligaciones preexistentes, procurando mejorar el costo y la estructura de la deuda..." (Banco de México, 1996: p. 3). Todas estas tendencias se sintetizan en un aumento del PIB del 5,1% en 1996 con respecto a 1995. Sin embargo, el último trimestre de 1996 aún no alcanzaba la cifra del trimestre correspondiente de 1994.

La distribución del ingreso según deciles de hogares

Los deciles de hogares que se emplean usualmente en las publicaciones oficiales enturbian el registro y la comprensión de las tendencias de lo que efectivamente ha sucedido con las condiciones de vida o con el uso productivo de los recursos con que cuentan los hogares. Cada vez que se jerarquiza por el ingreso del hogar (sea monetario, en especie, o total), no se controla por el impacto que tiene el tamaño del hogar sobre la estratificación, ya sea medido por el número de personas o por cuantía de perceptores. Para afinar la medición de la desigualdad y perfilar en mayor detalle las tendencias a lo largo del período 1977 a 1996, decidimos construir deciles de ingreso per cápita.

Utilizar los deciles de hogares ordenados según su ingreso monetario per cápita en lugar de los tradicionales deciles de hogares dispuestos según su ingreso monetario, permite controlar el efecto que tiene el tamaño del hogar sobre la distribución del ingreso¹. Se tiene así una medida más depurada, que refleja con mayor fidelidad lo acontecido. En base a esta información podremos formarnos una idea más o menos clara de cuáles deciles ganaron y cuáles perdieron entre dos puntos del tiempo. Sin duda, ésta es una información interesante que puede adquirir pleno sentido al contextualizarla históricamente. Sin embargo, el artificio estadístico de los deciles no permite, en primera instancia, formarse una idea de cuáles fueron los grupos sociales beneficiados y cuáles los perjudicados en la repartición del ingreso. El decil es un concepto estadístico útil para controlar el número de hogares. Sin embargo, oculta a los actores sociales. Antes de mostrar la distribución del ingreso por deciles de ingreso per cápita, presentaré una síntesis de los principales resultados de un estudio que permitió caracterizar a los grupos sociales enmascarados por los deciles (Cortés, en prensa).

Un retrato hablado de los deciles

Para construir una representación de los grupos sociales que están incluidos en los deciles de ingreso per cápita, se hizo un análisis haciendo pie en algunas variables de los hogares: el ingreso monetario medio, el tamaño, la relación autoconsumo a ingreso monetario, la estructura según posición en la ocupación, y la ocupación. El estudio permitió delinear un bosquejo, una primera aproximación a la estructura social subyacente en dichos agregados estadísticos².

En la escala más baja de la pirámide social (tres primeros deciles) predominan los hogares diseminados por el campo y por los pequeños poblados del país. A pesar de que en promedio están formados por casi seis personas, cuentan para su subsistencia con muy pequeñas cantidades de dinero para enfrentar los gastos cotidianos (entre poco menos de medio y uno y medio salarios mínimos), que completan con producción doméstica de auto-subsistencia. En un mismo hogar se encuentran personas que se dedican a labores agrícolas en calidad de jornaleros,

a la producción artesanal, a las actividades comerciales, a la venta de servicios menores y al servicio doméstico.

Los hogares clasificados entre el cuarto y séptimo deciles se localizan, preferentemente, en localidades de más de 2.500 habitantes (zonas de alta densidad), y en promedio están constituidos por cinco personas. Con un magro ingreso que en el mejor de los casos apenas supera dos y medio salarios mínimos, y que no tiene un complemento significativo en la producción para autoconsumo, deben adquirir en el mercado todos los bienes necesarios para garantizar la reproducción biológica y social: alimentación, vivienda, vestuario, salud, educación, etc. La fuerza de trabajo de los hogares de estos sectores encuentra empleo en calidad de asalariados no agropecuarios, especialmente como trabajadores industriales, en los servicios personales y públicos (en los puestos más bajos de la organización estatal), como empleados domésticos, operadores de equipos de transportes, en las fuerzas armadas y personal de protección y vigilancia, o bien como “cuenta-propistas” en el comercio instalado, vendiendo bienes y servicios en calidad de ambulantes. De manera muy laxa, los hogares de este estrato se podrían calificar como pertenecientes a la clase baja o media baja, que viven en pueblos o en las zonas marginadas de las principales ciudades, y que contando con muy escasos recursos monetarios deben alimentar un número respetable de bocas. El trabajo que desempeñan cubre un rango amplio, que va desde la venta ambulante de productos y prestación de servicios menores (plomeros, tejedores de bejucos, ropavejeros, etc.) hasta algunos trabajadores de la educación y artistas de no muy buen pasar.

Los hogares de clase media se encuentran en el octavo y noveno deciles. Preferentemente habitan en zonas urbanas. Sus ingresos ascienden a una suma respetable en comparación con el primero y segundo estratos (hasta cuatro y medio salarios mínimos). Su tamaño está por debajo de la media nacional (sólo cuatro personas por hogar). Los miembros de estos grupos domésticos “se ganan la vida” realizando actividades por cuenta propia y asalariadas no agrícolas. En este estrato destacan los trabajadores de cuello blanco, tales como oficinistas, comerciantes, vendedores y agentes de ventas, personal de control en las actividades fabriles y artesanales, servicios personales y servicios públicos, así como profesionistas y técnicos. También hay algunos trabajadores de cuello azul relativamente bien remunerados, que trabajan como operadores de equipo de transportes y trabajadores industriales. Es probable que éstos sean obreros especializados o bien trabajadores que han prestado sus servicios durante muchos años, de modo que tienen primas de antigüedad relativamente jugosas. También se encuentran miembros de las fuerzas armadas.

En el último decil están los hogares de la clase media alta. Son de tamaño reducido (3,5 personas en promedio) y tienen un ingreso de casi once salarios mínimos, que seguramente les da un pasar por la vida relativamente holgado. El in-

greso es la retribución que perciben por su desempeño como empresarios o como asalariados no agropecuarios. En este estrato se encuentran: profesionales, ya sea que trabajen por cuenta propia o como asalariados; técnicos, trabajadores de la educación y artistas; funcionarios públicos o funcionarios privados; oficinistas y comerciantes; vendedores y agentes de ventas. Considerando en conjunto las características de este decil, resulta evidente que los profesionales que están en él son aquellos que han alcanzado suficiente prestigio en su actividad independiente o bien altos puestos en las organizaciones en que prestan sus servicios. Los funcionarios son los que desempeñan los puestos más elevados. Los comerciantes son los establecidos, que operan o se desempeñan en empresas con volúmenes significativos de capital. Los vendedores y agentes de ventas probablemente son los asociados a las grandes firmas, etc.

Se debe dejar claramente establecido que desde ningún punto de vista nuestro objetivo fue elaborar una estratificación de la sociedad mexicana. Tal empresa implicaría una investigación de una envergadura tal, que distraería del propósito central que anima este estudio. Más bien, esta sección debe entenderse como un cuadro impresionista, es decir, como un conjunto de pinceladas gruesas que sólo a distancia adquieren el sentido de una totalidad coherente. Este es el papel que juegan los estratos. La estratificación a la que se ha llegado no contradice, sino que profundiza, la que se construyó en un estudio anterior (Cortés y Rubalcava, 1991: pp. 45-93), basado en una serie de trabajos de investigación realizados por distintos autores y en los datos publicados de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) de 1977 y de 1984.

Nótese que en la estructura social que se ha derivado a partir de la información de las ENIGH no aparecen los sectores sociales realmente adinerados. ¿Será posible que no estén representados en estas encuestas?

Ajuste a Cuentas Nacionales: ¿corrección de sesgos?

No es una novedad afirmar que las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares subestiman el ingreso. Más aún, el grado de sub-reporte con respecto a Cuentas Nacionales ha fluctuado entre 46% y 38% en 1984 y 1992, respectivamente (Cortés, en prensa).

El ingreso que falta en las encuestas para llegar a la cuantía que queda en manos de los hogares según Cuentas Nacionales (contra cuyas magnitudes se calcula el porcentaje de subestimación), tiene dos fuentes: sub-declaración y truncamiento (o cobertura). La primera se debe a que las personas no declaran todo el ingreso que ganan, y se supone que el monto crece en la medida que se asciende por la estratificación de ingresos. La segunda no elimina parte de las percepciones, sino a los hogares mismos. Las dos fuentes que distorsionan las cifras se caracterizan porque aumentan el error de medición con el crecimiento de la desi-

gualdad. La explicación es simple: a mayor inequidad hay menos hogares que tienen más ingreso, y como la sub-declaración es mayor en los niveles más altos, entonces tenderá a aumentar. Lo mismo ocurre con la cobertura: en tanto más se concentra el ingreso, menos unidades tienen más, y son éstas las que no salen sorteadas o no contestan. Las mismas razones aplican a las comparaciones de los niveles de desigualdad entre dos regiones geográficas. Si por ejemplo dos países utilizan los mismos procedimientos de muestreo y usan hogares como unidad de selección, el grado de subestimación será mayor en aquél que presenta los mayores niveles de desigualdad. En los análisis a lo largo del tiempo, la operación conjunta de las dos fuentes de error conduce a atemperar el aumento de los índices de desigualdad en los períodos en que aumenta sistemáticamente, y viceversa.

El método de ajuste utilizado con mayor frecuencia opera a través de las fuentes del ingreso (se debe a Altimir, 1982), y está diseñado para corregir por subestimación. Al aplicarlo se hace coincidir las remuneraciones al trabajo, el ingreso por negocios propios, y la renta de la propiedad de las ENIGH con las partidas correspondientes de Cuentas Nacionales, resolviéndose de este modo la discrepancia entre ambas fuentes. Este procedimiento tiene el inconveniente de adjudicar a las personas y hogares que están en la muestra los ingresos que no se registraron debido al truncamiento. Podríamos decir que introduce una redistribución ficticia del ingreso, asignándole a los sectores sociales representados en la muestra las cantidades que percibieron los excluidos. Un tratamiento más detallado de los sesgos de las ENIGH se encuentra en el Apéndice 1.

La distancia entre lo que efectivamente ha sucedido con la distribución del ingreso en la sociedad y los procesos que quedan registrados por las mediciones de las ENIGH, abre dos caminos a la investigación. El más transitado ha sido ajustar los ingresos a Cuentas Nacionales. El otro consiste en analizar la información tal cual ha sido entregada por los organismos oficiales. No seguiremos el camino del ajuste por las razones señaladas en los párrafos anteriores y en el Apéndice 1; más bien, estudiaremos la evolución de la desigualdad a partir de la información oficial. Esta estrategia analítica debe evitar el peligro de formular interpretaciones que vayan más allá de los límites impuestos por los datos.

Distribución del ingreso: 1977 a 1996

Iniciaremos esta sección mostrando la evolución de los ingresos medios por hogar en el período 1977 a 1996. Esta información será usada como telón de fondo para realzar los cambios de la desigualdad de la distribución del ingreso.

En general, las cifras de ingreso medio por hogar desplegadas en el Cuadro 2 son consistentes con la evolución de la economía del país. Los datos de 1984 y 1996 reflejan las consecuencias de las crisis económicas de 1982 y 1994-5. En efecto, la cantidad de dinero en manos de los hogares se redujo en 7,7% durante

la contracción de los '80, y en 26,3% en los '90. El crecimiento sostenido entre 1989 y 1994 es coherente con la expansión económica de ese período. Aumentó el 4,6% entre 1989 y 1992, y en 5% entre 1992 y 1994. El único dato discordante es el aumento del 11,9% en el lapso 1984-1989, período que fue de estancamiento económico.

Cuadro 2

Ingreso mensual monetario medio por hogar, según deciles ordenados por ingreso per cápita del hogar (en pesos de marzo de 1999)

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	536.9	766.0	725.9	593.2	685.3	589.4
II	1,093.3	1,319.4	1,407.4	1,304.7	1,346.5	1,131.4
III	1,539.9	1,808.4	1,882.9	1,916.2	1,890.3	1,469.7
IV	2,108.6	2,210.5	2,328.8	2,291.8	2,379.6	1,842.3
V	2,533.1	2,705.8	2,817.9	2,779.8	2,880.7	2,128.0
VI	3,223.5	3,267.1	3,362.3	3,258.8	3,332.1	2,640.5
VII	4,034.6	3,898.0	3,901.3	3,908.3	4,005.2	3,026.5
VIII	4,981.1	4,816.9	4,817.4	4,755.7	5,032.7	3,732.1
IX	6,706.2	5,907.5	6,119.2	6,582.5	6,844.5	5,068.5
X	13,123.3	10,704.4	13,989.2	15,842.2	16,713.0	11,478.5
Ingreso medio por hogar	4,599.8	4,298.3	4,810.6	5,029.9	5,280.9	3,894.4
Perceptores por hogar	1.53	1.58	1.67	1.69	1.73	1.77

Fuente: cálculos propios a partir de los microdatos de las ENIGH77, ENIGH84, ENIGH89, ENIGH92, ENIGH94, ENIGH96.

Esta inconsistencia entre el dato micro y macroeconómico podría explicarse aduciendo que la medición de los ingresos en 1984 está sujeta a mayores errores que la de 1989 debido a su reducido tamaño de muestra, y que por ello subestima los ingresos medios. Desde otro punto de vista, aunque no independiente del anterior, se suele argumentar que las encuestas registran un aumento porque la subestimación en 1989 es menor que en 1984³. Ambas explicaciones apuntarían a la necesidad de corregir los datos, lo que se lograría expandiendo la información de las muestras hasta alcanzar los guarismos de Cuentas Nacionales. Sin embar-

go, ya sabemos que esta solución es inadecuada. Con la información que tenemos no se puede descartar la conjetura de los problemas de muestreo o el efecto que podría tener la caída de la subestimación. Pero este problema aqueja a toda la serie. Los cálculos de ajuste a Cuentas Nacionales realizados hasta 1992 muestran una clara tendencia a la disminución de la discrepancia entre ambas fuentes, de modo que debería provocar anomalías en toda la serie. Esto quiere decir que, por la misma razón por la que se pone en duda el crecimiento del ingreso medio de los hogares entre 1984 y 1989, habría que recelar de los aumentos registrados desde 1989 en adelante.

Éstas no son las únicas vías para explicar el caso desviado. Habría que considerar que los hogares podrían compensar el efecto de la pérdida de lo que recibe cada perceptor ampliando el número de empleos o la jornada laboral, ya sea intensificando el número de horas laboradas por día, o la cantidad de días trabajados por semana. Las ENIGH muestran que el número de empleos por trabajador ha decrecido en lugar de expandirse entre 1984 y 1994, que las semanas trabajadas no han variado (se mantuvieron alrededor de 3,8 por mes), y que el total de horas trabajadas (la suma del tiempo dedicado al empleo principal y al secundario) se conservó relativamente estable, entre 46 y 48 horas por semana. Resta aún indagar la posibilidad de que los hogares hayan seguido la estrategia de aumentar el número de perceptores. Considerando que no se registró una explotación intensiva de los miembros de los hogares, debemos examinar la posibilidad de que los grupos domésticos hayan realizado un aumento extensivo de su actividad.

Para ayudar a una mejor comprensión del significado y la evolución del ingreso monetario medio de los hogares, es conveniente realizar un breve ejercicio numérico tomando pie en los datos de las ENIGH. Se sabe que alrededor del 65% de dicho ingreso se origina en las remuneraciones al trabajo, y que un 25% adicional proviene de la explotación de negocios propios, es decir, ambas fuentes dan cuenta del 90% (véase Cuadro 6). Esta información nos convoca a enfocar la búsqueda del por qué del extraño aumento del ingreso medio de los hogares entre 1984 y 1989 en el comportamiento de ambas fuentes de ingreso. Las ENIGH muestran que entre 1984 y 1989 el salario por perceptor disminuyó un 3%, mientras que las ganancias aumentaron alrededor de un 31% (véase cuadros del apéndice). Tomando en cuenta dichas variaciones y la incidencia de ambas fuentes, el ingreso de los hogares debería haber aumentado, en esos años, en alrededor de 8% (poco más de 1,5% anual) y no cerca de 12%. Efectivamente, los pagos por trabajador cayeron en 1989 con respecto a 1984, pero los trabajadores por cuenta propia y los empresarios ganaron más. El saldo neto es un magro crecimiento de 8% en cinco años. Pero aún resta un saldo que no quedaría explicado por estos cálculos, que no deja de ser importante. ¿De dónde sale el 4% restante?

Una posible respuesta sería: de las rentas del capital y de las transferencias. Pero dada la escasa importancia que tienen en la integración de los recursos eco-

nómicos del hogar, su crecimiento, para explicar el 4% que falta, debería ser totalmente desproporcionado. Se impone entonces analizar la posibilidad de que el aumento en el ingreso de los hogares se deba en parte al incremento en el número de perceptores.

El ingreso monetario que percibe un hogar se constituye no sólo por lo que gana cada uno de sus miembros, sino también por el número de personas que se involucran en actividades que proporcionan ingresos. Se podría pensar que en situaciones de crisis generalizadas donde caen los salarios, se reducen las ganancias tanto de los negocios como de los trabajadores por cuenta propia, las rentas del capital en sus diversas formas (intereses de todo tipo y dividendos), y se toman decisiones para evitar la caída de los niveles de bienestar. Las cifras del cuadro 2 avalan la idea de que una parte del crecimiento del ingreso de los hogares, en el lapso que media entre 1984 y 1989, tuvo su origen en el número de perceptores. Nótese que éste pasó de 1,58% a 1,67%.

El análisis del caso desviado nos pone sobre la pista de un problema de carácter más general. En efecto, los resultados de los otros períodos no parecen extraños porque el signo de la variación coincide con los períodos de crisis, estancamiento o leve auge económico. Sin embargo, hay que destacar que también se caracterizan por el aumento en el número de perceptores. El Cuadro 2 muestra que la cantidad de personas por hogar involucradas en la generación de los ingresos aumentó a lo largo de todo el período: se elevó sistemáticamente de 1,53% en 1977 a 1,77% en 1996.

Los ingresos medios de los hogares han aumentado, o no han caído tanto, porque cada vez más miembros participan en actividades que generan dinero. Esto quiere decir que, si los hogares no hubiesen recurrido a la auto-explotación extensiva de su fuerza de trabajo, entonces las caídas de los ingresos medios por hogar hubieran sido mayores, y los aumentos menores que los registrados por las encuestas. *El crecimiento en el número de perceptores amortigua las consecuencias de los vaivenes macroeconómicos sobre el bienestar de la población.*

Dada la importancia de este fenómeno, cabe preguntarse: ¿qué procesos sociales son los que impulsan a los hogares a la ampliación del uso de la fuerza de trabajo? Son tres los factores que podrían estar detrás de la expansión en el número de perceptores: (i) la transición demográfica; (ii) el aumento del trabajo femenino como consecuencia del proceso de modernización; (iii) la estrategia de los hogares en defensa de sus niveles de bienestar.

La tercera fase de la transición demográfica (caída en la fecundidad), cuyo inicio se remonta a mediados de la década de los '70 (CONAPO, 1995), se reflejó en una disminución sistemática del número medio de miembros por hogar de menos de 15 años, que pasó de 2,59 en 1977 a 1,64 en 1996. A su vez, el

tramo de 15 a 24 años se mantuvo en alrededor de una persona por hogar hasta 1992, y desde ese año empezó a declinar llegando a 0,92 en 1996. El número medio de adultos mayores de 25 años se mantuvo en 2 a lo largo de todo el período (Apéndice 3). Las tendencias demográficas no se reflejan en un aumento en el número de adultos mayores por hogar, seguramente debido a que los hijos en esas edades forman nuevos hogares, sino en la caída del número de menores. Estos cambios posibilitan la sustitución del trabajo femenino doméstico por trabajo en el mercado.

El aumento de la participación femenina es un fenómeno observable y bien documentado tanto conceptual como empíricamente. Durante los '70 ingresaron al mercado de trabajo las mujeres que vivían en zonas urbanas, eran jóvenes, solteras, sin hijos y con un respetable nivel educativo (Christenson, García y de Oliveira, 1989: pp. 258-274; García y de Oliveira, 1990: pp. 362-365), preferentemente mujeres de clase media (García y Pacheco, en prensa: p. 8), mientras que en los '80 se agregaron las mujeres casadas con bajos niveles educativos, hijos pequeños, y que vivían en hogares con condiciones económicas precarias. A estas mujeres de los sectores populares, el agobio económico y la carencia de recursos en el hogar las aventuraron al trabajo por un pago para ayudar a solventar los gastos imprescindibles de la reproducción cotidiana (García y de Oliveira, 1992: pp. 371-378).

Muchos años de investigaciones realizadas por científicos sociales (antropólogos, sociólogos, sociodemógrafos y economistas) tanto en las grandes metrópolis del país como en ciudades de tamaño medio, muestran que los hogares mexicanos han recurrido al empleo de la fuerza de trabajo para evitar los efectos de las crisis sobre sus niveles de bienestar. Apoyándonos en el conocimiento acumulado, podríamos sostener que la intensificación del esfuerzo productivo de los hogares es una consecuencia directa del deterioro en las condiciones económicas de los sectores más desfavorecidos del país, quienes, para defender sus precarios niveles de vida, no tienen otra opción que recurrir al trabajo femenino, de los viejos, y de los miembros en edad escolar (González; 1988 y 1994: pp. 136-139; De Oliveira, Selby *et al*, 1988; De Barbieri, 1989; Cortés y Rubalcava, 1991; Chant, 1991; Tuirán, 1993; Escobar y González de la Rocha, 1995).

Cuadro 3
*Número medio de perceptores según deciles
 de ingreso monetario per cápita*

Deciles de ingreso monetario						
	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	1.24	1.38	1.39	1.35	1.56	1.36
II	1.41	1.39	1.45	1.45	1.66	1.38
III	1.48	1.44	1.52	1.61	1.65	1.57
IV	1.47	1.54	1.59	1.61	1.73	1.58
V	1.43	1.51	1.63	1.69	1.74	1.69
VI	1.49	1.60	1.73	1.72	1.78	1.81
VII	1.52	1.68	1.72	1.85	1.80	2.01
VIII	1.59	1.72	1.91	1.81	1.94	2.04
IX	1.66	1.76	1.81	1.87	1.80	2.17
X	1.79	1.61	1.73	1.72	1.74	2.09
Total	1.53	1.58	1.67	1.69	1.74	1.77

Fuente: cálculos propios a partir de los microdatos de las ENIGH77, ENIGH84, ENIGH89, ENIGH92, ENIGH94, ENIGH96.

Los resultados de estas investigaciones no son de validez general. Muy por el contrario, se restringen a los estratos más bajos de las sociedades urbanas del país. La investigación de estos aspectos en las zonas rurales es casi inexistente. Una investigación reciente muestra que en los hogares en que predomina el ingreso por negocios propios agrícolas, el número de perceptores por hogar es inferior al total nacional y se mantiene relativamente constante hasta 1992, elevándose sólo entre 1994 y 1996 (Rubalcava, 1999: p. 156). Esta información, si bien es valiosa, debe tomarse con cautela, porque el dato de 1977 se basa en una estimación que depende de varios supuestos, y porque el sector agrícola se asienta en las zonas rurales pero éstas incluyen muchas más actividades que las propiamente agrícolas.

En síntesis, el ingreso medio de los hogares no sólo depende de cuánto ganó cada perceptor, sino también de su número: puede aumentar (disminuir) porque cada uno gana más (menos) o porque hay más (menos) personas del hogar desempeñando actividades remuneradas. Esto quiere decir que dicho ingreso no refleja fielmente las variaciones en las tasas de salario, de ganancia y de rentabilidad del capital, es decir, no varía en la misma forma en que se mueven las variables ma-

croeconómicas. Las modificaciones que experimentan no se transmiten directamente al hogar. Sus efectos están modulados por cuántas personas participan en la generación del ingreso. *El efecto de las medidas de política macroeconómica y de sus consecuencias sobre el ingreso de los hogares no es directo, estos núcleos las filtran a través de la participación económica de sus miembros.* Por ahora hay suficiente evidencia empírica como para sostener que este mecanismo opera en los sectores populares urbanos, y poco apoyo empírico para afirmarlo para las zonas rurales.

Una mirada somera al ingreso monetario medio por deciles muestra que entre 1977 y 1984, período signado por la crisis de 1982, se redujeron sustancialmente los ingresos del noveno y décimo deciles, y crecieron sustancialmente los ingresos medios por hogar de los tres inferiores. En los años del estancamiento económico (1984 a 1989), los ingresos medios por hogar experimentaron leves cambios, con excepción del décimo. Entre 1989 y 1992, lapso en que se inicia con una recuperación del crecimiento que se frenará abruptamente en diciembre de 1994, predominan las fluctuaciones pequeñas, con las excepciones del 10% de los más pobres, que tienen una pérdida significativa, y de los hogares del 20% superior, que logran nuevamente un aumento de importancia. Entre 1992 y 1994, en medio del optimismo generalizado por la marcha de la economía, crecen los ingresos de todos los hogares, pero con mayor intensidad el decil de los más pobres. La caída del ingreso medio de los hogares en el lapso signado por la crisis de 1994/5 es del orden del 26%. Sin embargo, esta vez la reducción tendió a ser mayor en los deciles superiores.

Con este telón de fondo ya estamos en condiciones de profundizar el análisis de la desigualdad en la distribución del ingreso monetario en el período comprendido entre los años 1977 y 1996. En el Cuadro 4 se presentan las participaciones en el ingreso monetario de los deciles de hogares construidos a partir de los ingresos per cápita.

Tomando en cuenta los patrones de cambio en las participaciones relativas, se puede dividir en tres el período bajo estudio. El primero, 1977 a 1984, se caracteriza porque pierde relativamente el 20% superior en favor del 80% más pobre, produciéndose así una disminución de la desigualdad. El Cuadro 4 muestra que el aumento del ingreso por hogar de los deciles agrarios (del primero al tercero) es el más pronunciado. Esto no es más que un claro reflejo de la bonanza económica que vivió la agricultura en esos años. Cuando el resto de la economía estaba contraído, la agricultura creció al 2,0%, 2,7% y 3,8% anual en los años 1983, 1984 y 1985 respectivamente.

La política de realineación de los precios internos a los internacionales mejoró los precios relativos de los productos agrícolas incluyendo el maíz. Este movimiento de precios favorable a la economía de los hogares agrícolas (incluidos los campesinos) fue reforzado por buenas condiciones climatológicas (Lus-

fig, 1994: p. 105). Los sectores populares urbanos (del cuarto al séptimo deciles) contrarrestaron la caída salarial y del empleo formal aumentando el número de perceptores, especialmente en las actividades no estructuradas, de modo que los ingresos por hogar no cayeron tanto y sus participaciones relativas aumentaron levemente (cuadro 3). Los sectores medios combinaron el uso de sus recursos humanos con la disminución de activos y ahorros, y al igual que el sector medio alto, recortaron y cambiaron la estructura del gasto (Cortés, en proceso de publicación). El conjunto de estos tres movimientos hace que se acerquen los extremos de la distribución del ingreso, lo que se traduce en un coeficiente de Gini que disminuye.

Cuadro 4

Participación porcentual de los deciles de ingreso monetario per cápita en el ingreso monetario

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	1.0	1.4	1.1	1.0	1.0	1.1
II	2.0	2.5	2.3	2.1	2.1	2.3
III	2.9	3.6	3.3	3.1	3.0	3.2
IV	4.0	4.6	4.4	4.0	3.9	4.1
V	5.2	5.8	5.5	5.1	5.0	5.2
VI	6.6	7.3	6.7	6.3	6.2	6.5
VII	8.5	9.2	8.5	8.1	8.0	8.3
VIII	11.6	12.0	11.0	10.8	10.5	10.9
IX	17.1	16.8	15.6	15.9	15.5	15.6
X	41.2	36.8	41.6	43.6	44.7	42.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Gini	0.526	0.477	0.518	0.532	0.538	0.521

Fuente: cálculos propios a partir de los microdatos de las ENIGH77, ENIGH84, ENIGH89, ENIGH92, ENIGH94, ENIGH96.

El segundo período, comprendido por los años 1984 y 1994, se caracteriza porque la distribución del ingreso monetario tiende a favorecer a la cúpula y a perjudicar al 80% o 90% inferior. Este proceso tiene lugar independientemente de la suerte de la economía. Se da tanto en épocas de auge (1989 a 1994) como de estancamiento económico (1984 a 1989). En este último período los pagos al factor trabajo continúan descendiendo a lo largo de todo el quinquenio, y la tasa de desocupación abierta se abate lenta pero sistemáticamente, pasando de 5,6% en

1984 a 3,0% en 1989. La evolución favorable de la agricultura se acabó en 1986, y su comportamiento estuvo por debajo del que alcanzó el país. Las condiciones empeoraron en este sector como consecuencia del deterioro de los precios agrícolas, de las malas condiciones climáticas, y de la disminución en los subsidios y créditos (Lustig, 1994: pp. 101-105).

La crisis de la agricultura se refleja en que los ingresos por perceptor, medidos en pesos de 1998, pasaron de \$2.580,9 en 1984 a \$2.080,9 en 1989, lo que significó una merma del ingreso per cápita de \$676,9 a \$568,9 respectivamente, que fue parcialmente absorbida por más miembros generando ingresos. Esta reducción en el sector agrícola contrasta con el leve crecimiento registrado en el ingreso monetario por perceptor de \$3.038,2 a \$3.138,2 y per cápita de \$1.051,4 a \$1.183,7 (en pesos de 1998) (Rubalcava, 1999: pp. 155-157). En el sector medio bajo (cuarto al séptimo deciles) la caída de salarios es parcialmente contrarrestada por el aumento en los perceptores, de modo que sus participaciones relativas no caen tanto como en los sectores medios (octavo y noveno deciles) (Cuadro 3). Es el décimo decil el que obtiene una importante ganancia relativa. En síntesis, la desigualdad aumenta porque se distancian los extremos. Pierden los sectores agrarios y ganan los funcionarios públicos y privados, los profesionales, los vendedores, los agentes de ventas, etc.

En el período 1989 a 1994, el ingreso medio de los hogares aumentó sistemáticamente, pero este crecimiento favoreció al décimo decil (Cuadro 4). El de los restantes experimentó modificaciones leves, excepto los dos inferiores, que sufrieron caídas significativas. Los productos del crecimiento económico fueron a parar a los bolsillos del décimo decil.

En síntesis, durante el lapso comprendido entre los años 1984 y 1994 aumentó sistemáticamente la desigualdad en la distribución del ingreso monetario de los hogares. Este crecimiento fue impulsado principalmente por el ensanchamiento constante en la participación del décimo decil. Sin embargo, se pueden distinguir dos sub-períodos. En el primero, de 1984 a 1989, la tendencia concentradora del décimo decil fue reforzada por la caída abrupta en la participación de los deciles rurales. Pero de 1989 a 1994, los deciles agrarios mantuvieron la misma porción del pastel.

El tercer período se caracteriza por una reversión de la tendencia que se había observado durante la década anterior. Después de la crisis económica de 1994/5, fecha a partir de la cual se produjo entre otras cosas una brutal contracción del ingreso medio de los hogares (Cuadro 2), aumenta la participación relativa de todos los deciles excepto el décimo. Nuevamente tiene lugar, tal como en 1984, un proceso de equidad por empobrecimiento, pero esta vez pierden todos los sectores sociales, aunque la caída es mucho más pronunciada en el décimo.

El estudio pormenorizado de los cambios en la distribución del ingreso amerita dos consideraciones: (i) el análisis de la distribución del ingreso *vis a vis* los distintos momentos de la economía pone en cuestión el vínculo que normalmente

se establece entre tipo de modelo económico y distribución del ingreso; pareciera que los cambios bruscos en la desigualdad están más relacionados con la profundidad de la crisis; (ii) el truncamiento de la distribución del ingreso de los hogares impide registrar las redistribuciones a favor o en contra de los más adinerados. La base empírica sólo nos hace visible lo que acontece con los cambios en las participaciones relativas de una pirámide social truncada. No están los indígenas monolingües, ni los sectores sociales de la cúspide. La sección que se observa tiene en la base sectores agrarios y en la parte superior a la clase media alta. Por lo tanto, la información de las ENIGH limita la validez de las interpretaciones.

Teniendo en cuenta esta restricción, vale la pena formularse la pregunta: ¿qué provoca que las crisis profundas sean seguidas por una disminución de la desigualdad?

La descomposición del índice de Gini según fuentes

Para elaborar una respuesta a la pregunta formulada al finalizar la sección precedente, en este apartado realizaremos un estudio de la evolución del índice de Gini según fuentes de ingreso. Hay que señalar que el ingreso monetario que percibe un hogar puede provenir de las retribuciones por la venta de fuerza de trabajo (remuneraciones al trabajo), por actividades empresariales (renta empresarial), por activos (renta de la propiedad), o bien de las transferencias que perciben de otras instituciones o grupos domésticos (jubilaciones y pensiones, indemnizaciones, becas y donativos, remesas originadas en el país o en el exterior, etc). Algunos hogares nutrirán sus presupuestos de sólo una de las fuentes, y otros combinarán dos o más de ellas. En el Cuadro 5 presentamos una descomposición del índice de Gini según la contribución que hace cada fuente (Leibbrandt y Woolard, 1996: pp. 21-24).

Aún cuando el índice de Gini del ingreso monetario es más elevado que el que se presentó en la sección anterior (éstos se calcularon con los datos hogar por hogar mientras que aquellos se obtuvieron con base en la distribución según deciles de ingreso), sus perfiles en el tiempo son similares: la desigualdad disminuyó entre 1977 y 1984, creció de ahí hasta 1994 -aunque entre 1992 y 1994 el alza fue insignificante-, y volvió a caer en 1996. La columna “aporte” contiene la contribución a la formación del Gini del ingreso monetario. Además, para cada año se incluye también el peso relativo con que concurren a la constitución del coeficiente.

Cuadro 5
**Índices de concentración de Gini y su descomposición
por fuentes del ingreso monetario**

	1977		1984		1989		1992		1994		1996	
Fuentes	Aporte	%	Aporte	%	Aporte	%	Aporte	%	Aporte	%	Aporte	%
Remuneraciones al trabajo	0.370	69.9	0.284	61.1	0.282	56.0	0.316	60.7	0.369	70.0	0.328	65.0
Renta empresarial	0.126	23.8	0.128	27.4	0.163	32.4	0.167	32.1	0.130	24.5	0.135	26.8
Renta de la propiedad	0.007	1.4	0.024	5.1	0.028	5.6	0.009	1.7	0.010	1.9	0.013	2.7
Transferencias	0.026	5.0	0.030	6.4	0.030	6.0	0.028	5.5	0.019	3.6	0.028	5.5
Ingreso monetario	0.530	100.0	0.466	100.0	0.504	100.0	0.521	100.0	0.528	100.0	0.504	100.0

Fuentes: bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP 1977; INEGI, 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996.

Una de las características sobresalientes de esta información es que los valores observados del índice de Gini están fuertemente determinados por lo que acontece con las remuneraciones al trabajo. En 1977 contribuye con casi un 70%. Su importancia cae sistemáticamente hasta 1989, año en que alcanza el piso de 56%, y de ahí en adelante repunta para llegar a contribuir, nuevamente, con un 70% y un 65% en 1994 y 1996, respectivamente. La renta empresarial es la otra fuente que juega un papel de importancia. Su contribución es de casi un 24% en 1977, y se eleva al orden del 32% en 1989 y 1992, para caer en 1994 a un nivel prácticamente igual (24,5%) al que tuvo en 1977, volviéndose a elevar en 1996 (26,8%). Al tomar en conjunto las remuneraciones al trabajo y la renta empresarial, nos percatamos que, dependiendo del año, dan cuenta desde casi un 90% del índice de Gini (el mínimo de 88,4% lo alcanzan en 1989) hasta poco menos de un 95% (el máximo de 94,5% en 1994).

El Cuadro 5 muestra también que las fluctuaciones del índice están fuertemente asociadas a los cambios de los salarios, y subsidiariamente con las ganancias empresariales. Estas regularidades empíricas proporcionan un buen argumento para focalizar el análisis en los pagos al factor trabajo, y en el ingreso por la explotación de negocios propios.

En la ecuación de descomposición participan la importancia relativa de cada fuente en la generación del ingreso, la desigualdad interna en cada una de ellas,

y la correlación de Gini. Este último concepto se define como la correlación por rangos entre los lugares que ocupan los hogares en la jerarquía (rangos) cuando se ordenan por el ingreso monetario y por cada una de las fuentes. Para simplificar la exposición y concentrarnos sólo en los cambios más significativos, haremos caso omiso de la correlación de Gini.

El desplome de los salarios reales, cuyo inicio data de 1982, se reflejó en una disminución de la participación relativa de las remuneraciones al trabajo. En los años del estancamiento económico prácticamente no se modifican, y empiezan a elevarse lentamente al ritmo de la aceleración económica que experimentó la economía entre 1989 y 1994. A pesar de ello debe notarse que recién en 1994 llegan a tener una importancia similar a la de 1977. La crisis de 1994/5 se manifiesta en una nueva reducción de los ingresos obtenidos por la venta del trabajo.

Cuadro 6

*Composición porcentual del ingreso monetario
de los hogares según fuentes*

	1977	1984	1989	1992	1994	1996
Remuneraciones al trabajo	0.674	0.600	0.606	0.625	0.668	0.634
Renta empresarial	0.251	0.282	0.281	0.280	0.239	0.253
Renta de la propiedad	0.012	0.035	0.036	0.016	0.016	0.019
Transferencias	0.063	0.083	0.078	0.079	0.077	0.094
Total	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000	1.000

Fuentes: cálculos propios a partir de las bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP, 1977, INEGI 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996.

El comportamiento de los ingresos provenientes del trabajo autónomo sigue un patrón distinto al del trabajo dependiente. Después de la crisis de 1982, la importancia relativa de las entradas monetarias por ese concepto aumentó y se mantuvo en el mismo orden de magnitud hasta 1992, es decir, durante la época del estancamiento y de la leve recuperación acaecida después de 1989. Disminuye entre 1992 y 1994 (el crecimiento del PIB per cápita en 1993 fue de -1,3% respecto a 1992, y entre ese año y 1994, fecha de levantamiento de la encuesta, creció

en 1,8%), y se vuelve a elevar después del colapso económico de 1994/5. Nótese que la incidencia de los ingresos por negocios propios en el presupuesto de los hogares se mantiene relativamente estable en épocas de estancamiento o crecimiento lento, y se acentúa en épocas de crisis profundas.

En el Cuadro 7 están los coeficientes de Gini para las cuatro fuentes y para el ingreso total para las ENIGH que cubren el período 1977 a 1996. Los *coeficientes de Gini por fuentes* son bastante elevados, marcando así niveles de desigualdad que tienen poca relación con los órdenes de magnitud de los índices que hemos presentado a lo largo de todo este escrito. Son dos los elementos los que se conjugaron para producir Gini tan altos. El primero es que se calcularon con la información proporcionada por las bases de datos (por lo tanto tienen plena validez los comentarios hechos a propósito del Gini del ingreso monetario, *supra*). El segundo es que en su cómputo se usaron todos los hogares, independientemente de si percibieron ingreso o no por este concepto. Así, por ejemplo, los hogares que no recibieron renta de la propiedad fueron incluidos asignándoles el valor cero. Este es un requisito matemático que impone la descomposición del índice de Gini.

Cuadro 7

Índices de Gini según fuentes del ingreso monetario de los hogares

Fuentes	1977	1984	1989	1992	1994	1996
Remuneraciones al trabajo	0.672	0.630	0.595	0.627	0.655	0.630
Renta empresarial	0.866	0.816	0.864	0.874	0.858	0.858
Renta de la propiedad	0.998	0.976	0.987	0.982	0.988	0.990
Transferencias	0.951	0.910	0.916	0.905	0.877	0.879
Ingreso monetario	0.530	0.466	0.504	0.521	0.528	0.503

Fuentes: cálculos propios a partir de las bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP, 1977, INEGI 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996

La medición en 1984, correspondiente a la ENIGH inmediatamente posterior a la crisis de 1982, mostró que la desigualdad en la distribución del ingreso monetario experimentó una disminución. Este descenso fue marcado en las dos fuentes principales. El Cuadro 8 muestra que en ese período la distribución del ingre-

so de los asalariados se abultó en los tramos inferiores: aumentó el porcentaje de hogares que recibieron hasta 2 salarios mínimos, y consecuentemente disminuyó la participación relativa de los superiores. En cuanto a la renta empresarial, el Cuadro 9 muestra que la mayor equidad se explica porque la distribución se sesgó hacia la derecha, es decir, disminuyó fuertemente la proporción de hogares que ganaron rentas por un monto de hasta un salario mínimo y aumentó el porcentaje de los que obtuvieron 10 o más. Se podría decir que en este lapso la disminución de la base de la pirámide fue mayor que el estiramiento de su cúspide. Nótese que los cambios en las dos distribuciones tienen sentido opuesto.

Entre 1984 y 1989, años de estancamiento económico, el aumento en la desigualdad tuvo su origen en que predominó la tendencia concentradora en la renta empresarial sobre los aires más equitativos que vivieron los trabajadores dependientes. En este lapso continuó el movimiento hacia una mayor equidad en la distribución del pago al factor trabajo. Sin embargo, esta vez se explica por un adelgazamiento de la cola izquierda de la distribución, es decir, por una caída en el porcentaje de hogares que tenían un ingreso monetario de un salario mínimo o menos y un aumento consecuente de los intervalos superiores excepto el de más de 6 salarios mínimos (Cuadro 8). El Cuadro 9 muestra que el cambio más notable que se produce en la renta empresarial entre 1984 y 1989 es el aumento de la proporción de hogares que tienen renta empresarial menor a un salario mínimo.

Cuadro 8

***Distribución de las remuneraciones al trabajo.
Porcentaje de hogares según intervalos de salarios mínimos de 1989***

Salarios mínimos	1977	1984	1989	1992	1994	1996
Hasta 1	45.3	48.4	42.3	43.1	42.5	50.1
De 1.1 a 2	16.8	19.2	22.3	20.5	20.3	22.8
De 2.1 a 3	13.2	12.3	13.8	13.5	13.4	11.4
De 3.1 a 4	7.6	7.0	8.1	7.4	7.1	5.4
De 4.1 a 5	4.6	4.6	4.7	4.8	4.6	3.3
De 5.1 a 6	3.5	2.7	3.2	2.8	3.2	2.1
Más de 6	9.0	5.7	5.7	7.8	9.0	4.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.00	100.0	100.0

Fuentes: cálculos propios a partir de los archivos electrónicos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP1977, INEGI 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996.

De 1989 a 1994 el crecimiento de la desigualdad se explica, en gran medida, por las tendencias concentradoras en los productos del trabajo dependiente. A partir de 1989, los aumentos de la desigualdad entre los trabajadores dependientes (Cuadro 8) tuvieron su origen, fundamentalmente, en el crecimiento de la participación relativa de los hogares que tuvieron los más altos ingresos. La recuperación fue tan rápida que en 1994 se llevaron el mismo porcentaje que en 1977.

En 1996 (con respecto a 1994) la desigualdad de las remuneraciones al trabajo tuvo una fuerte caída, que se originó en la merma que experimentó la participación del tramo más elevado, abultándose la distribución en la cola izquierda. Nótese la similitud con el movimiento que tuvo lugar entre 1977 y 1984.

Cuadro 9

***Distribución de la renta empresarial
Porcentaje de hogares según intervalos de salarios mínimos de 1989***

Salarios mínimos	1977	1984	1989	1992	1994	1996
Hasta 1	83.3	77.5	80.2	81.0	79.7	83.8
De 1.1 a 2.0	7.7	10.6	9.0	8.0	8.9	8.3
De 2.1 a 3.0	3.3	5.0	3.9	4.2	4.3	3.3
De 3.1 a 4.0	2.2	2.6	2.2	2.1	2.2	1.3
De 4.1 a 6	1.8	1.9	2.0	1.6	2.2	1.5
De 6.1 a 9	0.9	1.0	1.2	1.1	1.3	0.9
9.1 o más	0.8	1.3	1.5	1.9	1.5	0.8
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuentes: cálculos propios a partir de los archivos electrónicos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP1977, INEGI 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996.

Una mirada global al Cuadro 7 muestra algunas regularidades interesantes. La desigualdad de las remuneraciones al trabajo tiende a disminuir en épocas de crisis y a aumentar en épocas de expansión. Las fluctuaciones de la desigualdad de los ingresos por negocios propios son bastante menores. En general, varían aproximadamente entre 0,86 y 0,87. El único valor discrepante es el de 1984, localizado inmediatamente después de la crisis de 1982, que es de 0,82.

Reforma económica y desigualdad: consideraciones finales

Este estudio mostró que las variaciones en el índice de Gini están determinadas principalmente por las remuneraciones al trabajo. Las contracciones económicas de 1982 y la de 1994/5 fueron seguidas por una disminución de la desigualdad, que se debió en gran medida a una pérdida de ingresos del décimo decil, en términos absolutos y relativos, y a la estrategia de los sectores populares urbanos de aumentar el número de perceptores. El acrecentamiento de la inequidad (1984 a 1994) fue impulsado por la ampliación del tamaño del pastel apropiado por el decil más alto. Cuando la desigualdad cae es porque pierden los funcionarios públicos y privados, los profesionales, los vendedores y agentes de ventas, etc., y cuando crece es porque son ellos los que ganan.

En otro estudio en que también se analizan las ENIGH de 1984 a 1994, se concluyó que "... el aumento que se registró de posiciones que aquí identificamos como directivas -profesionales, técnicos, directores, gerentes y supervisores- fue el factor que más contribuyó a acelerar la desigualdad. A un mayor nivel de desagregación analizamos la contribución de distintas ocupaciones a la desigualdad total y encontramos que la mayor fuente de desigualdad fue el aumento tan grande que se dio en los ingresos de los supervisores y profesionales..." (Alarcón y McKinley, 1998: pp. 76-77). La coincidencia con las conclusiones de este trabajo no es sorprendente, en la medida que compartimos las mismas bases de datos. Sin embargo, sí es inesperado que un análisis sobre la transición y la distribución del ingreso en los países de Europa del Este haya llegado a resultados similares (Milanovic, 1999: p. 18).

El hecho de que la dispersión salarial tenga un efecto tan determinante sobre la evolución de la desigualdad (a mayor dispersión mayor Gini y viceversa) da pie para establecer los vínculos entre la política económica y la inequidad. Sabemos que el ingreso que perciben los hogares por la venta de su fuerza de trabajo depende de la tasa de salarios y del número de trabajadores asalariados. En México la autoridad económica fija año tras año el salario mínimo. Si bien esta tasa no es igual a la que efectivamente ganan los trabajadores, sirve como referencia para determinar los reajustes anuales en toda la economía (Bortz *et al* 1985: p. 41; Reynolds, 1970: p. 5). Así, cuando se toman decisiones respecto a las tasas salariales dentro de un programa económico cuyos objetivos pueden ser controlar la inflación, contener el alza en los costos de producción, aumentar exportaciones, etc., inadvertidamente suelen provocarse efectos colaterales sobre la desigualdad en la distribución del ingreso.

En presencia de crisis económica, las autoridades toman medidas para remontar el problema. Una de las políticas que se ha seguido con frecuencia en México ha sido recortar gastos del gobierno, lo que se ha logrado a través del despido masivo de personal (o bien del ofrecimiento de la jubilación adelantada) y por la disminución de las compras de bienes y servicios. La primera de estas medidas tiene

un efecto directo sobre el número de asalariados con que cuentan los hogares (Anexo 3), mientras que la restricción de la demanda pública tenderá a provocar desempleo en el sector privado que abastece a las actividades gubernamentales.

Si las crisis se caracterizan porque con la política pública caen los salarios reales, y a la vez los asalariados del gobierno y del sector privado despedidos se encuentran en los deciles superiores de ingreso, entonces tenderá a disminuir la dispersión salarial (caerá la desigualdad intra-remuneraciones al trabajo), y por lo tanto a las crisis económicas seguirá necesariamente una caída de la desigualdad. En épocas de expansión tenderá a ocurrir lo contrario.

El ingreso que se obtiene por la explotación de negocios propios también juega un papel en la evolución de la desigualdad en la distribución del ingreso. Las ENIGH engloban bajo este rubro principalmente a las entradas que obtienen las pequeñas empresas y los trabajadores por cuenta propia que forman parte del sector informal (Cortés, 1998: p. 53). Son éstas las actividades que juegan el papel de válvula de escape en los momentos en que se contrae el sector formal (De Oliveira y Roberts, 1993: p. 563). En situaciones de crisis, la disminución sistemática del salario real, en lugar de disminuir la oferta de trabajo de los sectores con menos recursos económicos, la aumenta (Hernández Licona, 1997). La caída tendencial de la tasa de ganancia por mayor concurrencia en el sector informal (véase cuadro del Anexo 2) es parcialmente compensada por aumentos en el número de miembros involucrados en actividades económicas, lo que impide que crezca exageradamente la desocupación, contrarrestando así las fuerzas que tienden a provocar mayor desigualdad.

Debe recordarse que este estudio se propuso examinar la evolución de la desigualdad en México a partir de la información publicada por los organismos oficiales. No hay que olvidar que estos datos adolecen de sesgos de sub-declaración y truncamiento, y que por lo tanto no reflejan la evolución de los ingresos de todos los sectores sociales ni cómo se ha repartido el pastel entre ellos. Con estas limitaciones en la base empírica, es impensable proponerse estudiar la relación entre reforma económica y desigualdad. Las cifras sólo reflejan los efectos de los programas económicos sobre el mercado de trabajo y sobre las ganancias del sector informal, así como las respuestas de los hogares en defensa de sus niveles de bienestar.

Pero aun cuando resolviésemos el problema de los sesgos en la medición de los ingresos, no se ve por qué debe haber una relación necesaria entre reforma económica y desigualdad en la distribución del ingreso. En efecto, hasta 1994 esta regla se aplicaba, sin duda, al caso mexicano. La información disponible muestra que la concentración del ingreso disminuyó lenta pero persistentemente desde 1963 a 1984 (Cortés, en prensa). En 1987 se decide explícitamente cambiar el modelo, y la encuesta inmediatamente posterior (1989) registra un aumento significativo. En 1996, a casi diez años de una política sostenida de más mercado,

vuelve a disminuir. Este resultado quiebra la regularidad empírica entre reforma y desigualdad.

La relación entre reforma económica y desigualdad no es mágica, sino que hay que buscarla a través del conjunto de políticas que define el nuevo modelo. Interesa entonces averiguar cómo, por ejemplo, privatización, apertura de la economía, flexibilización laboral, etc., afectan diferencialmente a los ingresos de los hogares y por ende a la desigualdad. Sin embargo, el problema no es trivial, ya que hay cuatro órdenes de dificultades que lo complican:

(i) Es habitual que las medidas de política que constituyen la reforma no necesariamente se apliquen en la misma secuencia ni con la misma intensidad. Aún cuando el gobierno y las autoridades económicas estén plenamente convencidas de las bondades del cambio estructural, no tienen plena autonomía para decidir la secuencia y la intensidad con que pondrán en marcha el programa. La implantación de las políticas de reforma económica afecta diferencialmente los intereses de diversos grupos sociales: algunos estarán en contra de tal o cual acción específica, mientras que otros la impulsarán. El punto central que se quiere destacar es que las consecuencias sobre la desigualdad en la fase de transición dependerán no sólo de la voluntad política, o de que se haya o no firmado compromisos con organismos financieros internacionales, sino también de los intereses económicos y poder de los actores sociales.

(ii) El estudio del impacto del ajuste estructural sobre la distribución del ingreso se complica aún más porque las medidas pueden tener efectos de diferente sentido en el corto, mediano y largo plazo. Tómese como ejemplo el ajuste fiscal. El recorte de personal al servicio del gobierno y la disminución del gasto corriente afectan directamente a los trabajadores del sector público e indirectamente a los del sector privado. En el caso de México, la mayor parte de ellos viven en hogares pertenecientes a los deciles intermedios y superiores de la estratificación. Estos movimientos presionan hacia la disminución de la desigualdad en el corto plazo. Mientras que la otra cara de la medalla, la política de ingresos, podría acrecentar el precio de los servicios públicos, como por ejemplo electricidad, agua potable y otros, que, de cobrarse a tasa fija, tendrían un costo relativamente menor en la cúpula de la estratificación social, lo que tendería a una distribución del ingreso más desigual. Podríamos seguir con el ejemplo, pero no lo consideramos necesario, pues nuestra intención es sólo mostrar que el problema requiere de un tratamiento integral (Bourguignon; De Melo y Suwa, 1991[a]: p. 1527).

Los modelos computables de equilibrio general son una de las estrategias seguidas para abordar en toda su complejidad el estudio de los efectos de las políticas de estabilización y ajuste y de cambio estructural sobre la distribución del ingreso y de la pobreza. Los estudios realizados desde esta óptica por Bourguignon *et al* han concluido que: (a) la respuesta sólo se puede delinear

haciendo análisis cuidadosos en los países que han puesto en práctica programas de cambio estructural (Bourguignon; De Melo y Morrisson, 1991: p. 1504); (b) los paquetes estándar de shock aumentan la desigualdad en América Latina y la disminuyen en África (Bourguignon; De Melo y Suwa, 1991[b]: p. 159).

Esta línea de trabajo también tiene su expresión en América Latina. La investigación impulsada por la CEPAL, empleando modelos computables de equilibrio general, muestra que si las economías se someten a shocks que modifican los saldos de las cuentas del gobierno y del sector externo, éstos no provocan los mismos resultados sobre la desigualdad en todos los países (Chisari y Romero, 1996; Fernández y Lora, 1996; Urani, Moreira y Wilcox, 1997; Jiménez, 1997). De aquí se concluye que no sería conceptualmente correcto suponer que los paquetes estándares de shocks aumentan la desigualdad económica en la región.

La conclusión que se deriva de los modelos computables de equilibrio general es que *no ha sido posible establecer una teoría de validez universal acerca de la relación entre reforma económica y distribución del ingreso*.

Para aclarar el entendimiento, hay que tener la precaución de no confundir los resultados que derivan de economías estilizadas con los que se alcanzan al aplicar los paquetes a las economías reales. Los modelos de equilibrio general que se utilizan se calibran, no se contrastan. Esto quiere decir que se supone que representan adecuadamente el funcionamiento de la economía, y como consecuencia de ello darían cuenta de los efectos de las medidas puestas en práctica. Sin embargo, es conocida la sensibilidad que tienen estos modelos a las elasticidades con que se alimentan, así como a su cierre. Esto ha llevado a algunos autores a comentar que "... en algunos aspectos los resultados revelan los supuestos que se hicieron al desarrollar el modelo en lugar de los efectos de la política..." (Stewart, 1995: p. 39), incluyendo, agregaríamos, la propia teoría económica en que se sustentan. Por otra parte, este tipo de estudios frecuentemente usa los datos de encuestas de hogares o de ingreso-gasto para calibrar y alimentar al modelo, y cargan, por tanto, con todas las virtudes y defectos que las caracterizan.

(iii) Sabemos que las encuestas de ingresos y gastos, por diversas razones que han sido detalladas en las secciones previas, difícilmente registran los ingresos de los sectores más adinerados, es decir, que la distribución del ingreso está truncada en los valores superiores. El porcentaje de subestimación del ingreso aumenta en la medida en que mayor es la desigualdad. Por lo tanto, si el cambio estructural provocara mayor desigualdad (hay consenso en que esto parece ser así en las primeras etapas de la transición) podría ocurrir que el grado de subestimación aumentase en forma tal que la medición podría llegar hasta el extremo de registrar una disminución de la iniquidad. En otros

términos, si durante la fase de cambio de modelo los sectores adinerados aumentaran aceleradamente su participación en el ingreso (y no se modificara esencialmente su importancia relativa dentro del total de hogares de modo que la probabilidad de caer en la muestra sigue siendo baja, o si los que son seleccionados se rehúsan a responder), la desigualdad crecería con fuerza haciéndose visible para todos los miembros de la sociedad. Sin embargo, los datos recopilados no registrarían este proceso, y la medición acusaría el efecto del truncamiento. Tendríamos así un índice de Gini que no crecería a la par de la desigualdad.

En el límite se podría configurar una situación en la que a lo largo de los años de la reforma el ingreso *sí* se polarizó, pero la medición marcó una desigualdad constante o aun decreciente. La moraleja es clara: antes de hacer generalizaciones “teóricas”, establezca los límites de validez de sus datos. Si la información refleja sólo la distribución del ingreso entre algunos sectores sociales, se deben limitar las conclusiones a ellos, y no pretender dar cuenta de lo que ha ocurrido supuestamente con la distribución del ingreso entre todas las clases que componen la sociedad.

(iv) Los efectos de las políticas puestas en práctica dependen de la estructura de la sociedad, del momento económico anterior a la aplicación de las medidas de reforma, de la importancia que tienen las fuentes de los ingresos en la conformación de la desigualdad, y de las mezclas con que éstas concurren a la formación del ingreso de los hogares.

Habrán sociedades con fuerte presencia agraria, en las cuales la propiedad estará en manos de pequeños agricultores y de minifundistas, donde el trabajo autónomo o por cuenta propia sea generalizado. Mientras que otras pueden tener una fuerte base industrial, de antigua data, con una clase obrera organizada a través de varias generaciones de asalariados. Es claro que en ambos tipos de países la importancia de las medidas de reforma económica tendrá consecuencias sociales distintas. En países con estructuras económicas y sociales tan diferentes como éstos, las políticas que operan sobre el mercado de trabajo tendrán consecuencias disímiles sobre el ingreso de los hogares.

Los recursos de la pobreza, es decir, el empleo de la fuerza de trabajo potencial, no sólo depende de los procesos demográficos, sino también de la posibilidad de financiar actividades en el sector informal, reciprocarse la ayuda mutua, o aglomerar hogares. Los hogares de un mismo país enfrentados a las mismas acciones estatales pueden responder de manera diferente, condicionados por el hecho de disponer o no de los medios para poner en acción estrategias de supervivencia. La cantidad de recursos financieros con que cuenta un hogar para iniciar algún negocio dependerá de los ahorros y de los activos que haya acumulado en el pasado mediato e inmediato.

También los países suelen diferir en la importancia de las fuentes de ingreso que nutren los presupuestos familiares. En algunos tendrán más importancia los salarios, mientras que en otros la tendrán los ingresos por la explotación de los negocios propios. Parece lógico suponer que el primer caso sería característico de países que han experimentado un pronunciado proceso de industrialización, mientras que el segundo sería propio de un país agropecuario. Las medidas de política afectarán de manera diferente a los hogares en uno y otro tipo de nación. Piénsese a manera de ejemplo las consecuencias que tendría sobre la economía de los campesinos la liberalización del comercio internacional de un país agropecuario que produce granos, y compárese con los efectos que provocarían las mismas medidas sobre otro cuya base productiva combinara la producción industrial, con granos y carne dedicados preferentemente a la exportación.

Hay países en los que el presupuesto de los hogares se conforma por ingresos provenientes de orígenes diversos. Sueldos y salarios obtenidos por la venta de fuerza de trabajo, ganancias generadas por la venta de bienes y servicios producidos vendidos en pequeños establecimientos o en forma ambulante, transferencias cuyo origen puede estar en el cobro de una jubilación o bien en las remesas que envía regularmente uno de sus miembros que emigró al extranjero, y una pequeña renta por el arrendamiento de un cuarto de la vivienda. En contraposición, hay otras sociedades que tienden a presentar una especialización por orígenes de los ingresos. En ellas prevalecerán los hogares de asalariados, de comerciantes, etc. Un conjunto de medidas de reforma, en tanto favorecen o perjudican a los perceptores de ingresos por uno u otro concepto, ayudará o lastimará los ingresos de los hogares especializados en una sola fuente, mientras que aquellos que combinan experimentarán un efecto neto incierto, pues ganarán por unos conceptos y perderán por otros. Podría esperarse que en el país del primer tipo la desigualdad sufra variaciones más pronunciadas que en el segundo.

Las investigaciones empíricas ponen en duda la relación entre reforma económica y desigualdad en la distribución del ingreso. Nuestros resultados constituyen un ejemplo más que refuerza la duda. Por otro lado, las investigaciones teóricas tampoco avalan la tesis de la tan mentada asociación. Hemos destacado cuatro tipos de razones que ayudarían a entender por qué esto es así. Las medidas concretas no pueden aplicarse en todos los países en la misma secuencia ni con idéntica intensidad. La puesta en práctica tiene que vencer los escollos de los grupos de interés constituidos durante la época de operación del modelo anterior. Pero, aun cuando se pudiesen aplicar las mismas medidas con idéntico ritmo e intensidad, los efectos sobre la distribución del ingreso de los hogares serán diferentes dependiendo de los recursos, las necesidades y las posibilidades que tengan los hogares para responder a las condiciones del medio³.

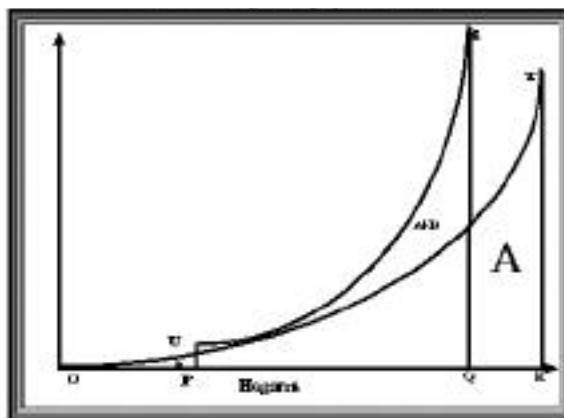
Apéndice 1

Los hogares se distribuyeron en el eje de abscisas, ordenados según su ingreso de menor a mayor. En la gráfica tenemos OR hogares con un ingreso representado por el área ORT. Las ENIGH toman hogares como unidades para seleccionar los casos.

Dejando a un lado los detalles de diseño de muestreo, donde se introducen modificaciones en las probabilidades de selección para grupos de observaciones con características comunes, que se corrigen posteriormente con los coeficientes de expansión, podemos suponer que a cada hogar se le asigna la misma probabilidad de selección. Esto querría decir que la probabilidad de que salga seleccionado en la muestra el hogar O es la misma que la del hogar R, a pesar de que el primero tiene un ingreso cercano a cero y el último el mayor del país. Si la selección se hiciera basándose en el variable ingreso, entonces O tendría una probabilidad bajísima, y R la mayor. Ahora bien, bajo este esquema de muestreo, el número esperado de hogares de muy altos niveles de ingreso tenderá a cero, es decir, la muestra difícilmente incorporará las rentas de las grandes fortunas⁶. Supongamos que tuvimos éxito y se dio el evento con probabilidad cercana a cero: ¡salió seleccionado uno de los hogares más ricos del país! Lo más probable es que, en este caso, no se obtenga la información por rechazo a responder el cuestionario. La estrategia de muestreo y el rechazo a la entrevista confirman plenamente los resultados que obtuvimos al analizar la información: la encuesta no registra los ingresos de los hogares de muy altos ingresos. Por otra parte, la definición de la población objetivo excluye a los indígenas monolingües, es decir, a los sectores sociales más pobres del país. La conclusión de este somero análisis es clara. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares trunca la distribución del ingreso en los dos extremos. Supongamos que por las razones señaladas sólo selecciona hogares en el tramo PQ y excluye a los que están en OP y QR, es decir, a los más pobres y a lo más ricos, respectivamente. Esto quiere decir que los sesgos de la muestra impiden captar información de ingresos para una cantidad representada por el área A de los más ricos, y B de los más pobres. Sólo se seleccionan los hogares que se encuentran en el segmento PQ, cuyo ingreso está representado por la superficie encerrada por ese segmento y bajo la curva OT. La población objetivo sería la distribución del ingreso de los OR hogares, pero la población muestreada es la correspondiente sólo a los PQ. Es a partir de ellos que se construyen los deciles de ingreso con los que se mide la desigualdad en la distribución del ingreso. La gráfica muestra claramente que el sesgo provoca la subestimación del grado de desigualdad en la repartición del pastel.

Gráfico A.1

Distribución de ingresos. Sesgos por truncamiento



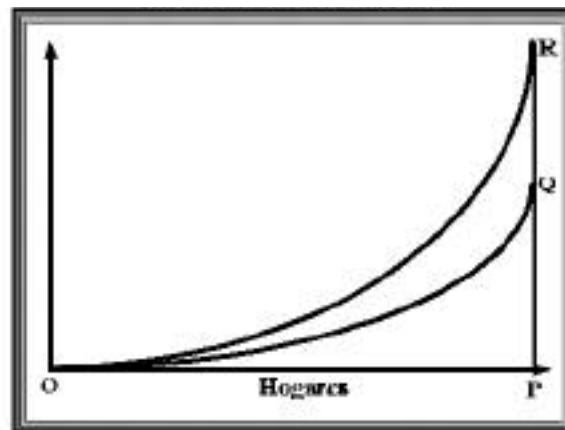
Supongamos que en Cuentas Nacionales se mide sin error el ingreso de los hogares, es decir, que el total que arroja es igual al área encerrada por ORT. Esto querría decir, por ejemplo, que en 1992 la superficie A+B representaría alrededor de un 40% de ORT. Consideremos el caso en que para corregir el grado de subestimación se sigue el procedimiento de ajustar por fuentes de ingreso. Ya en 1992 la cuantificación de los conceptos equivalentes de remuneración al trabajo en la ENIGH y en Cuentas Nacionales coincidió. Por lo tanto, los factores de ajuste se deben aplicar sólo sobre la renta empresarial, el alquiler de bienes inmuebles, y los intereses (componentes de la renta de la propiedad), multiplicando por casi 5, 1,1 y 44, respectivamente. La aplicación de estos factores provoca un desplazamiento no proporcional del tramo de OT sobre PQ, de modo que se agrega un área A+B, correspondiente a las partes que se truncaron. Es así como la superficie encerrada por PQSU, es decir, el ingreso de los hogares de la muestra expandida a la población, se hace igual al ingreso de los hogares de Cuentas Nacionales, representado por el área ORT.

El desplazamiento es no proporcional debido a que, según hemos visto, hay hogares que perciben renta empresarial en los deciles más bajos, y el ajuste de intereses y alquiler de la vivienda se aplica únicamente a los dos deciles superiores. Esta forma de ajustar los datos sí aumenta la desigualdad, pero claramente deforma la distribución. Al aplicar este procedimiento, se multiplica por 5 el ingreso que reciben los trabajadores por cuenta propia (plomeros, carpinteros, herreros, etc.) y los pequeños empresarios (artesanos de todo tipo que emplean mano de obra familiar), y por 44 los intereses que se adjudican a los profesionales, funcionarios del sector público y privado, vendedores y agentes de ventas, maestros, ar-

tistas y técnicos, en lugar de estimar los ingresos que percibieron los sectores más acomodados. Pareciera que la estimación del ingreso de los hogares que no están en las ENIGH requeriría una estrategia diferente a la que se ha seguido hasta ahora. Habría que explorar la posibilidad de derivar el ingreso a partir de una estimación de riqueza, o bien utilizar las declaraciones de impuestos. El ingreso de los indígenas monolingües se podría recabar por módulos especiales que deberían incluirse en las ENIGH. También se podrían emplear las técnicas estadísticas que permiten tratar distribuciones truncadas. El método que habitualmente se usa para ajustar a Cuentas Nacionales, según fuentes de ingreso, podría ser una excelente solución para resolver el sesgo por ocultamiento de los ingresos. En este caso la muestra sería representativa de la totalidad de los hogares, es decir, daría cuenta de los ingresos de todo el espectro, cubriendo desde los más pobres hasta los más ricos. Si se tiene una buena medición del grado en que se subestiman las remuneraciones al trabajo, la renta empresarial o la renta de la propiedad, la aplicación de los factores de ajuste haría volver la curva al lugar que le corresponde.

Gráfico A.2

Distribución de ingresos. Sesgos por subdeclaración



Esta es la situación que se observa en la gráfica A.2. El área encerrada por OPQ sería el ingreso recabado por las ENIGH, y la superficie OPR representaría el ingreso de los hogares según Cuentas Nacionales. La distancia vertical entre OR y OQ en los puntos correspondientes del eje OP son los coeficientes por los cuales habría que multiplicar los ingresos observados para corregir los sesgos de sub-declaración. Nótese que la gráfica se ha construido bajo el supuesto de que la tasa de sub-reporte es creciente con el nivel de ingreso (recuérdese que previa-

mente se ordenaron los hogares de menor a mayor ingreso), lo que se expresa en una distancia creciente entre ambas curvas en la medida en que nos movemos en el eje de abscisas en la dirección OP.

No está de más señalar que en los datos de las ENIGH seguramente están presentes ambos sesgos, por lo que la representación gráfica más adecuada combinaría las curvas de ambas gráficas. Por otra parte, debemos subrayar que es muy probable que estos problemas aquejen a todas las encuestas que registran los ingresos con diseños de muestreo que dan probabilidades de selección similar (si no igual) a los hogares.

Con los datos de las ENIGH no se puede ni se debe ir más allá. La medición no avala afirmaciones que salgan de los límites establecidos. Sin embargo, esto no quiere decir que sería falso sostener que en México, a partir de fines de la década de los '80, ha tenido lugar un proceso de concentración del ingreso en favor de la clase alta. Esta afirmación podría ser falsa o verdadera; sin embargo, no podría sostenerse únicamente en los resultados de las ENIGH. Para darle apoyo empírico habría que reunir información de otras fuentes, como por ejemplo, la incorporación de magnates mexicanos a la lista de hombres más ricos del mundo, y las estimaciones del volumen de capital que manejan, datos referidos a la concentración de la propiedad de grandes empresas en manos de unos pocos inversionistas, el estudio de la distribución de la riqueza, etc.

Apéndice 2

*Remuneraciones al trabajo por perceptor, según deciles de hogares
ordenados por ingreso per cápita
Cifras en millones de pesos de octubre de 1998*

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	0.424415	0.426505	0.465207	0.403431	0.459522	0.365197
II	0.734648	0.747102	0.888558	0.876508	0.920374	0.698487
III	0.984468	1.161775	1.179488	1.188273	1.202051	0.898584
IV	1.342013	1.393780	1.395918	1.423995	1.401720	1.149205
V	1.709454	1.710012	1.715702	1.621563	1.652539	1.307645
VI	2.083707	1.956141	1.870298	1.950685	1.900529	1.553227
VII	2.529940	2.363146	2.121319	2.131034	2.234777	1.766069
VIII	3.069031	2.839126	2.430090	2.5471	2.634241	2.232792
IX	3.836760	3.295537	3.158112	3.411287	3.521666	2.969609
X	6.587549	5.275640	5.812454	7.222044	9.018766	5.926483
Total	2.995577	2.549594	2.489276	2.791666	3.125797	2.096208

Fuentes: cálculos propios a partir de las bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP1977, INEGI 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996.

*Renta empresarial por perceptor, según deciles de hogares ordenados por
ingreso percápita. Cifras en millones de pesos de octubre de 1998*

Deciles	1977	1984	1989	1992	1994	1996
I	0.371259	0.455518	0.397816	0.336072	0.264693	0.277646
II	0.594857	0.664008	0.760370	0.620180	0.567726	0.505724
III	0.768176	0.883900	0.984106	0.923915	0.845219	0.661580
IV	1.116474	0.976231	1.148199	1.1586	1.115559	0.879323
V	1.302848	1.427090	1.355796	1.322502	1.391196	1.046816
VI	1.657867	1.729751	1.690145	1.572842	1.649555	1.252134
VII	2.207513	1.965516	2.106498	1.937853	2.134921	1.561972
VIII	2.438348	2.341875	2.230262	2.46566	2.355185	1.900390
IX	3.189939	3.229316	3.611998	3.504437	3.795112	2.675377
X	6.754141	8.572054	10.88806	14.77762	10.92932	8.216911
Total	1.961193	2.152523	2.817659	2.862768	2.526835	1.814409

Fuentes: cálculos propios a partir de las bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP1977, INEGI 1984, 1989, 1992 1994 y 1996.

Apéndice 3

*Promedio de miembros por hogar según edades en
1977, 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996*

Edad en años	1977	1984	1989	1992	1994	1996
14 o menos	2.59	2.18	1.92	1.79	1.69	1.64
De 15 a 24	1.14	1.01	1.05	1.00	0.96	0.92
25 o más	1.99	1.84	2.02	1.97	1.97	2.01

Fuentes: cálculos propios a partir de las bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP1977, INEGI 1984, 1989, 1992 1994 y 1996.

*Algunas características de los hogares asalariados del sector público**

Características	1984	1989	1992
Número de hogares con ingreso monetario	1,535.184	1,490.767	1,555.395
Porcentaje del total nacional	10.2	9.3	8.0
Ingresos monetarios mensuales (miles de pesos de agosto de 1989)	1,218	1,162	1,449
Ingreso monetario del perceptor	714	672	885
Porcentaje del ingreso familiar aportado por perceptor principal	81.2	82.3	83.9
Ingreso monetario per cápita	238	247	311

*Se incluyen los hogares en que el perceptor principal tiene prestaciones procedentes del trabajo asalariado en el sector público, aunque el salario no sea la parte predominante de sus ingresos. Se excluyen los hogares en que el perceptor principal tenga ingresos procedentes de negocios propios agrícolas.

Fuente: Rubalcava R.M. (1998) cuadro A5.4.1

Bibliografía

- Alarcón, Diana y McKinley Terry 1998 “Mercado de trabajo y desigualdad del ingreso en México”, en *Perfiles de Población* (México) N° 18, Octubre-Diciembre.
- Altimir, Oscar 1982 “La distribución del ingreso en México 1950-1977”, en *Distribución del ingreso en México* (México: Banco de México) Serie análisis estructural.
- Altimir, Oscar 1994 “Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste”, en *Revista de la Cepal* (Santiago) N° 52.
- Aspe, Pedro 1993 *El camino mexicano de la transformación económica* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Banco de México 1988 *Informe anual 1989* (México: Banco de México).
- Bortz Jeff *et al.* 1985 *La estructura de salarios en México* (México: Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco/Secretaría del trabajo y previsión social).
- Bourguignon, François; Jaime de Melo y Akiko, Suwa 1991[a] “Modeling the Effects of Adjustment Programs on Income Distribution”, en *World Development*, Vol 19, N° 11.
- Bourguignon, François; Jaime de Melo y Akiko, Suwa 1991[b] “Distributional Effects of Adjustment Policies: Simulations for Archetype Economies in Africa and Latin America”, en *The World Bank Economic Review*, Vol. 5, N°2.
- Bourguignon, François; Jaime de Melo y Christian Morrisson 1991 “Poverty and Income Distribution During Adjustment: Issues and Evidence from OECD Project”, en *World Development*, Vol 19, N° 11.
- Bresser, Luiz Carlos 1993 “Economic reforms and economic growth: efficiency and politics in Latin America”, en L. C. Bresser, J. M. Maravall y A. Przeworski *Economic Reforms in New Democracies: A social democratic approach* (New York: Cambridge University Press).
- Bueno, Gerardo 1993 “Endeudamiento externo y estrategias de desarrollo en México (1976-1982)”, en *Foro internacional* (México: El Colegio de México) N° 93, Julio/Septiembre.
- Cárdenas, Enrique 1996 *La política económica en México, 1950-1994* (México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica).
- Chant, Sylvia 1988 “Mitos y realidades de la formación de familias encabezadas por mujeres: el caso de Querétaro, México”, en Gabajey L. *et al. Mu-*

eres y sociedad. Salario, hogar y acción social en el occidente de México (Guadalajara: El Colegio de Jalisco/CIESAS Occidente).

Chant, Sylvia 1991 *Women Survival in Mexican Cities, Perspectives on Gender, Labour Markets and Low-Income Households* (Manchester: Manchester University Press).

Chisari, Omar y Carlos Romero 1996 *Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos, un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Serie Financiamiento del Desarrollo (Santiago) N° 36.

Christenson, Bruce; Brígida García y Orlandina de Oliveira 1989 “Los múltiples condicionantes del trabajo femenino en México”, en *Estudios Sociológicos*, Vol. VII, N° 20.

Consejo Nacional de Población (CONAPO) 1995 *Programa Nacional de Población: 1995-2000* (México: Consejo Nacional de Población).

Consejo Nacional de Población 1998 *11 de julio Día Mundial de la Población* (México: Consejo Nacional de Población).

Cortés, Fernando 1989 “Algunas notas respecto al sector informal urbano” en *Estudios Sociológicos* (México) Vol. VII, N° 21, Septiembre-Diciembre.

Cortés, Fernando 1995 “El ingreso de los hogares en contextos de crisis, ajuste y estabilización: un análisis de su distribución en México, 1977-1992”, en *Estudios Sociológicos* (México) Vol. XIII, N° 37, Enero-Abril.

Cortés Fernando 1998 [a]“Procesos socioeconómicos y desigualdad en la distribución del ingreso. El papel del sector informal”, en *Sociológica* (México) Año 13, N° 37, Mayo-Agosto.

Cortés Fernando 1998 [b] *Distribución del ingreso según su origen* (México: Demos Carta demográfica sobre México).

Cortés Fernando 1999[a] “El ingreso de los hogares, el empleo de la fuerza de trabajo y la desigualdad”, en *La familia mexicana en el tercer milenio* (México DIF).

Cortés Fernando 1999 [b]“El uso de la fuerza de trabajo y la evolución de la desigualdad. Tendencias y perspectivas”, en Humberto Muñoz (coordinador) *La sociedad mexicana en el tercer milenio* (México: Miguel Ángel Porrúa/Coordinación de Humanidades).

Cortés Fernando 1999 [c]“Progresas y el uso del análisis multivariado en la identificación de los pobres” en José Gómez de León y Rafael Loyola *Alivio a la Pobreza: análisis del Programa de Educación Salud y Alimentación dentro de la política social* (México: Ciesas/Progresas).

Cortés, Fernando (en prensa) *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica*.

Cortés, Fernando y Rosa María Rubalcava 1991 *Autoexplotación forzada y equidad por empobrecimiento* (México: El Colegio de México) Jornadas 120.

Cortés, Fernando y Rosa María, Rubalcava 1995 *El ingreso de los hogares* (México: INEGI-COLMEX-IISUNAM).

Coulomb René 1989 “Rental housing and the dynamics of urban growth in Mexico City”, en Gilbert Alan (editores), *Housing and land in urban Mexico* (San Diego: Center for US-Mexican Studies, UCSD).

De Barbieri Teresita 1989 *La Mujer* (México: Demos 2 Carta demográfica sobre México).

De Oliveira Orlandina 1988 “El empleo femenino en tiempos de recesión económica: tendencias recientes”, ponencia presentado en el *Coloquio sobre Fuerza de Trabajo Femenina Urbana* (México: UNAM).

De Oliveira Orlandina y Roberts Bryan 1993 “La informalidad urbana en años de expansión, crisis y reestructuración económica”, en *Estudios Sociológicos* (México: Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México) Vol XI, N° 31.

Escobar Agustín y Mercedes González de la Rocha 1995 “Crisis, restructuring and urban poverty in Mexico”, en *Environment and Urbanization*, Vol. 7, N° 1, Abril.

Fernández y Lora 1996 *Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Serie Financiamiento del Desarrollo N° 38.

Gallardo Gómez, Rigoberto (coordinador) 1998 *Los rostros de la pobreza: el debate* (México: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores Monterrey y Universidad Iberoamericana) Vol. 2.

García Alba Pascual y Jaime José Serra Puche 1984 *Causas y efectos de la crisis económica en México Sociológicos* (México: El Colegio de México) Jornadas N° 104.

García Brígida 1988 *Desarrollo económico y venta de fuerza de trabajo en México (1950-1980)* (México: El Colegio de México).

García Brígida 1997 “Fuerza de trabajo en 1995: las implicaciones del nuevo modelo de desarrollo”, en Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Memoria del II seminario de investigación laboral: participación de la mujer en el mercado laboral* (México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social).

García Brígida y Edith Pacheco (en prensa) *Esposas, hijos e hijas en el mercado de trabajo de la Ciudad de México en 1995*.

García Brígida y Orlandina de Oliveira 1990 “Expansión del trabajo femenino y transformación social en México: 1950-1987”, en *Centro de Estudios Sociológicos, México en el umbral del milenio* (México: El Colegio de México).

García Brígida, Humberto Muñoz y Orlandina de Oliveira 1982 *Hogares y trabajadores en la Ciudad de México* (México: El Colegio de México/Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM).

García, Brígida y Orlandina de Oliveira 1994 *Trabajo femenino y vida familiar en México* (México: El Colegio de México).

González de la Rocha, Mercedes 1988 *Economic crisis, domestic reorganization and women's work in Guadalajara* (UCSD La Jolla/Ciesas Occidente).

González de la Rocha, Mercedes 1994 *The Resources of Poverty: women and survival in a mexican city* (Blackwell: Oxford).

Hernández Licona, Gonzalo 1997 “Oferta laboral familiar y desempleo en México. Los efectos de la pobreza”, en *El Trimestre Económico*, Vol. LXIV (4), Octubre/Diciembre.

INEGI-SPP 1990 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-84)* (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

INEGI-SPP 1992 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-89)* (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

INEGI 1993 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIGH-92)* (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

INEGI 1995 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIGH-94)* Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, México.

INEGI 1998 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los hogares (ENIGH-96)* (México: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática).

Jiménez Luis Felipe 1997 *Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Serie Financiamiento del Desarrollo, N° 44, Mayo.

- Leibbrandt; Murray, Christopher D. Woolard & Ingrid D. Woolard 1996 *The Contribution on Income Components to Income Inequality in South Africa: A Descomposable Gini Analysis* (Washington: World Bank) LSMS Workig Paper N° 125.
- Lustig Nora y Jaime Ros 1986 “Stabilization and adjustment in Mexico: 1982-85”, en *The impact of Global Recession on living standards in selected developing countries* (UNU/WIDER).
- Lustig Nora 1994 *México: hacia la reconstrucción de una economía* (México: El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica).
- Maravall J. M. y A. Przeworski 1993 *Economic Reforms in New Democracies: A social democratic approach* (New York: Cambridge University Press).
- Maravall José María 1993 “Politics and Policy: Economic reforms in Southern Europe”, en Bresser L. C., J.M. Maravall y A. Przeworski *Economic Reforms in New Democracies: A social democratic approach* (New York: Cambridge University Press).
- Milanovic Branko 1999 “Explaining the Increase in Inequality During the Transition”, (Washington: World Bank, Policy Research Department).
- Murillo Sandra 1999 *Quiénes podrán acceder a una pensión de retiro? La reforma del IMSS y las tendencias recientes del trabajo en México* (México: Facultad Latinoamericana de ciencias Sociales) Tesis de Maestría.
- Presidencia de la República 1989 *Carlos Salinas desde Gortari. Primer informe de Gobierno, 1989* (México: Poder Ejecutivo Federal) Anexo.
- Przeworski, Adam 1991 *Democracy and the Market: political and economic reform in Eastern Europe and Latin America* (New York: Cambridge University Press).
- Reynolds Clark 1970 *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, (New Haven: Yale University Press).
- Rodríguez Grossi, Jorge 1995 *Políticas sociales en períodos de ajuste* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe).
- Rubalcava Rosa María 1999 “El ingreso de los hogares en México”, en *La situación demográfica de México, 1999* (México: CONAPO).
- Rubalcava Rosa María 1998 *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el período 1984-1994* (Guadalajara: CIESA-S/U de Guadalajara) Tesis de doctorado.

Selby Henry *et al.* 1988 *La familia urbana mexicana frente a la crisis* (Austin: University of Texas).

SPP 1997 *Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH-1977)* (México).

Selby Henry, Arthur D. Murphy & Stephen A. Lorenzen 1990 *The Mexican Urban Household: Organizing for self defense* (Texas: University of Texas Press).

Stewart Frances 1995 *Adjustment and Poverty: Options and Choices* (Londres: Routledge).

Tuirán Rodolfo 1993 "Las respuestas de los hogares de sectores populares urbanos frente a la crisis: el caso de la Ciudad de México", en Béjar Navarro Raúl y Héctor Hernández Bringas (coordinadores) *Población y Desigualdad Social en México* (México: CRIM-UNAM).

Urani, André; Ajax Moreira y Luiz Daniel Wilcox 1997 *Choques, respostas de política económica e distribuição de renda no Brasil* (Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe) Serie Financiamiento del Desarrollo N° 43.

Vuskovic, Pedro 1993 *Pobreza y desigualdad en América Latina* (México: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, Universidad Autónoma de México).

Notas

1 El ingreso per cápita controla el tamaño del hogar. Sin embargo, otro elemento importante de la dinámica poblacional que interfiere en la medida de la desigualdad es la etapa del ciclo vital en que se encuentran los hogares. Este factor es especialmente importante en estudios de tendencia cuando, como en el período estudiado, está teniendo lugar la transición demográfica. Debe notarse que dos grupos domésticos de igual tamaño pueden diferir, en el número de perceptores nada más porque uno está más avanzado en el ciclo vital que el otro. Adicionalmente, las necesidades de consumo y por lo tanto el nivel de vida que se puede alcanzar con una determinada cantidad de dinero no sólo depende del tamaño sino también del sexo y de la estructura por edades del hogar. De acuerdo con estas consideraciones podríamos refinar aún más nuestras mediciones calculando el ingreso por adulto equivalente en lugar del ingreso per cápita. No seguimos este procedimiento porque los resultados con uno u otro procedimiento no presentan diferencias significativas.

2 Los resultados de esa investigación proporcionan una visión preliminar de los grupos sociales que conforman los diferentes deciles. Un análisis más profundo sería equivalente a develar la estratificación social mexicana, tema que supera con mucho los estrechos límites del examen de la desigualdad de la distribución del ingreso. Una exploración más detallada no sólo debería incluir variables no consideradas en esta aproximación como es el caso, por ejemplo, de los niveles de instrucción, sino que además debería realizarse tomando en cuenta simultáneamente todas las variables. Sin embargo, no se siguió esta estrategia no sólo por ser un tema subsidiario al propósito central de la investigación, sino también por las restricciones del tamaño de la muestra.

3 Este argumento sería correcto si se cumpliera la condición de que el incremento en la cobertura de la encuesta de 1989 se debiera a una mayor proporción de hogares con altos ingresos que en 1984 y que la mejor representatividad diese como resultado una distribución de hogares más cargada hacia los ingresos altos o, en otros términos, que los nuevos casos tuviesen una distribución con mayor presencia de los sectores sociales hacia la punta de la pirámide. Si esta segunda condición no se cumpliera el porcentaje de los ingresos de las ENIGH con respecto a Cuentas Nacionales puede aun crecer simplemente por la inclusión de más hogares cuya distribución es la misma que en 1984 o por una distribución de los hogares adicionales corrida hacia los valores inferiores. En estos últimos casos el aumento observado no radicaría en la disminución del truncamiento. Lo que se quiere destacar es que no es lógicamente correcto sostener, a partir del acercamiento entre los ingresos de las encuestas y los de Cuentas Nacionales que las ENIGH están representando mejor la distribución de los ingresos según estratos sociales.

4 Si siguiésemos este procedimiento los valores de Gini habrían sido los siguientes para 1996:

Remuneraciones al trabajo Renta empresarial Renta de la propiedad Transferencias:

0.496 0.671 0.740 0.581

Fuentes: cálculos propios a partir de las bases de datos de las Encuestas de Ingresos y Gastos de los Hogares. SPP, 1977, INEGI 1984, 1989, 1992, 1994 y 1996. Por otra parte hay que hacer notar que los coeficientes de Gini de la renta empresarial que alimentan la ecuación de descomposición asumen valores muy elevados; varían entre 0.816 y 0.874 (véase cuadro 5). Ello es consecuencia, en gran medida, del alto porcentaje de hogares que tienen entradas de hasta un salario mínimo (que incluye a los hogares que no tienen ingresos por esta fuente) y de la escasa importancia de los hogares que perciben 10 o más salarios mínimo (véase Cuadro 7).

5 Si bien este tema se puede enunciar con facilidad en los hechos es extremadamente complejo, tanto así que ha sido objeto de una detallada investigación (Rubalcava R.M., 1998).

6 Considérese que en 1994 en México había alrededor de 19 millones de hogares y que según la revista Forbes 15 poseen alrededor de 25 mil quinientos millones de dólares que a una tasa de normal de interés de mercado (10 por ciento) generarían alrededor del 3 por ciento del ingreso registrado por la ENIGH de 1994. Al tomar una muestra de 15 mil el número esperado de hogares Forbes sería de 0.0118.s

Hogares pobres con mujeres trabajadoras y percepciones femeninas

— Rosa María Rubalcava* y Vania Salles**

Introducción

Este texto, que consta de tres partes, se inicia con el delineamiento de ciertas condiciones de pobreza y privación que imperan en los hogares del sector popular de Matamoros (Tamaulipas), situación que se ilustra con base en una investigación¹ y mediante la elaboración de índices de habitabilidad hogareña. Ya que la condición de la vivienda constituye uno de los aspectos relevantes para el acercamiento a los estados de privación y pobreza, decidimos examinar elementos que indican la situación de los hogares en términos infraestructurales para dar una visión general, introductoria y contextual a la última parte del texto, que versa sobre las percepciones femeninas. Con este mismo objetivo se plantean de forma resumida algunas ideas sobre la compulsión al trabajo, utilizando para ello rasgos de la propuesta conceptual de Tepicht (1973). Finalmente examinamos -como parte de los objetivos centrales de la exposición- las percepciones femeninas.

* Doctora en Sociología por el CIESAS-México. Es directora de investigaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO). Ha impartido clases en El Colegio de México y en la FLACSO.

** Doctora en Sociología por la Universidad de París X-Nanterre. Es Profesora-Investigadora de El Colegio de México donde se desempeña como directora de la revista *Estudios Sociológicos*.

Para desarrollar temas referidos a las percepciones femeninas hacemos una breve propuesta conceptual, de la cual se rescatan en el análisis solamente las ideas contrastadas empíricamente. Con base en datos sobre hogares pobres de Matamoros, se relacionan las percepciones de mujeres trabajadoras con las de aquellas ocupadas exclusivamente en actividades domésticas, ambas pertenecientes al mismo hogar.

La exposición presentada en la tercera parte del artículo se centra en algunas percepciones relativas a las capacidades diferenciales de hombres y mujeres para la realización de tareas iguales, y otras relativas a la exigencia de igualdad de salarios cuando ellos y ellas realizan un mismo tipo de trabajo. Además, se captan percepciones sobre las características propias de las mujeres para llevar a cabo ciertas actividades, la doble jornada, y la participación de hijos e hijas en las tareas del hogar. Subyacen al planteamiento de los temas y a los análisis desarrollados ideas derivadas de los estudios feministas y ancladas en la perspectiva analítica del género.

Condiciones de habitabilidad de los hogares

Matamoros es una ciudad heterogénea. Constituye parte de esta heterogeneidad la diferenciación de sus colonias y de las viviendas en ellas establecidas, cuyos contrastes indican la existencia de una aguda polarización económica y social entre sus residentes.

Tanto la ciudad como el conjunto del municipio de Matamoros que la contiene, al igual que otras ciudades y municipios del estado de Tamaulipas, han experimentado a partir de 1980 un crecimiento poblacional acelerado, íntimamente vinculado con el proceso directo de implantación de la industria maquiladora y de otras actividades económicas surgidas en dicho proceso (comercios, servicios) (Sánchez, 1991; Castro, 1991). En algunos estudios que versan específicamente sobre la ciudad de Matamoros encontramos afirmaciones de que sólo “50% de las calles se encuentran pavimentadas”. Esto indica la precariedad existente en gran parte de la urbe. E incluso estas calles pavimentadas, “al carecer de sistema de drenaje pluvial” lo suficientemente extendido, “se encuentran en mal estado de conservación” (varios autores, 1989). Por lo tanto, en la ciudad hay inconvenientes padecidos por el conjunto de la población, aunque sean variables las formas y la intensidad de los mismos, cuyas consecuencias negativas más notorias se concentran en las colonias ocupadas por los asentamientos de naturaleza popular.

El aumento de sus habitantes y la evolución poco favorable de las políticas para la vivienda provocan la multiplicación de viviendas precarias, construidas en asentamientos irregulares y al margen de servicios urbanos básicos tales como agua, drenaje y electricidad.

Parte integrante de un espacio urbano con barrios hermosos, los de naturaleza popular, por sus pésimas condiciones, muestran que las ciudades expresan la desigualdad social, caracterizada por una distribución de los servicios urbanos que aísla de su radio de acción a amplios sectores de la población.

En general, la situación de marginación urbana (entendida aquí como las condiciones que inviabilizan ciertos grados de calidad de vida en las ciudades) está vinculada a una relación desfavorable de los sectores pobres de la población con las fuerzas sociales que administran el sector público, encargado de diseñar, conseguir y canalizar fondos para crear la infraestructura urbana. La industria maquiladora, al no participar del proceso de mejoramiento de las condiciones y de la infraestructura urbana de las ciudades en que se instalan (participación que debería darse en colaboración con los organismos competentes del Estado), provocan un impacto negativo sobre la calidad de vida y la reproducción de las familias de los sectores populares².

La referencia previa a algunos rasgos de la ciudad recalca la existencia de una infraestructura precaria en distintos renglones, y destaca el estado de acceso desigual de la población a los medios indispensables para vivir en los entornos ciudadanos. Cabe ahora describir mínimamente la situación de las colonias populares bajo estudio, para posteriormente referir las condiciones de los hogares en ellas implantados.

Los 405 hogares estudiados en la ciudad de Matamoros³ constituyen espacios de convivencia de 1.903 personas que habitan distintos tipos de vivienda construidas en 95 colonias populares, de las que conforman los núcleos originarios, pues gran parte de estas colonias son creadas en el periodo reciente como lugar de asentamiento de la población trabajadora. Según lo antes mencionado, la década de 1980 fue escenario del surgimiento de por lo menos 182 colonias populares en la ciudad y en las áreas circunvecinas.

Las colonias y sus casas están mal provistas de infraestructura urbana, y llama la atención de quienes las visitan la calidad de las calles, que se inundan en los periodos de lluvia dificultando el acceso, y en los de sequía presentan un aspecto desolador por la presencia de polvo y tierra que se levantan fácilmente en el aire.

Estas colonias se comunican con calles que poseen mejores condiciones tanto para el tráfico de vehículos y de transporte público como para el tránsito de los peatones, lo que agudiza los contrastes entre los barrios pobres y los que no lo son.

En los barrios populares habitan trabajadores y trabajadoras con distintas ocupaciones y oficios, e incluso grupos de desocupados, hecho que otorga a la población un carácter interno sumamente heterogéneo. Otra pauta de distinción es la existencia de diferentes tipos de vivienda, pero como se trata de familias de

escasos recursos, destaca el predominio de casas con grados importantes de precariedad.

Aparte de las calles internas sin pavimentación y carentes de banquetas peatonales, constituyen rasgos notorios de estos barrios populares de la ciudad la ausencia de plazas, monumentos, jardines y árboles, sobresaliendo, además, una exigua presencia de tiendas de comercio de alimentos, de bienes de consumo durable y de teléfonos públicos. Por la falta de terminales para la concentración del transporte público, con algunas variaciones según los barrios, éste literalmente se amontona en las calles más importantes.

Insertos en colonias con estos perfiles se encuentran los hogares del sector popular, que sufren las consecuencias del entorno externo totalmente marginado de los beneficios propios de las zonas urbanas. Tal estado de cosas es agudizado por la situación interna de las viviendas.

Para analizar el ámbito hogareño, es decir, examinar las viviendas desde el punto de vista del ambiente intramuros, utilizaremos el término *habitabilidad* (Salles, 1996), que se refiere a un conjunto amplio de condiciones consideradas como indispensables para garantizar el funcionamiento de la vida familiar dentro de criterios de calidad de vida social y culturalmente establecidos⁴, en términos de comodidad y otros satisfactores. El hogar puede ser conceptualizado desde distintas dimensiones, pero haremos hincapié en dos que consideramos básicas: la primera se remite al espacio, y la segunda alude a las relaciones desarrolladas por las personas que lo constituyen, al tiempo que lo ocupan. Por lo general, las relaciones desarrolladas suelen ser de carácter familiar, y en los espacios hogareños privan relaciones de parentesco. Según los datos de la encuesta realizada en Matamoros, los hogares no familiares representan menos del 1% del total de hogares. A su vez, el espacio puede estar referido a la vivienda y a sus atributos infraestructurales, lo cual permite examinar empíricamente los hogares desde sus niveles de habitabilidad mediante la construcción de índices (Salles, 1996).

Las condiciones de habitabilidad incluyen las de la infraestructura, que fueron captadas mediante la elaboración de un índice construido con base en los servicios que contienen las casas. Dicho índice toma en cuenta la existencia de agua en sus distintas modalidades (entubada al interior de la vivienda; entubada pero exterior a la casa; inexistencia de agua entubada) y de drenaje (conectado con la red pública y no conectado). A partir de ello, los hogares fueron catalogados en tres niveles de habitabilidad: 1. tiene drenaje conectado a la red pública y agua entubada dentro de la vivienda; 2. cuenta con otro tipo de drenaje no conectado a la red pública (letrinas y fosas sépticas) y acceso al agua entubada fuera de la vivienda; 3. drenaje no conectado a la red pública e inexistencia de agua, con acceso por acarreo en llaves colectivas y por entrega a domicilio mediante pipas.

Los resultados arrojados por el índice de habitabilidad hogareña⁵ indican que 50% de los hogares se ubica en el nivel 2 (o sea, malo), sobresaliendo el hecho de que, al carecer de drenaje conectado a la red pública, sólo cuentan con alternativas tipo letrinas y fosas sépticas. Esto se combina con la inexistencia de agua entubada en el terreno en que está fincada la casa, lo cual implica acarrearla para su uso intramuros, ya que la llave es exterior a la vivienda.

A su vez, los hogares que integran el nivel 3 de índice (o sea, pésimo), que abarcan el 11.6% del total, están desprovistos tanto de agua como de drenaje (hay que acarrearla de llaves públicas o abastecerse mediante el surtido de pipas), situaciones que los colocan en una situación de extrema precariedad frente a los requisitos mínimos de infraestructura hogareña.

Solamente el 38.4% de los hogares cuenta con el servicio completo de agua y drenaje. Estas viviendas, comparadas con las características de las demás, son en cierta medida privilegiadas, a pesar de que apenas logran alcanzar niveles mínimos de servicios.

El 61.6% de los hogares (ubicados en los grados malo y pésimo de habitabilidad) se enfrenta de forma aguda al problema de carencia infraestructural, lo cual implica que, para contrarrestar tal estado de cosas, sus habitantes son compelidos a utilizar métodos alternativos al servicio público. La carencia de agua, por ejemplo, es subsanada de diferentes maneras que constituyen opciones ineludibles debido a la impostergable necesidad de acceder a este servicio. Las modalidades adoptadas no están exentas de problemas, pues según entrevistas⁶ a los moradores, hay evidencias de que las pipas, que en frecuentes ocasiones operan al margen de los servicios públicos de potabilización, surten a los hogares con agua contaminada.

De esta manera se entreteje un círculo vicioso, marcado por los efectos perversos de situaciones límites que, al presentarse ligadas entre sí, provocan resultados potenciados, todos ellos incidiendo desfavorablemente sobre los grados de habitabilidad de gran parte de los hogares.

El índice que combina las distintas modalidades de acceso a los servicios se remite desde luego al nivel interno de la vivienda. Este indicador cuantitativo demostró ser un instrumento útil para derivar consideraciones de índole cualitativa, ya que drenajes precarios y falta de acceso al agua potable repercuten sobre la calidad de vida que se logra, incidiendo también sobre varios renglones que estructuran la organización del trabajo doméstico. Por ejemplo, en términos de tiempo y esfuerzo en trabajo, no es lo mismo contar con agua entubada al interior de la casa que tener que acarrearla desde afuera.

Además, los análisis sugieren que este índice puede tener un matiz relacional, pasible de construirse con respecto al ámbito externo al hogar (es decir, el espacio más amplio como la colonia o el barrio) toda vez que la insuficiencia de

los servicios domésticos refleja una insuficiencia colectiva y socialmente padecida por un gran número de moradores de los barrios populares de Matamoros.

Después de las referencias por separado al índice de habitabilidad, proponemos el Cuadro 1, que está organizado mediante un cruce de la tipología que capta las condiciones de agua y drenaje en los hogares con un indicador que señala un doble fenómeno: la debilidad infraestructural de la vivienda por no contar con una pieza separada para cocinar, el cual a su vez redundante en el hacinamiento como una forma especial de precariedad, ya que dormir donde se cocina apunta de manera dramática a una carencia de espacios.

De los hogares que dieron información sobre este ítem tenemos que en 19% de ellos hay personas que sí duermen donde se cocina, lo que, como ya se advirtió, es un indicador de doble alcance. Si observamos la posición de los hogares según el índice, encontramos que aquellos que no disponen de cocina aparte del dormitorio están mayoritariamente localizados en los estratos de mala y pésima habitabilidad en cuanto a calidad de los servicios se refiere.

Esta combinación de carencia en los servicios, aunada al indicador de hacinamiento, otorga a estos hogares características inadecuadas en cuanto a medios y espacios para la organización de la vida doméstica y de las relaciones familiares.

Cuadro 1
Habitabilidad de los hogares según la existencia de agua/drenaje y disponibilidad de cocina

¿Cocina donde duerme?	Regular	Mala	Pésima	Total
SÍ	8	46	22	76 19.1%
NO	145	153	24	322 80.9%
TOTAL	153 38.4%	199 50.0%	46 11.6%	398 100.0%

No respuestas: 7

Fuente: elaboración propia en base a datos recabados en "Proyecto sobre el impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros".

Evidencias más precisas sobre los niveles de hacinamiento, que potencian las cuestiones previamente mencionadas, fueron igualmente captadas en la investigación a partir de lo que denominamos la densidad poblacional de los hogares. Aunque la densidad no se remita al área de los cuartos, pues éstos son tomados como unidades y puestos en relación con el número de personas del hogar, el establecimiento de este parámetro fue de suma utilidad para el análisis⁷, pues se pudo detectar que llegan a 28% los hogares con más de 4 personas por dormitorio⁸.

Aunque investigaciones sobre zonas rurales del país sugieren la existencia de un componente cultural que induce a las familias a adoptar la práctica de dormir en un solo cuarto, compartido por las parejas adultas y sus proles, en los asentamientos populares de zonas urbanas los niveles elevados de hacinamiento tienen relaciones más evidentes con la precariedad de la vivienda que con las prácticas culturales⁹.

La convivencia de personas de género y generaciones diferentes en espacios reducidos impone atributos a la convivencia de los miembros del hogar, que transcurre sin muchas separaciones y con niveles poco elevados de privacidad. Eventos de tal índole, cuando son constitutivos de la vida familiar en viviendas ubicadas en las ciudades y sus alrededores, deben ser interpretados más bien como consecuencias derivadas del estado de carencias y privaciones que del ejercicio de pautas culturales.

Ejemplos de compulsión al trabajo

Es importante tener en cuenta que la organización de los hogares implica arreglos de variada índole entre sus miembros: en las familias del sector popular, cobran gran importancia los de naturaleza económica. Éstos en general se reflejan en la búsqueda de un “ingreso global familiar” (Chayanov) lo más cercano posible al requerido para la reproducción del núcleo. Aunque el ingreso global familiar no se reduzca a la retribución salarial de los miembros de la familia, un aspecto relevante para el tema es la composición del hogar en términos de sus trabajadores, es decir, en términos de los miembros que ejercen actividades salariales fuera del hogar y/o son trabajadores por cuenta propia.

En los hogares populares existe el fenómeno de la compulsión al trabajo provocada por condicionamientos sociales -como por ej. aquellos referidos a la existencia de niveles salariales contenidos frente a procesos inflacionarios crecientes- que obligan a un mayor número de personas a entrar en el mercado laboral. La compulsión al trabajo provoca la emergencia de opciones ineludibles, y se trata de elecciones necesarias, pues de ellas depende la reproducción del núcleo doméstico. Como ejemplo tenemos los grupos familiares que están forzados a enviar hijas e hijos al trabajo en vez de a la escuela, a pesar de que se encuentren en

edad escolar y de que la sociedad requiere para la reproducción de las generaciones que niños, niñas y jóvenes estudien.

Otra evidencia más para ilustrar la compulsión al trabajo en nuestra investigación en base a las respuestas de la mujer trabajadora, está dada por la afirmación de que trabajan por imperativos de orden económico, cuya preponderancia sobre otras maneras de percibir el trabajo apunta hacia los aspectos recién mencionados: las opciones ineludibles y las elecciones necesarias¹⁰. Esto se observa de la siguiente manera: frente a la pregunta ¿cuál es el motivo principal que le induce a trabajar?, un 76.1% de las mujeres afirma que es para ganar dinero. Cuando mediante otra pregunta se indaga sobre la satisfacción frente al trabajo, 46.3% declara que no le gusta el trabajo que hace. Aunque sepamos que la búsqueda de la satisfacción personal es un elemento crucial en las mujeres del sector más acomodado y clasemediero -a pesar de que no se presente aisladamente de los satisfactores de naturaleza económica-, entre las mujeres del sector popular la percepción se vincula preferentemente, mas no de forma exclusiva, con los imperativos de índole económica. Frente a la pregunta ¿si el gasto alcanzara, Ud. trabajaría o no?, el 46% de las 180 mujeres entrevistadas responde que no trabajaría.

Retornando al balance entre miembros del hogar/organización del trabajo, es de interés utilizar la tipología proporcionada por Tepicht (1973) introduciéndole cambios menores, pues sus consideraciones, a pesar de haber sido producidas para contextos diferentes, tienen un grado de generalización que permite su aprovechamiento en el marco de nuestra investigación. A la luz de sus formulaciones se sugiere lo siguiente: existen patrones de reproducción económica de las familias culturalmente sancionados, que se organizan en torno a la fuerza de trabajo central. Este concepto supone que los miembros adultos son quienes se hacen cargo de trabajar para que en términos económicos el núcleo familiar sobreviva. Son ellos quienes garantizan la reproducción de las condiciones materiales de vida. El término *fuerza de trabajo complementaria* se utiliza en referencia a ancianos, niños y jóvenes de temprana edad, quienes viven en el interior de los hogares representando una especie de *stock* (reserva) en su sentido físico, y de disponibilidad en su sentido subjetivo. Por condiciones culturalmente reconocidas, esta reserva no debería trabajar.

Con la investigación encontramos que la fuerza de trabajo complementaria se desempeña como fuerza de trabajo central, es decir, realizando actividades laborales para garantizar la reproducción económica del núcleo doméstico, aunque detectamos un franco predominio de hogares en que sólo trabajan adultos.

La cantidad de hogares de trabajadores que necesitan del trabajo combinado de jóvenes y adultos para reproducirse representa el 16.9%. Son estos últimos, junto con los hogares en que trabajan sólo niños y jóvenes (1.4%), los que ilustran más claramente la compulsión al trabajo¹¹.

En relación con estos aspectos, cabe la hipótesis sobre la existencia de una especie de autoridad familiar que incide en la asignación de actividades y en la determinación de los protagonistas de las mismas. La gestión de los recursos hogareños y su atribución a la compra de un de bien u otro también está filtrada por los mencionados mecanismos. En ocasiones, por remitirse al enfrentamiento de visiones de mundo y a voluntades distintas, su resolución se enmarca en un campo de disputa protagonizado por personas de géneros y generaciones diferentes, que no siempre tienen los mismos intereses.

A su vez, los grados de mayor o menor conflicto, y en general las variaciones en los métodos de ejercicio de autoridad, apuntan hacia estilos de vida familiar organizados en torno a pautas ya sea democráticas o bien derivadas de distintos tipos de autoritarismo, cuyas formas más exacerbadas colindan con métodos de ejercicio de la violencia (fenómeno hoy en día ampliamente documentado con los estudios sobre las mujeres golpeadas y los niños maltratados).

El concepto de percepciones y sus usos en el análisis

Las percepciones son actos cognoscitivos que se forman a partir de un contexto social previamente existente¹², y después de formadas pueden volver a expresarse en él. Esta proposición se remite a la siguiente idea: los contextos previos son formadores de percepciones, y éstas, una vez formadas, son frecuentemente capaces de ejercer influencia sobre el contexto. Pero la formación de percepciones tiene fuentes que, en sentido estricto, no se reducen a las macro-instancias -es decir, a los contextos sociales- y se insertan en el horizonte de las prácticas y vivencias.

Esta formulación de carácter general se ilustra, en el caso particular de nuestra investigación, con las mujeres que comparten el ámbito del trabajo remunerado en Matamoros, el cual conforma un contexto social incidente en la formación de ciertas percepciones. Pero estas mismas mujeres, al no compartir una multiplicidad de prácticas y vivencias que también intervienen en los procesos conformadores de las percepciones, tienen sobre un mismo hecho percepciones diferenciadas. Por ello no se puede hablar de una determinación unívoca de los contextos sobre las percepciones, ya que la forma en que operan las influencias de ellos está matizada por factores no reductibles a las macro-instancias, que provocan, como veremos más adelante, la emergencia de percepciones diferenciadas.

Es relevante destacar algunas connotaciones implicadas en las percepciones, lo cual redundará en la formulación de distintos elementos definitorios: como pensamientos, como conocimientos empíricos, y como interpretaciones de situaciones objetivas. En su primera connotación son útiles para nuestra investigación porque surgen de las ideas más arraigadas (y no necesariamente conscientes) in-

volucradas en la atribución de sentidos particulares a los objetos de la percepción. Como conocimientos empíricos, su valor reposa en que emergen y se transforman por prácticas concretas y vivencias: en el caso bajo estudio, dichas prácticas y vivencias se sitúan en el marco del tipo de trabajo desarrollado por las mujeres, ya sea doméstico o extra-doméstico. En su última acepción se reportan a procesos hermenéuticos (o sea, interpretativos) que están en la base misma de la capacidad humana de expresión y acción.

Para captar las percepciones, utilizamos juegos de dos preguntas combinadas. La primera, que se refiere a una opinión específica, ofreció como opciones de respuesta “sí” o “no”; la segunda dejó libre la justificación de la opción anteriormente elegida, a fin de recabar las percepciones mediante respuestas totalmente abiertas. Por ello consideramos conveniente clasificar las respuestas obtenidas según los temas que nos parecieron idóneos para organizar las razones y motivos esgrimidos por las entrevistadas, procedimiento adoptado para la elaboración de algunos de los cuadros presentados.

En el análisis utilizamos una suerte de sub-muestra compuesta por los hogares en que conviven mujeres trabajadoras con otras que no lo son, formada a partir de los datos de la encuesta ya mencionada, levantada en 405 hogares de Matamoros. La información se recabó en dos de las secciones del cuestionario. La sección de “la mujer que trabaja” se dirigió a sólo una de las trabajadoras que hubiera en el hogar, y como criterio de selección de la informante se fijó preferir una obrera de la maquila. De no haberla, se determinó seleccionar a alguna otra trabajadora de entre 18 y 35 años. De no existir una trabajadora con las características deseadas, se entrevistaría a cualquier trabajadora. Sólo en los hogares en que se hubiera entrevistado a una trabajadora se buscaría reunir información de la sección “mujer que no trabaja”, y de haber varias, se preferiría a aquella de edad más cercana a la de la mujer que trabaja¹³. En 90 de los 405 hogares de la muestra fue posible encontrar los pares de mujeres que nos interesaba estudiar.

En los cuestionarios de la encuesta se incluyeron preguntas pertinentes para captar percepciones, y en el proceso de su aplicación se impusieron criterios tales como por ejemplo buscar que la edad de la mujer no trabajadora en la maquila fuera lo más cercana posible a la edad de la trabajadora. Esto con el objeto de que la existencia de percepciones distintas pudiera atribuirse principalmente al hecho de trabajar/no trabajar, situación siempre mediada por otros atributos como por ejemplo la educación, situación en la familia de pertenencia, y estado civil, entre otros.

Pero con referencia a la sub-muestra, en términos prácticos este criterio sólo pudo aplicarse en parte, pues en 20 de los hogares encontramos mujeres de la misma generación: dos hermanas (7 hogares, 8%); cuñada trabajadora y su hermana (la cónyuge) que no trabaja (6 hogares, 7%). En 7 hogares (8%) aparecieron otras combinaciones. Sin embargo, la mayor parte de los pares de mujeres

presenta diferencia generacional. La combinación más frecuente es la de hija que trabaja y su madre que no trabaja (ya sea cónyuge o jefa de hogar). En este caso estuvieron 42 hogares (47% del total). La segunda combinación en orden de frecuencia se refiere a la madre que trabaja fuera de la casa y su hija que no lo hace (13 hogares, 14% del total).

El hecho de que los hogares con vínculos intergeneracionales sean los más numerosos nos impide atribuir exclusivamente al trabajo extra-doméstico las variabilidades detectadas en las percepciones. No obstante, como lo que nos interesa es ver en qué aspectos hay disenso y consenso femenino dentro del hogar, consideramos que la cuestión intergeneracional debe tomarse como un espacio de creación de disyuntivas, mas no el único.

Conscientes de que el estudio de las percepciones no es reductible a la información captada en encuestas, hemos recurrido a datos recabados a través de entrevistas en profundidad en algunos hogares seleccionados. Pero la información recabada en la encuesta demostró ser crucial, puesto que por su intermedio hemos podido guiar las líneas de profundización a lograrse por medio de las entrevistas por un lado, y por otro sistematizar las recurrencias de los fenómenos referidos a la formación de consenso y disenso¹⁴.

Tablas de contingencia para estudiar percepciones

En el Cuadro 2 aparecen los pares de mujeres entrevistadas en cada hogar según su etapa de vida, lo que permite un acercamiento a las combinaciones generacionales ya mencionadas. Hemos elaborado categorías poco convencionales para especificar las etapas de vida de las mujeres: temprana, pre-madura, madura y tardía (su justificación teórica se encuentra en *Impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*).

Cuadro 2
Número de hogares por etapa de vida de la mujer y condición laboral

No trabajadora

Hogares % Renglón % Columna % Total	Etapa temprana Hasta 30	Etapa pre-madura De 31 a 38	Etapa madura De 39 a 46	Etapa tardía 47 o más	Renglón Total
Trabajadora Edad temprana (hasta 30 años)	18 29.5 52.9 20.0	5 8.2 100 5.6	12 19.7 100 13.3	26 42.6 66.7 28.9	61 67.8
Edad pre-madura (de 31 a 38 años)	9 60.0 26.5 10.0			26 42.6 66.7 28.9	15 16.7
Etapa madura (de 39 a 46 años)	5 45.5 14.7 5.6			6 54.5 15.4 6.7	11 12.2
Etapa tardía (de 47 años o más)	2 66.7 5.9 2.2			1 33.3 2.6 1.1	3 3.3
Columna	34	5	12	39	90
Total	37.8	5.6	13.3	43.3	100

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en *Proyecto sobre el Impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*.

En los 90 hogares en que había al menos una mujer trabajadora y otra que no trabaja, se observa que las trabajadoras se concentran en la etapa temprana de vida (67.8%), mientras que las no trabajadoras presentan una distribución compartida entre la etapa tardía (43.3%) y la etapa temprana (37.8%).

Estos rasgos, que indican la presencia importante de mujeres jóvenes en la categoría “trabajadoras”, apuntan una cuestión generacional, toda vez que hay diferencia en su proporción frente a la de mujeres mayores que trabajan. En el caso de Matamoros cabe destacar que el ambiente fronterizo, en la primera mitad de la década de 1990, presenta una especie de presión socioeconómica para que las mujeres jóvenes se integren a un mercado de trabajo que las privilegia en su demanda. Tal situación está dada por los requisitos que la industria maquiladora impone a la fuerza de trabajo: ser mujer y joven son dos de ellos.

Esto remite entonces la cuestión generacional a un ámbito más amplio que la determina, restando por lo tanto al trabajo un carácter de opción autónoma. Las nuevas generaciones femeninas trabajan porque cada vez es más frecuente que las jóvenes consideren esta opción de manera privilegiada, pero lo hacen también por otras dos razones: sufren una compulsión al trabajo por pertenecer a familias del sector popular en estado de pobreza, y por vivir en un espacio económico dominado por la lógica maquiladora.

Si recordamos que una de las intenciones del estudio es comparar las percepciones de dos mujeres del mismo hogar y la misma generación, la distribución de los pares entrevistados muestra que en casi la mitad de los hogares las dos mujeres están en etapas de vida similares.

La elaboración de este mismo tema desde un ángulo diferente introduce nuevas posibilidades descriptivas, porque las etapas de vida reorganizan el material empírico y permiten análisis más precisos. No obstante, estos hallazgos deben tomarse con cautela, toda vez que los criterios fijados para captar esta suerte de convivencia femenina en el hogar especificaban que la trabajadora a entrevistar fuera de preferencia de la maquila, lo que de por sí funciona como pauta selectiva de mujeres en la etapa temprana de la vida.

Después de la anterior referencia situacional de las mujeres (Cuadro 2), pasamos al examen de datos acotados a los temas ya indicados. El análisis tiene como trasfondo la asociación, en cada tópico, de la percepción de la mujer que trabaja con la de la mujer que no trabaja, ambas del mismo hogar. Esta comparación se hace mediante la utilización de tablas de contingencia, en las cuales las combinaciones “sí-sí” y “no-no” muestran consenso, y las casillas “no-sí” y “sí-no” significan disenso entre ambas mujeres. Además, cabe destacar que los renglones de las tablas que se presentan siempre concentran los datos referidos a las trabajadoras, y las columnas reportan información de las no-trabajadoras (cuando mencionamos datos de tablas no incluidas, por la obligada brevedad del texto, se indican *ad hoc*)

Tareas de hombres y tareas de mujeres

Según los datos organizados en base a la sub-muestra de la encuesta, las respuestas de ambas entrevistadas (trabajadoras y no trabajadoras) a la pregunta sobre si hombres y mujeres pueden realizar tareas iguales, son afirmativas en 67% de los hogares. La categoría “consenso” (o sea, la que abarca las respuestas sí-sí y no-no) concentra el 76% de los hogares. Si nos adentramos en las razones que fundamentan las respuestas anteriores, podemos decir que el 40% de las mujeres que trabajan adujeron razones de equidad entre hombres y mujeres, lo que apunta hacia argumentos de justicia, mientras que estas razones fueron formuladas solamente por el 14% de las mujeres que no trabajan (quienes en un 52% enfatizan razones de capacidad).

En el subgrupo de consenso positivo (ambas respondieron “sí”), estas diferencias se presentan de modo consistente: las que no trabajan enfatizan las razones de capacidad (58%) en comparación con 34% de las que trabajan. Las razones de equidad predominan entre las trabajadoras (44%), frente a apenas 20% entre las que no trabajan (por no alargar esta sección omitimos el cuadro correspondiente).

Estos hallazgos pueden interpretarse desde diferentes ópticas: una que nos parece pertinente se deriva de las prácticas y vivencias de las trabajadoras. Podemos pensar que debido a que trabajan ellas pueden darse cuenta de que son capaces de desarrollar las mismas tareas que los hombres, y por esto aducen razones de equidad, a las cuales subyacen criterios de justicia. Son por lo tanto las que no trabajan quienes no pueden basarse en sus propias prácticas y vivencias como criterio de evaluación, y por ello remiten al campo de la capacidad, tal vez referida a una idea más fija de la división sexual del trabajo: perciben y aceptan la inequidad como inherente a la organización social.

Cuadro 3
¿Hombres y mujeres pueden realizar tareas iguales?

No Trabajadora

Hogares % Renglón % Columna % Total	Igualdad Trabajadora	Capacidad Trabajadora	Trabajo sólo para hombres Trabajadora	Otras razones Trabajadora	Total Renglón Trabajadora
Trabajadora					
Igualdad	6 19.4 54.5 7.8	11 35.5 27.5 14.3	7 22.6 50.0 9.1	7 22.6 58.3 9.0	31 40.3
Capacidad	4 21.1 36.4 5.2	12 63.2 30.0 15.6	1 5.3 7.1 1.3	2 10.5 16.7 2.5	19 24.7
Trabajo sólo de hombres	0 0 0 0	7 70.0 17.5 9.1	2 20.0 14.3 2.6	1 10.0 8.3 1.2	10 13.0
Otras razones	1 5.9 9.0 1.2	10 58.8 25.0 12.9	4 23.5 28.5 5.1	2 11.8 16.7 2.5	17 22.0
Total Columna	11 14.3	40 51.9	14 18.2	12 15.6	77 100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en el proyecto *Impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*.

Al analizar el Cuadro 3, vemos que las no trabajadoras dieron un poco más de peso (18%) a la respuesta “hay trabajos sólo de hombres”, en tanto que sólo el 13% de las trabajadoras alude a esta especialización del trabajo por género, o sea, a la existencia de trabajos sólo para hombres.

Las mismas tendencias del apartado anterior se observan en las respuestas a la pregunta “¿Hay tareas que hacen mejor las mujeres que los hombres?”. Las percepciones femeninas se inclinan en su mayoría (90%) hacia una respuesta afirmativa. En el 79% de los hogares, las dos mujeres muestran consenso positivo en este asunto (por no alargar esta sección omitimos el cuadro correspondiente).

La mayoría de las mujeres, sin importar su estatus laboral, reconoce que sí hay tareas que desarrollan mejor las mujeres, y se refiere a las tareas reproducti-

vas especificadas bajo los rubros cuidado del hogar, atención de los niños y enfermos, etc. El 34.2% de las trabajadoras y el 28.9% de sus contrapartes coincidieron en esta apreciación.

En este mismo conjunto de hogares, hemos observado que el 24% de las entrevistadas que trabajan afirman que algunas características del género femenino¹⁵ influyen para que las mujeres hagan ciertas tareas mejor que los hombres. La mayor paciencia de las mujeres fue una razón que mencionaron principalmente las que no trabajan, según se muestra en el cuadro que sigue:

Cuadro 4
¿Por qué hay tareas que hacen mejor las mujeres?

No trabajadora

Hogares % Renglón % Columna % Total	Hay tareas propias mujeres Trabajadora	Son más pacientes Trabajadora	Otras razones Trabajadora	Otras razones Trabajadora	Total Renglón Trabajadora
Trabajadora					
Hay tareas propias de mujer	13 50.0 59.1 17.1	7 26.9 43.8 9.2	6 23.1 18.2 7.9	7 22.6 58.3 9.0	26 34.2
Son más pacientes	0 0 0 0	3 75.0 18.8 3.9	1 25.0 3.0 1.3	2 10.5 16.7 2.5	4 5.3
Características de mujer	3 16.7 13.6 3.9	3 16.7 18.8 3.9	10 55.5 30.3 13.2	1 10.0 8.3 1.2	18 23.7
Otras razones	6 21.4 27.3 7.9	3 10.7 18.7 3.9	16 57.1 48.5 21.1	2 11.8 16.7 2.5	28 36.8
Total Renglón	22 28.9	16 21.1	33 43.4	12 15.6	76 100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en el proyecto *Impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*.

Si observamos más detenidamente las diferentes razones aducidas, el resultado es que existe una variación muy grande permeada por la cuestión de las prácticas y vivencias, toda vez que hay discrepancias importantes en cuanto a los juicios sobre: (i) “la mayor paciencia de la mujer”, que es la segunda razón entre las no-trabajadoras, indicada por 16 de las mujeres (21.1%), aunque sólo 4 trabajadoras afirman que la paciencia funciona como elemento distintivo (5.1%); y (ii) “características de la mujer”, señalada en segundo término por las que trabajan: 18 mujeres (23.7%) contra 5 (6.6% de las no-trabajadoras).

Las características femeninas (sus “cualidades”) fueron especificadas por las trabajadoras (ya que se trata de preguntas abiertas) según rasgos como dedicación, minuciosidad, y paciencia, siempre con una mezcla de organización, calidad, responsabilidad, y puntualidad en el trabajo. Lo que se entiende por paciencia remite a mayor habilidad y tolerancia para los trabajos rutinarios.

Las “cualidades femeninas” especificadas desde diferentes ópticas se consideran trasfondo indispensable para la realización de las delicadas tareas requeridas en ciertas plantas, como por ejemplo las de ensamblaje de componentes electrónicos. En entrevistas con industriales de la maquiladora y también con cuadros gerenciales, se utilizó este argumento, que se presenta bajo distintos enunciados: “las mujeres tienen manos más delicadas y precisas” (...), “tienen dedos más finos” (...), “son más cuidadosas, esmeradas y disciplinadas”, etc. A estos enunciados se contraponen otros tales como: “los hombres son muy responsables, pero su creatividad los lleva a salirse frecuentemente de las normas” (en el caso de las entrevistas, la alusión a normas remite a aquéllas que organizan el proceso de producción). De hecho, la ventaja más mencionada por los empresarios en favor de emplear a los hombres fue la de su mayor resistencia física, fundamental en trabajos pesados.

Estas ópticas diferentes fueron captadas en entrevistas complementarias realizadas con fines más amplios, que no obstante arrojaron información sobre el trabajo femenino y masculino. De un total de 9 entrevistas con directivos de la Asociación de Maquiladoras, gerentes de plantas afiliadas y miembros de la directiva sindical, obtuvimos las anteriores apreciaciones sobre la preferencia de la industria maquiladora hacia el trabajo femenino.

Igualdad frente al salario

Ante la pregunta sobre si hombres y mujeres deben recibir igual pago si hacen el mismo trabajo, hemos obtenido una percepción casi unánime sin importar la condición laboral de la mujer: el 97% opina afirmativamente (por no alargar esta sección omitimos el cuadro correspondiente).

Cuadro 5
¿Por qué hombres y mujeres deben recibir igual pago ante el mismo trabajo?

No trabajadora

Hogares % Renglón % Columna % Total	Es lo justo	Hacen lo mismo	Otras razones	Renglón Total
Trabajadora	1 16.7 8.3 1.1	4 66.7 5.4 4.5	1 16.7 50.0 1.1	6 6.8
Es lo justo	11 13.9 91.7 12.5	67 84.8 90.5 76.1	1 1.3 50.0 1.1	79 89.8
Hacen lo mismo	0 0 0 0	3 100.0 4.1 3.4	0 0 0 0	3 3.4
Columna Total	12 13.6	74 84.1	2 2.3	88 100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en el proyecto *Impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*.

En el cuadro 5, que muestra las razones que fundamentan esta percepción, observamos que hay una diferencia con respecto a la cuestión de justicia, pues un 6.8% de las que sí trabajan esgrimen como razón “es justo”, frente a 13.6% de las que no trabajan. No obstante, cabe recalcar que la justificación más importante para la igualdad de salarios se manifiesta en la respuesta “sí, porque hacen lo mismo”, que no obstante referir a las habilidades tiene también un matiz de justicia. Se presenta con una importancia similar en ambos grupos: 89.8% de las Trabajadoras, y 84.1% de las que no trabajan.

Aunque sea conocido el hecho de que por tareas iguales las mujeres suelen ganar menos que los hombres, hay toda una línea de reivindicaciones feministas que plantea la igualdad de salarios como un requisito indispensable para matizar las asimetrías de género. Podemos plantear, en términos de hipótesis, que esta suerte de bandera de lucha -aunque no haya logrado en términos objetivos que se supere la situación de la desigualdad del salario-puede constituir un elemento

subyacente en la formación de las percepciones tanto de las mujeres que trabajan como de las no trabajadoras.

Percepciones sobre la doble jornada

A la pregunta sobre si las mujeres deben hacer el trabajo de la casa, esperaríamos que por lo menos las mujeres que trabajan respondieran “no”. Sin embargo, observamos (cuadro 6) que las que dicen que “sí” son la mayoría (el 61.5%), al igual que entre las que no trabajan (67.0%).

Cuadro 6
¿El trabajo de la casa lo deben hacer mujeres?

No trabajadora

Hogares %renglón % columna %total	Sí	No	Renglón Total
Trabajadora			
Sí	43 76.8 70.5 47.3	13 23.2 43.3 14.3	56 61.5
No	18 51.4 29.5 19.8	17 48.6 56.7 18.7	35 38.5
Columna Total	61 67.0	30 33.0	91 100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en el *Proyecto sobre el impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*.

Si analizamos la diagonal principal del cuadro anterior, vemos que hay consenso positivo (el trabajo de la casa es de mujeres) en casi la mitad de los hogares (47.3%), y sólo hay consenso negativo (el trabajo del hogar no es sólo de mujeres) en cerca de uno de cada cinco hogares. En los demás hogares, las dos opiniones son divergentes (14.3% + 19.8%).

La investigación especializada sobre el trabajo femenino ha destacado que en las últimas dos décadas las mujeres mexicanas ampliaron inmensamente las actividades laborales extra-hogar, integrándose de manera contundente al mercado de trabajo. Sin embargo, las investigaciones de esta índole también destacan que el hecho de tener un trabajo extra-doméstico no siempre trae como consecuencia la disminución de las cargas de trabajo en el hogar.

Como las percepciones captadas indican que las *mismas* mujeres perciben que el trabajo de la casa debe ser desarrollado por ellas, podemos tener como hipótesis que muchas de las reivindicaciones y banderas feministas aún encuentran ciertas dificultades para homogeneizar lo que piensan, y también lo que hacen, sectores importantes de las mujeres.

El Cuadro 7 explora este mismo tema desde la óptica del involucramiento o no de la prole en las tareas domésticas.

Cuadro 7
¿Hijos e hijas deben ayudar por igual en las tareas del hogar?

No trabajadora

Hogares % renglón % columna % total	Sí	No	Renglón Total
Trabajadora			
Si	73 90.1 92.4 81.1	8 9.9 72.7 8.9	81 90.0
No	6 66.7 7.6 6.7	3 33.3 27.3 3.3	9 10.0
Columna Total	79 87.8	11 12.2	90 100.0

Fuente: Elaboración propia en base a datos recabados en el *Proyecto sobre el impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*.

El consenso positivo (ambas mujeres opinan que “sí”) es bastante mayor que en las respuestas del cuadro anterior, ya que abarca el 81.1% de los hogares. Se observa igualmente que son muy pocos los hogares (3.3%) en que las dos mujeres creen que los hijos e hijas no deben ayudar en las tareas hogareñas.

Una constatación importante referida a los dos últimos cuadros, es que hay mayor acuerdo en torno a la participación de los hijos en las tareas domésticas que en la percepción de que el trabajo del hogar sea sólo de responsabilidad femenina. En el Cuadro 7, a su vez, se aprecia que sólo en tres hogares las percepciones femeninas tienden hacia la no-necesidad de la ayuda de la prole en los quehaceres de la casa. Tales resultados matizan un poco las hipótesis anteriores.

Conclusiones

A partir de las referencias, aunque breves, a las colonias, que constituyen el entorno de ubicación de los hogares populares, se advierte que éstos están mal provistos de infraestructura citadina, con calles internas sin pavimentación, ausencia de plazas, redes públicas de comunicación y servicios urbanos en general. Todo ello denota grados elevados de marginación, que repercuten en la calidad de vida que se logra colectivamente. Pero lo grave de tales circunstancias es que forman un contexto sumamente desfavorable para los hogares que ahí se encuentran.

Para el acercamiento a la dimensión *hogar*, y con el objetivo de analizarlos en base a sus características internas, se utilizó el índice de habitabilidad, que refleja algunas condiciones de las viviendas consideradas indispensables para garantizar el funcionamiento de la vida hogareña. Según dicho índice, el 61.6% de los hogares (ubicados en los grados malo y pésimo de habitabilidad) se enfrenta de forma aguda al problema de carencia infraestructural. Ello implica que, para contrarrestar tal estado de cosas, sus habitantes son compelidos a utilizar métodos alternativos al servicio público. La precariedad de la vivienda está igualmente indicada por la existencia de niveles elevados de hacinamiento.

Los resultados de la investigación, que presenta algunos contenidos posibles de lo que se denomina la precariedad de la vivienda popular, ilustran en un contexto específico lo que sostienen análisis más globales sobre el tema. El estudio permite también concluir que existe un conjunto de procesos que inciden combinadamente en la calidad de vida de los pobladores de los barrios populares, rebajándola. Estos procesos conforman una especie de círculo vicioso, en el que la presencia combinada de situaciones límite provoca resultados potenciados, todos ellos incidiendo desfavorablemente sobre los grados de habitabilidad de gran parte de los hogares. Cabe destacar que algunos indicadores utilizados para compo-

ner las tipologías sobre la pobreza están constituidos por las condiciones precarias de la vivienda. Por lo tanto, las familias que habitan con las características mencionadas comparten la situación de pobres en sus variadas modalidades.

Finalmente, cabe insistir en que la calidad de vida insatisfactoria al interior de los hogares está determinada por los bajos ingresos logrados por la familia o por la insuficiencia del ingreso global familiar requerido para la reproducción adecuada del grupo doméstico. Además de ser en parte producto de la precariedad en la cual se encuentran los barrios populares, los hogares con bajos niveles de habitabilidad funcionan como elemento de agudización de la situación de los espacios en que se ubican, es decir, los barrios. Todo ello, al estar potenciado por el deterioro ambiental de los locales de trabajo y del contexto ciudadano más amplio (fenómeno apenas aludido en el presente texto), hace que las influencias negativas sobre la cotidianeidad de la vida hogareña encuentren sus fuentes de reproducción en diferentes dimensiones estructurantes de la sociedad.

Como ciertos atributos necesarios para el bienestar no pueden ser producidos de manera individual o familiar (entre ellos ya mencionamos la calidad de las calles, servicios y transportes; la preservación ambiental; etc.), el acceso a ellos dependerá de cambiar los rasgos imperantes en la comunidad en que se vive, lo que involucra evidentemente ámbitos de acción, decisión y ejecución macro-social y políticamente programados.

Con relación a la última parte del texto, hemos visto a lo largo del análisis que hay múltiples factores con incidencia combinada en la conformación de una percepción. Estos pueden ser de naturaleza totalmente subjetiva, o bien organizarse con más apego a criterios objetivos, como por ejemplo la capacidad económica y la habilidad. En algunas facetas de las percepciones sobre el trabajo de mujeres y hombres influye la cuestión generacional. En otras, la participación laboral.

Se pudo constatar que las prácticas y las vivencias intervienen en la formación de las percepciones, toda vez que las mujeres trabajadoras desmitifican ciertos conceptos mantenidos como importantes por las que no trabajan. Tal es el caso de los fundamentos que apuntan la igualdad de géneros frente al trabajo: las mujeres que trabajan adujeron razones de igualdad inter-genérica (lo que apunta hacia argumentos de justicia), mientras que estas razones fueron formuladas en menor medida por las mujeres que no trabajan, quienes enfatizan sobre todo razones de capacidad.

Evidentemente, estas variaciones se aprecian en función de las prácticas distintas de las trabajadoras, quienes, debido a que trabajan, se percatan de que son capaces de desarrollar las mismas tareas que los hombres y por esto se centran en razones de igualdad. Son las mujeres que se dedican a las tareas domésticas las que, al no poder basarse en su propia práctica como criterio de juicio, refieren la

cuestión al campo de la capacidad. Sus percepciones, más centradas en la rigidez de la división sexual del trabajo, toman con más facilidad a la desigualdad como inherente a la organización social, y por lo mismo casi inalterable.

Finalmente, las percepciones sobre el apoyo masculino y de hijas e hijos a los quehaceres del hogar, al ser paradójicamente bastante similares, evocan la imposibilidad de atribuir a las solas prácticas laborales el papel de transformadoras de las percepciones. La cuestión entonces se remitiría a procesos más amplios, unos de índole ideológica, otros de naturaleza cultural, que por cierto son los que sostienen las desigualdades de género.

Bibliografía

- Alvarado, Arturo; Fernando Cortés, Rosa Ma. Rubalcava y Vania Salles 1995 “Proyecto sobre el impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros” (México: CES, El Colegio de México) Ed. mimeo.
- Castro, José Luis 1991 “Impactos sociales de la maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros” (Fundación Ford y El Colegio de México) Ed. mimeografiada.
- Chayanov, Alexander V. 1974 *La organización de la unidad campesina* (Buenos Aires: Nueva Visión) Colección Teoría e Investigación en Ciencias Sociales.
- CONAPO 1988 *Estadísticas Demográficas de Tamaulipas* (México: CONAPO).
- Romero, A. y Calvario M. 1989 *Mitos y realidades* (Matamoros) ed. Mimeo.
- Rubalcava, Rosa María 1998 *Necesidades, recursos y posibilidades: el ingreso de los hogares mexicanos en el periodo 1984-1994* (México: tesis de Doctorado, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social).
- Rubalcava, Rosa María y Fernando Cortés 1994 “Desocupados precoces: ¿otra cara de la maquila?”, en *Estudios Sociológicos* (México: El Colegio de México) XI N° 33 Septiembre-Diciembre
- Salles, Vania 1996 “Hogares de Frontera”, en *Nueva Antropología Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 15, N° 49, marzo.
- Salles, Vania 1999 “El trabajo y el no-trabajo un ejercicio teórico-analítico desde la sociología de la cultura” en De la Garza (compilador) *Los retos teóricos de los estudios del trabajo hacia el siglo XXI* (Buenos Aires: CLACSO).
- Sánchez, Roberto 1990 “Contaminación industrial de la frontera norte: algunas consideraciones para la década de los noventa”, en *Estudios Sociológicos* (México: El Colegio de México) Vol. VIII, N° 23, mayo- agosto.
- Sánchez, Vicente 1991 *Impactos sociales de la maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros* (Fundación Ford y El Colegio de México: Ed. mimeografiada).
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial 1990 *Matamoros en cifras* (Tamaulipas) mimeo.
- Tepich, Jerzy 1973 *Marxisme et agriculture: le paysan polonais* (París: Ed. Colin).
- Thompson, John B. 1993 *Ideología y cultura moderna. Teoría y crítica social en la era de la comunicación de masa* (México: Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilco).
- Varios autores 1989 *Monografía: Matamoros 1990* (Tamaulipas: Mimeo).

Notas

1 Dicha investigación, titulada *Proyecto sobre el impacto social de la industria maquiladora en tres regiones de México: el caso de Matamoros*, fue realizada por Arturo Alvarado, Fernando Cortés (coordinador), Rosa María Rubalcava y Vania Salles, en el marco de El Colegio de México (CES). Fue financiada por la Fundación Ford y se llevó a cabo en 1995. Damos el reconocimiento al sociólogo Benjamín Nieto por el apoyo con el trabajo de síntesis y edición de los cuadros.

2 Además, desde un punto de vista del conjunto de la ciudad, cabe indicar someramente los métodos puestos en práctica para la producción industrial fronteriza, que cubren una gama variada de sustancias tóxicas (ácidos, sustancias alcalinas, metales pesados, resinas, plásticos, pinturas, tintes y lacas). Muchos de los procesos industriales llevados a cabo por las maquiladoras se hacen “sin las condiciones de seguridad adecuadas en el interior de la planta y en la etapa de su desecho final” (Sánchez, 1990:155). Los riesgos de contaminación del Río Bravo fueron previstos desde hace varios años.

3 Para las características de la muestra véase Alvarado, Cortés, Rubalcava y Salles (1995).

4 Aunque el concepto de habitabilidad abarca elementos que van más allá de los infraestructurales y puede tener connotaciones no-materiales, para los fines del análisis usamos apenas dimensiones fácilmente operacionalizables y adecuadas a los datos recabados en el trabajo de campo. Para otros detalles sobre las reducciones del marco teórico con el fin de construir empíricamente los índices, véase Salles (1996).

5 Por cuestiones de brevedad se omite el cuadro.

6 Los datos recabados en la encuesta a los 405 hogares de la muestra fueron complementados con entrevistas en profundidad, que no analizamos en este artículo.

7 Fueron incluidos en la elaboración del índice 401 hogares. Está organizado según número de personas/número de dormitorios (totales), y se refiere a los siguientes niveles: a) hasta 1 persona; b) más de 2 y hasta 4; c) más de 4 personas.

8 Para un análisis detallado de la distribución de hogares en los diferentes estratos véase el Proyecto, donde se destacan también algunas características demográficas de la familia.

9 La convivencia de las parejas y sus proles, aunque permita igualmente ser referida a formas de hacinamiento y de precariedad de la vivienda entre los campesinos, al estar intervenida por la costumbre local puede tener un matiz analítico distinto.

10 Estas percepciones frente al trabajo por parte de las mujeres fueron captadas mediante el examen de los 180 cuestionarios aplicados a hogares en los que, además de una mujer trabajadora, había otra que se desempeñaba solamente en tareas domésticas. Por tratarse de una zona de maquila, gran parte de las mujeres trabajadoras son jóvenes. Para un análisis detallado de estos cuestionarios véase el tercer apartado de este texto.

11 Para los cuadros que originaron estas evidencias véase el ya mencionado Informe del Proyecto Matamoros.

12 Para la definición del contexto social utilizamos las formulaciones de Thompson (1993) examinadas en Salles (1999).

13 Es importante tener presente que la situación laboral de las dos mujeres es la que tenían al momento de la entrevista. Por la brevedad de este texto, no consideramos sus respectivas historias laborales.

14 En este artículo sólo explotamos la información recabada a través de la encuesta.

15 Como se trata de preguntas abiertas, entre las respuestas que se citaron están: más manejable, más puntual, menos problemática, etc.

PARTE III

Políticas sociales y gobiernos locales

*¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales?
El caso del gobierno autónomo de la
ciudad de Buenos Aires**

◀ Laura Golbert**

Introducción

En 1996 Buenos Aires se convierte en una ciudad autónoma. Y lo hace en un momento de profundo cambio social. La Argentina de hoy no es la misma que aquella de los '50 cuando el rasgo sobresaliente del país era el de una fuerte movilidad social. Un mundo donde los hijos de los inmigrantes no encontraban vallas para el ascenso social. Buenos Aires presentaba, quizás más que ninguna otra ciudad del país, una estructura de oportunidades que permitía concretar este anhelo de movilidad social. Una ciudad diferente de otras latinoamericanas desde su estética hasta su estructura social.

En las postrimerías del siglo aún se mantiene vigente el recuerdo de haber sido la ciudad de la integración y del ascenso social. Sin embargo, Buenos Aires no pudo escapar del proceso socioeconómico que, desde mediados de los '70, viene cambiando la fisonomía del país y cuyos indicadores más dramáticos son el au-

* Ponencia presentada en el Seminario "Pobreza y Políticas Sociales" realizado en Ciudad de México (28-29 de octubre de 1999) por el Grupo de Pobreza de CLACSO y FLACSO. La autora agradece la colaboración de Damián Tabarovsky y Daniel Vega en la elaboración de la información aquí presentada.

** Licenciada en Sociología. Coordinadora del Programa de atención a niños y adolescentes en riesgo del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Investigadora del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES-Argentina). Coordinadora del Curso de Políticas Sociales en el Instituto de Altos Estudios de la Universidad Nacional de San Martín. Ganadora del concurso de proyectos de investigación realizado por CLACSO-ASDI/SAREC sobre "pobreza, desigualdad y desintegración social" (1999).

mento de la pobreza urbana y una alta tasa de desempleo. Proceso que impacta no sólo en sus habitantes sino que incluso incide en el espacio urbano. En efecto, las diferencias sociales han impuesto una marca espacial. El sur y el norte de la ciudad muestran dos realidades diferentes. Pero las diferencias sociales no sólo dividen a la ciudad en dos, sino que se extienden a lo largo y a lo ancho de la ciudad. Mientras sus habitantes más pobres deben vivir en hoteles, pensiones, o adoptar la estrategia de tomar casas abandonadas, los más pudientes eligen vivir en barrios cerrados. Una ciudad en la que avanza la violencia y en la que sus habitantes cada vez más buscan seguridad a través de rejas o guardias privados.

Pero también una ciudad que está provista de una oferta considerable de servicios públicos de calidad y cuyos indicadores socioeconómicos (como mortalidad infantil, tasa de desempleo, niveles de pobreza) presentan un mejor comportamiento que en el resto del país. Una ciudad que, por el alto nivel de ingresos de muchos de sus habitantes, tiene una capacidad de recaudación impositiva muy alta.

En este escenario, Buenos Aires adquiere autonomía política. Por primera vez desde su creación puede elegir su propio gobierno con independencia del gobierno nacional. Para algunos políticos, conseguir la autonomía era una condición necesaria a fin de solucionar los problemas de la ciudad. Pero ¿es suficiente lograr la autonomía para gobernar la ciudad? ¿Haber logrado la autonomía coloca a la ciudad en mejores condiciones para enfrentar los nuevos problemas sociales? Si es así, ¿qué intervenciones se piensan para atenuar las marcadas diferencias sociales que llevan progresivamente a separar cada vez más a los barrios pobres de los ricos, a poner vallas materiales entre uno y otros? ¿Cuán innovadoras son las políticas sociales en función de la nueva problemática social que hoy enfrenta la sociedad?

Además de la orientación de los programas y su adecuación a la nueva problemática social, tanto el proceso de toma de decisiones como el diseño e implementación de políticas sociales inciden en los resultados alcanzados. Si en la elección de los responsables de los programas se privilegian los “saberes técnicos” sobre las relaciones partidarias; si se asegura una partida presupuestaria y se diseñan líneas de intervención acordes con la magnitud de las problemáticas sociales; si se insiste sobre la transparencia de la gestión y el monitoreo y evaluación de los programas, se obtendrán mejores resultados que si se sigue considerando a las políticas sociales con los criterios tradicionales.

El análisis de estas cuestiones forma parte de este estudio. Previamente se describen la situación socioeconómica de la ciudad y las principales cuestiones sociales que ésta enfrenta hoy.

La situación socioeconómica de la ciudad

La economía

La estructura económica de la ciudad se ha modificado en los últimos quince años: entre 1983 y 1998 la participación en el PBI local de la industria manufacturera cayó en un 16%, mientras que la actividad financiera y de servicios aumentó en un 23%. Actualmente más de un 80% de la actividad económica se concentra en el sector terciario: finanzas y seguros, servicios profesionales a empresas y particulares, comercio, restaurantes y hoteles. El sector industrial y las construcciones completan el resto de la actividad económica. Dentro de la industria manufacturera ha crecido la importancia relativa de actividades intensivas en mano de obra calificada (editoriales, imprentas, instrumental de alta precisión) y han decrecido las que requieren de trabajadores menos calificados (textiles, curtiembre)

La población

De acuerdo con el último Censo Nacional (1991), a comienzos de los '90 vivían en Buenos Aires casi tres millones de habitantes: alrededor del 9% de la población total del país. Su participación en el total nacional ha venido declinando en las últimas décadas: era de casi 13% en 1970 y del 10,5% diez años más tarde. Mientras la ciudad ha mantenido su población casi estable desde 1947, el conurbano ha pasado de 1.741.338 a 7.969.324 personas. Las proyecciones al año 2000 muestran la persistencia de esa tendencia decreciente como consecuencia de las bajas tasas de crecimiento, tanto vegetativo como migratorio.

Por estas razones, la ciudad de Buenos Aires presenta una pirámide poblacional relativamente envejecida. La población de 65 y más años alcanzaba en 1991 al 16,3% del total, y la proyección para el año 2000 es que esta cifra va a ser superior al 17%. Estos valores son notoriamente superiores a los correspondientes al total del país: en 1995, considerando el total del país, las personas de 65 años y más eran el 8% de la población. La población porteña menor de 15 años, en cambio, no alcanzaba, de acuerdo con el Censo de 1991, al 20% del total, tendiendo a declinar en los años siguientes; mientras que para el total del territorio nacional la participación de este segmento de edad era superior al 30% en 1991. La mediana edad de la población porteña se aproxima a los cuarenta años, mientras que la del conjunto del país es menor a treinta.

La composición por sexo es otra característica en que la población de Buenos Aires difiere del resto del país. En 1991 el índice de masculinidad era de 82,9, mientras que tomando al conjunto del país la proporción era de 96,3 varones por cada 100 mujeres¹. La relación entre hombres y mujeres en la ciudad tiende a disminuir con el envejecimiento de la población, puesto que es sabido que la sobremortalidad masculina se acentúa en las edades avanzadas.

Buenos Aires fue receptora en el pasado de importantes flujos migratorios, tanto internos como de origen internacional. Aunque este ritmo se fue atenuando sensiblemente, sus efectos son todavía perceptibles si se considera la composición de la población según su origen. El porcentaje de migrantes internos (argentinos nativos no nacidos en el lugar de residencia) era algo superior al del registro nacional en 1991, última fecha censal. En cuanto a los extranjeros, los provenientes de países no limítrofes se aproximaban al 7% de la población, mientras que los de países limeros representaban una proporción menor, cercana al 4%. Hoy día el 23% de los habitantes de la ciudad no son porteños de nacimiento.

La cobertura escolar para los niños entre 5 y 14 años es prácticamente de un cien por cien. En este punto no se diferencia con la del resto del país. Es en los ciclos siguientes cuando comienzan a observarse diferencias: la tasa neta de escolarización media² era en 1991 de 82%, y la del total del país era de 59%. Para ese mismo año, la tasa de deserción del nivel primario³ en la ciudad de Buenos Aires era de 6,32%, mientras que en el total del país ascendía a 19,15%. En la ciudad de Buenos Aires sólo el 0,7% de la población mayor de 10 años es analfabeta. Este porcentaje contrasta notablemente con el de provincias como el Chaco, e incluso otras más ricas, como es el caso de Córdoba. En la primera el analfabetismo de ese grupo etáreo es de 11,31%, en Córdoba del 3,18%, y para todo el país es de 3,68% (Lumi, 1997, p. 11).

En cuanto a la oferta del sistema de salud, también se notan diferencias con respecto al resto del país. Mientras que para cada 100 habitantes del país existen 0,431 camas y en la provincia de Buenos Aires este porcentaje es aún más bajo (0,361), en Buenos Aires es de 0,761⁴. El 64.1% de la población goza de los beneficios de la Seguridad Social, mientras que en el resto del país la cobertura baja al 55,0% (SIEMPRO/INDEC, 1999). Prácticamente toda la población de la ciudad tiene acceso a la red pública de agua.

Hay menos porcentaje de hogares con NBI que en el resto del país. El censo de 1991 registra un 7,6% -alrededor de 230.000 personas- para la ciudad y un 16,5% para el total del país. Estimaciones posteriores realizadas por la Encuesta Permanente de Hogares señalan que a partir de 1995 hubo una mejora: en 1997 sólo el 4,5% de la población porteña se encontraba en esta condición.

Respecto de la pobreza según el ingreso, el porcentaje de población que estaba por debajo de la línea de pobreza alcanzó su valor más elevado hacia 1990, con el 20%, y comenzó a decrecer, considerando el período 1991/1997, hasta el 5,9% (INDEC, 1997).

Las nuevas cuestiones sociales

Pese a que la ciudad no tiene los problemas de pobreza que acusan otras zonas del país, en los últimos años se ha producido una serie de cambios, acorde con las circunstancias que atraviesa la economía argentina. Aumento del desempleo, cambios en la estructura de las familias, mayor segmentación socio-espacial e incremento en la tasa de delincuencia, son indicadores clave de este proceso.

Cambios en el mercado de trabajo

En la última década la tasa de desempleo subió a niveles desconocidos en la historia argentina. En 1995 casi el 20% de la población económicamente activa estaba desempleada. En la ciudad de Buenos Aires, la tasa de desempleo nunca alcanzó este valor: en ese año ascendió al 14,3%.

De todos modos, los indicadores laborales muestran una inquietante realidad:

1. La desocupación se está convirtiendo en un problema estructural, como lo revela el incremento de la población que permanece desocupada por más de un año. Así, si en 1989 era de 1,0%, esta cifra alcanza al 10,7% en 1998 (INDEC, 1997).
2. Crece el empleo informal en el total de los asalariados. Así, mientras que en 1991 el empleo informal alcanzaba al 33% de los trabajadores, seis años más tarde los trabajadores en esta situación representaban el 40%. Por otra parte, en 1997 alrededor del 27% de los trabajadores tenía un empleo precario.
3. El desempleo afectó fundamentalmente a los más jóvenes⁵ y a los sectores de más bajos ingresos (ver Cuadro 1). La tasa de desocupación también creció entre los jefes de hogares. Entre 1991 sólo el 2,7% de los jefes de familia estaban desocupados, y en 1997 el 7,5% de los jefes no tenían empleo (INDEC, 1997).

Cuadro 1
Ciudad de Buenos Aires
Tasa de desocupación:
población total según quintiles de ingreso per cápita familiar

Años	1989	1995	1998
Total	5.2	14.3	9.5
Primer quintil	15.3	34.5	18.5
Segundo quintil	6.5	21.3	19.8
Tercer quintil	2.9	13.9	5.0
Cuarto quintil	4.6	9.0	3.0
Quinto quintil	1.7	2.0	2.7

Fuente: SIEMPRO, 1998: p. 56.

Cambios en las familias

A comienzos de la década de los '60, en la ciudad de Buenos Aires sólo el 8.6% de los hogares tenía jefatura femenina; en 1991 esta cifra ascendía al 31,6%, y en 1998 alcanzaba el 34,2%. La participación de las mujeres a cargo de hogares es superior a la del resto del país. En números absolutos, la ciudad de Buenos Aires tiene hoy 388.557 hogares (que reúnen a 607.960 adultos y 121.938 menores de 18 años), en los cuales las mujeres asumen la mayor responsabilidad por el cuidado y el mantenimiento del hogar y de la familia.

¿Cuáles son las características sociodemográficas centrales de estos hogares con jefatura femenina?

- la tasa de actividad de las mujeres jefas de hogar es de 46,1, y la tasa de desocupación es de 14,0 (en comparación con el 50,8 y el 8,1 respectivamente de los varones jefes de hogar);
- el 25% de las mujeres jefas de hogar tiene entre 25 y 44 años;
- el 10% de las mujeres jefas de hogar tiene primaria incompleta, y el 35% secundaria incompleta (en comparación con el 4,3% y el 33,3% respectivamente de los varones jefes de hogar);
- el 20% de las mujeres jefas de hogar tiene un ingreso per capita familiar ubicado entre el decil 1 y el decil 4 de la distribución (en comparación con el 15,5 de los varones jefes de hogar);

- el 25,4% de hogares con jefatura femenina es monoparental con hijos/as a cargo (en comparación con el 2,3% de los hogares con jefatura masculina en esa misma condición), lo cual en números absolutos significa casi 100.000 hogares y alrededor de 255.000 personas.

Segmentación socio-espacial

Una de las manifestaciones de la creciente heterogeneidad social de la población es la acentuación de las diferencias entre los distintos barrios de la ciudad. Este proceso comienza con la llegada masiva de los inmigrantes a comienzos de este siglo. Es en ese momento cuando los sectores de mayor poder adquisitivo deciden “emigrar” para el norte. “Las antiguas casonas del centro, especialmente las de la zona sur fueron abandonadas por sus propietarios que trasladaron su residencia permanente a las nuevas áreas de clase alta que se edificaron en el barrio Norte y en las antiguas zonas aledañas de quintas (Palermo, Belgrano, Flores)” (Yujnoksky, 1983, p. 452).

El sur quedó para los pobres y los recién llegados. Pero la ciudad no estaba preparada para recibir a sus nuevos habitantes: no había suficientes viviendas ni tampoco la intención política de construir viviendas accesibles para los sectores de menores recursos. El conventillo⁶ se convierte así en la respuesta a la demanda de vivienda de este sector social. “Las condiciones de vivienda eran sumamente precarias, no sólo por la antigüedad de la edificación y carencia de servicios públicos y equipamiento interno de las unidades, sino también por las condiciones de hacinamiento y promiscuidad. A fin de siglo cerca de 20% de la población vivía en conventillos” (Yujnoksky, 1983, p. 453).

Entre 1935 y 1960 los migrantes del interior son los que apresuran el proceso de formación del Gran Buenos Aires. Se ocuparon tierras, algunas de manera ilegal, que se caracterizaron por ser bajas y estar alejadas de las avenidas. Estos pobladores encontraban rápidamente ocupación en las nuevas fábricas, con salarios lo suficientemente altos como para adquirir artículos de confort aunque su casa era extremadamente precaria.

Es a comienzos de los años ‘50 cuando las villas miseria⁷ comienzan a aparecer en la ciudad. En la década siguiente los migrantes y los sectores más carenciados comienzan a instalarse en hoteles y pensiones. Si bien se supone que ésta era una situación transitoria, mucha gente vive en esas condiciones por años.

En los años ‘70, la última dictadura militar (1976/1983) puso en marcha un plan de radicación de villas de emergencia con relativo éxito: poco a poco, sus habitantes, que fueron expulsados por la fuerza, retornaron a la villa. En el censo de 1980 se registran alrededor de 35.000 habitantes, cifra que prácticamente se duplica quince años más tarde: en 1995 ya hay más de 64.000 personas vivien-

do en las villas de la ciudad, de acuerdo con datos de la Comisión Municipal de la Vivienda (PNUD/Senado de la Nación, 1999).

La creación de “country clubs” en el norte de la ciudad, que tiene su auge en los ‘80, profundiza las diferencias entre el norte y sur. Los country clubs, que se fueron convirtiendo en lugar permanente de residencia de los sectores de mayores ingresos, se sitúan alrededor de la capital, en un radio que alcanza 40 kms. de distancia y siempre cercano a vías rápidas de ascenso al centro. Torres destaca el gran cuidado de sus espacios internos -viviendas individuales, jardines y espacios comunes de recreación y deporte- y la fuerte vigilancia establecida en los accesos (Torres, s/f: p. 37).

Mientras tanto, en el centro de la ciudad aumentaba el número de casas tomadas. Se trata de usurpación de viviendas abandonadas por distintos motivos: dueños ausentes, juicios sucesorios, edificios en construcción paralizados, propiedad fiscal no utilizada. Si bien su cuantificación es extremadamente dificultosa, no se discute que su número ha ido en aumento (Torres, s/f: p.40).

Conventillos, villas miseria, hoteles-pensión, casas tomadas, la mayor parte ubicados en la zona sur de la ciudad, muestran los déficits habitacionales que todavía hoy tiene la ciudad. Algunos cálculos estiman que más del 10% de la población carece de una vivienda digna (Lourés Seone, 1997: p. 227). De acuerdo con la información elaborada por la Comisión Municipal de la Vivienda, son alrededor de 200.000 las personas que habitan este tipo de vivienda⁸.

La novedad de esta última década es el crecimiento de los barrios cerrados. Custodiados por guardias privados, se caracterizan porque en ellos existe una serie de instituciones como escuelas, iglesias, etc., que permiten que sus habitantes puedan desarrollar sus actividades cotidianas -aunque no necesariamente las laborales- sin necesidad de salir del barrio. Estos nuevos emprendimientos inmobiliarios en la periferia de la ciudad fueron posibles por el crecimiento de las autopistas, que unen muy rápidamente a dichos barrios con la ciudad. De ahí que sea posible residir en ellos, de manera tal que la ciudad se convierte en un lugar al cual se va sólo para trabajar, lo cual supone una transformación territorial importante. Por una parte, ello podría significar una pérdida de recursos para la ciudad, ya que los habitantes de mayor poder adquisitivo se mudan a la provincia. Por otra, distintos autores han señalado las consecuencias negativas -tanto para los sectores de mayor poder adquisitivo como para los de menores recursos- de vivir en barrios socialmente homogéneos.

Es en este contexto que los barrios donde residen los sectores más carenciados se vuelven aún más pobres en recursos. Así, se verán afectados desde el sistema de transporte, los servicios de salud y los establecimientos de enseñanza, hasta los lugares de entretenimiento a los que asisten los pobres. Diferencias que, como se señala seguidamente, se ven reflejadas en distintos indicadores sociales.

En efecto, en el cordón sur, donde vive el 67,1% de los porteños, el porcentaje de población con NBI es del 17,5%, mientras que en el cordón central sólo el 6,7% se encuentra en esta situación, y en el cordón norte el 4,3%. Si bien los excluidos de la escolaridad básica son proporcionalmente pocos, ellos se encuentran en los sectores más carenciados. Los índices más altos de repitencia, deserción y fracaso escolar se concentran en los distritos escolares correspondientes a los barrios de Villa Lugano, Soldati, Pompeya, la Boca y Mataderos⁹.

Los indicadores educativos, así como los de salud, también muestran diferencias notables entre los distintos barrios de la ciudad. La ciudad de Buenos Aires registra la tasa más baja de mortalidad infantil (11,8 por mil en 1998) del país (Gobierno de la Ciudad, 1998, p. 61). Sin embargo, las diferencias entre los barrios son notables, oscilando entre el 6,5 por mil en la zona norte, lindante con Vicente López, hasta el 18 por mil en barrios vecinos al Riachuelo.

Cuadro 2

Los tres cordones de la Ciudad de Buenos Aires: algunos indicadores comparados

	Total de la ciudad	Cordón norte	Cordón centro	Cordón sur
Población total (1)	100% (3.037.000)	25% (759.250)	56% (1.700.720)	19% (577.030)
Población de hasta 18 años (2)	100% (698.400)	25% (171.400)	54% (377.000)	21% (150.000)
% de población con NBI (3)	7,4%	4,3%	6,7%	17,4%
Población hasta 18 años que habita en hogares con NBI (2)	100% (63.700)	13% (8.200)	40% (25.500)	47% (30.000)
Tasa de desescolarización de 6 a 12 años (3)	1,07%	0,9%	0,95%	1,7%
Tasa de desescolarización de 13 a 17 años (3)	12,8%	10,3%	11,0%	21,4%
Repitencia promedio en el nivel primario (4)	2,3%	1,8%	2,0%	3,8%
Repitencia promedio en el nivel secundario (4)	8,5%	7,1%	8,5%	10,7%
Población con educación primaria incompleta (5)	7,5%	5,1%	7,1%	11,5%
Tasa de mortalidad infantil (5)	12,5 ‰	6,1 ‰	11,2 ‰	19,7 ‰
Participación en el total de muertes porSIDA(5)	100%	19,0%	40,0%	41,0%

Fuente: PNUD/Senado de la Nación, 1998.

El incremento de la delincuencia

Buenos Aires fue, hasta hace unos años, una ciudad relativamente segura. Hoy no sólo aumentó el número de delitos, sino que se observan cambios en el tipo y en los protagonistas de estos hechos de violencia. En efecto, tanto la opinión pública como algunos especialistas coinciden en que en los últimos años ha habido un cambio cuantitativo y cualitativo de las manifestaciones de violencia urbana en la Argentina, y particularmente en la ciudad de Buenos Aires. Los medios difunden la imagen de una sociedad asolada por asaltos que terminan en muerte, adolescentes que delinquen armados, disminución de la edad de inicio en el crimen, e inexplicable y gratuito uso de la violencia.

A las viejas prácticas del delito utilizadas por el crimen organizado, con códigos de comportamiento y de acción estables y previsibles, parecen sumarse estas nuevas acciones delictivas cuya comprensión es indisociable de la de otros hechos que caracterizan a la sociedad argentina de las últimas décadas: el aumento del desempleo y otras formas de deterioro laboral, la creciente desigualdad y segregación socio-espacial, el empobrecimiento de sectores tradicionalmente estables, y las dificultades crecientes de movilidad social, entre otros. En este sentido, se puede considerar a la violencia urbana como el eslabón más débil de un proceso de desintegración social, de una temporalidad y extensión que la incluye pero la excede.

Si bien aún son pocas las investigaciones destinadas a estudiar el tema en profundidad, los datos existentes parecen confirmar este diagnóstico. Además del incremento en el número de delitos, que en su mayor parte se explica por el aumento en los delitos contra la propiedad¹⁰, en base a la información elaborada por el Ministerio de Justicia de la Nación se sabe que creció la participación de los menores en las causas judiciales, que cerca del 80% de los detenidos lo eran por primera vez, y que muchos de los actos delictivos van acompañados de un mayor uso de la violencia (homicidios en ocasión de robo) (Ministerio de Justicia de la Nación, 1999).

La gestión radical

Cuando De la Rúa¹¹ se hace cargo del gobierno, los problemas para poner en marcha políticas sociales eran muchos: contratos para la provisión de insumos, comidas y otros excesivamente onerosos, un edificio en mal estado, una estructura burocrática pesada, carencia total de un sistema informático, etc. A estos problemas debe sumarse la deuda contraída por las anteriores administraciones que, si bien comprometía al conjunto de la gestión, incidía particularmente en el área de las políticas sociales. En este campo, discontinuar determinados programas a fin de reducir gastos resulta más fácil que en otras áreas, en las que predominan contratos de cumplimiento más exigible legalmente.

La relación con el gobierno nacional también era un interrogante abierto, sobre todo cuando De la Rúa, a poco de asumir la jefatura del gobierno de la ciudad, se postula como candidato a presidente para la siguiente elección nacional¹².

En efecto, si bien durante toda la campaña electoral había dicho que no competiría en las elecciones nacionales, a pocos días de realizados los comicios ya comienza a proyectarse como candidato. Mas aún, la conformación de una alianza con otro sector político, el FREPASO, mejoró las chances de la oposición en la contienda presidencial. Como resultado, De la Rúa no es sólo el candidato que gana las elecciones en la ciudad, resultado esperable dadas las simpatías que despertaba entre los electores porteños, sino que inmediatamente se erige como competencia en el plano nacional del candidato del partido gobernante.

¿Cuánto perjudicó esta decisión a la gestión de gobierno? ¿Afectó sus relaciones con el gobierno nacional, teniendo en cuenta que el presidente de la Nación, Carlos Menem, se erigía en ese momento como un contendiente político? ¿Cuánto incidió en su gestión como Jefe de la Ciudad? No es nuestro propósito analizar el conjunto de la gestión radical, sino sólo lo que atañe al campo de las políticas sociales. Pero sí queremos destacar un hecho. La decisión de De la Rúa de ser candidato a la presidencia llevó a que en muchas cuestiones privilegiara esta condición más que la de jefe de gobierno de la ciudad.

Un ejemplo de este condicionamiento fue la decisión de no tocar la “planta” del personal. Desde el punto de vista de la eficiencia, esta determinación no era aconsejable. Se trataba de una estructura envejecida y poco calificada que respondía políticamente más a la dirigencia sindical que al partido gobernante. Pero removerla podía llevar a una confrontación con un sindicato de peso, como es el municipal, con resultados imprevisibles para el gobierno. De la Rúa decidió evitar el conflicto. La estrategia que utilizó fue mantener las cosas como estaban, y convocar a personal de su confianza como coordinadores y asesores, duplicando, en muchos casos, los cargos de mayor responsabilidad administrativa. Es decir, estableció lo que en la jerga de los funcionarios del gobierno de la ciudad se llamó un *bypass*, sistema que en los hechos resulta dispendioso y suma ineficiencias.

El presupuesto de la Ciudad

Cuando De la Rúa asume, la Argentina estaba pasando por un período de recesión económica. Por otra parte, los gobiernos anteriores habían dejado una deuda sustancial. Sin embargo, pese a la recesión, los años posteriores al tequilazo (1995) fueron, para la ciudad, de relativa prosperidad. Esta prosperidad, más el mejoramiento de la administración fiscal y la eliminación de algunas exenciones de ingresos brutos, elevaron los recursos de la ciudad y permitieron cerrar el año '98 con un fuerte ahorro corriente.

Cuadro 3

Administración Gobierno Ciudad de Buenos Aires
(millones de pesos constantes de 1999)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Ingreso	1.825,8	2.330,7	2.806,7	2.824,7	2.642,2	2.634,2	2.779,6	3.148,7	3.259,1
Total Gasto	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4
Resultado	-33,7	-458,6	-118,1	8,6	-8,5	-229,0	-87,9	262,4	11,6

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

La estrategia elegida desde el '96 hasta junio del '98 fue la de contención del gasto, porque no se tenía certeza de cuál iba a ser el resultado fiscal. Recién en el último año se observó un aumento en el gasto público. En efecto, los \$3.247,4 millones presupuestados para el año 1999 implican un crecimiento con respecto a 1998 del 12,5% y del 74,6% comparados con 1991. A pesar de este aumento, la administración radical arroja un superávit de \$11,6 millones para 1999. Este superávit, sumado al del año 1998, hizo olvidar la deuda de 839,3 millones de pesos en moneda constante de 1999 con la que se encontró el gobernador cuando asumió su mandato.

Si bien el conjunto de los sectores sociales aumentó su participación en los gastos del gobierno -particularmente Salud, Educación y Cultura-, la Secretaría de Promoción Social no se benefició demasiado con este aumento del gasto. Aún cuando en el último año aumentaron los recursos destinados a la Secretaría -la Legislatura aprueba 11 millones de pesos extra para la Secretaría de Promoción Social-, su participación en el conjunto del gasto se mantiene a partir de 1993 entre 2,9 y 3,1%.

Cuadro 4
Gastos del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
Asignación por Finalidad y Función
(en millones de pesos constantes de 1999)

Finalidad / Función	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	P.1999
Gobierno	333,8	403,5	439,9	459,2	406,2	392,4	404,9	449,1	521,1
Sector Legislativo	101,8	93,6	116,2	124,4	119,6	117,0	84,0	49,9	54,4
Sector Judicial	11,9	10,3	14,0	16,1	14,7	13,8	13,9	14,3	49,5
Sector Ejecutivo	151,7	151,1	154,9	169,6	197,3	164,3	130,7	162,2	185,6
Aut. De Control Imposit.	60,5	62,0	62,9	72,0	63,8	72,9	175,3	222,4	231,6
Otros	8,0	86,6	91,9	77,1	10,9	24,3	1,1	0,2	0,0
Servicios sociales	1.193,2	2.005,9	2.192,1	2.036,3	1.734,8	1.838,0	1.815,6	1.927,9	2.075,3
Salud	528,4	851,5	1.042,5	1.076,3	782,6	809,3	807,9	848,2	895,8
Promoción Social	71,2	122,6	92,0	87,5	75,6	81,6	87,7	86,5	94,7
Seguridad Social	130,6	265,4	158,8	—	1,9	1,6	1,9	0,0	0,0
Educación	418,2	704,2	795,7	779,6	750,9	806,4	802,4	831,7	886,4
Cultura	17,2	27,0	81,7	71,6	90,2	37,5	103,1	108,8	140,3
Vivienda	27,6	35,1	21,4	21,3	24,2	78,7	11,7	12,4	20,1
Otros	—	—	—	—	9,4	22,7	0,9	40,2	38,0
Servicios económicos	296,7	322,5	274,4	243,0	432,6	498,0	525,2	410,9	519,9
Energía	49,5	83,8	40,7	51,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Transporte	225,3	199,3	184,1	155,0	154,5	145,9	61,2	65,7	99,6
Servicios Urbanos	21,6	39,3	44,8	32,6	264,4	337,9	357,1	289,8	345,2
Otros	0,4	0,1	4,7	4,0	13,7	14,1	106,8	55,3	75,1
Intereses	35,8	57,4	18,5	77,7	77,2	134,9	121,9	98,6	131,1
Total de gastos	1.859,6	2.789,3	2.924,9	2.816,2	2.650,8	2.863,2	2.867,6	2.886,4	3.247,4

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

La Secretaría de Promoción Social

Los orígenes de la actual Secretaría de Promoción Social se remontan al año 1919, pero es recién en la década de los '90 cuando termina de conformarse tal como está ahora.

La estructura institucional

La Secretaría de Promoción Social se divide en dos Subsecretarías: la de Gestión de la Acción Social, y la de Promoción y Desarrollo Comunitario. De la primera dependen las Direcciones de Asistencia Social a Mayores, Atención a la Tercera Edad, Asistencia Comunitaria, y Asistencia a la Familia y el Menor. La segunda incluye las direcciones de Juventud, Deportes, Políticas Sociales y Mujer. De cada una de estas Direcciones generales dependen a su vez una serie de direcciones y departamentos. Vale la pena destacar que las Direcciones Generales son "cargos políticos", mientras que el resto del personal es de planta de la Secretaría¹³.

Las dos Subdirecciones no tienen el mismo peso. La primera agrupa a 20 de los 34 programas existentes, y participa de más del 65% del gasto. Además, como consecuencia de ser la Subsecretaría de Gestión de la Acción Social la más antigua -embrión de lo que hoy es la Secretaría-, de ella depende el único organismo que elabora información estadística sobre la marcha de los programas: el Departamento de Programación y Control. Por otra parte, los programas que se ejecutan en las distintas direcciones difieren no sólo en su orientación sino también en su envergadura, medida por el presupuesto que manejan, la cantidad de población que cubren, y el tipo de programas que implementan. Así, por ejemplo, mientras que la Dirección que atiende a la población de tercera edad posee la mayor parte de los recursos por tener a su cargo geriátricos que implican internación y atención diaria, hay otras direcciones que fundamentalmente se dedican a poner en marcha distintos talleres de capacitación.

La Secretaría trabaja con los Centros de Gestión y Participación, instituciones que surgen durante la gestión del radical Facundo Suárez Lastra (1986/89), cuando comienza el camino hacia la descentralización de la gestión municipal. Estos Centros sustituyen a los viejos Consejos Vecinales.

Los recursos humanos

La Secretaría de Promoción Social absorbe sólo el 3% del total del personal del Gobierno de la Ciudad, mientras que Educación recluta al 53%, y Salud al 29%.

El 59% del personal tiene más de 40 años; el 13% está incluido en la franja etárea de 21 a 30 años; y el 28% se halla comprendido entre los 31 y 40 años. Esta estructura de edades envejecida es similar a la del conjunto del personal del gobierno de la ciudad. En cuanto al nivel de calificación, el 50% del personal de planta de la Secretaría tiene hasta primario completo, y sólo un 15% alcanzó estudios universitarios. Dichos niveles no son muy diferentes a los del total del personal del gobierno de la ciudad, exceptuando los empleados de Salud y Educación, cuyas calificaciones son, lógicamente, más altas.

El presupuesto

La Secretaría maneja alrededor del 3% de los recursos del Gobierno de la Ciudad. Estos 100 millones de pesos, como se dijo más arriba, no son distribuidos de manera equitativa entre las distintas subsecretarías ni entre las distintas direcciones generales.

Cuadro 5

Total de Gastos de la Secretaría de Promoción Social
En pesos y en porcentaje sobre el total

Programas	Gasto	%
01 Activ. Centrales Secretaría de Promoción social	2.448.550	2,36
02 Actividades comunes a subprogramas	6.367.460	6,13
03 Actividades comunes a subprogramas 05/08	665.240	0,64
16 Gestión de la acción social	67.951.250	65,37
17 Promoción y desarrollo comunitario	22.271.920	21,43
92 Parque de la Ciudad de Buenos Aires	4.237.100	4,08
Total	103.941.520	100,0

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

Total de Gastos de Gestión de la Acción Social
En pesos y en porcentaje sobre el total

Direcciones generales	Gasto	%
1 Asistencia comunitaria	21.795.110	32,07
2 Asistencia a la familia y el menor	17.262.340	25,40
3 Asistencia social a mayores	27.806.030	40,92
4 Atención a la tercera edad	1.087.770	1,60
Total	67.951.250	100,0

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

Total de Gastos de Promoción y Desarrollo Comunitario
En pesos y en porcentaje sobre el total

Direcciones generales	Gasto	%
5 Políticas sociales	3.665.840	16,46
6 Inserción y participación de la mujer	3.321.380	14,91
7 Participación y promoción social de la juventud	864.210	3,88
8 Promoción de actividades físicas, deportivas y recreativas	14.420.490	64,75
Total	22.271.920	100,0

Fuente: Gobierno de la Ciudad, 1999.

La orientación de las políticas sociales

La elección del primer Secretario de Promoción Social recayó en una persona no afiliada al partido gobernante. Esta actitud no es usual en un partido como la UCR, que en general se mueve con espíritu de cuerpo. Sin embargo, la decisión de poner un extrapartidario a cargo de la Secretaría no sorprendió a aquellos que conocían la independencia del Jefe de Gobierno en la elección de sus colaboradores, transgrediendo con la tradición partidaria. En el caso particular de la Secretaría, De la Rúa intentaba también cortar lo que consideraba una nociva asociación entre partidos y política social.

Dos fueron los ejes que orientaron la política del primer Secretario de Promoción Social. Su propuesta más sustantiva fue el cambio en la orientación de los programas: abandonar las viejas prácticas asistencialistas para poner en marcha otro tipo de acciones, destinadas a combatir la exclusión social y a promover la construcción de una ciudadanía social.

El concepto de exclusión social es un concepto que, si bien altamente difundido, tiene distintas acepciones. Incluso es posible que su utilización pueda ser compartida por tanta gente precisamente porque se mantiene abierto, sin una definición rigurosa, apuntando a dimensiones y direcciones diferentes. Por lo tanto, cuando se usa debiera especificarse cuál es el sentido que le estamos otorgando. En este caso, la propuesta se basaba en cinco ejes de trabajo que fueron justificados de la siguiente forma (PNUD/Senado de la Nación, 1999).

1. La *promoción, difusión y defensa de los derechos de ciudadanía* demuestra el compromiso con el mandato expresado en la Constitución Nacional y en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Se destacan en este sentido las acciones a favor de los derechos de los mayores, la infancia y la juventud, y la igualdad de oportunidades de género.

2. La tarea en favor de la *inclusión social* de los grupos y de las personas vulnerables y excluidas. El derecho al trabajo es el fundamento de la inserción

individual y la base de la cohesión social; a la reincorporación de las personas a ese mundo es hacia donde se dirige la acción.

3. La *prevención y asistencia* de los sectores vulnerables: la satisfacción de necesidades básicas es un objetivo primordial y urgente para mejorar la calidad de vida de amplios sectores de la población.

4. La producción de mecanismos de *integración social* de las personas con necesidades especiales y de todas las poblaciones particularmente afectadas por la segregación en cualquiera y en cada una de sus formas, a través de una sostenida tarea en la remoción de prejuicios y barreras que la provocan.

5. El *fomento a la solidaridad y a la participación* de los ciudadanos y de las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de promover una ciudadanía participativa y comprometida con el desarrollo social.

¿Era posible cumplir con estos objetivos? ¿Se contaba con los recursos y las capacidades institucionales necesarias para poder llevar a cabo estos cambios?

Veamos cuál era la situación. La nueva administración recibía un organismo devastado, con recursos humanos poco calificados, un presupuesto reducido y un enorme déficit en la gestión de los programas. En los primeros momentos -como se dijo más arriba- el gobierno adoptó una actitud extremadamente cautelosa en el manejo del gasto. Esta situación perjudicó especialmente a la Secretaría que tenía menos poder relativo. El no reconocer la importancia de la Secretaría de Promoción Social puede deberse a distintas razones. Por una parte, por la falta de un diagnóstico adecuado acerca de la situación social de la población que lleva a no reconocer el papel que podía desempeñar la Secretaría. Por otra parte, el propio Secretario de Promoción Social tenía poca incidencia en el gabinete: no formaba parte del partido gobernante, no tenía una relación estrecha con el Jefe de Gobierno, que podía haber sido otro de los caminos para afianzar la posición de la Secretaría en el gabinete, ni era un hombre de reconocida trayectoria en el campo de las políticas sociales. La consecuencia de esta situación se reflejó en el presupuesto. Si bien en el año 1997 se otorgaron más recursos al área de Promoción Social, al año siguiente, pese que aumenta el gasto en el conjunto de los servicios sociales, los recursos destinados a la Secretaría se reducen (-1.4).

A ello se sumaban problemas de orden institucional de la propia Secretaría: la relativa autonomía de las distintas direcciones generales en la decisión de los programas a implementar y la baja articulación de los programas eran otras de las dificultades con que se enfrentaba el Secretario para la puesta en marcha de su propuesta. La elección de los directores generales no fue una decisión exclusiva del Secretario: en las designaciones intervinieron tanto el partido como el Jefe de Gobierno.

Esta falta de control sobre las direcciones se hace evidente cuando intenta, sin mayor éxito, introducir su estrategia de “control de calidad de la gestión” pa-

ra de esta manera mejorar las prestaciones. Esta propuesta, con la que se buscaba mejorar el funcionamiento de la Secretaría, significaba tener ingerencia sobre la tarea de los directores, ya que suponía un control sistemático sobre la marcha de los programas. Fueron estas dificultades con los responsables de las distintas direcciones las que llevaron a diseñar algunos programas que dependían directamente del Secretario a fin de garantizar que funcionasen de la manera y con la orientación que él quería darle a su gestión.

Además le faltó tiempo: su gestión duró alrededor de 18 meses. Su salida se produce cuando es nombrado en una nueva secretaría -Producción, Comercio y Empleo-, cargo que cuadraba más con su perfil profesional y que le permitía obtener réditos políticos para De la Rúa entre los pequeños y medianos empresarios en un momento en que éste, como Jefe de Gobierno, ya estaba en campaña para lograr la Presidencia de la Nación.

Su sucesor, una mujer, se diferenciaba del anterior Secretario en que provenía de las filas del partido gobernante, pero al igual que su predecesor no tenía experiencia en el campo de las políticas sociales. El cambio entre las dos administraciones no significó un cambio en la orientación de las políticas, pero muy rápidamente se observaron diferencias en la gestión.

La principal fue la proyección de las políticas sociales en el ámbito municipal. La concepción tradicional “municipalista” consiste en mantener las cosas como están, de manera de no incentivar los reclamos ni aumentar el gasto. La nueva Secretaria adoptó una actitud diferente. Con el objetivo de acentuar la presencia en la ciudad del organismo a su cargo, impulsó la creación de nuevos programas y les dio mayor visibilidad. Contrariamente a las prácticas habituales, una vez que estos programas estaban en la calle, entonces empezaba la pelea por el presupuesto. Son varias las razones -que se detallan seguidamente, sin que el orden de su enunciación implique un orden jerárquico- que permiten a la Secretaria sostener este comportamiento.

En primer lugar, su cercanía con De la Rúa. El Jefe de Gobierno comenzó a tener más y más confianza en ella, incorporándola a su entorno más cercano. En este sentido, vale la pena destacar la decisión de mudar su despacho de la Secretaría de Promoción Social al edificio del Gobierno de la Ciudad. De esta manera se aseguraba una mayor cercanía al Jefe de Gobierno, a costa de perder relación con el quehacer cotidiano de la Secretaría. Esta “mudanza” recibió la aprobación de los directores de las distintas áreas: tener “un despacho en el Palacio” fue visualizado como un símbolo de poder que jerarquizaba no sólo a la persona, sino también a la Secretaría.

En segundo lugar, el hecho de que su gestión se desarrolle en un momento en que el presupuesto de la Ciudad es superavitario le permitió tener un margen de acción más amplio.

En tercer lugar, la Secretaría adoptó una actitud distinta en su relación con otros actores como la Legislatura de la Ciudad y los empresarios privados. Partiendo del supuesto de que su función principal es la de conseguir más presupuesto, acudió a la Legislatura y a las empresas. En ambos casos tuvo éxito. Logró que la Legislatura le otorgara un aumento de cerca de 11 millones de pesos para el año 1999. Por su parte, los empresarios hicieron donaciones de cierta importancia para distintos programas sociales.

En cuarto lugar, la cercanía de las elecciones nacionales. Sin duda, mostrar cómo el Gobierno de la Ciudad se ocupaba de los más necesitados, marcando las diferencias con la gestión del partido gobernante de signo político contrario, es una buena propaganda electoral. Sobre todo cuando la única experiencia de gestión que De la Rúa podía exhibir era la del Gobierno de la Ciudad.

Qué se hizo: los programas

En estos años de gestión se ejecutaron más de 30 programas pertenecientes a la órbita del gobierno de la ciudad: no se implementan programas nacionales ni tampoco existen programas financiados por organismos internacionales¹⁴. Las únicas excepciones las constituyen los programas Trabajar y Servicios Comunitarios, que son del Ministerio de Trabajo. Quedan fuera del área de la Secretaría los temas de empleo y seguridad. En el año 1998 se crea la Secretaría de Industria, Comercio, Trabajo y Empleo, que además de implementar programas de empleo y de capacitación promueve también los microemprendimientos. En el caso de la seguridad, a partir de los Centros de Gestión y Participación, y bajo el ámbito de la Secretaría de Gobierno, se crearon consejos barriales de prevención del delito y la violencia.

Un análisis de las acciones realizadas muestra que coexisten programas de distintas orientaciones: algunos de corte netamente clientelar, con otros estructurados a partir de la promoción ciudadana. Los nuevos programas están, en general, orientados en el sentido de esta última propuesta. Es el caso del conjunto de las acciones implementadas desde la Dirección General de Políticas Sociales, que se crea con esta gestión, y cuyo eje explícito es la promoción de la ciudadanía a partir de un abordaje integral de la problemática social. Con esta misma idea se expandió la red de Defensorías para los Niños, que se enmarca en los lineamientos de la Convención Internacional de los Derechos del Niño, y se amplió la ayuda a la mujer golpeada. En diciembre de 1998 la Legislatura porteña aprobó la Ley de Protección a la Infancia y Adolescencia, basada en los principios de la Convención de los Derechos del Niño.

Vale la pena destacar también la preocupación por asistir a grupos cuya vulnerabilidad se incrementó en los últimos años. Así, se pusieron en marcha programas focalizados en mujeres jefas de hogares, destinados tanto a su capacitación

como al otorgamiento de créditos blandos para la compra de vivienda. Otro programa en esta dirección es el Sin Techo, para las personas mayores de ambos sexos que pernoctan en la vía pública. Se amplió también el radio de acción del trabajo con discapacitados, incorporando programas de rehabilitación y actividades recreativas. Para las personas mayores se pusieron en marcha el programa Proteger (cuyo objetivo es garantizar el ejercicio de los derechos de los adultos mayores que se encuentren en riesgo y/o situación de maltrato en todo el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires) y el de la Atención Domiciliaria para la Tercera Edad, que brinda ayuda a los ancianos para su higiene, medicación, arreglo personal y cuidado de la casa. Se conformó un circuito de atención de chicos de la calle articulando las acciones de 25 pequeños hogares, con los del Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes (CAINA), que brinda comida y atención médica básica, con la creación del primer Hogar integral para menores abandonados y de un servicio de búsqueda de hermanos.

A mediados de 1999 se puso en marcha “Buenos Aires Presente”. Este programa se propone dar respuesta inmediata a personas y familias en situación de riesgo. Se trabaja con unidades móviles que recorren la ciudad durante las 24 horas, y a las que se puede acceder telefónicamente de manera gratuita. Las personas que recurren a este programa son derivadas a servicios especializados de la Secretaría de Promoción Social.

Pero si bien la orientación que el primer Secretario intentó imprimir a la Secretaría era compartida por los Directores Generales, ello no impidió la continuidad de programas asistenciales y clientelísticos. En este sentido, el programa de Grupos Comunitarios resulta paradigmático. Fue creado en 1987 con el objetivo de “brindar apoyo material y técnico a grupos sociales comunitarios sin fines de lucro que desarrollan actividades en respuesta a necesidades de la comunidad de la cual forman parte, evitando una actitud de dependencia por parte de los grupos, así como una actividad paternalista por parte del programa”.

Si bien la intención primera era contar con estos grupos que surgían de la comunidad para hacer más ágil la ayuda, poco a poco dicho objetivo se fue perdiendo. Los grupos que fueron surgiendo respondían, más que a demandas de presuntos beneficiarios, al interés de distintos grupos políticos. Sin embargo, la eliminación de este programa no resulta sencilla. Por una parte, porque está a cargo de comedores comunitarios. Por otra, porque está amparado por distintos partidos políticos. “Emergen como Grupos a partir de una aproximación con alguna liderazgo política. Son punteros del barrio que responden a tal o cual diputado. Se arman así estas clientelas espantosas”¹⁵. Los legisladores de distintas adscripciones políticas no están dispuestos a terminar con este programa. Hoy se está intentando introducir criterios más “técnicos” para la evaluación de estos grupos comunitarios. Pero lo cierto es que en los últimos años el programa ha seguido creciendo y es el más caro de la Secretaría -se reparten 10 millones de dólares por

año entre los 200 grupos comunitarios existentes- si descontamos el gasto de los geriátricos para la tercera edad.

Además de orientaciones diferentes, los programas presentan una gran heterogeneidad en cuanto a sus alcances, su importancia (algunos tienen como objetivo la participación en algún taller, mientras que otros intentan cubrir carencias básicas de niños, jóvenes y adultos), y su cobertura.

Ante tanta variedad de programas, cabe preguntarse cuáles fueron los criterios utilizados para mantener algunos y/o poner en marcha otros. ¿Se tuvieron en cuenta las nuevas problemáticas sociales para ello? ¿Cuáles fueron los mecanismos utilizados para la toma de decisiones? A fin de contestar éstas y otras preguntas, recurrimos a las entrevistas realizadas con los funcionarios -Subsecretarios y Directores Generales- de la Secretaría de Promoción Social.

Qué se dijo: el discurso de los funcionarios

Todos los entrevistados coincidieron en que “el estado de abandono de la Secretaría” al asumir la actual administración constituyó un fuerte condicionamiento para la nueva gestión.

Los entrevistados señalaron la baja inversión en programas sociales, con el consiguiente perjuicio para los beneficiarios de los programas. Describen el período que va de 1984 a 1989 (cuando la Intendencia de Buenos Aires estaba en manos de la Unión Cívica Radical) como un ciclo en el que se sentaron ciertas bases para encarar diversos planes sociales, incipientes y a veces incompletas, pero que en lugar de ser continuadas y completadas a partir de 1989, fueron generalmente abandonadas.

Más aún: no se critica a la gestión justicialista una mala utilización de los recursos existentes, sino directamente por la supresión de partidas presupuestarias, que llevó a varias Direcciones y Programas a un estado de parálisis. Uno de los puntos críticos del balance inicial es la carencia de infraestructura: problemas edilicios, servicios deteriorados, falta de sistemas informáticos y personal insuficiente, son los problemas más mencionados.

Además de la ausencia de decisión política y su prolongación en la falta de presupuesto y el deterioro de la infraestructura, se encontraron con una enorme “desorganización”, “anarquía administrativa” o “caos organizativo”, que se expresaba en la superposición de programas sociales, la baja calidad de servicio, y el desorden que esa situación provocaba.

En este escenario de ausencia de líneas programáticas, el discurso de los nuevos funcionarios se estructura ante todo como un discurso del orden del “hacer”. Se “hace” y se reflexiona al mismo tiempo.

Pese a las críticas a esta modalidad de gestión, la nueva administración no pudo superar muchos de sus errores. Dos fueron las razones que lo impidieron. Por una parte, la ya mencionada lógica del día al día. Llevados por el discurso del hacer, no se planificó, no se elaboraron diagnósticos previos, no se hizo ningún tipo de planificación. Primaron la “intuición política” y la capacidad de acción en el momento.

Por otro lado, las modalidades de la toma de decisiones también conspiraron contra el ordenamiento de los programas. Las decisiones sobre qué hacer y qué tipo de acciones impulsar son tomadas en su mayoría desde las direcciones generales. Hay sugerencias o incluso propuestas desde la Secretaría, pero en su gran mayoría éstas provienen del staff de la Dirección General. Las reuniones de gabinete, en las cuales participa semanalmente el Secretario/a con todos los directores, tienen más el sentido de informar sobre lo que se está haciendo, que de consultar o decidir sobre las acciones a tomar. La Legislatura no tiene injerencia en la determinación de los programas: su principal función es aprobar el presupuesto y proponer algunas leyes, pero raramente es consultada para la puesta en marcha de programas específicos.

Tanto el hecho de que las Direcciones Generales sean el ámbito privilegiado de toma de decisiones, como la modalidad de las reuniones de gabinete, atentan contra la posibilidad de realizar acciones coordinadas y consensuadas previamente. Paradójicamente, la mayor parte de los entrevistados considera que uno de los grandes ejes de la política social es el de la transversalidad. Transversalidad que significa articulación de programas y trabajo en equipo para interactuar en temas comunes. Si bien algunos tomaron la decisión de coordinar acciones no sólo con otras direcciones de la propia Secretaría sino incluso con otras áreas como Seguridad Ciudadana o Trabajo, la mayoría de los entrevistados reconoce que este objetivo no se cumplió.

Por otro lado, varias son las razones esgrimidas por los entrevistados a la hora de señalar el por qué de la insuficiente transversalidad en el trabajo cotidiano. La burocracia es una de ellas, pero más importante aún resulta la falta de una coordinación política que impulse a actuar de esta manera. Una cosa es proponerse actuar contra la exclusión social, y otra armar una intervención diseñada en tal sentido. Sin esta orientación, la propuesta de la articulación remite a cuestiones de afinidad personal y de cercanía en los modos de encarar la gestión. Cuanto mayor es la afinidad personal, más chance hay de realizar un trabajo transversal.

Los funcionarios reconocen que la falta de transversalidad genera ineficiencia: el principal problema causado por la falta de articulación entre áreas y programas es la pérdida y mal uso de recursos, sobre todo económicos, pero también humanos.

Es interesante recalcar que se cuestiona la forma en que se utilizan los recursos, y no la insuficiencia de éstos. Sobre la cuestión presupuestaria no aparecen demandas explícitas de mayor presupuesto. Se trataría entonces de la necesidad de utilizar mejor -vía la transversalidad- los recursos existentes.

Algunos de los entrevistados señalaron la existencia de otro déficit de la gestión actual: una incorrecta política de personal. Hemos mencionado esta cuestión cuando describimos la coexistencia de empleados de las gestiones anteriores con otros nombrados bajo la administración actual. Se trata de un tema problemático que toca intereses divergentes -sindicatos, la imagen ante la opinión pública, acuerdos políticos, etc.- y condiciona el funcionamiento diario de la administración.

En un ámbito donde predomina el discurso del “hacer”, ¿cómo se procesan los distintos problemas sociales? ¿Cuándo se considera que un problema requiere de la atención de una política pública? ¿Cómo surgen los nuevos programas?

La respuesta a esas preguntas debería remitir tanto a un diagnóstico de la situación social, del cual debieran desprenderse las necesidades que falta atender y los grupos sociales a los cuales apuntar, o dicho de otro modo, los nuevos problemas que requieren de la atención pública, como a las demandas de distintos actores. Es éste un punto crucial en el campo de las políticas sociales. Diagnóstico y demandas pueden no coincidir. En este caso, ¿cuál es el camino a seguir? Y en segundo lugar, una vez asumido que existe una problemática a atender, ¿cuál es el mejor programa a implementar?

La mayoría de los entrevistados aduce recurrir a “todos” los medios existentes para identificar el surgimiento de nuevos problemas. En general, la mayoría de las decisiones pasa, más que por diagnósticos previos, por el “olfato” de los funcionarios, por sus “conocimientos del tema”, o por situaciones que se imponen por su dramatismo. Una vez armado el programa, depende de la habilidad del funcionario para presentar los temas, tejer alianzas, y lograr la aprobación.

Un punto aparte concierne a la relación con los medios de comunicación. La casi totalidad de los entrevistados ve en los medios a un gran agente de “instalación de temas”. La afirmación de los entrevistados coincide con la evolución de los medios en los últimos años. En efecto, de uno u otro modo, y más allá de la valoración de la calidad de la información, los medios otorgan un lugar cada vez más importante a las cuestiones sociales. La crisis de credibilidad del sistema político, la percepción entre las audiencias de que las cuestiones económicas se han vuelto asuntos abstractos y lejanos, y un cierto agotamiento de la frivolidad que caracterizó a la información durante principios de los ‘90, parecen haber generado un crecimiento en la cobertura mediática de las cuestiones sociales. Así lo demuestra el crecimiento en los medios gráficos de las secciones de “información general” y “sociedad”, y el interés creciente de los noticieros televisivos en la vida cotidiana de la ciudadanía. De allí que la percepción de los entrevistados no sea errónea.

Sin embargo, una vez reconocido el fenómeno, las opiniones sobre los efectos que éste genera sobre las políticas sociales, difieren. Algunos aceptaron activamente el nuevo lugar de los medios. Para este grupo, los medios son motores que identifican y amplifican nuevos problemas sociales, los cuales pueden llegar incluso a inducir la toma de decisiones respecto de nuevos programas o distintos rumbos en programas ya existentes. Y sobre todo, los medios inducen a la participación espontánea de la ciudadanía.

Un segundo grupo de entrevistados tuvo una posición más crítica frente a los medios. Coincide con el primer grupo en el hecho de que los medios instalan temas y en la importancia que éstos han alcanzado como formadores de la agenda de discusión. Sin embargo, otorga a los medios una voluntad de búsqueda de impacto, de ampliación de los problemas sociales, que presenta aristas cuestionables. Para estos entrevistados, la problemática social mediatizada funciona bajo un modelo diferente -y a veces enfrentado- con el modo de hacer política social efectivamente.

Esa diferencia reside en dos aspectos: las temporalidades, y las representaciones. La temporalidad de la imagen televisiva es completamente diferente a la de la política. Mientras que la primera se apoya en el impacto de la imagen, es decir, en el efecto inmediato de la velocidad, la lógica política se instala en la duración, la permanencia, la extensión. Difieren también sobre las representaciones. Mientras que la lógica televisiva funciona creando grandes colectivos identificatorios (“el delincuente”, “los extranjeros”, etc.), las representaciones sociales que se establecen desde la política incorporan todo un abanico de matices ausente en los medios. De allí la posición ambivalente de este grupo de entrevistados: reconocen el lugar central que los medios ocupan como instaladores de temas sociales, y al mismo tiempo cuestionan los efectos de ese fenómeno

¿Cuál es el balance que se hace de la gestión? En términos generales, los entrevistados caracterizan la situación actual como moderadamente positiva. Acorde con el clima político general, no hay lugar para un entusiasmo desmedido. Por el contrario, se reconoce el poco margen de maniobra y las dificultades para instalar una política social progresista. En buena medida, los dos primeros años de gestión son descriptos como “años de aprendizaje”, sobre los que se realizan una serie de autocríticas y cuestionamientos.

En ese sentido, el aspecto positivo de la gestión refiere a lo que anteriormente describimos como discurso del “hacer”. El hecho mismo de hacer, de poner en marcha programas, iniciativas y acciones concretas, es valorado de manera positiva independientemente de si el resultado final presenta algunas falencias o si en el camino se encuentran trabas o desajustes. Por otra parte se considera que se han establecido prioridades y se han fijado determinadas metas, aunque se reconoce que ello es insuficiente para conformar una política social coherente y sostenida a lo largo de la gestión.

Ese optimismo general se matiza con el reconocimiento de que aún restan cosas importantes por hacer. De ahí el balance “moderadamente positivo”.

La decisión de mantener en sus puestos a personal de la gestión anterior fue criticada por muchos de los entrevistados. Esta situación obligó a una serie de negociaciones entre los recién llegados a las tareas ejecutivas, y los cuadros preexistentes. En algunos casos estas negociaciones fueron exitosas, y en otras se aplicó el sistema de by-pass: se mantuvo a la persona en el cargo, pero se colocó a otra de confianza como coordinador, supervisor, etc., que lo neutralizaba y en definitiva se hacía cargo de la tarea. Esta es la razón por la cual en algunas de las direcciones se trabaja casi exclusivamente con esa gente, y no con el personal de planta.

Si bien esta decisión de no cambiar nada puede interpretarse como una estrategia por parte del Jefe del Gobierno para no generar conflictos que pudieran empañar su proyección como candidato a la Presidencia, también cabe otra interpretación: no transformar la administración pública en un botín de guerra.

A estos problemas se suman las dificultades típicas de una administración excesivamente reglamentarista, atada a los expedientes, que impiden una decisión rápida y eficiente de la gestión.

El fracaso en el sentido de articular el accionar de las distintas direcciones se expresa en la falta de una política social con objetivos precisos. Pese a los propósitos de integración social enunciados y a la cantidad de acciones que se llevan a cabo, la percepción de los propios funcionarios es que prevaleció la fragmentación, y que no existe una clara orientación política.

Los problemas que enfrenta la Secretaría no pueden atribuirse sólo a dificultades o deficiencias de la gestión. La realidad socioeconómica hace que los recursos del área resulten insuficientes. En este sentido, hay dos problemáticas que aparecen recurrentemente en las entrevistas: cuestiones que escapan al ámbito de la Secretaría. La primera y más acuciante es el desempleo estructural, que plantea cuestiones de difícil o imposible solución con programas sociales implementados desde la Secretaría de Promoción Social. Se puede ayudar sólo temporariamente a una persona que no tiene trabajo. La segunda cuestión es la dificultad de acceso a una vivienda digna para personas de escasos recursos.

Lo no dicho

En ese balance entre crítico y moderadamente optimista, hubo silencios, preguntas sin contestar, o respuestas poco satisfactorias. Cabe destacar los siguientes puntos:

1. La falta de evaluación de los programas no es percibida como una falla por todos los Directores, sino sólo por aquellos que tienen más experiencia

profesional. Vale la pena aclarar que en algunos programas se hace algún tipo de evaluación, utilizando instrumentos de evaluación propios del grupo que está trabajando. Pero la misma depende más de iniciativas personales que de procedimientos establecidos.

2. Se dice poco y nada sobre el monto y la distribución del presupuesto, pese a que la distribución no es equitativa ni entre las distintas áreas ni entre los programas. La decisión de cómo distribuir el dinero pareciera quedar en manos del Secretario/a, pero una lectura del presupuesto nos permite observar que, si bien la Secretaría maneja un presupuesto de alrededor de 100 millones de pesos, importante si lo comparamos con su contraparte nacional¹⁶, la mitad se gasta en Acción Comunitaria y Asistencia a los mayores, el 35% va a Deportes y a la Dirección del Menor y la Familia, y el restante 15% se distribuye entre el resto de las Direcciones.

3. No hay tampoco una visión crítica de la cantidad de programas en vigencia. Una de las posibles consecuencias de esta filosofía del día al día, de la ausencia de una coordinación general, y de la autonomía relativa de cada una de las Direcciones, es la superposición de programas con objetivos similares.

4. La capacitación del personal a cargo de los programas no es un tema que preocupe a todos por igual. Como en el caso de la evaluación, sólo aquellos que provienen del campo profesional consideran que debe hacerse algo al respecto.

5. Los programas tienen pocos beneficiarios. La baja cobertura no es cuestionada ni planteada como un problema para los Directores Generales. Llama también la atención que, pese a las críticas que se hicieron al gobierno anterior, en muchos programas la cantidad de beneficiarios no ha variado entre esta gestión y las anteriores.

Conclusión

1. En términos presupuestarios, la Secretaría de Promoción Social mantuvo una participación similar en el presupuesto de la ciudad a la que tenía cuando era un municipio dependiente del gobierno nacional. Antes de ser una ciudad autónoma, los recursos para financiar los programas sociales provenían, como actualmente, del presupuesto de la Ciudad. En este punto Buenos Aires se diferencia de otros municipios que, por disponer de escasos recursos, dependen de decisiones de otros niveles de gobierno (provincial o nacional) para poner en marcha políticas sociales. Esta es una de las principales razones que explican que la elección de un jefe de gobierno de un signo político distinto que la del gobierno nacional no haya tenido una incidencia decisiva en el área social.

2. El gobierno autónomo de la Ciudad logró revertir una situación caracterizada por el estancamiento. Este mayor dinamismo se logró mejorando la gestión de los programas existentes, e incorporando otros nuevos que responden a la nueva problemática social de la ciudad hoy.

3. Los cambios políticos e institucionales incidieron más en la orientación y gestión de los programas, al otorgarle a la Secretaría mayores grados de libertad en su programación, que la situación presupuestaria del organismo.

4. La mayor presencia y visibilidad de la Secretaría en 1998 no fue consecuencia de un aumento de sus capacidades institucionales. El hecho de que este cargo fuera ocupado por una persona que sumaba a su dinamismo personal la confianza del Jefe de Gobierno, y la cercanía de las elecciones presidenciales, fueron las razones principales que colocaron a la Secretaría en un lugar diferente del gobierno de la ciudad. Por ser éstas las circunstancias, no está asegurado que dicha preeminencia se mantenga, sobre todo cuando aún no se revirtieron situaciones como la baja articulación de programas en la propia Secretaría o con otras áreas del Gobierno de la Ciudad, ni la escasa preocupación por calificar los recursos humanos. Tampoco se mejoraron algunos temas clave para la gestión, como la elaboración de diagnósticos previos, la baja cobertura, o la evaluación de los programas. Por lo tanto, mantener y/o aumentar el protagonismo de la Secretaría y la sustentabilidad de los programas que desde allí se gestionan seguirá dependiendo de la iniciativa y las posibilidades de la persona que esté a cargo, más que de los recursos y capacidades de la propia institución.

5. Si bien se establecieron ciertas pautas para la acción y se instaló un discurso contra la exclusión social, no se confeccionaron nuevos diagnósticos ni se logró plasmar una política coherente con estas pautas, como lo muestra la persistencia de programas signados por el clientelismo.

Una reflexión final. ¿Por qué importa discutir las capacidades institucionales del organismo responsable de las políticas sociales en una comuna que es sin duda el lugar más apto para la gestión de éstas?

En el caso de los programas sociales, las capacidades institucionales del organismo decisor de las políticas adquieren mayor importancia que en el caso de otras políticas públicas. La población a la que está dirigida no sólo carece de recursos económicos, sino fundamentalmente de recursos de poder. Por lo tanto, a diferencia de otras políticas en las que existen actores capaces de imponer sus demandas y hacer oír sus reclamos, el organismo encargado de formular las políticas sociales se convierte en el representante de estos sectores. Se podría argumentar que las organizaciones no gubernamentales asumen la representación de dichos intereses. Pero si bien en algunos casos hay asociaciones de base que efectivamente surgen de los beneficiarios, en la mayoría esta asunción de la represen-

tación no es estrictamente delegada, sino más bien autoproclamada. Por otra parte, dado que este tipo de intervenciones no otorga a sus beneficiarios derechos sobre las prestaciones que reciben -un programa alimentario se puede levantar en cualquier momento si los problemas fiscales así lo exigen-, son las instituciones a cargo de estos programas las que deben poseer las capacidades y los recursos necesarios para asumir su defensa.

Por lo tanto, más que en cualquier otro ámbito de aplicación de una política pública, hay una fuerte responsabilidad del estado en la determinación de lo que se va a hacer y cómo se va a hacer. Si este es un organismo débil, es altamente probable que las políticas sociales que de allí surjan también sean débiles.

Fortalecer el organismo de gestión es el primer paso para fortalecer a las políticas sociales. El siguiente punto a tener en cuenta es sobre el tipo de políticas sociales a aplicar. En este sentido, importa tanto la orientación de los programas como el tipo de vínculo que se establece a partir de esos programas entre el estado y los beneficiarios. Como lo demostró Esping Andersen, las estrategias elegidas tienen impacto en la conformación de la estructura social. No es lo mismo poner en marcha, por ejemplo, programas de asistencia alimentaria a los más carenciados buscando establecer relaciones clientelísticas que intervenciones de abordaje múltiple que procuran integrar al conjunto de los ciudadanos de manera plena a la comunidad. Sabemos que imponer programas sociales que se propongan revertir la tradición asistencialista y clientelística, no se logra de la noche a la mañana sobre todo en un escenario signado por niveles altos de pobreza y desocupación. Para lograrlo es imprescindible contar con el acuerdo de los distintos actores sociales que participan en la gestión de las políticas sociales, especialmente de los partidos políticos, principales promotores de las relaciones clientelísticas.

La ciudad de Buenos Aires, por contar con recursos suficientes y con autonomía política, parecería estar en una situación óptima en relación con otros municipios como para emprender la tarea de reforzar sus capacidades institucionales y, de esta manera, asegurar la puesta en marcha de programas que por su orientación y continuidad puedan enfrentar las nuevas problemáticas sociales.

Anexo

Guía de Servicios Sociales 1997, Secretaría de Promoción Social

Cuadro 1

Dirección general de la familia y el menor (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
	Atención asistencial y educativa.	Población con NBI y/o en situación de riesgo ambiental y social. Lactantes e infantes (desde 45 días a 3 años y 6 meses).	Atención diurna, activa, educ. y recreativas. Desayuno, almuerzo y merienda. Atención médica, orientación psicológica y social.	Certificado de vacuna, examen médico y psicológico previo al ingreso.
Centros de Atención Integral a la infancia Centro de Acción familiar	Atención integral. Otras prestaciones a la comunidad.	Población con problemas socioeconómicos Niños en edad preescolar y escolar (entre 45 días a 12 años). Adolescentes y adultos.	Atención diurna, apoyo escolar. Atención médica y psicológica, orientación social al grupo familiar. Desayuno, almuerzo o merienda.	Ser vecino de la zona. Certificado de vacunas. Aprobar el examen médico clínico previo al ingreso.
Casa del Niño	Crear un espacio para el crecimiento y desarrollo integral del niño (áreas de la salud, la educación, jurídico y comunitaria).	Niños entre 4 a 12 años en situación de vulnerabilidad.	Prevenir y atender el fracaso escolar. Revalorizar el proceso educativo. Disminuir los niveles de vulnerabilidad. Crear una red que contenga y oriente sobre los problemas de la infancia.	Admisión: - Ser derivado por otras instituciones (escuela, juzgados, centros de salud). - Acercamiento espontáneo de la flia. - Detección de niños en situación de vulnerabilidad.
Casa del Adolescente	Crear un espacio para el crecimiento y desarrollo integral del adolescente.	Adolescentes entre 12 y 18 años con dificultades socioeconómicas.	Trabajo grupal coordinado por "coordinadores profesionales" para los temas de educación, salud y vida familiar, y por "talleristas" para la formación de un oficio: pintura, dibujo comunicación oral y escrita, etc.	Admisión: - Ser derivado por otras instituciones (escuela, juzgados, centros de salud). - Acercamiento espontáneo del adolescente. Se realizan entrevistas previas con los organizadores.
Cooperativas de Producción y Aprendizaje	Proporcionar formación profesional y desarrollar formas de organizaciones cooperativas como salida laboral.	Adolescentes entre 13 a 18 años de zonas carenciadas y niños en situación de riesgo (población de la zona).	Cursos teóricos y prácticos (las prácticas son rentadas). Apoyo psicológico. Otorgamiento de certificados.	Ser de flia. carenciada y vivir en la zona o ser derivado por otras instituciones.
Centro de Atención Integral para Niños y Adolescentes. (Se sumaron al proyecto, 25 ONGs para continuar la tarea de planificación y asistencia).	Ser un lugar de contención de ciertas necesidades y fomentar normas y hábitos de la convivencia.	Chicos/as de la calle hasta 21 años.	Alimentación control sanitario, higiene, atención psicológica, apoyo escolar, tramitación de documentos, actividades recreativas. Acercamiento con sus hogares.	Ser chico/a de la calle.

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Defensorías para Niños y Adolescentes	Defender, difundir y promocionar los derechos del niño y adolescente.	Niños y Adolescentes hasta 18 años, padres o adultos e instituciones interesados en el tema.	- Asesoría y patrocinio jurídico. - Contención para conflictos no judiciales. - Difusión y capacitación de los derechos.	Residir en la Cdad. de Bs. As. o estar tutelado por Tribunales de la Cdad.
Actividades Recreativas y Turísticas para Niños y Adolescentes	Visitar lugares de esparcimiento y recreación acorde a sus edades.	Niños entre 8 a 13, de la ciudad de Bs. As y contingentes del interior del país.	Colonias de vacaciones, excursiones, actividades culturales. Miniturismo.	Contingentes en la edad requerida y nota de pedido dirigido a la Dirección Nac. de la Flia. y el Menor.
Servicios Social Central	"Abordar la demanda psicológica social y asistencial" de la población con NBI.	Personas y/o grupos familiares con NBI, que se encuentren en estado de crisis (vitales, vinculares y/o coyunturales). ONG, asesoramiento, y Organismos de la Cdad. de Bs. As.	"Abordaje interdisciplinario de las demandas psicosociales": ayuda psicológica, asesoramiento judicial: tramitación de documentos, juicios, demandas, etc.	Presentación personal del interesado.
Hogar Felix G. Lora	Brindar asistencia transitoria.	Varones sanos entre 21 a 60 años, carentes de recursos.	Alimentación y albergues. Atención médica y psicológica. Bolsa de trabajo.	Estar en situación de de samparo comprobada por el Servicio Social del Hogar, y ser aceptado por el mismo. Aprobar el examen médico, psicofísico.
Hogar 26 de Julio	Brindar asistencia transitoria.	Mujeres con hijos menores.	Alojamiento, alimentación y orientación social.	- Mujeres entre 21 a 60 años con hijo/s a cargo hasta 18 años. - Carecer de vivienda. - Provenir de una vivienda de la Cdad. de Bs. As. - Presentar DNI o constancia de trámite o documentación actualizada (para extranjeros). - No presentar patologías psiquiátricas. - Aceptar el reglamento de convivencia.
Atención en casos de Emergencia Individual o Familiar	Atender casos de emergencia, ayuda inmediata. Población con NBI.	Familias o personas con NBI, en situación de desempleo, carencia de vivienda por desalojo, despido, incendio, derrumbe. Enfermedad.	Alimentación para 15 días, vestimenta, pago de un hotel hasta 15 días en los casos que no se pueda hacer una internación en los "hogares". Compra de medicamentos. Gastos por trámites.	Residir en la Cdad. Presentar los documentos exigidos según la situación de emergencia que se encuentre y el pedido de ayuda que requiera.

Cuadro 2
Dirección General de Deportes (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Colonia de Vacaciones	Brindar actividades deportivas, recreativas, culturales.	Niños entre 4 a 12 años. Se aceptan niños con discapacidades.	Actividades recreativas y deportivas a cargo de docentes. Transporte, almuerzos y meriendas. Asistencia social, médica y odontológica.	Presentar DNI, certificado de vacunas, certificado médico de aptitud física.
Aprenda a Nadar	Enseñar natación.	Personas mayores de 18 años.	Clases de natación.	Inscripción y revisión médica.
Aspirantes a Guardavidas y a Árbitros de Fútbol	Capacitación específica para cada disciplina.	Personas mayores de 18 años.	Clases anuales, exámenes, teóricos y prácticos, y título habilitante.	Residir en la Cdad. de Bs. As.
Deportes para Adultos	Fomentar el deporte como marco formativo, educativo y de asistencia social.	Personas mayores de 18 años.	Distintos tipos de gimnasias.	Concurrir a los centros deportivos.
Deporte en Institutos Penales	"Contribuir a la resocialización a través del deporte".	Reclusos/as de los penales de la Cdad. de Bs. As.	Prácticas deportivas, charlas y espectáculos culturales y deportivos.	No posee.
Tercera Edad Activa	Mejorar el nivel de vida de las personas de la tercera edad en cuanto a su aspecto físico, su integración social, etc.	Adultos mayores de 60 años.	Deportes, excursiones por el día, eventos con otros grupos, programas de prevención en salud, actividades recreativas.	Residir en la ciudad de Bs. As.
Verificación técnica Deportiva	Registrar entidades deportivas, verificar eventos.	Instituciones deportivas y/o asociadas intermedias.	Fiscalizar eventos deportivos en la vía pública y en general.	No posee.
Fútbol Infantil de verano	Realizar actividades deportivas durante el receso escolar.	Niños de 11 y 12 años.	Organizaciones de campeonatos de fútbol.	Inscripción por equipos con un mayor responsable.
Beach Volley	"Crear alternativas de prácticas deportivas".	Niños, adolescentes y adultos.	Organización de competencias.	Residir en la Cdad. de Bs. As e inscribirse de acuerdo a la reglamentación.
Deporte y Recreación para personas con Discapacidades.	Integrar a las personas con discapacidades. Capacitar a profesionales en este tema. Promocionar el trabajo conjunto de instituciones estatales y privadas para integrar al discapacitado.	Personas sin distinción de edad con discapacidades mentales y/o físicas.	Actividades, recreativas, deportes, competencias.	Presentar documento y carné de vacuna y antecedentes médicos.
Capacitación de Voluntariado Deportivo	Capacitar para colaborar con act. deporte y recreativas.	Mayores de 16 años	Clases teóricas y prácticas. Acreditación para voluntario.	Residir en la Cdad. de Bs. As.

Cuadro 3

Dirección General de la Mujer (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Centro de Día "Carlos Gardel"	Contribuir en la recuperación de personas drogadictas.	Drogadictos y sus grupos familiares.	Grupos de autoayuda. Psicoterapia individual. Entrevistas familiares. Talleres.	Residir en la ciudad de Bs. As.
Hogar para Madres Adolescentes "María Eva Duarte"	Fomentar la autoestima, la recuperación de vínculos familiares. Afirmar el vínculo madre-hijo.	Mujeres menores de 21 años embarazadas.	Psicoterapia individual y grupal. Intervención legal. Talleres sobre problemáticas afines.	No posee (Mujeres menores de 21 años embarazadas).
Casa Refugio para Mujeres Golpeadas y sus Hijos.	Brindar alojamiento y protección.	Mujeres golpeadas y sus hijos, en situación de riesgo psicológico o físico.	Grupos de autoayuda, talleres de orientación laboral. Tratamientos psicológicos. Asesoramiento y patrocinio jurídico. Clases y actividades para los niños.	Residir en la ciudad de Buenos Aires.
Centro Integral de la Mujer. Salguero 765.	Concientizar acerca de la violencia. Reforzar la individualidad y la autoestima.	Mujeres e hijos víctimas de la violencia física, psíquica, sexual, económica y maltrato emocional.	Grupos de reflexión y ayuda. Terapia individual. Asesoramiento legal. Centro de diagnóstico y derivación de las demandas efectuadas por la ley de violencia familiar (24.417).	Residir en la ciudad de Buenos Aires.
Centro Integral de la Mujer. Humberto I 470	Contener y escuchar a las mujeres, sus conflictos, crisis, temores, dudas. Brindar asesoramiento y asistencia.	Mujeres	Asesoramiento legal, jurídico. Atención psicológica individual, grupal y familiar. Talleres y charlas sobre problemáticas afines.	Residir en la Cdad. de Buenos Aires.
Centro integral de la Mujer. H. Yrigoyen 3202	Brindar contención legal para hacer conocer y defender sus derechos.	Mujeres de escasos recursos con problemas relativos al derecho de la familia.	Asistencia legal y jurídica gratuita a mujeres.	Residir en la Cdad. de Buenos Aires.
Servicio de Atención telefónica de Violencia Familiar	Orientar, contener, informar e intervenir en situaciones de riesgo. Brindar asesoramiento técnico. Crear una red de comunicación con todas las instituciones que trabajan en el tema.	Mujeres maltratadas.	Contención de los consultantes, propuestas a seguir, estrategias conjuntas. Derivaciones a servicios sociales, legales y terapéuticos.	Llamado telefónico.
Programa de Asistencia al Maltrato infantil	Brindar asistencia y orientación.	Niños/as maltratados y sus familias.	Diagnóstico de la situación. Asesoramiento legal. Tratamientos individuales y grupales. Grupos de autoayuda. Seguimiento social.	Residir en la ciudad de Bs. As.

Cuadro 4

Dirección General de Tercera Edad (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Asistencia Integral de Ancianos	Brindar asistencia integral.	Ancianos/as de más de 60 años, en situación de desamparo, con cobertura social insuficiente o sin ella y sin ayuda familiar.	Alojamiento completo con las 4 comidas. Atención médica, psicológica y odontológica. Servicios sociales: atención de la situación familiar. Actividades culturales, recreativas, etc.	Tener domicilio en la Cdad. de Bs. As. Encontrarse en una mala situación socioeconómica. Expresar por escrito la voluntad de ingresar al hogar.
Talleres Pensar, Participar. Producir.	Generar un espacio de encuentro charla y contención.	Personas que ya participan en otros centros de jubilados u otros que se acerquen.	Talleres coordinados por especialistas.	Tener más de 60 años.
Actividades Socioculturales para la Tercera Edad.	Promover y coordinar grupos de autogestión, para lograr la integración y la inserción del anciano.	Personas mayores de 60 años y/o asociaciones u organizaciones para la Tercera Edad.	Organización y promoción de actividades sociales, culturales y turísticas.	Residir en la Cdad. de Bs. As.
Servicios de unidades móviles de Recepción para Consultas Previsionales. A inaugurarse.	Proporcionar información acerca de temas de jubilación y pensión.	Jubilados, pensionados y personas próximas a recibir beneficios.	Recepción de inquietudes, consultas, requerimientos y otros.	No posee.
Asesoramiento Telefónico Previsional. A inaugurarse.	Proporcionar información acerca de temas de jubilación y pensión.	Jubilados, pensionados y personas próximas a recibir beneficios y centros de jubilados y pensionados.	Recepción telefónica de consultas sobre temas previsionales. Búsqueda de soluciones puntuales para casos específicos.	No posee.

Cuadro 5

Dirección General de Asistencia Comunitaria (1997)

Con el fin de garantizar transparencia y eficiencia, se creó una comisión asesora que controle y apoye a los grupos comunitarios, formada por un representante de cada una de las siguientes instituciones: Cáritas, Asociación Argentina de Médicos, Cruz Roja Argentina, Fundación IDEAS, Colegio de Escribanos, Colegio de Abogados.

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos
Actividades Recreativas, Culturales y Deportivas para Discapacitados.	Integrar a personas con discapacidades.	Niños y adultos con discapacidades.	Actividades recreativas, culturales y deportivas, colonia de verano, paseos.	Personas que concurren a escuelas de educación especial dependiente del GCBAY ONGs.
Detección, Orientación y Asistencia a Discapacitados.	Diagnosticar y orientar a personas discapacitadas o familiares para evitar la exclusión social y laboral.	Discapacitados o familiares.	Información y orientación. Canalización de las demandas.	Residir en la Cdad. de Bs. As.
Prevención de las Discapacidades	Realizar campañas de prevención y difusión de los problemas relacionados con la discapacidad.		Elaboración de afiches, folletos y otros. Difusión del material elaborado ante organismos oficiales y privados.	No posee.
Actividades de Prevención y promoción Asistencial, Sanitaria y Cultural en Centros Comunitarios.	Desarrollar programas de prevención y promoción para fomentar el autocuidado con un enfoque integral desde la salud, lo social y lo legal.	Personas que residan en las zonas de los Centros Comunitarios, carentes de recursos.	Actividades sanitarias, gimnasia, asistencia médica, odontológica y psicológica. Asesoramiento jurídico, apoyo escolar. Talleres culturales.	Se requieren datos personales y certificados médicos (según la actividad).

Cuadro 6

Dirección General de Políticas Sociales (1997)

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos	Repartición responsable
Conformación y Promoción de Redes Sociales	Articular redes sociales que coordinan instituciones, a fin de sumar esfuerzos y evitar superposición de acciones y maximizar recursos.	Instituciones públicas y o privadas.	Encuentros institucionales por área temática. Detección y relevamiento de instituciones. Planificación de acciones conjuntas.	Dirigir las acciones a los vecinos de la Cdad. de Bs. As.	Dirección General de Políticas Sociales.
Apoyatura Técnica en Instituciones	Brindar apoyo técnico a ONGs, para contribuir en su mejor organización interna.	ONGs.	Diagnóstico, planificación y ejecución de acciones tendientes a optimizar la organización.	Dirigir las acciones a los vecinos de la Cdad. de Bs. As.	Dirección General de Políticas Sociales.
Organización Comunitaria	Fomentar la participación de la población, para generar instancias de desarrollo personal y de entorno comunitario.	Vecinos e instituciones que requieran una intervención profesional.	Diseño de proyectos y actividades en base a la demanda de los vecinos. Encuentros vecinales para solucionar temas comunes.	Residir o dirigir su acciones en el ámbito de la Cdad. de Bs. As.	Dirección general de políticas Sociales.
Promoción y Prevención de Situaciones de Riesgo.	Prevenir y disminuir situaciones de riesgo social potenciales o concretas.	Personas, familias y grupos.	Planificación, ejecución y evaluación de los planes (trabajo en grupo).	Residir en la Ciudad de Bs. As.	Dirección general de políticas Sociales.
Atención personalizada y familiar.	Asesorar y orientar a las personas acerca de las problemáticas sociales, para encontrar soluciones.	Individuos y familias que residan en la Ciudad de Buenos Aires.	Información sobre los derechos y los recursos que existen en la zona. Asesoramiento sobre documentos y trámites. Coordinación de instituciones.	Ser vecino de la Cdad. de Bs. As.	Dirección General de Política Sociales.
Detección de problemas sociales	Detectar problemáticas sociales.	Responsables de Áreas del Gobierno de la Cdad. de Bs. As. y representantes de organizaciones intermedias.	Detección y relevamiento de instituciones, de recursos disponibles. Análisis de las problemáticas detectadas.	Ser responsable o representante de instituciones que acrediten pertenencia.	Dirección General de Política Sociales.

Cuadro 7

Repartición Responsable: varios, compartida.

Nombre del programa	Objetivo	Destinatario	Prestación	Requisitos	Repartición responsable
Ajedrez para todos.	Desarrollar y difundir el ajedrez.	Todos, en especial niños y tercera edad.	Torneos, clases y exhibiciones a cargo de profesionales.	Todos, dependiendo de las instancias que se realicen.	Secretaría de Promoción Social, Secretaría de Educación, Dirección Gral. de Deportes y la Federación Metropolitana de Ajedrez.
Parque de la Ciudad de Buenos Aires.	Brindar un espacio de recreación y esparcimiento.	Contingentes de barrios carenciados, instituciones de bien público, escuelas estatales de todo el país.	Visitas semanales gratuitas.	Nota de pedido.	No dice.

Bibliografía

- Gobierno de la Ciudad 1998 *Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires* (Buenos Aires: Dirección General de Organización, Métodos y Estadística, Secretaría de Hacienda y Finanzas).
- Gobierno de la Ciudad 1999 *Secretaría de Hacienda* (Buenos Aires) Mimeo.
- Gutiérrez, Leandro 1988 “Condiciones de vida material de los sectores populares en Buenos Aires, 1880-1914”, en *Siglo XIX, Revista de Historia* (México: Universidad Autónoma de Nuevo León, Monterrey) Año III, N° 6.
- INDEC 1997 *Encuesta Permanente de Hogares, onda mayo* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- INDEC 1998 *Sinopsis Estadística* (Buenos Aires: Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos).
- Lourés Seone, María Luisa 1997 *Buenos Aires: Centro histórico y crisis social* (España: Editorial Club Universitario).
- Lumi, Susana 1997 “El sistema educativo en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Serie Estudios* (Buenos Aires: CECE) N° 20.
- Ministerio de Justicia de la Nación 1999 *Estadística Criminal - Año 1997* (Buenos Aires: Dirección Nacional del Registro Nacional de Reincidencia y Estadística Criminal).
- PNUD/Senado de la Nación 1999 “Informe Argentino sobre Desarrollo Humano de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, en *Informe Argentino sobre Desarrollo Humano, 1995-1998* (Buenos Aires).
- SIEMPRO 1998 *Indicadores para el seguimiento de la situación social* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).
- SIEMPRO/INDEC 1999 *Encuesta de Desarrollo Social (versión 16/06/1999)* (Buenos Aires: Secretaría de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación).
- Torres, H. s/f *El Mapa Social de Buenos Aires (1940-1990)* (Buenos Aires: Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo, UNBA).
- Yujnovsky, Oscar 1983 “Del Conventillo a la Villa Miseria”, en *Buenos Aires, historia de cuatro siglos* (Buenos Aires: Editorial Abril) Tomo II.

Notas

- 1 Dato del 30 de junio de 1998.
- 2 Porcentaje de la población de 13 a 17 años que asiste al nivel medio sobre el total de la población de ese grupo de edad.
- 3 Cociente entre la población que no ha completado el nivel de enseñanza (excluidos quienes aun asisten) y quienes han tenido acceso al mismo.

4 Datos elaborados a partir de la información proveniente de INDEC (1998).

5 En 1998, mientras que la tasa de desocupación total era de 9,8%, para la franja ubicada entre los 15 y los 19 años era de 24,6% (SIEMPRO, 1999: 55).

6 Los conventillos eran viviendas colectivas en las que se alquilaban habitaciones para los trabajadores. Las mismas se caracterizaron por sus deficientes condiciones de habitabilidad: insuficiencia de baños, y aireación e iluminación poco adecuadas para el alto grado de hacinamiento por pieza. Ver sobre este punto Gutiérrez (1988).

7 Las villas miseria han sido definidas como un agrupamiento de construcciones precarias y clandestinas, destinadas a habitación, carentes de infraestructura, cuyos habitantes ocupan los terrenos en calidad de intrusos, en situación de hacinamiento físico y en condiciones de deterioro social.

8 Para más información sobre este punto, ver el capítulo de la Comisión Municipal de la Vivienda en PNUD/Senado de la Nación, 1998.

9 Todos los barrios nombrados están ubicados en el sur de la ciudad. La única excepción es Retiro, donde está instalada una villa miseria.

10 La tasa de delincuencia (por diez mil habitantes) se quintuplicó entre 1980 y 1996 (83,9 a 418,5), mientras que los delitos contra la propiedad subieron del 54,5 al 270 (Anuario Estadístico de la Ciudad de Buenos Aires 1998, p. 119).

11 En 1996, los porteños elegían por primera vez su propio intendente. De los tres candidatos con posibilidades de ganar, Fernando de la Rúa, representante de la Unión Cívica Radical, obtiene el 40% de los votos. Norberto la Porta del FREPASO obtiene el 26,5%, y Jorge Domínguez, del Partido Justicialista e intendente saliente de la ciudad, no alcanza el 19%. En la Legislatura es el FREPASO quien obtiene más votos.

12 Conocido el triunfo radical, el presidente Menem declaró que la ciudad de Buenos Aires era una intendencia más, desconociendo el carácter de Jefe de Gobierno con el que De la Rúa había asumido.

13 Salvo en un caso, el resto de los Directores Generales fueron elegidos por razones políticas. Sin embargo, la mayoría de ellos ya habían tenido alguna o mucha experiencia en la gestión de los programas sociales.

14 Una de las razones aducidas por las que la ciudad queda fuera de los programas, es que no tiene tanta población en situación de pobreza como otras provincias del país.

15 De una entrevista con una legisladora de la ciudad.

16 Para la implementación de programas destinados a los sectores más vulnerables de la población, el gobierno nacional gasta aproximadamente 300 millones de pesos.

*Política social, pobreza y focalización
Reflexiones en torno al programa de
educación, salud y alimentación**

— Emilio Duhau**

Introducción

Si se observa la propuesta del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) en el contexto de los programas aplicados en México para combatir la pobreza, resulta evidente que se trata de un programa de gran envergadura, el cual intenta basar una estrategia de combate a la pobreza en criterios y mecanismos de focalización fundamentados en un conjunto de características atribuibles al fenómeno de la pobreza y articulados con relativa claridad en función de tales características y la relación que guardan entre ellas. Por ello, la discusión de sus supuestos, sus criterios de focalización, sus objetivos, sus mecanismos y su aplicación, no sólo resulta de primordial interés en sí misma, sino que posee singular relevancia en términos del debate más amplio sobre las reformas al sistema de bienestar social y la orientación que debería imprimirse a las mismas.

Para situar el Progresá como programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, es conveniente, desde mi punto de vista, adoptar como contexto la evolución de las principales ideas y objetivos que han orientado, desde los años '80, la reforma de las políticas y programas de bienestar social en América Latina y en México.

*Una primera versión de este trabajo fue presentada en el *IV Seminario de Política Social. Teorías vigentes para el combate a la pobreza*, Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana, Zapopan, Jalisco, 26 y 27 de agosto de 1999.

**Sociólogo y Doctor en Urbanismo. Profesor-Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Departamento de Sociología.

En esa perspectiva, en este trabajo comienzo por discutir brevemente lo que denomino el paradigma emergente de la política social en América Latina, y examino la influencia del mismo en las reformas operadas en México para a continuación analizar el Progreso en términos de sus principales supuestos, sus criterios de focalización y su lógica interna, para concluir con el planteamiento de algunas reflexiones críticas.

Los principios inspiradores de las reformas a los sistemas de bienestar social en América Latina

Si se observa en una perspectiva panorámica el debate sobre las políticas de bienestar social en América Latina, las reformas aplicadas en gran parte de los países latinoamericanos en distinta medida y en grados diversos según el área de que se trate, y las formulaciones explícitas de alternativas a los sistemas construidos en dichos países hasta los años '80, se advierte la fuerte influencia de un paradigma emergente¹ que puede ser sintetizado a través de cuatro principios básicos:

- 1) Las funciones de la política social (financiamiento, diseño, puesta en práctica, control) pueden separarse y ser llevadas a cabo por agentes no estatales (sectores filantrópico o voluntario, informal y empresarial). Esta participación de diversos agentes tendría entre sus principales ventajas la posibilidad de que los beneficiarios participaran en el diseño de los programas, y el hecho de que el sector privado tenga la capacidad de proporcionar servicios sociales a quienes pueden pagar por ellos, además de poder proporcionarlos bajo la modalidad de subrogación.
- 2) El Estado debe ser uno entre otros agentes que aportan recursos en el financiamiento de los servicios sociales, pues por una parte hay sectores sociales que están en condiciones de sufragarlos por sí mismos, y porque es conveniente que en general, teniendo en cuenta el principio de que "lo que no cuesta no se valora", los receptores de tales servicios aporten recursos en la medida de sus posibilidades (co-financiamiento), y se recuperen costos mediante la aplicación de tarifas.
- 3) Debe procurarse que, en la medida de lo posible, la competencia entre diferentes prestadores de servicios opere en la esfera del bienestar social de modo que los usuarios tengan posibilidades de elegir entre diversos prestadores. Para ello deben evitarse los monopolios, en particular los estatales. El supuesto que sostiene este principio está en las virtudes atribuidas a la competencia mercantil en la asignación de los recursos y la fijación de los precios: eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y bienes producidos, y reducción de los costos.

4) Los recursos públicos aplicados en la esfera del bienestar social deben estar destinados fundamentalmente a cubrir las necesidades de quienes no están en condiciones de sufragar por sí mismos la satisfacción de las mismas, y deben ser aplicados respondiendo a los principios de: focalización (identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios), subsidio a la demanda (traducir en la medida de lo posible el subsidio en poder de compra), evaluación a través de la medición del efecto y no del gasto, prioridad a los más necesitados, y equidad (entendida como compensación de las desventajas, mediante el trato desigual a quienes son socialmente desiguales)².

Frente a los postulados subyacentes al paradigma previamente dominante - acceso universal y papel redistributivo de las políticas sociales-, los cuales desde luego fueron aplicados de modo parcial y muchas veces con resultados perversos, el nuevo paradigma los sustituye por diferenciación del acceso vía la privatización y la competencia, subsidio a la demanda, y focalización. A través de esta sustitución, la problemática de la política social tiende a ser acotada en términos de proporcionar las respuestas más adecuadas a dos preguntas: ¿quiénes y cómo deben ser asistidos por el Estado en el terreno de la cobertura de las necesidades básicas? ¿Cuál es la mejor forma de organizar la competencia mercantil en la esfera del bienestar social? (Duhau, 1997[a]).

Las reformas del sistema de bienestar social en México y la influencia del paradigma emergente

Obviamente, las reformas reales constituyen adaptaciones más o menos fragmentarias de los principios del paradigma emergente. Esto es muy claro en el caso de México, donde el inicio de la reorientación de la política social puede ser situado como parte de las respuestas estatales a la crisis de los años '80, y al mismo tiempo las instituciones y programas vigentes en la actualidad no han significado la completa sustitución del modelo que se fue conformando a partir de los años '40, sino una serie de ajustes y de medidas de racionalización administrativa y financiera. Esta racionalización ha ido acompañada en ciertos casos de la creación de nuevos programas y en otros de la reorientación de los preexistentes; y más específicamente, del desarrollo de programas destinados a combatir la pobreza, como en el caso del Progresá, en forma concomitante a una progresiva reducción hasta llegar a su eliminación de los mecanismos que implicaban la aplicación generalizada de subsidios basados en la oferta, la implementación de subsidios a la demanda, y la privatización parcial de la seguridad social. Veamos rápidamente las principales líneas de transformación en las áreas fundamentales.

En el campo de la vivienda, la creación en 1982 del Fondo de Habitaciones Populares (hoy en estado vegetativo) no sustituyó a las instituciones y programas preexistentes dirigidos a la población asalariada del sector formal, sino que vino

a complementarlos, al igual que el recientemente creado programa Vivah. Al mismo tiempo, los organismos basados en mecanismos solidarios, como el INFO-NAVIT y el FOVISSSTE, fueron objeto de una serie de reformas sucesivas que han desembocado en la actualidad en su conversión en organismos puramente financieros, los cuales otorgan crédito a sus derecho-habientes y financiamiento a promotores privados pero no intervienen en la producción y promoción habitacional.

En el terreno de la educación se ha sostenido el modelo de acceso universal y gratuito, al menos a nivel de la educación básica y media superior, al mismo tiempo que se establecieron mecanismos destinados a fortalecer la carrera magisterial, basados, al igual que los también establecidos en las universidades públicas, en la diferenciación salarial vía la evaluación del desempeño y las credenciales educativas. Por otro lado se amplió la definición de educación básica obligatoria para incorporar la secundaria, y ambas fueron objeto de un proceso de descentralización progresiva mediante la transferencia de recursos e infraestructura a los gobiernos estatales.

En la esfera de la salud, la incorporación a la Constitución del “derecho a la salud” fue traducida en el fortalecimiento de la llamada atención primaria o básica, al mismo tiempo que se fue descentralizando la prestación de los servicios de salud a la llamada “población abierta”. En este caso, la universalidad del acceso, fragmentada a través de los servicios de salud basados en la seguridad social y los servicios destinados a la población que no cuenta con ella, ha significado de hecho la institucionalización de un sistema dual, dentro del cual el subsistema destinado a atender a la población no asegurada opera en la práctica como un sistema para pobres (Duhau, 1997).

En lo que respecta a las instituciones de seguridad social, el aspecto sustantivo de las reformas recientes es el pasaje, vía la privatización del sistema provisional, de un sistema de reparto a otro de capitalización individual.

En el ámbito de la alimentación, la amplia red de regulaciones y empresas paraestatales organizadas en torno a la Comisión Nacional de Subsistencia Popular (Conasupo) fue progresivamente desmontada a partir del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988)³: por un lado como parte del proceso de privatización de empresas públicas, y por otro en función de la eliminación de la aplicación generalizada de subsidios a la oferta a través del precio de productos básicos. De lo que fuera el sistema Conasupo restan, reformados, tres componentes destinados a la aplicación focalizada de subsidios: Diconsa, que opera tiendas para el abasto de productos básicos en áreas rurales; Liconsa, que administra un conjunto de plantas procesadoras y opera el Programa de Abasto Social de Leche; y Fidelist, que opera un muy mermado programa de distribución gratuita de tortilla⁴.

Por último cabe señalar que en la actual administración federal (1994-2000) se pusieron en marcha un conjunto de programas focalizados dirigidos fundamentalmente a zonas rurales, destinados a combatir la pobreza a través de la generación de empleos temporales y el desarrollo de microempresas (véase www.sedesol.gob.mx).

En resumen, considerada en sus tendencias generales, la reorientación del sistema de bienestar social en México iniciada en los años '80 se caracteriza por los siguientes rasgos: 1) un cierto grado de descentralización, en particular en el ámbito de la salud y la educación básica; 2) reforma financiera y operativa de la seguridad social y los fondos solidarios de vivienda, privatización parcial de la primera, e introducción todavía incipiente de mecanismos de apoyo directo a la demanda en la esfera de la vivienda; 3) eliminación virtualmente total de la aplicación generalizada de subsidios a la oferta de bienes y servicios básicos suministrados comercialmente; 4) desarrollo de nuevos programas focalizados en la atención de la pobreza, que en algunos casos, principalmente el Progresá, implican transferencias monetarias individualizadas que operan como subsidios a la demanda; 5) apelación generalizada en los programas focalizados en la pobreza a la co-responsabilidad de los beneficiarios y a la participación y organización de las comunidades correspondientes.

El Progresá en el marco de la evolución general del sistema de bienestar social

Veamos ahora cómo se ubica el Progresá dentro de esta evolución general. Comenzando por lo obvio, el Progresá es un programa focalizado en el combate a la pobreza extrema, en el que se combinan: mecanismos de complementación de los ingresos familiares (es decir, mecanismos que operan como subsidios a la demanda), mecanismos de apoyo nutricional, y prestación de servicios de salud y de educación para la salud; condicionados, en particular los primeros, al cumplimiento de responsabilidades definidas por parte de los beneficiarios.

De aquí se derivan una serie de dimensiones importantes del programa, que implican tanto una concepción del problema de la pobreza como del modo de combatirla.

Primero: si bien la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada se basa en el Progresá en el método de línea de pobreza (utilizando como parámetro la canasta normativa alimentaria definida en el marco de COPLAMAR, programa destinado a la atención de zonas marginadas entre 1976 y 1982), la lógica del programa se apoya en una hipótesis acerca de la diferencia entre ambos grados que no refiere a ingreso y satisfacción de necesidades, sino a las capacidades implícitas en ambas condiciones. Así, se asume en el caso de los pobres ex-

tremos que su condición implica la incapacidad de desplegar a plenitud sus capacidades productivas, de asumir riesgos, de hacer frente a externalidades negativas y de aprovechar las posibilidades que ofrecen las externalidades positivas. Los pobres moderados o “relativos”, en cambio, aunque experimentan diversas carencias, de acuerdo con la perspectiva adoptada por el Progreso pueden emerger de su condición por sí mismos en la medida que el entorno macroeconómico y macro-social proporcione las posibilidades para aprovechar su potencial. Por ello los primeros requieren de apoyos específicos (entre ellos, subsidios directos a la demanda), en tanto que los segundos no.

En segundo lugar, desde la perspectiva del Progreso la pobreza no es un problema de distribución del ingreso, sino de asignación adecuada de los recursos productivos. Dicho de otro modo, ello significa afirmar que la pobreza no se combate a través de mecanismos que busquen redistribuir el ingreso, sino de otros orientados a habilitar a los pobres (brindarles las oportunidades) para que puedan ser productivos.

Tercero, debido a lo anterior, los mecanismos de apoyo a los pobres no deben operar como un “des-incentivo” para el despliegue de las capacidades productivas. De este supuesto se deriva, como veremos más adelante, el monto máximo establecido para los apoyos en dinero.

Cuarto, la diferenciación entre pobreza extrema y pobreza moderada, junto con el énfasis en la “profundidad” de la pobreza, que de acuerdo con el método de diagnóstico utilizado es mayor en las áreas rurales, indica la necesidad de dar prioridad a dichas áreas, y en particular a las comunidades de menos de 500 habitantes. Es decir, el Progreso propone una doble focalización: sus destinatarios son los pobres extremos, y su secuencia de aplicación implica modalidades de focalización regional basadas en atender en primer término a familias en pobreza extrema que habitan en comunidades rurales de alto y muy alto grado de marginación.

Quinto, de acuerdo con el Progreso, en el círculo vicioso implicado en la pobreza extrema, las elevadas tasas de natalidad y las correspondientes familias numerosas constituyen un mecanismo que contribuye de modo decisivo a su reproducción, debido entre otras cosas a que, a nivel macroeconómico, contribuyen a aumentar la oferta de trabajo no calificado.

El problema de la definición de la población objetivo

Sin discutir por el momento estas premisas, creo que vale la pena detenerse brevemente, antes de pasar a analizar la lógica interna del Progreso, en la cuestión de los criterios y la metodología que este programa utiliza para definir la pobreza extrema y acotar la población objetivo.

Sin duda, cualesquiera sean los resultados del debate sobre el mejor método para definir el coeficiente, la profundidad y los niveles de pobreza, éstos no pueden zanjar por sí mismos ciertas cuestiones básicas implicadas en la pertinencia de acotar un universo de familias que presentan condiciones específicas, y la definición de los mecanismos adecuados para revertir dichas condiciones.

La cuestión fundamental consiste, con una perspectiva pragmática, primero en si estadísticamente existe un universo constituido por familias que, aunque sin duda distan de ser todas las familias pobres, muestran un comportamiento típico y combinado de un conjunto de variables sociodemográficas (ingreso per cápita, coeficiente de dependencia, situación nutricional y de salud, niveles de escolaridad, características, servicios y equipamiento de la vivienda) que configura una situación que la diferencia del resto de las familias, incluidas otras que también pueden ser clasificadas como pobres. Segundo, si tiene sentido y es válido otorgar prioridad y apoyar a través de mecanismos específicos a tales familias. Tercero, cuáles son las dimensiones de mayor peso en la situación de estas familias, y a través de qué mecanismos las mismas pueden ser revertidas en un plazo razonable y con un grado razonable de probabilidad de éxito.

En el primero de los planos mencionados, el estadístico, se requiere definir cuáles son las variables cruciales y qué combinaciones de valores de la mismas se considerarán para calificar una determinada familia dentro del universo. En el segundo, el valorativo, es necesario convenir si la atención al conjunto resultante constituye una prioridad social y debe ser objeto de un programa específico, en tanto, aún mejorando la distribución del ingreso y aplicando otras políticas sociales de corte universalista, esto no garantizaría por sí mismo la eliminación de la problemática que se pretende atender. En el tercero, el analítico, se requiere tener en cuenta el sustento hipotético y empírico de los mecanismos a incluir en ese programa, cuáles son las dimensiones determinantes en la situación típica definida, y cómo incidir en ellas eficazmente.

Así, creo que en el plano estadístico se requiere que los criterios sean claros, se apliquen de modo transparente, y estén determinados por una certeza razonable respecto de la pertinencia del punto de corte resultante en relación con los objetivos perseguidos.

En cuanto al plano valorativo, considero que no existe conocimiento científico alguno que permita fundamentar, por ejemplo, por qué debe existir un sistema de educación pública gratuita y por qué la educación básica además de gratuita debe ser obligatoria. Tampoco, por supuesto, que las familias pobres deben ser apoyadas a través de programas públicos específicos, y mucho menos si en particular debe establecerse un programa para apoyar a aquellas que a través de un procedimiento estadístico resultan clasificadas como en pobreza extrema. En todo caso -y creo que sin duda esto forma parte del análisis y del debate sobre un programa como el Progres- resulta común que subyazcan a la definición de las

políticas y los programas sociales, imputaciones causales que se pretenden resultado de razones teóricas empíricamente verificables pero en realidad derivan de razones prácticas; es decir, forman parte de una “doctrina”. Creo que este es el caso del Progres a en la medida en que se fundamenta en ciertos axiomas derivados de la teoría económica neoclásica, como por ejemplo: 1) “el sector público cuenta con recursos escasos para ser aplicados a programas sociales; por consiguiente, estos recursos deben ser aplicados de modo tal que tengan el mayor impacto económico y social con el menor costo posible”; 2) “lo anterior indica que debe darse prioridad a mejorar la productividad de las familias en pobreza extrema y la mejor manera de hacerlo es no pretender intervenir de modo directo en la distribución del ingreso y la asignación territorial y sectorial de los factores de la producción”⁵.

Por último, es quizás en el plano de las inferencias empíricas hipotéticamente fundamentadas -en el cual discutiré brevemente el Progres a a continuación- aquél en que resulta más viable llegar a ciertos acuerdos sin compartir necesariamente perspectivas valorativo-doctrinarias⁶, porque es en este plano en el que nos situamos cuando evaluamos una política o un programa social a partir de: 1) una cierta condición social definida (niños en edad escolar, familias encabezadas por madres solteras, población de la tercera edad, estudiantes universitarios... o familias en pobreza extrema); 2) ciertos objetivos definidos (aumentar la eficiencia terminal de la educación básica; que las madres solteras cuenten con los recursos necesarios para alimentar, vestir y educar adecuadamente a sus hijos; que los ancianos sin recursos y sin familia no caigan en la indigencia; que las familias en pobreza extrema cuenten con los recursos necesarios para alcanzar un nivel de nutrición adecuado, para atender su salud y para que sus hijos concluyan la educación básica, que son precisamente los objetivos fundamentales del Progres a).

El Progres a en el plano analítico-empírico

Desde mi punto de vista, el Progres a muestra en este terreno una lógica relativamente consistente si la problemática que pretende atender es interpretada (como es el caso) en términos de un comportamiento de las familias en pobreza extrema determinado exclusivamente por el cálculo económico racional que atribuye la teoría neoclásica a los actores económicos. Es en este marco que su diseño (carezco de elementos para hablar de su aplicación) resulta consistente con su conjunto articulado de objetivos, a saber: 1) mejorar las condiciones de educación, salud y alimentación; 2) integrar las acciones; 3) buscar que las familias tengan recursos suficientes para que sus hijos completen la educación básica; 4) inducir la responsabilidad y la participación activa de los padres y de todos los miembros de las familias en cuanto a la educación, salud y alimentación de niños y jóvenes; 5) promover la participación y el respaldo comunitarios (Sedesol, s/d: p. 39).

El diseño se apoya en un diagnóstico de las características de las familias en pobreza extrema consistente con la información estadística manejada en el documento programático, cuya fuente por lo demás no se hace explícita. Sin embargo, debe reconocerse que las características de las familias en pobreza extrema destacadas en el texto del Progresá coinciden también en buena medida con los hallazgos establecidos por estudiosos del tema que seguramente no comparten las premisas de este programa (véase por ej. Boltvinik, 1997[a]). A partir de estas características se desprende en forma consistente cómo integrar, dadas las premisas establecidas, un conjunto de apoyos articulados destinados a mejorar las condiciones de nutrición, de salud y de educación de las familias beneficiarias.

En lo que respecta a la lógica y articulación de los mecanismos de apoyo, creo que deben destacarse los siguientes aspectos:

- 1) El otorgamiento de apoyos monetarios apunta sobre todo a estimular, compensando los costos familiares estadísticamente imputables, la asistencia a la escuela y la culminación de la educación básica por parte de los menores de 18 años. Dentro de esto, proporciona un estímulo monetario adicional para inducir la permanencia en la escuela de las mujeres, en tanto supone que la discriminación que experimentan al interior del núcleo familiar determinaría una probabilidad significativamente mayor de que la abandonen antes que los varones. Sin embargo, cabe señalar que las razones atribuidas por el diagnóstico del Progresá al abandono más temprano de la escuela por parte de las mujeres, no necesariamente son las únicas ni las de mayor peso⁷.
- 2) En tanto que los recursos adicionales obtenidos a través de las becas educativas son libremente dispuestos por la familia, su otorgamiento se condiciona a la verificación de que los menores sean inscriptos en la escuela y registren como mínimo un 85% de asistencia. Un criterio que, al mismo tiempo que busca el “disciplinamiento” de las familias apoyadas, parece razonable en cuanto al objetivo buscado con el otorgamiento de las becas educativas.
- 3) Se pone el énfasis en la nutrición de los lactantes, los menores de cinco años y las mujeres embarazadas, y se prevén para ello apoyos en especie (complemento nutricional y servicios de salud). Este énfasis es justificado, razonablemente, en el carácter crucial que tiene una adecuada nutrición en los primeros años de vida, pero al mismo tiempo resulta obvio que la nutrición de las madres es atendida sólo en función de su papel en la reproducción biológica.
- 4) Se prevén mecanismos destinados a incrementar la capacidad familiar para mejorar la nutrición y el manejo de medidas de salubridad general y de salud a través de la educación para la salud de las madres, suponiendo, seguramente de modo correcto, que son éstas quienes representan el papel decisivo en los hábitos alimenticios al interior del núcleo familiar.

5) Tanto el tope máximo a los apoyos monetarios como el hecho de que las becas educativas sólo se apliquen a partir del tercer año de primaria, están concebidos para no establecer un “premio” a las familias numerosas, es decir, como mecanismos orientados a inducir el control de la natalidad. A este respecto, cabe observar que muy bien podrían tener el efecto contrario si el comportamiento de las mujeres en edad reproductiva no respondiera a la “racionalidad” económica supuesta en el Progreso⁸.

6) Los apoyos en dinero y en especie, y los mecanismos diseñados para apoyar el mejoramiento de la salud general y la nutrición, de ser aplicados tal como se define en el diseño del programa, seguramente tendrán un efecto significativo en el mediano plazo, e incluso en el corto, en la educación de los niños y jóvenes y en la nutrición de los infantes de las familias beneficiadas por el programa⁹.

7) El criterio establecido de canalizar los apoyos monetarios a través de las mujeres a cargo del hogar parece en principio razonable, en tanto se supone que es mucho más probable que las mismas lo apliquen en rubros con un impacto positivo en el bienestar de la familia. Sin embargo, también podría operar como un elemento disruptivo, en tanto se trata de un mecanismo cuya aplicación deja de lado la opinión y las expectativas del varón jefe de familia, así como las pautas culturales que localmente y a nivel del núcleo doméstico pautan las relaciones de pareja.

8) En conjunto, los apoyos y mecanismos están definidos de modo tal que las transferencias monetarias implican autonomía de las familias beneficiarias en su utilización, y los apoyos en especie y mecanismos de control y supervisión implican la aplicación de un disciplinamiento que inevitablemente hace pensar en la idea de los “pobres merecedores” (*deserving poors*). En todo caso, resalta la consistencia en el propósito de que los apoyos monetarios no se transformen en dádivas otorgadas sin direccionalidad alguna. Por otro lado, cabe preguntarse si existe una forma alternativa de aplicar eficazmente un programa de la naturaleza del Progreso.

9) El criterio de doble focalización aplicado -comunidades clasificadas como de muy alto y alto grado marginalidad y, dentro de ellas, otorgamiento de los apoyos a las familias en pobreza extrema que satisfagan determinados criterios de clasificación- puede convertirse en elemento de discordia en pequeñas comunidades en las cuales virtualmente todas las familias pueden ser consideradas en situación de pobreza¹⁰.

10) Por último, debe señalarse que si bien se plantea como parte intrínseca de la operación del programa la evaluación permanente en los distintos niveles en que usualmente ésta se realiza -metas, procesos y resultados- (Sulbrandt, 1997), hasta la fecha, si efectivamente tal evaluación se ha comenzado a realizar, los resultados de la misma no han sido difundidos públicamente.

Elementos para una valoración crítica

Para concluir presentaré a continuación algunos apuntes críticos que no tienen la pretensión de revisar exhaustivamente los supuestos y la lógica del Progresista, sino que se orientan a destacar algunos aspectos que considero particularmente relevantes en relación con la concepción que lo inspira y con sus objetivos intrínsecos.

La lógica del Progresista, sustentada en una pretendida distinción estricta entre pobres extremos y pobres moderados o relativos, reposa en el supuesto heroico de que estos últimos pueden superar por sí mismos su condición de pobreza en tanto las externalidades positivas generadas por la inversión en infraestructura y el establecimiento de regulaciones adecuadas les proporcionen oportunidades para desplegar su potencial productivo; es decir, en tanto se produzcan los resultados que, de acuerdo con sus voceros, la actual política económica habrá de producir espontáneamente. Desde mi punto de vista esto es manifiestamente falso, incluso independientemente de la capacidad que se atribuya a dicha política económica para promover el crecimiento. Empíricamente no existe ningún país en donde niveles mínimos de bienestar de los ciudadanos estén garantizados por la asignación de los recursos y la remuneración de los factores que el mercado espontáneamente produce, y existen claras evidencias de que la pobreza está al menos tan relacionada con el comportamiento de indicadores sociales que dependen en gran medida del acceso a bienes y servicios públicos como con el ingreso per cápita (véase De Geyndt, 1996).

La misma lógica del Progresista es una prueba de ello, dado que gran parte de su adecuada implementación descansa en la efectiva capacidad de proporcionar los servicios públicos de salud y de educación en la cantidad y la calidad requeridas. Es decir, el Progresista posee dos componentes fundamentales. El primero de ellos, consistente en el fortalecimiento del ingreso disponible por parte de la población objetivo, es de hecho el más fácil de aplicar. El segundo, en cambio, depende de la prestación de servicios públicos, y se presenta como un componente crítico que dista de estar garantizado en las condiciones en que se desenvuelven actualmente los servicios públicos de salud y educación: para que efectivamente lleguen en la cantidad y calidad adecuada a la población objetivo del Progresista, éstos requieren con seguridad un nivel muy superior de inversión pública, y probablemente una reforma radical. Por otro lado implican, quiérase o no, en la medida en que se brinden en igual cantidad y calidad para toda la población, un mecanismo redistributivo. En este sentido considero erróneo el supuesto del Progresista de que pueden existir políticas sociales eficaces que sean neutras respecto de la distribución del ingreso.

Al igual que la mayoría de los programas focalizados difundidos en América Latina desde los años '80 y diversos programas focalizados que se han venido aplicando en México (Programa de Abasto Social de Leche, Fondo de Habitacio-

nes Populares, Pronasol, programa de distribución gratuita de tortilla) tengan o no un carácter transitorio, el Progreso no está sustentado en una forma de acceso regulada por principios jurídicos, sino puramente administrativos. Es decir, su aplicación está basada en la definición programática de metas globales, la asignación de un monto dado de recursos y la definición de criterios de focalización, pero el acceso a los beneficios correspondientes constituye una posibilidad y no un derecho exigible (Duhau, 1997[a]: p. 204). Esto, como hemos intentado mostrarlo en otra parte (Duhau y Schteingart, 1999), tiene consecuencias decisivas respecto tanto de la continuidad como de la cobertura, de modo que basta con una simple decisión administrativa para que familias que estaban recibiendo un determinado beneficio dejen de recibirlo, aunque su condición social siga siendo la misma.

Los mecanismos y criterios aplicados para el otorgamiento de los apoyos del Progreso (tales como el monto máximo de los apoyos monetarios, que implica que en muchas familias beneficiarias no todos los niños y jóvenes que podrían obtener beca educativa la tendrán¹¹; los rangos de escolaridad dentro de los cuales se aplican las becas educativas; la canalización de los apoyos en dinero a través de las mujeres a cargo del hogar; la doble focalización) pueden muy bien inducir efectos y comportamientos considerablemente alejados de los esperados de acuerdo con los supuestos teóricos que orientan su aplicación, de modo que lo razonable sería proceder a su adecuación y modificación en función de los resultados observados en el proceso de implementación del programa.

El Progreso está diseñado como un programa destinado a mejorar las capacidades de los niños y jóvenes de las familias en pobreza extrema, pero deja de lado la problemática de la población adulta perteneciente a esas mismas familias. Es más: si efectivamente se cumplieran algunos de los supuestos que lo orientan, por ejemplo la probable emigración de los jóvenes que culminan la educación básica gracias al apoyo otorgado, bien podría ocurrir que la situación de los adultos resultara significativamente deteriorada una vez concluido el ciclo correspondiente a la terminación de la educación básica de los hijos.

Por otro lado, si bien el Progreso parece otorgar un lugar central a la mujer respecto de la superación de la situación de pobreza, el papel de la misma (sobre todo las madres de familia) es concebido de modo fundamentalmente instrumental en cuanto vehículo de reproducción biológica: el Progreso no contempla apoyos ni mecanismos destinados específicamente a influir positivamente en el bienestar y calidad de vida de la mujer adulta en cuanto sujeto por derecho propio.

Finalmente, cuando nos desplazamos de la discusión de los supuestos en los que el Progreso se sostiene a los requerimientos que se derivan de su propia lógica, conviene mencionar algunos aspectos que no quedan del todo claros en su formulación.

En el texto del Progresá se señala -diríamos que en congruencia con los principios que lo inspiran- que se trata de un programa que quiere evitar la conformación de una capa de pobres dependientes del apoyo gubernamental. Por consiguiente, se trata de proporcionar a las familias en pobreza extrema un conjunto de soportes que pueden ser decisivos en una etapa de su ciclo vital que corresponde a la crianza de los hijos en escolaridad básica, precisamente para proporcionarles los elementos que les permitan en un momento determinado prescindir de los apoyos. Sin embargo, no queda claro en la formulación en qué medida el programa proporcionará a estas familias un apoyo tan sostenido como lo requieran. Así, el documento programático señala que el mismo se proporcionará por un período de tres años, concluido el cual las familias beneficiarias “podrán” solicitar su reinscripción en el programa. Si convenimos que en el caso más favorable estas familias podrán mejorar sus niveles nutricionales y de salud en el mediano plazo, y que los hijos llegados a la adultez habrán obtenido una educación básica de “calidad” que los habilitará para desarrollar una vida más productiva y tener una iniciativa mayor que la que hubieran tenido de no haber sido beneficiarios del programa, entonces cuando menos deberían tener la posibilidad de ser beneficiarias del programa durante un lapso que permitiera cumplir estos objetivos; es decir, un buen número de años.

En todo caso, debería quedar claro que un programa de combate a la pobreza extrema como el Progresá sólo puede cumplir sus objetivos -y su eficacia ser genuinamente evaluada en función de los mismos- si se aplica con la continuidad necesaria tanto en relación con el ciclo vital de las familias beneficiadas como en la perspectiva temporal que da el reto de convertir a la pobreza extrema, una realidad socialmente dramática por la magnitud de la población afectada, en un fenómeno cuantitativamente marginal.

Una segunda dimensión que requiere ser discutida en la misma perspectiva es la de la ampliación progresiva de la cobertura del Progresá basada en la focalización territorial: atender en primer término a las comunidades rurales clasificadas como de alta y muy alta marginalidad. Si bien podemos conferir razonabilidad a la priorización de la pobreza rural, también existe una incidencia muy importante de la pobreza extrema en el medio urbano. Si aceptamos las cifras manejadas por el Progresá tanto en relación con la cobertura actual como con la incidencia de la pobreza extrema, una cobertura total de la población objetivo requeriría aproximadamente que la cobertura prevista por año de alrededor de dos millones trescientas mil familias se ampliara para atender a cuatro millones trescientas mil familias. En la perspectiva de pasar de la lógica de la procuración burocrática a la de la institucionalización del derecho de las familias en pobreza extrema al apoyo público, y teniendo en cuenta que es más fácil gestionar las prestaciones de servicios en contextos en los que existen los equipamientos y el personal requerido, no debería existir ningún obstáculo insuperable para ello.

Bibliografía

Boltvinik, Julio 1997 “Aspectos conceptuales y metodológicos en el estudio de la pobreza”, en Scheingart, M. (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México* (México: El Colegio de México).

Boltvinik, Julio 1997[a] “Perfil sociodemográfico de los pobres”, en Scheingart, M. (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México* (México: El Colegio de México).

De Geyndt, Willy 1996 *Social Development and Absolute Poverty in Asia and Latin America* (Washington: The World Bank) Technical Paper N° 328.

Duhau, Emilio 1997 “Evolución reciente del sistema público de salud y seguridad social”, en Scheingart, M. (coord.) *Pobreza, condiciones de vida y salud en la ciudad de México* (México: El Colegio de México).

Duhau, Emilio 1997[a] “Las políticas sociales en América Latina: del universalismo fragmentado a la dualización”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) Año LIX, N° 2.

Duhau, Emilio y Scheingart, Martha 1999 “Nuevas orientaciones en las políticas sociales para los pobres en México y Colombia”, en Scheingart, M. (coord.) *Políticas sociales para los pobres en América Latina* (México: A. Porrúa /GURI).

Franco, Rolando 1997 “Los paradigmas de la política social en América Latina”, ponencia presentada en la *Conferencia Internacional sobre Pobreza y Exclusión Social* (San José, Costa Rica: UNESCO/Flacso/Universidad de Utrecht) 28 al 30 de enero de 1997.

Giddens, Anthony 1999 *La tercera vía* (Buenos Aires: Taurus).

Levy, Santiago 1991 “La pobreza en México”, en VV.AA. *La pobreza en México* (México: Fondo de Cultura Económica).

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL s/d *Progresas. Programa de Educación, Salud y Alimentación* (México: SEDESOL).

Sulbrand, José 1997 “La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en Kliksberg, B. (comp.) *Pobreza. Un Tema Impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel Mundial* (México: Fondo de Cultura Económica/ PNUD).

Notas

1 Así denomina Rolando Franco (1997) el paradigma que a partir de los años '80 ha venido inspirando buena parte de las reformas de los sistemas de bienestar social en América Latina. Adviértase que no todos los elementos presentes en este paradigma configuran, tomados aisladamente, un paradigma neoliberal. Por ejemplo, la descentralización en la prestación de los servicios sociales, la participación de agentes no estatales y la participación de los usuarios, son reivindicados también desde otras perspectivas que difícilmente podrían ser catalogadas como neoliberales. Por ejemplo, véase Giddens, 1999: cap. IV.

2 La enunciación de estos principios incorpora una síntesis de la confrontación que realiza R. Franco (1997) entre un paradigma “dominante” (el vigente hasta los años '70 en América Latina) y un paradigma “emergente”.

3 El día 7 de septiembre de 1999 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto de liquidación de la CONASUPO.

4 Retomo aquí, con algunos cambios, lo planteado en un texto anterior (Duhau, 1997: pp. 194-197). En lo que respecta a los programas federales vigentes destinados a combatir la pobreza, puede consultarse la página www.sedesol.gob.mx.

5 Como lo demuestra la ponencia de Enrique Valencia presentada en el seminario de referencia, la alternativa seguida por el gobierno de México para enfrentar la crisis económica que estalló en 1995, que incluyó entre otras cosas un fuerte recorte del gasto público justificado por la insistencia a ultranza en sostener una meta draconiana respecto del nivel del déficit fiscal, dista de ser la única alternativa para mantener una economía de mercado “sana”.

6 Aunque, tal como indican las discusiones desarrolladas en el seminario en el que se presentó una primera versión de este texto, el conocimiento disponible sobre las familias en pobreza extrema parece distar de proporcionar elementos suficientes como para que se puedan prever con una razonable certeza los efectos familiares y sociales resultantes de la aplicación del tipo de mecanismos supuestos por el Progresá. En particular, varias de las intervenciones en dicho seminario se refirieron a los probables efectos disruptivos de mecanismos como la entrega de los apoyos en dinero a las mujeres amas de casa, o de que en una misma comunidad cuyos miembros en su conjunto pueden ser considerados como pobres ciertas familias reciban los apoyos del Progresá y otras no.

7 A lo largo del seminario de referencia, algunos(as) participantes comentaron que una de las razones por las que las niñas abandonan más tempranamente la escuela en áreas rurales es el temor a que en el trayecto a la misma sean objeto de ataques sexuales, o simplemente sean seducidas o “robadas”.

8 En este sentido también se trajeron a colación, a lo largo del seminario mencionado, conductas observadas que sin duda no se orientan de acuerdo con lo esperado en el texto programático del Progreso ni en el trabajo de Santiago Levy (1991).

9 Esto tiende a ser corroborado por la evaluación cuyos resultados presentó Agustín Escobar en el seminario de referencia.

10 Se trata de un aspecto que también fue mencionado por algunos de los participantes en el seminario.

11 En efecto, dado el monto máximo fijado para el total de apoyos monetarios (680 pesos a mediados de 1999) y los montos máximos fijados para las becas educativas, en muchas familias con más de tres hijos que cursen entre el tercer grado de primaria y el tercero de secundaria, alguno/s de los hijo/s/as no recibirán beca educativa, situación que puede generar serios problemas de inequidad/discriminación.

Uruguay: Un caso de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables

◀ Carmen Midaglia* y Pedro Robert**

Introducción

Al igual que otros países de la región, Uruguay está procesando la revisión de su modelo de desarrollo y por ende de su sistema de protección social. Si bien el estilo político de implementación de estos cambios se ha calificado como “gradualista”, tanto en la esfera económica como en la social, no hay lugar a dudas de que las reformas en esas áreas se están consolidando, aunque en tiempos diferenciales.

En este sentido, vale la pena enumerar algunas de las modificaciones producidas en materia económica, tales como: control de la inflación y del gasto público, modernización de las empresas públicas, e integración al mercado regional (MERCOSUR). Dichas medidas se ajustan a los requisitos y medidas económico-financieras que supone el proceso de integración.

En el campo social, los servicios públicos tradicionales fueron también objeto de serias revisiones, como es el caso del sistema seguridad social, que desde 1995 pasó de ser un esquema enteramente público a uno de carácter mixto, edificado sobre un pilar de capitalización privada y otro de solidaridad intergeneracional.

* Doctora en Ciencia Política por el Instituto de Pesquisas de Río de Janeiro (IUPERJ), Docente e Investigadora del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República (UR), Coordinadora de la Maestría de Trabajo Social (UR) e Integrante del Consejo Directivo y Miembro Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

** Master en Sociología por la Universidad de Campinas, Docente e Investigador del Departamento de Sociología de la Universidad de la República e Investigador del Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

En el área pública social se agregan otras innovaciones, relativas a la reforma del sistema de educación estatal en el nivel primario y secundario, así como una serie de tercerizaciones de algunas de las clásicas prestaciones, dirigidas a poblaciones infantiles y de jóvenes en situación de pobreza.

Más allá de estas indicaciones de cambio en las políticas sociales, interesa señalar que existe un conjunto de servicios sectoriales donde aún no se vislumbra con claridad una propuesta acabada de reforma, como por ejemplo el sistema de Salud Pública, pese a la incorporación de nuevas pautas de funcionamiento y de programas de atención.

Esta breve enumeración de los cambios que se están produciendo, en particular en los servicios sociales públicos, pretende indicar que no hay un solo proceso de reforma sino varios, que operan simultáneamente de acuerdo a la arena de *policies*, es decir, según las inversiones históricas en esos sectores y el perfil de los agentes involucrados en las mismas.

La presunción de la existencia de varios procesos de reforma no es sinónimo de estar visualizando una tendencia fragmentada de revisión del sistema público social, dominado por intereses exclusivamente particularistas o sectoriales. Simplemente se pretende señalar que pese a la existencia de una orientación genérica común, que apunta necesariamente a un replanteo del papel del Estado en sus clásicas áreas de intervención, los cambios no son y no pueden ser uniformes, ya que las acumulaciones, las capacidades y las deficiencias públicas son disímiles según el tipo de *policies* de que se trate.

Esta interpretación no se agota para el caso uruguayo. Lo trasciende, y conduce a cuestionar teórica y empíricamente la pretendida uniformización de las propuestas de reforma de los servicios sociales, que no toma en cuenta las diferencias sectoriales ni contextuales. La visión predominante en América Latina ha tendido esencialmente a fomentar en los últimos diez años un retiro del Estado en la prestación de los servicios que estaban bajo su órbita, propiciando la inclusión ya sea de agentes estrictamente privados o de organizaciones sin fines de lucro.

El objetivo de este trabajo es analizar las modificaciones que se produjeron en una arena particular de política, la de infancia, en lo que respecta a la relación público-privado. Se busca estudiar la quiebra o no del monopolio estatal en la definición y prestación de servicios, y a la vez captar el grado de fortaleza de los nuevos agentes civiles para asumir nuevas funciones y responsabilidades en esta arena específica de *policies*.

Se tomó como unidades de análisis tres servicios diferenciales nacionales, aunque el estudio se restringió para la capital del país: el programa de educación pública inicial; una política también de naturaleza educativa a preescolares pero de carácter mixto (Estado-Sociedad Civil) denominada Plan CAIF (Centros de Atención a la Infancia y a la Familia); y el conjunto de prestaciones sociales de apoyo

a la minoridad que ofrece el heterogéneo universo de los centros privados de promoción social. Este último grupo de instituciones fue denominado centros filantrópicos, a fin de evitar una discusión en cierta medida normativa y funcional sobre las múltiples designaciones que se les adjudican a los centros que forman parte de dicha categoría, tales como: organizaciones de base (OB); organizaciones gubernamentales (ONGs); organizaciones no lucrativas de servicio continuo; organizaciones no lucrativas financiadoras (Morales, 1998, p. 78).

Las fuentes de información utilizadas en este trabajo son de diversa naturaleza: fuentes documentales de los programas por un lado, y por el otro, bases de datos cuantitativas y cualitativas basadas en entrevistas en profundidad realizadas a los representantes de los centros que conforman el polo social y a las autoridades públicas de los programas. Interesa aclarar que las entrevistas en profundidad se hicieron sobre una muestra representativa de las unidades sociales.

El debate sobre las nuevas políticas sociales

El agotamiento en el mundo –y en la región– del modelo de desarrollo de corte proteccionista introdujo una serie de críticas y debates en torno al rendimiento que éste tuvo en las áreas en las que intervino. Es posible afirmar que en el continente latinoamericano se confundieron los parámetros de discusión sobre este tópico, ya que la necesidad imperiosa de instrumentar la reforma socioeconómica en pos de superar la crisis de los años ‘80 se respaldó en argumentos descalificativos del papel desempeñado por el Estado en la conducción económica y social.

Más allá de los ciclos de crecimiento y depresión que vivieron estos países, el balance sobre los niveles históricos de pobreza y desigualdad en la región era indicativo de que el modelo no había cumplido con la metas implícitas o explícitas de integración social. En este contexto no hubo lugar para llevar a cabo un cuidadoso análisis evaluativo del marco general y particular de las políticas públicas en cada una de estas naciones, capaz de identificar los focos esencialmente problemáticos o deficientes y aquellos con posibilidades de ajuste y de algún tipo de recuperación.

Las recomendaciones económicas y políticas estuvieron dirigidas a redefinir el papel del Estado, pero en una primera instancia esta revisión estuvo asociada a la reducción global del aparato público; a su retiro masivo de las clásicas áreas que manejaba, incluidas las de naturaleza social (Evans, 1992). Sobre estas últimas, las indicaciones han apuntado a un traspaso hacia la sociedad de aquellos servicios dirigidos a poblaciones vulnerables, ya que supuestamente los agentes civiles no adolecían de los vicios propios de las burocracias estatales (Pierson, 1991), y por lo tanto poseerían la capacidad no sólo de instrumentar eficiente y eficazmente las prestaciones sociales, sino también de cumplir funciones de con-

tralor público tendientes a efectivizar los derechos sociales de los sectores “desposeídos” (Bresser y Cunill, 1998: p. 44).

Surge la idea de reforzamiento de la sociedad civil, “naturalmente” solidaria e inhibida en el pasado de accionar por la presencia monopolista del Estado en el campo social (Naím, 1994: p. 47). Esta noción se refuerza con otra dirigida a la redemocratización del espacio público, tradicionalmente permeado por la presencia de intereses corporativos o semi-corporativos que en oportunidades dieron lugar a comportamientos políticos depredadores o al menos no cooperativos en lo que respecta a la distribución de beneficios.

La década de los ‘90 fue testigo de un giro en el énfasis sobre los argumentos en relación al Estado. Si bien los nuevos parámetros económicos se mantenían en términos de la exigencia de su retiro de las esferas productivas y la plena vigencia del mercado, el agente estatal dejó aparentemente de ser el foco de todos los males. Su presencia era necesaria en este contexto de reformas como impulsor de las mismas, resolviendo problemas de acción colectiva (Acuña y Smith, 1994) y sustentando las nuevas iniciativas en el mediano y largo plazo. El Estado tendría ahora a su cargo la función estratégica de regular un mercado dinámico y globalizado. La consolidación de dicha función es un aspecto crítico o un gran desafío político para los países latinoamericanos, ya que supone la existencia de un Estado fuerte con autoridad y cierta autonomía (Evans, 1997).

Más allá de estas reconsideraciones en torno al agente estatal, prevalece la alternativa de potenciar la acción de las asociaciones civiles en la provisión de bienes sociales, para cuya puesta en práctica el Estado le traspasaría los servicios y recursos financieros necesarios. De esta forma se consolidaría, ahora con ayuda pública, el llamado Tercer Sector o Sector Público no Estatal, constituido por diversos tipos de organizaciones sin fines de lucro que han trabajado de manera especializada y próxima a los grupos sociales vulnerables, recibiendo ayuda internacional.

La reforma social les brinda la posibilidad de asumir públicamente un rol preponderante en materia social, ya que las incompetencias históricas del Estado y la no-responsabilidad del mercado en este campo conducen a que este universo organizacional se encargue de abordar y tratar en profundidad las problemáticas vinculadas a la pobreza. Se supone que independientemente de su heterogeneidad interna el mismo comparte ciertos rasgos que lo habilitan para asumir los cometidos públicos encomendados. Estos rasgos distintivos, en palabras de Bresser y Cunill, refieren a que “(...) la confianza, la dedicación, la solidaridad constituyen (...) una especificidad respecto del sector lucrativo; la flexibilidad (...) y la habilidad para acceder a clientes difíciles de alcanzar son exhibidas como algunas de las mayores ventajas que el sector no lucrativo (...) tendría respecto del sector público estatal (...)” (Bresser y Cunill, 1998: p. 43).

Las organizaciones filantrópicas se convertirían no sólo en interlocutores válidos de la esfera pública, sino también en “defensores” o intermediarios de las necesidades de los sectores carenciados. De esta manera la responsabilidad social se distribuiría en la sociedad, promoviendo la participación de nuevos actores en la definición e instrumentación de políticas sociales específicas.

Más allá de la veracidad o no de las bondades de este sector civil, se plantea un conjunto de desafíos sobre el nuevo contrato público-privado que tendrá lugar, relativo a las modalidades de regulación que se ejercerán tanto sobre los recursos públicos que se traspasan y la calidad de las prestaciones sociales que se ofrecen como sobre el “producto” o impacto social obtenido. Estos problemas no son menores ni para el polo social ni para el estatal. En relación al primero, importa mencionar que no existe ningún “antídoto” que garantice de antemano que, frente a la asunción explícita de funciones públicas, las organizaciones sociales no terminen adquiriendo un perfil similar a sus antecesores estatales. Su accionar anterior puede utilizarse como medida de referencia, pero su nuevo status público podría operar en un sentido contrario.

Respecto de la esfera estatal, se corre el riesgo de la permanencia de una lógica rígida y burocrática en la supervisión de estas organizaciones, inhibiendo en última instancia la flexibilidad y la diversidad en su modalidad de trabajo, y por ende unificando, bajo otros criterios, la forma de intervención social.

Los equilibrios de ese nuevo contrato son complejos, y están en estrecha dependencia con la fortaleza, tradiciones y capacidades institucionales de los agentes contratantes. Seguramente, estas características son diferenciales de país en país y en las distintas arenas de políticas.

Sin embargo, estas variaciones no son abordadas en profundidad cuando se discute o analiza la emergencia de un modelo alternativo de políticas sociales. En este sentido, se iguala el punto de partida de los contextos sociales en términos de desigualdad y pobreza; no se reconocen las acumulaciones realizadas en el campo social; se trata al Estado como entidad homogénea, desconociendo su multiplicidad de variantes político-institucionales; y por último se asume que las organizaciones no lucrativas, a pesar de su diversidad, tienen suficiente capacidad operativa y fortaleza como para convertirse en algo más que simples prestadoras de servicios.

Es posible hipotetizar que, independientemente de ciertas orientaciones genéricas en materia social tendientes hacia una quiebra del monopolio estatal en este campo, el “mix” público-privado emergente tendrá relación con variables políticas y sociales domésticas intransferibles a otras realidades. Y además, los cambios que sufran las partes involucradas en este nuevo contrato en términos de su fortalecimiento y/o debilitamiento se constatarán en el futuro, y serán diferentes según el tipo de política social objeto de revisión.

La matriz de bienestar uruguayo

El sistema de bienestar uruguayo se ha caracterizado por una temprana emergencia, cuyos orígenes se remontan a fines del siglo pasado y cuya expansión se procesa en las primeras décadas del presente siglo (Papadópulos, 1992; Filgueira, 1991).

Dicho Estado se estructuró sobre cuatro pilares básicos que pautaron la modalidad específica de integración nacional (Filgueira, 1991: pp. 17-23), a saber:

(i) La Asistencia Pública, referida fundamentalmente a los servicios de salud pública, transformando paulatinamente las organizaciones de caridad privada en instituciones de bienestar reguladas y administradas por el Estado.

(ii) La Educación Pública, otro eje del “welfare”, de especial interés para este trabajo, definida por ley como laica, gratuita y obligatoria. El primer esfuerzo de la expansión educativa se concentró en el nivel primario, y a partir de 1912 se experimentó un sostenido desarrollo del grado intermedio y terciario bajo los mismos principios rectores, especialmente los de laicidad y gratuidad.

(iii) La regulación del mercado de trabajo. En los primeros 20 años del presente siglo se consagraron las principales leyes obreras (accidentes de trabajo; indemnización por despidos en 1914; jornada de ocho horas en 1915; ley de protección al trabajo femenino en 1918; descanso semanal en 1920) que indicaban la existencia de un mercado capitalista “civilizado”, donde había espacios para niveles mínimos de redistribución económica y de justicia social.

(iv) La política de retiro de la fuerza de trabajo, completando los servicios de protección, que más tarde daría lugar a un sistema de previdencia social de alcance relativamente universal desde 1919 (Papadópulos, 1992: pp. 31-70).

Es posible afirmar que este sistema de bienestar combinó de manera excepcional los cuatro pilares arriba indicados, y por ende propició la emergencia de una matriz de seguridad social abarcativa, capaz de atender los problemas vinculados a la protección laboral, la transformación económica y la integración social, generando así las bases de una sociedad hiper-integrada e igualitaria.

Este proceso constitutivo del esquema de protección no fue un hecho aislado, sino que simultáneamente a la instalación de los servicios públicos de protección y asistencia se consagraban los derechos políticos, dando lugar a una ciudadanía de tipo integral (Castellano, 1995: p. 8).

Resulta pertinente considerar que la expansión del Estado de Bienestar y la consolidación democrática formaron parte del mismo proceso. Esto fue posible por la existencia de un sistema de partidos de fuerte arraigo nacional, que tuvo la oportunidad de construir una sociedad alternativa a la tradicional (Filgueira, 1991: p. 28).

En síntesis, la base de poder que caracterizó a este país se articuló en torno a los partidos políticos, al Estado y a los programas de bienestar, dejando escaso espacio para que operara (aunque marginalmente) un mercado alternativo en la provisión de bienes y servicios sociales, y propiciando la emergencia de una cultura política fuertemente estatista (Filgueira *et, al*, 1989).

A mediados de la década de los '50 Uruguay comienza a vivir una prolongada situación de crisis y estancamiento económico derivada de la caída de precios en el mercado internacional de los productos primarios, fundamentalmente los agropecuarios. En un contexto de escasez económica, el Estado de Bienestar empieza a encontrar amenazadas sus fuentes de financiamiento. Sin embargo, esta situación no se tradujo en una reducción o modificación sustantiva del mismo. Al contrario, los esquemas de protección social se mantuvieron prácticamente inalterados, aunque funcionando bajo fuertes presiones sociales en pos de una mayor distribución de beneficios. Las crecientes demandas fueron procesadas por el Estado, promoviendo un conjunto de irracionalidades en la política económica y provocando el desencadenamiento de una fuerte crisis fiscal.

La estructura política uruguaya (Partidos-Estado-Bienestar) se mostraba resistente a introducir alteraciones de importancia que posibilitaran la supervivencia del régimen democrático, propiciando así el desgaste de las estrategias clásicas de mediación política para contener la conflictividad social.

El Golpe de Estado de 1973, que trajo a escena un gobierno militar por doce años, fue el correlato tal vez inevitable de la incapacidad política de la época para redefinir un modelo de desarrollo y protección capaz de contemplar una serie de cambios socioeconómicos a nivel nacional e internacional.

El gobierno de facto, pese a suspender la ciudadanía política y con ello las demandas distributivas, no introdujo cambios sustantivos en los lineamientos económicos y sociales. Dicho gobierno no se planteó como meta prioritaria la desarticulación del tradicional "welfare". No obstante, se utilizaron instrumentos de depresión de las políticas de seguridad social a través de reasignaciones del gasto público, que si bien no revirtieron la matriz esencial de bienestar ni se tradujeron en una reducción del tamaño del Estado, resintieron la calidad y el nivel de los servicios y prestaciones sociales. En el correr de este período el gasto social tuvo un comportamiento variable según sectores y programas, pero al final del proceso se mantuvo en términos globales en los niveles precedentes a la ruptura institucional, ya que en 1964 representaba un 16%, disminuyendo relativamente en 1975 al 14% y ubicándose finalmente en un 13,6% en el año 1984 (Davrieux, 1991: p. 16). Sin embargo, este resultado genérico de escasa variabilidad encubrió reducciones del gasto social, especialmente en las áreas de educación, salud y previsión social.

La transición democrática y el primer gobierno constitucional estuvieron pautados por una agenda política articulada sobre dos "issues" estratégicos: por

un lado la forma de asegurar la nueva institucionalidad política, y por otro la recuperación económica del país, que suponía atender el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más afectados por el gobierno militar (asalariados, jubilados y pensionistas, entre otros).

En un contexto caracterizado por la necesidad de conducir una doble transición (Aramijo, Biersteker y Lowenthal, 1994) política y económica, Uruguay optó por superar las dificultades de esa simultaneidad retardando las reformas económicas, o de manera más exacta implementándolas gradualmente, asegurando en primer término la estabilidad democrática.

El programa económico de ese gobierno se caracterizó por mantener la economía bajo control, buscando reducir el importante déficit, que llegaba aproximadamente a un 6% del PBI (Filgueira, 1991: p. 69), y dando continuidad a la tímida experiencia de apertura iniciada en el régimen anterior sin lanzarse a la implantación de reformas macroeconómicas de envergadura, al igual que un conjunto de países de la región (Nelson, 1994: p. 52).

Sin embargo, el gasto público social creció entre 1984 y 1989 en un 38% (Davrieux, 1991: p. 14), respaldado en el mayor dinamismo productivo generado en ese período. Los mayores incrementos se registraron en las áreas de educación (64%) y salud (75%) (Davrieux, 1991: p. 26), los sectores que menos atención habían recibido durante el gobierno militar.

Estos aumentos “controlados” del gasto público en las áreas sociales en la primera administración democrática son indicativos de que el gobierno no buscó desmontar el Estado de Bienestar pero tampoco logró restaurarlo en su plenitud pese a que alivió la situación social de un conjunto de sectores de la población, ya sea restableciendo mecanismos de negociación política (Consejo de Salarios), invirtiendo en algunas de las líneas clásicas de intervención pública, o inaugurando una serie de programas focales para atender situaciones de riesgo o emergencia social.

En este último plano se promovieron un conjunto de iniciativas relativamente novedosas, que tenían una naturaleza diferente a las derivadas del sistema de protección universalista que había caracterizado al país. Estas nuevas estrategias de asistencia pretendían desarrollar, a través de la participación de asociaciones civiles, acciones selectivas en torno a grupos carenciados. A modo de ilustración de estos nuevos programas vale la pena mencionar los Centros de Atención a la Infancia y a la Familia (Plan CAIF). Esta iniciativa permanece hasta el presente, y su importancia política radica en que su promoción no estuvo planteada como una alternativa sustitutiva del esquema tradicional de seguridad social. Por el contrario, se manejaron como propuestas adicionales y complementarias de las clásicas políticas sociales universalistas.

En las administraciones democráticas subsiguientes, cuando ya se encontraban disipadas las amenazas de continuidad del nuevo orden político, se programaron una se-

rie de reformas económicas y sociales tendientes a revertir el modelo de desarrollo precedente. Más allá de las resistencias que supusieron las nuevas medidas, se consagraron un conjunto de modificaciones sustantivas que supusieron un relativo quiebre de la matriz originaria de bienestar. Entre ellas se encuentran la semi-privatización del sistema de seguridad social, la reforma educativa que busca mejorar la intervención pública en los sectores carenciados, y una serie de tercerizaciones de las prestaciones sociales.

La pregunta que se impone refiere a cuál será el nuevo perfil del modelo de bienestar uruguayo teniendo en cuenta sus antecedentes: el fuerte intervencionismo estatal, y los resultados alcanzados en materia de protección.

Desigualdad, pobreza y situación de la infancia

Los niveles actuales de pobreza en el país y en la región no son solamente producto de los ciclos económicos, sino también de las opciones de “policies” que las naciones aplicaron. Existe una extensa discusión sobre la relación entre desarrollo y equidad o redistribución, y más allá de las posiciones diferenciales sobre el tema resulta clara la incidencia de los factores políticos e institucionales en este campo (Huntington, 1991).

Según los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1998), América Latina es la región de mayor desigualdad en el mundo, y el sector más enriquecido de su población concentra una mayor proporción del ingreso. La distribución del ingreso indica que las diferencias están dadas entre el 10% ciento superior y el resto de la población. Así, el 5% más rico percibe la cuarta parte de los ingresos, y el 10% más rico concentra el 40% del mismo¹. En cambio, el 30% más pobre de la población percibe apenas el 7,5% del ingreso global. En este marco, Uruguay es el país que presenta la mejor situación en la región, puesto que el 10% más rico percibe el 32,3% del ingreso y el 30% más pobre recibe el 9,3%

Cuadro 1

Distribución del ingreso en grupos extremos para países seleccionados

País	10% + Rico	30% + pobre
Brasil	47,0%	5,0%
Chile	45,8%	6,5%
México	44,4%	6,3%
Argentina	35,9%	8,1%
Uruguay	32,3%	9,3%
Costa Rica	34,2%	8,3%
Paraguay	46,5%	4,7%

Fuente: Elaborado de acuerdo a datos del BID, 1998

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 1998: pp. 17-18), la pobreza ha disminuido en este continente en los años noventa. Sin embargo, eso no significa que el número absoluto de pobres haya dejado de ser significativo. En 1980 había un 35% de hogares con ingresos per cápita por debajo de la línea de pobreza en la región, situación que se agravó hacia 1990 con un guarismo de 41%, y que tuvo una sensible mejoría en 1997 al registrarse un valor de 36% de hogares en esa situación crítica. Sin embargo, América Latina oscila en alrededor de 200 millones de personas en situación de pobreza.

También se ha señalado la persistencia de la concentración de la pobreza en las ciudades. Si en 1980 se detectaba que el 46% de los pobres vivía en ciudades, en 1997 esta cifra alcanzaba el 62%. En ese sentido se ha destacado el descenso en la calidad de vida de las ciudades latinoamericanas (CEPAL, 1998: p. 40).

Puede determinarse, en el contexto continental, que el sitio de Uruguay es favorable, ya que presenta valores inferiores a los del resto de los países latinoamericanos en lo referente a la concentración de la pobreza en las ciudades. Cuando se clasifica a los países de acuerdo a los niveles de pobreza urbana en baja, media y alta, Uruguay, con un 6%, se ubica en la primera categoría junto con Argentina (Gran Buenos Aires 13%), Chile (19%) y Costa Rica (22%) (CEPAL, 1998: p. 39). No obstante, este país registra una distancia significativa aún con las naciones incluidas en ese mismo nivel de pobreza (Cuadro 2).

Cuadro 2

Hogares urbanos en situación de pobreza según países seleccionados (1996-1997)

País	Pobreza según CEPAL
Brasil *	25%
Chile *	19%
México *	38%
Argentina **	13%
Uruguay **	6%
Costa Rica **	17%
Paraguay *	40%

Fuente: CEPAL, 1998. * 1996; ** 1997

Importa destacar que, si bien en el contexto regional Uruguay presenta una situación relativamente “buena”, sin embargo existen otros estudios nacionales que muestran divergencias con las mediciones de pobreza realizadas por la CE-

PAL. Dichos análisis locales (CLAEH, 1997) indican la existencia de mayores niveles de pobreza para el país

Cuadro 3

Pobreza por área geográfica (% de hogares y personas)

	% de hogares bajo la línea de pobreza		% de personas bajo la línea de pobreza	
	Área Geográfica		Área Geográfica	
Año	Montevideo	Interior Urbano	Montevideo	Interior Urbano
1992	16,3	17,3	23,2	25,6
1994	13,6	14,4	19,9	21,9
1995	15,4	15,9	22,4	23,3

Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH), 1997.

No es objeto de este apartado indagar sobre las diferentes metodologías y marcos conceptuales en que se respaldan las diversas mediciones. Sólo se pretende señalar que incluso utilizando los datos de pobreza más desfavorables para el país, éste sigue manteniendo una ubicación de cierto privilegio en la región.

Además, la evolución de la pobreza uruguaya en los últimos años revela una disminución, atendiendo tanto a la información presentada por los estudios nacionales como a la aportada por la CEPAL. Según esta última fuente, la pobreza urbana tuvo un descenso importante entre 1990 y 1997, reduciéndose de un 12% a un 6%. Las causas identificadas por la CEPAL refieren a un relativo crecimiento económico, un aumento de la densidad ocupacional (mayor participación laboral de los integrantes del núcleo familiar) en los hogares de menores ingresos, y las transferencias del sector público (superiores a las del resto de los países de América Latina), especialmente la cobertura en jubilaciones y pensiones (CEPAL, 1998: p. 54).

Más allá de la presencia de estos y otros factores de coyuntura que operaron sobre esta problemática, interesa mencionar que los bajos índices de pobreza que revela este país cualquiera sea la fuente de información que se utilice, están relacionados con el capital social que el mismo posee, producto en parte del tipo de Estado de Bienestar que lo caracterizó: inclusivo y abarcativo.

Sin embargo, la situación favorable del país en esta materia no lo exime de responsabilidad política frente a los niveles de pobreza nacional, y menos aún en relación a la situación de carencia en que se encuentra la población infantil.

De acuerdo con el Cuadro 4 se puede apreciar que un 42,5% de niños de entre 0 y 5 años en el total del país (excluyendo el interior rural) está por debajo de la línea de pobreza, según el estudio del CLAEH mencionado en los párrafos anteriores.

Cuadro 4
Volumen estimado de niños pobres

Zona geográfica	Población (0 a 5) Censo de 1996	%	N
Montevideo	117.414	41,3	48.492
Interior Urbano	178.095	43,3	77.115
Total Urbano	295.509	42,5	125.591

Fuente: Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) 1998 y ajustado según censo nacional.

Debe recordarse que dicho estudio sostiene la hipótesis de mayor pobreza nacional, pero sean éstos los datos válidos u otros estimados a partir de las bases de información utilizadas en este informe (CEPAL), que supondrían una reducción de dicho porcentaje a menos de la mitad, no puede desestimarse el problema de la infancia en situación de pobreza en un país de tres millones de habitantes con una tasa de crecimiento prácticamente vegetativa.

La reconversión pública de los servicios educativos

Tal como lo desarrolláramos en el apartado sobre el Estado de Bienestar, se destaca que las políticas educativas públicas constituyeron uno de los pilares centrales de la matriz de protección uruguaya.

Los indicadores educativos desde la década del '60 señalan una posición favorable del país en el contexto latinoamericano. El ritmo educativo ha estado signado en forma temprana tanto por la universalización en educación primaria como por altos índices de inserción en los restantes niveles educativos. A la universalización de la matrícula, lograda en educación primaria hace tres décadas, se agrega en el inicio de los años noventa la obtención de valores significativos en educación media y superior.

A final de siglo el país sigue exhibiendo altos niveles educativos en la comparación internacional. De manera constante en las últimas décadas, Uruguay

presenta tasas de alfabetización y de matriculación inferiores a las de los países más desarrollados, pero superiores en general a las del resto de América Latina (Cuadro N° 5).

Cuadro 5
Indicadores educativos para países seleccionados

Países ordenados según Índice de Desarrollo Humano ²		
	Tasa de Alfabetización Adultos	Tasa Bruta de Matriculación ³ Combinada
Canadá	99,0	99
Bélgica	99,0	100
Suecia	99,0	100
Francia	99,0	92
Chile	95,2	77
Argentina	96,5	79
Uruguay	97,5	77
Costa Rica	95,1	66
Venezuela	92,0	67
México	90,1	70
Brasil	84,0	80

Fuente: Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 1999.

No obstante el éxito relativo alcanzado por esta política, debe consignarse que en los últimos años el sistema educativo sufrió un proceso de deterioro, mostrando índices significativos de deserción escolar, repetición, etc., y una currícula que no se ajustaba a las nuevas realidades sociales. Sin embargo, este estancamiento del sistema no alteró drásticamente su posicionamiento aún favorable en la región.

A partir de 1995 comienza a procesarse una reforma del sistema público de enseñanza como respuesta a la situación señalada, que ponía en peligro los niveles educativos alcanzados en décadas pasadas. A su vez, esta iniciativa de reforma se hace desde el Estado, recuperando su acumulación histórica, y focalizando su atención en los subsistemas primario y secundario. Esta revisión se propone corregir la discordancia representada por una cobertura extremadamente baja en educación inicial frente a los ya indicados antecedentes globales positivos en el resto de los niveles (Cuadro 6).

Cuadro 6
Tasa Bruta de Escolarización
Enseñanza Preescolar para países seleccionados, año 1991

País	Tasa
España	51%
Francia	83%
Italia	86%
Reino Unido	49%
Estados Unidos	63%
México	61%
Argentina	61%
Chile	83%
Uruguay	49%

Fuente: Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP), 1995.

Uno de los objetivos generales de la mencionada reforma fue la “consolidación de la equidad social” (ANEP, 1995), que se traduciría en un fuerte posicionamiento del Estado frente a las situaciones de desigualdad social. Este objetivo adquiere un especial énfasis en educación inicial, porque actúa como un *modus operandi* de discriminación positiva hacia los sectores con rezago histórico, esto es, como una forma de igualación y a la vez una estrategia modificadora de las situaciones de carencia crítica. De esta manera, el Estado apunta a una política universalista de atención a la infancia preescolar como forma de disminuir las desventajas educativas relativas de los sectores más empobrecidos de la sociedad y brindarles herramientas para escapar al circuito de la pobreza.

El objetivo de incidir en la equidad social atendiendo especialmente el área de educación inicial estuvo respaldado en un diagnóstico que reconoce tanto los cambios sociales producidos en las últimas décadas en términos de incremento de la tasa de actividad de la mujer y del número significativo de hogares con jefatura femenina como el papel de la esfera pública en el proceso de socialización (ANEP, 1995).

Debe destacarse que en una época en la que se clama por la reducción del Estado, pretendiéndose librar las posibilidades de bienestar social a la competencia del mercado, éste comienza un proceso de reacomodamiento que supone en algún sentido mayor presencia pública, en este caso en el campo de la educación. Esta nueva estrategia de profundización de los servicios educativos por parte del Estado, introduce al mismo en una situación de semi-competencia con la esfera privada.

El análisis de la dinámica de la matrícula y cobertura preescolar pública en los últimos años representa una forma de aquilatar el peso que el Estado tiene en la atención educativa, así como el éxito en revertir las desventajas relativas de los sectores de contexto social desfavorable.

A partir de 1995 se percibe un crecimiento de la matrícula pública en educación inicial, asociado evidentemente al proceso de reforma educativa reseñado. En todo el país, más de 33.000 niños fueron incorporados a la educación inicial en un período de cinco años. Si bien la información disponible no permite discriminar si dicha incorporación fue en el sistema público o privado, cabe suponer que el primero captó un porcentaje significativo de dicha población. Para el conjunto del período, ha existido un 74% de crecimiento en el volumen de la matrícula de preescolares.

Este nuevo contingente de población infantil que ingresa al sistema educativo representa un aumento de la cobertura global cercano a los treinta puntos porcentuales: se pasó de un 46,5% a un 75,6% de atención preescolar (Cuadro 7)⁴.

Cuadro 7

Volumen de población, variación porcentual y evolución de la cobertura preescolar (total del país)

	Matrícula	Base 100 = 1995	Cobertura preescolar
1995	44806	100	46,5%
1996	56465	126	54,3%
1997	63129	141	62,2%
1998	73586	164	73,1%
1999	77996	174	75,6%

Fuente: Administración Nacional de Enseñanza Pública (ANEP).

Analizando en particular el proceso de reforma para Montevideo, y atendiendo a un conjunto de variables socioeconómicas y educativas, se constata que los sectores menos favorecidos han tendido a mejorar su cobertura preescolar.

No cabe duda de que la reforma ha impactado positivamente en dichos sectores de la población cuando se analiza la dinámica de funcionamiento del servicio de preescolares a través de indicadores de desigualdad estructural, como distribución del ingreso, necesidades básicas insatisfechas, línea de pobreza, integración social y capital educativo del hogar.

Al examinar la Tabla 8, se detecta que entre 1991 y 1997 el quintil de más bajos ingresos pasó de un 43,3% a un 47,2% de cobertura preescolar. Aquellos con necesidades básicas insatisfechas pasaron de un 30,8% a un 40,4%. Los sectores bajo la línea de pobreza pasaron de un 44,4% a prácticamente un 50%. Los sectores en situación de pobreza crónica (bajo la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas) pasaron de un 28,5% a un 39,2%, y los menos educados de un 51% a un 56%.

Cuadro 8

Evolución de la cobertura preescolar en los sectores más desfavorecidos según indicadores de desigualdad estructural en Hogares

Año	Quintil 1	NBI	Pobre	Crónico	Baja educación
1991	43.3	30.8	44.4	28.5	51.0
1992	35.6	29.6	32.3	23.6	51.5
1993	39.1	35.7	40.2	32.2	54.5
1994	42.9	38.9	43.1	34.3	53.9
1995	38.3	35.0	40.8	S/d	49.2
1997	47.2	40.4	49.9	39.2	56.0

Fuente: Según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS).

De cualquier manera, los sectores privilegiados mantienen sus grados de cobertura históricamente altos. Las disimetrías entre sectores siguen existiendo, pero las distancias entre ellos están tendiendo a disminuir. Las diferencias mayores se observan en términos de la variable integración social. Aquellos que se sitúan en el polo de la inclusión social y económica se introducen en el sistema educativo dos veces más que aquellos ubicados en el extremo de la exclusión social. Sin embargo, debe reconocerse que en los núcleos sociales más resistentes, si se observa el índice de integración social, se ha producido en los últimos años una reducción significativa entre sus polos extremos. Por otra parte, las diferencias menores se registran en la variable *capital educativo del hogar*. Seguramente la reforma educativa haya tenido incidencia en la reducción de las diferencias de cobertura (Cuadro 9).

Cuadro 9

Evolución de las disimetrías en cobertura preescolar según tipología de pobreza y capital educativo del hogar

Año	Índice de Integración Social ⁵	Índice de Disimetría Educativa ⁶
1991	2.8	1,6
1992	3.7	1,9
1993	2.5	1,6
1994	2.2	1,5
1995	S/d	1,5
1997	2.0	1,3

Fuente: Según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS).

Desde 1995 se verifica entonces un crecimiento sustantivo de la matrícula pública en educación inicial, resultante de la incorporación mayoritaria de los sectores de menor ingreso. En Montevideo, en los años que se analizan, más de 5.000 niños pertenecientes al primer cuartil y más de 2.000 del segundo cuartil se incorporaron a la escuela pública para recibir atención preescolar, mientras que el aumento de población perteneciente a los tres restantes quintiles no llega a ser de 2.000 menores (Cuadro 10).

Cuadro 10

Evolución del volumen de la población preescolar en educación pública por quintiles (1995-1999)

	Categoría	Año					Diferencia (e/a)
		1995 (a)	1996 (b)	1997 (c)	1998 (d)	1999 (e)	
Quintiles De Ingreso	Quintil 1	6790	8955	9987	11653	12103	5313
	Quintil 2	3676	4847	4850	5659	5878	2202
	Quintil 3	2990	3944	2783	3247	3373	383
	Quintil 4	1433	1890	2108	2459	2554	1121
	Quintil 5	685	904	737	860	893	208

Fuente: Según datos del Programa de Fortalecimiento de las Áreas Sociales (FAS) y Administración Nacional de Enseñanza Pública.

Las modificaciones de la segunda mitad de la década del '90 indican que la intervención pública logró incidir en la ampliación de la cobertura preescolar en los estratos pobres de la sociedad. Dicha intervención se hizo utilizando y renovando la capacidad institucional existente, así como también aprovechando la orientación histórica del sistema. Ello significa que una matriz educativa universalista se logró adaptar a los nuevos tiempos, logrando focalizar y por ende favorecer la inclusión de sectores infantiles que aparecían excluidos de la educación inicial. Este tipo de alternativa de política pública deja en evidencia la falsa dicotomía entre universalización y focalización, ampliamente consideradas como excluyentes o contradictorias. En este sentido, la ampliación de los servicios estatales de educación inicial parece haber tenido efectos positivos en la reducción de las distancias sociales pese a no eliminarlas.

De cualquier manera, la presencia del Estado en este campo rompe la barrera representada por los déficits educativos, pero cabe suponer que encuentra aún resistencias (si bien se detecta una tendencia favorable) allí donde conviven juntos escasos recursos monetarios y falta de cobertura de alguna necesidad básica.

El análisis del caso uruguayo deja en evidencia cómo juegan los factores domésticos en la implementación de éstas u otras reformas sociales. De esta manera se descartan las opciones genéricas y homogeneizantes que advierten sobre el potencial beneficio del retiro del Estado del conjunto de áreas donde tradicionalmente intervino, sin tomar en cuenta los rendimientos obtenidos en las mismas. Si se atiende el campo de la educación de una manera contextualizada, todo parece indicar que los cambios se procesarán de acuerdo a las acumulaciones nacionales en dicha arena de *policias*, y allí donde existió un Estado históricamente incidente y con buenos resultados en la materia se torna imposible descartar su presencia en los procesos de revisión⁷.

Caracterización de las organizaciones civiles prestadoras de servicios

En este ítem se caracterizan las asociaciones sociales involucradas en la prestación de servicios de protección, ya sea las incorporadas en programas diseñados para implementarse de manera conjunta entre el Estado y la sociedad civil organizada (Plan CAIF, iniciativa mixta), como aquellas denominadas filantrópicas, cuyas iniciativas de ayuda se programaron, en un inicio, de forma independiente al accionar estatal.

Si bien estos universos son distinguibles analíticamente, en la práctica se entremezclan, en la medida que algunos de los centros ubicados en el mundo filantrópico también forman parte del mencionado Plan, además de ofrecer otros servicios.

Más allá de esta interconexión práctica entre las organizaciones sociales, la intención de este estudio es captar la dinámica de funcionamiento, los comportamientos y las características diferenciales que tienen estos centros, en la medida que utilizan estrategias de acción específicas.

Por una parte se encuentra el Programa de Centros de Atención a la Infancia y la Familia (Plan CAIF), diseñado como una alternativa de protección que desde el comienzo contemplara la participación de agentes sociales y estatales en su instrumentación. Por otra parte se ubican aquellas organizaciones que trabajaron históricamente con poblaciones infantiles carenciadas ofreciendo múltiples prestaciones sociales, pero que no fueron integrantes de una estrategia pública de acción previamente definida. Cabe consignar que una proporción significativa de este segundo tipo de agentes se organizó en una estructura más amplia, Red de Infancia, a fin de operar, independientemente de sus especificidades, de forma relativamente conjunta.

Descripción general

El estudio de las instituciones involucradas en la atención a la infancia en situación de carencias críticas muestra una considerable variabilidad. Una aproximación preliminar permite identificar la presencia de poco más de cuatrocientas instituciones, distribuidas un 35,7% en la capital y un 64,3% en el resto del país (Cuadro 11).

El análisis global indica que poco más de la tercera parte de las instituciones adopta la modalidad de CAIF (iniciativa de carácter mixto), y prácticamente un 60% son de tipo filantrópico. En el último caso es la sociedad civil la que lleva adelante, en principio, el servicio respectivo⁸.

La discriminación de estos tipos institucionales según área geográfica señala que las iniciativas mixtas tienen comparativamente una mayor presencia en el Interior (región nacional que excluye la capital del país), casi un 45%, en tanto las instituciones filantrópicas son mayoritarias en Montevideo, 73,6%. Esta distribución geográfica de los centros podría estar indicando una dependencia mayor de la esfera pública en el Interior, y a la vez la existencia de sujetos extra-estatales más consolidados en la capital.

Cuadro 11

Tipos de Institución según área geográfica

Institución	Área Geográfica		Total
	Montevideo	Interior	
Caif	22 (44,8)	(15,3) 138	116 (34,2)
Filantropico	106 (51,0)	(73,6) 238	132 (59,1)
Total	144 (64,3)	(35,7) 403	259 (100,0)

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).

Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

El análisis del Cuadro 12 expresa en primer lugar que las instituciones pioneras datan del siglo anterior. El primer período, de 1830 a 1904, caracterizado por la construcción del Estado Nación, apenas registra la fundación de instituciones. El período posterior, de formación y consolidación del Estado de Bienestar, comprende prácticamente un 20% de las existentes. El tercer período, de crisis del modelo de desarrollo de corte proteccionista, muestra para pocos años un surgimiento considerable (14%). El período autoritario, de repliegue de la sociedad civil, señala la emergencia de un 15% de estas instituciones. El hecho más significativo está constituido por la explosión institucional que se produce en el período post-dictatorial. La mitad de las organizaciones existentes en la capital orientadas al trabajo con infancia se fundaron en la última década y media.

Cuadro 12

Período de fundación según tipos institucionales

Período de Fundación	Tipo de Institución		Total
	Caif	Filantropico	
1830-1904		2 (2,3)	2 (2,0)
1905-1960	2 (16,7)	16 (18,6)	19 (5,0)
1961-1973		14 (16,3)	14 (13,9)
1974-1985		15 (17,4)	15 (14,9)
1986-1998	10 (83,3)	39 (45,3)	51 (50,5)
Total		86 (100,0)	101 (100,0)

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).

Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Para los CAIF esta lectura puede parecer una obviedad (83,3% surgieron en este último período), puesto que la creación de estos centros responde a una iniciativa históricamente reciente. Sin embargo, no se debe confundir surgimiento de un CAIF con la fundación de la institución, que puede ser anterior.

Resulta altamente significativo que en la etapa de redemocratización se fundara una considerable proporción de instituciones de tipo filantrópico (45,3%). Este hecho parece indicar que la época reciente, al menos cuantitativamente, expresa el “momento” de la sociedad civil”.

Cuadro 13

Tipo de servicio según Instituciones

Tipo de Servicio	Tipo de Institución		Sub-total
	Caif	Filantrópico	
Guardería/ Integral	17 (81,0)	35 (37,2)	64 (48,8)
Alimentación	4 (19,0)	23 (24,5)	30 (22,9)
Educación		29 (30,9)	30 (22,9)
Otros		7 (7,4)	7 (5,3)
Sub-total	21 (16,0)	94 (71,8)	131 (100,0)

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).
Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

En relación a las prestaciones que ofrecen, prácticamente la mitad de los centros CAIF brinda atención integral a la infancia, incluyendo al menos servicios alimentarios y educativos. Sin embargo, este fuerte porcentaje está determinado por el carácter integral de dicho Plan, ya que la iniciativa supone un servicio intersectorial como uno de sus pilares constitutivos. Esto se manifiesta en que un 81% de los CAIF ofrece servicios de atención integral. De cualquier manera las organizaciones filantrópicas también comparten esta tendencia, ya que un 35% de ellas presta servicios de esa naturaleza. Sin embargo, sus prestaciones son más variadas, incluyendo también en proporciones importantes programas exclusivamente educativos o alimentarios (Cuadro 13).

Interesa destacar el registro de la categoría “otros” ubicada en el universo filantrópico. Se trata de centros que atienden problemáticas particulares de fuerte exclusión social, como por ejemplo la infancia en situación de calle.

Una estrategia mixta de protección (los CAIF)

Emergencia, objetivos y cobertura

El Plan CAIF comenzó a funcionar en el primer período democrático, en 1988, a través de un convenio entre UNICEF y el Estado uruguayo. Su surgimiento está asociado a la constatación de elevados índices de pobreza en determinados sectores de la población, particularmente en grupos menores de 14 años, y a la ineficiencia relativa del gasto social en diversos programas dirigidos a combatir estas situaciones (Plan CAIF, 1996[b]).

Dicho Plan se propuso la creación de centros en todo el país encargados de atender de forma integral la problemática de niños en edad preescolar mediante una colaboración efectiva entre la órbita pública y la social. Esta última esfera estaría organizada en Asociaciones Civiles encargadas de autogestionar en forma eficiente, participativa y sostenible los Centros CAIF (INAME/Plan CAIF, 1996).

Entre sus objetivos generales figuran: impulsar acciones integradas de los organismos públicos, gobiernos departamentales y comisiones vecinales para atender las necesidades de las familias con niños preescolares que viven bajo la línea de pobreza, y mejorar la cobertura y la calidad de atención de los programas sociales que atienden a la población en condiciones de pobreza mediante el desarrollo de estrategias, modalidades y metodologías innovadoras para la atención del niño, la mujer y la familia (INAME, 1998).

El Plan CAIF ofrece a través de sus centros barriales y regionales servicios de atención preescolar de tipo integral, que se traducen en la práctica en educación inicial, incluyendo estimulación psicomotriz, nutrición con tres ingestas diarias (desayuno, almuerzo y merienda), y cierto nivel de cobertura en salud, alcanzando originalmente un espectro de niños de 2 a 5 años (Plan CAIF, 1996[a], 1997). El horario de atención es de 8 horas diarias, posibilitando de este modo un trabajo en profundidad con los menores, y a la vez facilitando a sus padres o tutores la incorporación al mercado de empleo.

En la actualidad el grupo etario de referencia del Plan se ha redefinido, atendiendo fundamentalmente a niños de 2 y 3 años, debido a la reforma de la Educación Pública puesta en práctica desde 1995 que incorporó la enseñanza a preescolares a partir de los 4 años de edad.

De acuerdo con la información actual disponible, es posible afirmar que la creación de centros CAIF tiene un crecimiento sostenido. La población asistida asciende aproximadamente a 10.000 menores de acuerdo a las estimaciones simples realizadas sobre la información existente en torno a 54 centros nacionales, como surge de los Cuadros 14 y 15.

Cuadro 14
Información de Población CAIF/Región

	Montevideo	Interior	Total
Centros con información	13	41	54
Centros sin información	9	75	84
Total	22	116	138

Fuente: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).
Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Cuadro 15
Cantidad de Niños por CAIF/Región

	Montevideo	Interior	Total
Nº de Niños informados	953	3078	4031
Nº de Niños estimados*	1613	8708	10301

*La estimación se realizó aplicando una regla de tres simple.
Fuentes: Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD).
Codificación: Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay (CIESU).

Debe destacarse que las autoridades centrales del Plan confirmaron estos datos aproximados de cobertura poblacional.

“Estoy pensando en general, que nosotros estaremos llegando ahora a once mil, doce mil niños. (...) Y en este momento debemos tener ciento ochenta socios, Asociaciones Civiles” (Entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan).

De los CAIF ubicados en Montevideo, en un universo de 13 centros que cuentan con información, casi el 54% tiene una asistencia promedio menor a 70 niños, mientras que el 46% restante está más densamente poblado. Estos datos son indicativos de la intensidad de la demanda social, y por ende permiten concluir que los servicios que ofrece el Plan tienen un consumo importante.

La tendencia de la información cuantificada se ve reafirmada a partir de las opiniones de los seis centros CAIF entrevistados. Más allá de pequeñas diferencias, se constata que en el 50% asisten grupos de entre 57 y 70 menores, y el 50% restante cubre de un mínimo de 80 a un máximo de 150 niños. Interesa además señalar que los centros de mayor densidad poblacional a la vez ejecutan otros programas de educación inicial, también de naturaleza público-privada.

Si bien estos centros están cubriendo una demanda efectiva de cierta envergadura, en la medida en que ninguno de los entrevistados baja de 60 preescolares, la demanda potencial es aún mayor. El 33% declaró explícitamente tener una lista de espera, que en algunos casos representa un 60% de su actual cobertura.

“Al día de hoy sesenta y seis, veintidós por grupo. Y en listas de espera hay bastantes, alrededor de cuarenta niños” (Entrevistas en profundidad a representantes de CAIF).

Interesa conocer los criterios de focalización y selectividad utilizados para captar a los grupos sociales en situación de riesgo, en la medida en que este programa pretende facilitar el acceso a los servicios a los sectores “excluidos” de las políticas sociales tradicionales. Los análisis sobre este tópico arrojan un balance sumamente positivo.

Un estudio de alcance nacional realizado en 1997 por el Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) sobre una muestra de 24 centros señala que el Plan llegó a cubrir al 12, 6% de población con NBI y a un 8% de menores pertenecientes a hogares urbanos pobres (CLAEH, 1997). Si esta información se actualizara de acuerdo al último censo nacional llevado a cabo en el año ‘96 y procesado con posterioridad a la finalización del estudio de referencia, las estimaciones indican un saldo más favorable de asistencia del Plan, aunque las variaciones no son altamente significativas: 15,2% de hogares con NBI y 9,7% en situación de pobreza (Cuadro 16)¹⁰.

Cuadro 16

Cobertura de los CAIF en términos de NBI y Línea de Pobreza

	Cobertura CAIF	Población	% de Cobertura
NBI	5.663*	37.169	15,2
Pobreza	6.053**	62.209	9,7

Fuente: Información del estudio Clach (1997) y ajustado de acuerdo a las cifras del Censo Nacional de Población del año 1996.

* 72,6% de 7.800 (niños de CAIF).

** 77,6% de 7.800 (niños de CAIF).

Cuando se caracteriza internamente a la población que acude a los centros, se comprueba que la focalización alcanzada es altamente significativa, ya que casi un 73% de los niños que asisten al Plan proviene de hogares con NBI, y aproximadamente un 78% lo hace de hogares debajo de la línea de pobreza. Este éxito parcial parece responder a la ubicación de los centros, en la medida que el 80% de ellos se instalaron en zonas calificadas como carenciadas (INAME/Plan CAIF, 1996).

A partir de estos datos, resulta pertinente considerar que una iniciativa de protección relativamente joven, y novedosa en su forma de implementación, consiguió alcanzar parte de las metas programadas. A su vez, es posible calificarla en términos de una política social de segunda generación, en la medida en que quiebra con el monopolio estatal en la definición y prestación de los servicios, incorporando agentes de la sociedad civil, y transformándola así en una propuesta de carácter mixto.

Inserción institucional

En sus 11 años de vida el Plan fue cambiando de inserción institucional en la esfera estatal. En 1996 por sanción parlamentaria pasa a insertarse en el Instituto Nacional del Menor (INAME), que asume la coordinación general del mismo, creando para tales cometidos una Secretaría Ejecutiva específica (INAME/Plan CAIF, 1996).

Más allá de su nueva localización institucional, el Programa mantiene entre sus objetivos esenciales el de brindar un servicio integrado, para lo cual se hace imprescindible una cooperación efectiva interinstitucional al interior de la esfera estatal, específicamente entre los servicios públicos sociales, y a la vez

asegurar el involucramiento de la sociedad civil en su implementación y administración.

Entre las principales instituciones públicas que intervienen figuran el Instituto Nacional del Menor (INAME), el Instituto Nacional de Alimentación (INDA), el Ministerio de Salud Pública (M.S.P), la Administración Nacional de la Educación Pública (ANEP), el Ministerio de Educación y Cultura (MEC), el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), y las Intendencias Municipales.

Por parte de la sociedad intervienen las Asociaciones Civiles en tanto agentes comunitarios, que a partir de la celebración de un convenio habilitante con el Estado asumen funciones en la administración de los fondos públicos asignados para la prestación y la gestión de este servicio de educación inicial.

Una vez expuestos los aspectos institucionales esenciales del Plan y de las contrapartes sociales, es importante detenerse en el análisis del nuevo marco público que ampara al programa en términos de su alcance y significado para la naturaleza mixta de esta propuesta de protección.

Su reubicación en la órbita estatal en términos de una entidad pública no sólo especializada y con tradición en el campo de la minoridad, sino también con un diseño institucional específico y arraigado en el entramado organizativo del Estado, conduce a interpretar, en una primera instancia, que la misma puede tender a estatizarse. La consideración de que esta tendencia tenga chances de plasmarse obliga a tener en cuenta el peso y la capacidad de injerencia de los componentes públicos y privados que conforman el Plan. Además, deben incluirse en dicha consideración los nuevos aspectos normativos y de regulación que acompañan a esa reinscripción.

Según documentos oficiales, el encuadre institucional actual “(...) asegura que el Plan opere (...) con un referente central en el Estado que asegure coherencia, integridad y calidad de los servicios (...) de modo de asumir formalmente el Plan CAIF dentro de su propia estructura (...)” (INAME/Plan CAIF, 1996). Su reubicación le imprime un mayor status político, y por ende autoridad para garantizar las colaboraciones sectoriales imprescindibles que hacen a la dinámica de reproducción del servicio.

Existen tres propuestas sustantivas que se plasmaron con fuerza en esta última fase del Plan: la elaboración de una currícula específica de educación inicial, una fuerte capacitación docente y funcional del personal de los centros, y el diseño de nuevos subprogramas dirigidos a la población infantil y su familia.

El análisis de cada una de estas novedades muestra que el diseño de las mismas radica en el Estado, específicamente en la Secretaría del Plan, y las Asociaciones Civiles se ubican en su mayoría como receptoras de esas iniciativas (Entrevistas en profundidad a representantes de la Secretaría del Plan y a los Centros).

Los CAIF y el Estado

Se constatan distintas posiciones entre el universo de centros CAIF relevados en Montevideo respecto a la relación histórica que han mantenido con las organizaciones estatales y la que actualmente tienen con la Secretaría del Plan en particular.

Los centros que poseen una cierta trayectoria en el programa consideran unánimemente que el nuevo encuadre institucional los favoreció en su funcionamiento, básicamente en dos rubros: la regularidad de los aportes económicos y/o en especie, y el fuerte apoyo en la capacitación del personal. Para un grupo de CAIF esta nueva ubicación plantea mayores exigencias en la calidad del servicio, difíciles de cumplir dados los recursos humanos y materiales disponibles (Entrevistas en profundidad a representante de CAIF). Las anteriores localizaciones del Plan generaban un cierto grado de incertidumbre sobre el funcionamiento y proyección del programa, y a la vez algunos tenían la percepción de que la función de asesoramiento y respaldo que les brindaba el Estado se resumía en simples tareas de fiscalización.

“Y, antes de que el Plan estuviera en el INAME como que la parte de capacitación estaba un poco parada” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Sobre todo uno notaba (...) que en la etapa anterior la presencia del organismo del Estado era simplemente fiscalizadora” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Más allá de esta valoración genérica positiva del actual marco institucional del Plan, los contactos con el INAME son puntuales, relacionados con la firma de convenios y la obtención de recursos financieros. El vínculo fuerte de los centros se establece en realidad con la Secretaría del Plan.

El conjunto de los CAIF entrevistados considera que la relación con dicha Secretaría es altamente positiva en lo relativo a recibir pautas precisas de orientación y al establecimiento de un diálogo relativamente fluido. A su vez, reconocen y valoran el conjunto de innovaciones e inversiones realizadas por esa entidad para aumentar la calidad del servicio en términos de nuevos programas de educación inicial, estimulación, y mejoramiento con los adultos. Sin embargo, la mayoría de estas apreciaciones están centradas en las nuevas alternativas que les brinda el Plan, más que en un involucramiento activo en la toma de decisiones.

En este sentido, la participación o las instancias de contacto están asociadas a las funciones propias de la Secretaría (supervisión, evaluación), así como al potencial aprovechamiento de las ofertas que ella impulsa, y no tanto al campo de incidencia en las definiciones programáticas de este plan. Interesa exponer algunas de las opiniones calificadas, sumamente significativas en relación al alcance de la participación.

“La relación con la Secretaría es bastante periódica porque (...) nosotros estamos supervisados por la Secretaría. Pero te dan determinadas pautas a cumplir. (...) Más allá de eso por distintos motivos estamos bastante en relación con la Secretaría” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“La relación con la Secretaría del Plan es bien nueva. (...) Hay mucha expectativa. (...) Por un lado vemos que es enriquecedor el convenio más allá de la parte económica que (...) es lo que al inicio nos mueve. (...) Hoy vemos que al menos el ofrecimiento que se nos da (...) es positivo. Porque toda esta capacitación nos va a permitir enriquecernos” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Al mismo tiempo, una serie de centros detecta que ciertas decisiones, esencialmente en el plano educativo, son determinadas fuera de un ámbito de consulta, percibiéndolas en ciertos casos como directivas a cumplir, y en otros en términos de imposiciones.

“De un tiempo a esta parte están viniendo directivas como más coercitivas digamos de alguna manera. (...) De alguna manera veremos cómo hacer. (...) Me parece que ya que tenemos tanto diálogo, ya que tenemos un montón de cosas con la Secretaría, (...) ellos hacen consultas con nosotros y después vienen resoluciones o vienen cambios. (...) Esto me parece no tener en cuenta lo que la gente opina. Gente que está sacando los centros CAIF adelante” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“La Secretaría del CAIF da las directivas, y hay que aplicarlas, (...) nos da pautas educativas, en verdad es más que pautas, te exigen más que Primaria. Ellos también hacen talleres de capacitación y perfeccionamiento del personal para todos, para maestros, para asistentes, hay diversos cursos. La Secretaría del CAIF nos comunica y acá se seleccionan los cursos” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

De estas declaraciones se desprenden dos temas importantes altamente asociados, uno referido a la participación efectiva que tienen los CAIF en la orientación del Plan, y otro referido a la preocupación de los centros por defender su autonomía.

Resulta evidente que la totalidad de los CAIF de la muestra no tuvo intervención en el conjunto de las propuestas impulsadas por el Plan en este último período, que apuntan en cierta medida a la uniformización de los servicios que se brindan. Independientemente de los problemas de ajuste de estos lineamientos, una proporción mayoritaria de centros considera que esas propuestas tienden a fortalecerlos. Sólo una minoría es crítica de los procedimientos utilizados en su definición, y surge inmediatamente el tema de la defensa de su perfil e independencia.

La falta de un cuestionamiento más generalizado en torno a la forma de decisión de las pautas estratégicas del Plan y sobre el contenido de las mismas, conduce a pensar que el polo social de este programa es débil. El mismo no se manifiesta como un interlocutor con capacidad de promover líneas de acción o modificar directivas, y a su vez carece de organización colectiva como para tomar posiciones en conjunto. La dispersión territorial, sumada a la carga de trabajo cotidiano, no favorece la emergencia de actividades comunes o la generación de instancias de intercambio horizontal exceptuando las impulsadas por la propia Secretaría.

Fuentes de financiamiento permanentes u ocasionales

El Estado es el encargado de financiar el funcionamiento del Plan, ya sea con aportes financieros específicos del INAME o con recursos en especie y humanos de las otras organizaciones públicas que forman parte del mismo.

La totalidad de los centros entrevistados reconoce el aporte del Estado como fundamental, ya que para las tres cuartas partes de ellos el mismo significa el 100% de los recursos, pese a que se señala en algunos casos la existencia de ciertos déficits mensuales. Para la cuarta parte restante, dichos aportes representan entre un 80 y un 50% de los recursos de la institución. En estos últimos casos el porcentaje faltante es cubierto por fondos subsidiarios de agencias internacionales que se están retirando del país, o por recursos propios de la entidad más amplia que los ampara.

Resulta evidente entonces la dependencia económica de los centros del Plan en relación al Estado, incluso de aquellos que declaran poseer recursos adicionales para mantener sus servicios.

Participación del polo social

Uno de los ejes analíticos de este estudio que tiene un énfasis singular en el Programa CAIF es el tema de la participación. El papel reservado a la sociedad civil organizada, a las Asociaciones Civiles y a los núcleos familiares de los menores, parece ocupar un lugar privilegiado en esta estrategia de protección comparado con las clásicas políticas sociales.

En diversos documentos de la propuesta se indica el plano participativo como un rasgo distintivo y esencial del programa, en la medida en que se reconoce, por una parte, que la legitimidad de la propuesta radica en la existencia de unidades locales interesadas en promover el servicio y por ende satisfacer una necesidad colectiva de la comunidad de referencia, y por otra, se destaca la importancia de la familia, cualquiera sea su composición y situación legal, como el medio básico e insustituible de socialización de la población infantil.

La nueva unión proyectada, Estado-Comunidad local-Familia, intenta que el Plan CAIF no se plasme como una política unilateral impuesta desde la esfera estatal, desconociendo la diversidad de intereses y contextos a la manera de los tradicionales programas de protección universalistas.

En base a lo expuesto es posible discernir dos componentes diferenciales en la matriz de participación concebida por el Plan. Uno de ellos comunitario o local, asociado a la existencia de Asociaciones Civiles encargadas de instrumentar la propuesta, y otro referido al involucramiento en el proyecto de los núcleos familiares de la población asistente. Los dos componentes no son asimilables, ya que responden a lógicas e intereses distintos y sobre todo a diversos aspectos de la problemática social que se pretende enfrentar.

De acuerdo a lo analizado en ítems anteriores sobre la fortaleza de las Asociaciones Civiles en tanto interlocutores del Estado, se detectaba cierta debilidad para incidir en los lineamientos programáticos de esta propuesta, teniendo en cuenta la modalidad pasiva de relación que mantenían con las autoridades del Plan.

No obstante, interesa señalar que la apreciación global sobre la debilidad de estos agentes no le quita importancia a las actividades locales que desarrollan y a la responsabilidad social que están asumiendo.

Resta abordar el otro plano de la participación, referido a la inclusión de las familias de la población en el proceso educativo integral previsto por el Plan. Este punto emerge como crítico tanto en diversos diagnósticos sobre el programa como en la información cualitativa recogida de las entrevistas.

Los estudios efectuados sobre este tema tomando como base una muestra de 24 CAIF, señalan las dificultades que se suscitan en este campo. Se detecta que la participación de los padres en actividades educativas, sin considerar la calidad y el tipo de involucramiento en tales tareas, es la siguiente: las madres participan en un 50%, y los padres apenas en un 13% (CLAEH, 1997).

La información recabada de las entrevistas reafirma la tendencia de un proceso dificultoso para lograr la participación sostenida de los núcleos familiares, pero a la vez la totalidad de los centros se la plantean como meta a profundizar, incluso aquellos que no la consideraban como un aspecto esencial en su forma de intervención (Entrevistas en profundidad a representantes de CAIF). Como se observa en el Cuadro 17, la gran parte de los centros considera que los niveles de participación de las familias son bajos, y ninguno de ellos plantea un alto grado de concurrencia en las actividades que el centro lleva a cabo.

Cuadro 17

Niveles de participación de los padres

Nivel Participación	Nº Centros
Medio	2
Bajo	4
Total	6

Fuente: Muestra de Centros CAIF.
Entrevistas en profundidad CIESU.

Cuando se analiza el tipo de instancias en las cuales los padres concurren, se comprueba que en su totalidad son actividades puntuales y de muy diversa índole, inclusive las de los centros que declaran contar un nivel medio de participación. Es posible discriminar tres categorías: actividades mínimamente extensas, actividades de asistencia, y actividades de colaboración.

Las primeras se traducen en jornadas dedicadas a las familias generalmente concentradas en un día, paseos, festejos y clases abiertas, las cuales si bien son programadas, carecen de cierta regularidad.

“Los padres y familiares participan en el CAIF más o menos. (...) Participan en reuniones, en festivales, en paseos con los niños y en paseos con las familias. (...) Les llamamos así: el día de la familia, paseo de la familia, jornada de la familia. (...) La condición es que el niño viene con la familia” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Las actividades de asistencia se centran fundamentalmente en reuniones y charlas informativas o de intercambio, y más allá de que se consultan las fechas y horarios posibles de realización, la asistencia a las mismas es variable.

“No es fácil la participación de los padres, pero nosotros vemos que a las reuniones de padres no se rehusan, ellos vienen. El año pasado las reuniones no bajaban de 25 a 30 padres” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Las actividades calificadas bajo la categoría de colaboración refieren a tareas concretas de ayuda al centro no relacionadas estrictamente con la instrumentación de acciones educativas. Las mismas contemplan tareas de limpieza, ayuda en la preparación de alimentos, y arreglo del equipamiento del local. Estas actividades pueden expresar formas de intercambio altamente positivas, ya que tal vez sea en estos espacios donde la población de referencia pueda ofrecer sus conocimientos

y habilidades. De cualquier manera merecerían un tratamiento especial por parte del centro, para que no se transformen en una forma de relación pasiva y en algún sentido utilitaria.

“Cuando hacés algún tipo de jornadas como que ellos participan, como en (...) la limpieza o para armar juegos. (...) En forma permanente no. Hay un par de carpinteros que nos apoyan en la preparación de mesas y a veces con las cerraduras, canillas, ese tipo de cosas. Ya contamos con dos o tres padres que sabemos que lo saben hacer y cuando se los necesita se los llama” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Ellos tienen que tener un compromiso. (...) La mamá sobre todo viene, que es lo que contamos, (...) y colaboran a ayudar a pelar manzanas. (...) Vienen con gusto” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Por otra parte, el universo de centros entrevistados señala, como factores críticos que inciden directamente en la dinámica de participación de las familias en torno a las actividades que despliega el centro, una serie de problemas de índole social. La mayoría coincide en que el factor que más bloquea el acercamiento de los padres es una importante carga laboral, en la medida en que las estrategias de supervivencia de esta población son múltiples y requieren de una amplia extensión horaria en su desarrollo. En este marco, el CAIF cumple, además de su función socio-educativa, otra de carácter económico, en el sentido de habilitar a las familias para la procura de su sustento básico. Evidentemente, si la población de referencia es carenciada, su inclusión en el mercado formal o informal de trabajo supone una inversión de tiempo mayor que la de la media poblacional para obtener recursos mínimos. De esta manera, se vuelve difícil para los centros encontrar espacios de tiempo que permitan a las dos partes generar un intercambio fluido.

“Lo que pasa es que la gente tiene trabajo en la casa o fuera. Pero los padres vienen cuando se necesitan y ayudan” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Las principales razones para la no participación de los padres, se da a veces (...) es por un tema de tiempo. (...) Porque uno plantea en el horario de trabajo del centro, entonces entre las 8 y las 16 hrs.; es un horario muy pequeño para que el padre pueda venir, el que está realmente trabajando. A veces se plantean tres o cuatro instancias en el mes y no puede estar faltando dos veces al mes al trabajo o venir más temprano” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

“Nos dirigimos a una clase social, que es gente trabajadora, vienen muertos de trabajar todo el día y vienen acá para levantar a sus hijos e irse a su casa; ¿a qué hora le vamos a dar trabajo?” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

Para un grupo minoritario de centros, los factores obstaculizadores de la participación no se agotan en la esfera laboral o de supervivencia. También se supone la existencia de pautas de socialización y desinterés que se le adjudica a este sector social en particular.

“También hay que tomar en cuenta el desinterés de los padres. (...) Este año uno de los objetivos del centro es ése, apuntar a que el padre participe en forma activa y no en forma pasiva” (Entrevista en profundidad a representante de CAIF).

En último lugar, se indica también a la localización de ciertos CAIF como un elemento adicional bloqueador de la integración de los núcleos familiares a los centros. Algunos de ellos se encuentran en lugares céntricos, pero no necesariamente carenciados. Si bien dicha ubicación facilita la afluencia de un público de diversas zonas de la ciudad al contar con medios de locomoción que recorren la misma, a la vez se vuelve oneroso para las familias una asistencia asidua. Esta situación complejiza aún más el tema de la participación, ya que implica mayores esfuerzos del centro para integrar grupos cuya pertenencia local no se remite a la zona de operación del CAIF.

Las organizaciones civiles independientes del Estado

Emergencia y objetivos

En este apartado se profundiza, a partir de información cuantitativa y cualitativa, diversos aspectos de los centros pertenecientes al llamado universo filantrópico tales como la cobertura de población que alcanzan a tener, sus trayectorias de emergencia y sus orientaciones centrales.

En términos de cobertura, las estimaciones para Montevideo indican que los centros filantrópicos atienden a una población superior a los 20.000 menores¹, haciendo significativo el nivel de cobertura alcanzado en la capital nacional (Cuadro 18).

Cuadro 18

Volumen de menores en Centros Filantrópicos

	Volumen de Niños	Centros
Registrados	17816	86*
Estimados		
Hipótesis Mínima	20492	122**

*Cantidad de centros con número de niños registrado.

**Cantidad de centros totales.

Un análisis más preciso del proceso de emergencia de estas instituciones permite advertir la presencia de múltiples causas. Es posible reconocer el surgimiento de centros en relación a la pertenencia a instituciones religiosas, a los vínculos externos o a la presencia de organizaciones más amplias.

Cuadro 19

Tipología de emergencia de Centros Filantrópicos

Emergencia		Nº de Centros
Instituciones Religiosas	Desde su origen	2
	Cambio de Orientación	6
	Acción Individual	2
	Sub-total	10
Origen Externo Organizaciones No Gubernamentales		2
Otros		3
Sin Información		2
Total		1
		18

Fuente: Muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad CIESU.

En primer lugar, se destaca que prácticamente un 60% (diez en diecisiete) de los centros con información posee una membresía religiosa (Cuadro 19). Algunos centros (si bien no son la mayoría) comenzaron a funcionar a partir de la segunda mitad del presente siglo. La acción original de miembros de instituciones eclesióásticas, en algunos casos entrevistados, muestra la presencia histórica de la Iglesia en términos de desarrollo de la acción social dirigida a los sectores más necesitados.

“ El era pastor bautista y sintieron un día la necesidad de hacer un hogar para niños. Ellos empezaron recibiendo niños que golpeaban la puerta y les pedían por favor que se los terminaran de criar y se les educara, y bueno, eso fue lo que hicieron. Entonces no hay una fecha exacta de fundación. Fue más o menos en 1953” (Entrevista en Profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Debe subrayarse que en el comienzo de la década del '80 se detecta un cambio en las instituciones religiosas de la capital, que deciden comenzar un trabajo de atención a menores en situación de carencias críticas. El 60% de las instituciones religiosas (seis de diez) inició planes de atención a la infancia en esta época. Se trata de años de reconstrucción institucional democrática en que la institución religiosa asume nuevas acciones sociales en pos de la infancia carenciada.

“El proceso de fundación comenzó hace doce años cuando se tomó conciencia de la realidad que vivían los niños, de un asentamiento que queda aquí que se llama ‘Nuestra Esperanza’. Entonces a partir de la iniciativa de una gente de la parroquia se empezó a ofrecer este servicio” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

En una minoría de casos, la creación de un servicio de atención a la infancia se encuentra asociada fuertemente a la acción voluntaria de individuos vinculados a organizaciones religiosas, pero sin contar en principio con el apoyo de la institución eclesiástica.

El universo de instituciones filantrópicas no es exclusivo de las instituciones religiosas. Dentro de ese mundo diverso, se destaca también la presencia de organizaciones que nacidas en el exterior del país, o vinculadas con él, lograron formarse a partir de fondos de origen externo (11,1%); y de organizaciones no gubernamentales con distinta proximidad a las instituciones del Estado y diferentes niveles de cobertura, en algunos casos más allá de la capital del país (16,7%).

En los centros de “origen externo” se registra la inversión de capital económico y social que se instala en el país en el período post-dictatorial, y que comienza a desarrollar acciones para mejorar la situación de la infancia pobre.

“Nosotros nacimos en Suecia en el año ochenta cuando fuimos exiliados, con motivo de que nuestros niños no perdieran la identidad, o sea que allí hicimos una guardería que era todo niños uruguayos, que después se fueron sumando latinoamericanos que eran chilenos, argentinos” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Finalmente, se ha observado la presencia de organizaciones que se sitúan en un nivel más amplio que el de la atención de menores en barrios o zonas. Se trata de instituciones que tienen una fuerte presencia a nivel nacional. En algunos casos son parte de organizaciones internacionales, y en otros exhiben un fuerte vínculo con organismos centrales del Estado.

El estudio de los objetivos definidos por los propios centros deja entrever determinados agrupamientos de acuerdo a su carácter, más general o más concreto, y según pretendan abarcar en su propuesta a otros sujetos más allá de la población beneficiaria.

A partir de estos criterios diferenciadores que surgen de las entrevistas realizadas, es posible distinguir tres tipos de objetivos: genéricos que apuntan a dimensiones de socialización moral o ciudadana; concretos que se orientan específicamente a la población beneficiaria; y contextuales que incluyen al núcleo familiar del menor. Se debe destacar que en los dos últimos tipos se realiza una diferenciación en relación a la población meta indicada.

Cuadro 20

Tipología de Objetivos de Centros Filantrópicos¹²

Objetivos	Nº de Centros
Genéricos de Socialización	5
Población Menor Beneficiaria	13
Población Menor y Núcleo Familiar	4

Fuente: Muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad CIESU.

Los objetivos genéricos de socialización moral o ciudadana apuntan a dimensiones de sentido vinculadas a valores esenciales sustentados por la institución. Están orientados a socializar al menor tanto en relación a valores éticos como a un futuro comportamiento ciudadano. En cinco de los dieciocho centros entrevistados (27,8%) se constató la presencia de este tipo de objetivos (Cuadro 20).

“Queremos que en el día de mañana sean una chiquilinas que puedan enfrentar la vida. ¿De qué forma? Haciéndolas libres, haciéndolas ver que son capaces, que a pesar de todas sus carencias, de todo su sufrimiento pueden perfectamente enfrentar la vida con un poco de valor y de fuerza” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

“Se apunta al comportamiento democrático, al comportamiento solidario” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Por otra parte, la mayoría de los centros (trece de dieciocho) formula objetivos vinculados a la cobertura de necesidades básicas en relación a la infancia, principalmente de alimentación y/o de educación. Un 44,4% de los centros (ocho en dieciocho) plantea objetivos de alimentación, y la misma cifra se ha verificado respecto a los objetivos educacionales. Consultados sobre los objetivos principales, dos centros respondieron respectivamente de la siguiente forma:

“El hambre de la gente, de los chiquilines” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

“Los objetivos de la Asociación Civil es la educación en general pero ahora estamos abocados a guardería, a niños de edad que van desde los seis meses, el año pasado teníamos bebés desde seis meses” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Debe señalarse que el sistema de necesidades al que apuntan estas organizaciones es más amplio que la cobertura de aspectos alimentarios y/o educativos. En otros casos se han detectado objetivos relativos a las carencias afectivas o familiares, vinculados evidentemente a las disímiles problemáticas de la infancia. Las instituciones que trabajan con el abandono familiar o con niños en situación de calle son las que formulan con mayor claridad este tipo de objetivos.

Un tercer tipo de objetivos se refiere a aquellos que incluyen al núcleo familiar de la población beneficiaria. En cuatro de los centros entrevistados se hace una referencia explícita a objetivos del contexto familiar, independiente de, o complementariamente a, los objetivos en relación a la población beneficiaria. El ejemplo típico registrado es el del centro que se ocupa de la atención del menor como una forma de permitir que la madre tenga acceso al mercado de empleo.

“Una madre trabajadora dónde deja su niño, entonces, nuestras guarderías apuntan a eso, a la madre trabajadora. O sea, que una persona que gana 3000 pesos puede ir porque le cobramos 500, y el niño allí no tiene que llevar nada. (...) Y siempre apuntadas para ese objetivo, para la madre trabajadora, para que la madre se saque ese problema” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

La diferenciación tipológica, realizada en forma inductiva, permitió descubrir los principales objetivos presentes en el universo de las instituciones filantrópicas. En síntesis, cada centro específico presenta una combinación *sui generis* de objetivos, si bien la alimentación y la educación (o la integración de ambas) resultan ser la tónica dominante.

Inserción institucional y formas de acción colectivas

Los denominados centros filantrópicos carecen de una inserción institucional común, capaz de enmarcarlos en una estructura más amplia. No obstante, una proporción significativa de ellos, alrededor de 180, forma parte de la Red de Infancia, que se traduce en una entidad aglutinadora de este tipo de centros.

A los efectos de este estudio, nos interesa brevemente mencionar algunas características de esta Red. La misma se constituyó en el período de emergencia participativa, coincidente con la transición hacia la democracia, en 1983, a partir de un proyecto de UNICEF y de un centro privado de investigación y promoción (Centro Latinoamericano de Economía Humana -CLAEH). En sus inicios se conformó en cuatro sectores, que reflejaban la especialización o el campo de inter-

vención de este universo heterogéneo, a saber: “ollas populares”, guarderías, hogares, y centros de capacitación. Hasta el presente subsisten los tres últimos, ya que las “ollas populares” en tanto que intervenciones en el área alimentaria acompañadas de denuncias en relación a una situación global crítica y a un régimen político responsable de ello, estuvieron asociadas a una estrategia socio-política en la salida del gobierno de facto (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

En un comienzo, su objetivo principal se refería al fortalecimiento de la sociedad civil en pos de transformarla en un interlocutor válido para la formulación de políticas destinadas a la población infantil. En la actualidad ese objetivo se mantiene, aunque las estrategias para alcanzarlo se modificaron, dados los cambios que sufrió el contexto político de referencia.

Es posible afirmar que en un inicio el objetivo mencionado expresaba una actitud social defensiva y de alejamiento frente a un Estado que comprimía autoritariamente a la sociedad (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red). Esa actitud de distancia con el Estado parece haber sufrido un cambio radical cuando se atiende el intercambio que mantienen los centros filantrópicos con la órbita pública a partir del actual proceso de tercerización de servicios estatales.

En términos generales, la Red representa un espacio encuentro, de intercambio horizontal entre las unidades integrantes, y simultáneamente intenta operar como un instrumento que facilita la comunicación e incluso el contralor de las tradicionales agencias estatales encargadas de la problemática infantil.

Los Centros Filantrópicos y el Estado

La relación con el Estado ocupa un lugar central en la estrategia de acción de estas organizaciones, pese a que este universo, a diferencia del Plan CAIF, no forma parte de un proyecto de políticas sociales que involucre explícitamente el polo público y el privado.

Se observa en el Cuadro 21 que una amplia mayoría de estos centros, el 88,5%, tiene convenios con el Estado para la prestación de sus servicios. Un 82,3% de ellos lo suscriben exclusivamente con instituciones públicas, y el 6,2% lo hacen con instituciones públicas y privadas. Sólo un 11,5% de estas organizaciones carece de convenios.

Cuadro 21

Estructura de convenios de las organizaciones filantrópicas

Convenio con Institución	Nº	%
Del Estado	93	82,3
Del Estado y Privados	7	6,2
Sin convenios	13	11,5
Total	113	100,0

Fuente: Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998

En el Cuadro 22 se presentan las principales instituciones estatales con las que dichas organizaciones realizan convenios. La estructura de instituciones públicas muestra la presencia destacada del Instituto Nacional de Menores (INAME) y del Instituto Nacional de Alimentación (INDA), seguidas de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) y del Ministerio de Educación y Cultura (MEC). Una lectura general establece que casi la mitad de los centros realiza convenios con INAME e INDA, un 40% lo hace con la IMM, y una cuarta parte con el MEC. Le siguen, en orden de importancia, otras instituciones del Estado, como el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el Ministerio de Salud Pública (MSP), y la Universidad de la República (UDELAR).

Cuadro 22

Características de los convenios según participación institucional

Instituciones que realizan convenios con los centros				
	Con una sola Institución pública	Con varias Instituciones públicas	Con varias Instituciones públicas y privadas	Total
INAME	6 (5,3)	45 (39,8)	4 (3,5)	55 (48,7)
INDA	12 (10,6)	43 (38,1)	3 (2,7)	58 (51,3)
IMM	6 (5,3)	36 (31,9)	4 (3,5)	46 (40,7)
MEC	4 (3,5)	19 (16,8)	5 (4,4)	28 (24,8)
INJU	—	11 (9,7)	4 (3,5)	15 (13,4)
MSP	1 (0,9)	4 (4,4)	1 (0,9)	6 (5,3)
UDELAR	—	4 (3,5)	1 (0,9)	5 (4,4)

Fuente: Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998.

En este marco de contractualización se registra como una situación común el hecho de que estas organizaciones filantrópicas establecen simultáneamente convenios con varias entidades públicas. Esta multiplicación de contactos con el Estado seguramente responde al tipo de servicios que brinda este universo de centros, ya que en el mismo se incluyen hogares que ofrecen prestaciones de carácter integral, y a su vez se encuentran centros que brindan más de un tipo de servicio.

Como resulta del Cuadro 22, del 48,7% de los centros que tienen una relación contractual con INAME, prácticamente un 40% lo hace junto con otra institución estatal, siendo marginales las restantes categorías.

En el mismo sentido, del 51,3% de instituciones que tiene convenio con INDA, un 38,1% también lo tiene con otras instituciones públicas. De cualquier manera, vale la pena destacar que el INDA es la institución que por sí misma realiza más convenios con los centros, esto es, en un 10,6% de los casos. Ello podría estar significando que estas organizaciones privilegian de alguna manera la dimensión alimentaria.

Siguiendo con la simultaneidad de los convenios, un análisis similar puede realizarse para la IMM. Del 40,7% de los centros que establecen contratos con el Municipio, un 32% lo hace junto con otras instituciones públicas.

Más allá de esta descripción global sobre las relaciones establecidas entre la esfera pública y la social, es indudable que se está produciendo un acercamiento entre ambos agentes, cuyos resultados en términos de la generación de un espacio de intercambio e interlocución todavía parece estar en construcción.

Los centros entrevistados tienen una evaluación relativamente “positiva” de su relación con el Estado, por supuesto no exenta de contradicciones y desconfianzas. En la mayoría de los casos describen los beneficios económicos y financieros que esos vínculos les reportan para la ampliación o mejora de los servicios que brindan. Para un grupo amplio de estas entidades, el momento de crecimiento o cambio de dichas instituciones parece coincidir con la fase en que se materializa la relación con el Estado (Entrevistas en profundidad a representantes de centros).

Por otra parte, un grupo de esos centros, así como la Red, plantea un conjunto de problemas o aspectos a ajustar en su relación con el Estado. Los mismos refieren a la lógica de los convenios, al monto de recursos que se traspasa por los servicios, y por ende a la modalidad de regulación.

Uno de los problemas centrales reside en que si bien el Estado (INAME) realiza contratos específicos teniendo en cuenta el servicio que se brinda, asociado a la problemática general que presentan los menores (internado, centro de niños, etc.), no contempla la complejidad de la situación de esta población, y por lo tan-

to termina transfiriendo recursos considerando básicamente el número de beneficiarios. Este cálculo por individuo obstaculiza la forma de trabajo e intervención de los centros. En este marco, no está considerado en las transferencias estatales el mantenimiento de la infraestructura, que en ocasiones no se limita sólo al estado de conservación del local, sino que alcanza otras inversiones que estos agentes realizan en esa población infantil (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

Los problemas arriba detallados también están relacionados con la forma de regulación y control que el Estado establece sobre los servicios que traspasa a estos centros. En este sentido, los parámetros de supervisión son evaluados como rígidos o tradicionales, en la medida en que sólo atienden la permanencia o la asistencia al centro de los menores según la prestación convenida.

Independientemente de las dificultades planteadas, estas organizaciones indican mejoras en la forma de entendimiento con el Estado en los últimos años. A su vez, se vislumbran fórmulas o medidas para sortear el conjunto de limitantes derivadas de los convenios. Si bien se reconoce que esa tarea es ardua y que se necesitan cambios profundos en la normativa pública que insumirían un tiempo considerable, se considera plausible la elaboración de una serie de propuestas intermedias que puedan mejorar la situación (Entrevistas en profundidad a representantes de la Red).

Fuentes de financiamiento permanentes u ocasionales

El análisis de la estructura de financiamiento en los centros filantrópicos registra, como era de esperar, una fuerte presencia del Estado coincidente con el número importante de centros que tiene convenios con instituciones públicas.

En términos de la existencia de otras fuentes de financiamiento, se constata la presencia de múltiples instituciones privadas que realizan fundamentalmente ayudas puntuales y esporádicas. El tipo de organizaciones de las cuales se obtiene financiamiento muestra una importante variabilidad, registrándose desde aportes internacionales, presencia de empresas privadas e instituciones eclesíásticas, hasta donaciones individuales.

Participación del polo social en el universo filantrópico

El material cualitativo de las entrevistas muestra, en éste como en otros aspectos, que los centros también realizan una organización conceptual de su entorno social. La participación no es un concepto unívoco, y es observable en los distintos sujetos entrevistados la gama de significados a la cual parece referir.

La participación de los usuarios no siempre nos remite al mismo universo de análisis. Debe diferenciarse entre el entorno familiar de un menor que asiste a un centro asistencial, y el de menores en situación de abandono. Vale decir que la concurrencia de usuarios es diferencial, porque no es esperable una misma participación cuando las problemáticas que abordan los centros son diversas. De igual modo, debe distinguirse cuando la categoría de “usuario” responde al entorno familiar de niños en situación de pobreza, de aquella que trata de la participación efectiva de poblaciones involucradas. Este caso, observado en las entrevistas, nos remite básicamente a jóvenes que han sido incorporados a programas institucionales. Es cierto que no se trata específicamente del universo de estudio. No obstante, debe destacarse su presencia, adjunta o aislada, de la atención a la infancia.

De acuerdo a estas precisiones iniciales se pueden enumerar dos tipos de participación de los usuarios: programada y conflictiva. Estos representan los tipos de participación más significativos, constatándose una proporción considerable de no respuestas (Cuadro 23).

Cuadro 23

Tipología de participación de los Centros Filantrópicos

Participación		Nº de Centros
Programada	Con involucramiento	2
	Sin involucramiento	3
Conflictiva	Situación de abandono	2
	Comunidad en conflicto	1
Otros		3
Total		11

Fuente: Muestra de Centros Filantrópicos en Montevideo. Entrevistas en profundidad CIESU.

El tipo de participación programada de los usuarios es el que tiene mayor presencia en los centros filantrópicos (cinco en once, es decir un 45,5%). Se trata de una participación estructurada en forma unidireccional desde el propio centro filantrópico, quien determina el momento y las características de la participación, planificando las instancias anuales de incorporación de la familia de los menores. En esas instancias se detecta además una mayor o menor apertura relativa a recoger las proposiciones del entorno familiar. De los cinco casos observados, en tres ocasiones existe participación familiar, y en dos se carece de la misma.

“Instancias de participación de los padres de los niños hay muy pocas. Alguna vez en el año mandamos una cartita a los padres invitándolos a una reunión. Pues les damos una merienda, les preguntamos ‘qué les parece a ustedes cómo va el comedor. Qué se les ocurre sugerirnos’. Si vienen, de una media de unas treinta familias podrán venir dos, tres, cuatro o cinco” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

El tipo de participación conflictiva de los usuarios está determinado por características específicas del entorno familiar que rodea a la población beneficiaria. La participación en estos casos (tres de once, es decir, un 27,3%) es conflictiva, porque existen dificultades para un vínculo natural entre el entorno familiar y los propios menores o el centro.

El caso típico de participación conflictiva, observado en dos situaciones, viene determinado por la infancia en situación de abandono. Se ha detectado la situación de conflicto generada al intentar restablecer el vínculo del menor con integrantes de su núcleo familiar que en ciertas circunstancias lo han abandonado. El lado oscuro de la integración familiar significa también un lugar de resistencia a la participación.

“Nosotros intentamos preservar la relación con la familia porque si bien sabemos que en la mayoría son abandono, son por distintas circunstancias. Entonces el papá que se acerca aquí, permanece el tiempo que él quiera con su hijo, lo vienen a visitar, juegan, meriendan con nosotros o participan un rato. Vienen a veces a los cumpleaños de sus hijos. Nosotros incentivamos y más que nada en los adolescentes la relación con su familia, pero muchas veces es el propio adolescente el que se niega a la relación con su familia” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

La participación conflictiva no es sólo aquella que deriva de un entorno familiar en situación problemática con el menor tratado. Una segunda forma de este tipo de participación es constituida por la existencia de una comunidad en conflicto. En un centro filantrópico se ha especificado la existencia de conflictos históricos entre integrantes de la comunidad, con existencia de violencia interpersonal, como un factor obstaculizador de la participación social.

“Nos gustaría crecer cualitativamente en participación, y cuantitativamente. Hubo una experiencia antes fallida, porque hubo problemas, de funcionar en el asentamiento mismo, paralelo a éste. Y después pasa lo que pasa en los lugares donde hay más pobreza. Hay liderazgos y hay grupos familiares que están en el conflicto, que están observándose mutuamente. Que tienen historias de muertos o de heridos entre sí, entonces llegó un día (un 5 de enero en un reparto de juguetes) resulta que a no sé quién le faltó un juguete, fue y se lo sacó a otro, y se hizo un lío que destrozaron todo lo que había, y se acabó” (Entrevista en profundidad a representante de Centro Filantrópico).

Este último caso, en su singularidad, constituye un dato significativo sobre los obstáculos a la participación social cuando se trata de una comunidad en conflicto. Debería notarse que en ciertas comunidades existe la presencia de subculturas que se constituyen en términos de formación de núcleos donde pobreza y marginalidad se concentran con importantes fenómenos de desviación social.

Consideraciones finales

En base al análisis de distintos programas de protección -uno tradicional, otro de naturaleza mixta, y los que en un principio parecen tener un carácter estrictamente privado-, resulta evidente que la revisión del modelo de bienestar uruguayo guarda una estrecha relación con la histórica intervención del Estado en las distintas áreas sociales.

Por tratarse de un estudio de caso, y más específicamente de programas sociales vinculados a la infancia en situación de carencia, se comprueba de manera parcial que, pese a los esfuerzos discursivos, no existe una única forma de protección. Si bien la orientación dominante en esta materia apunta hacia una privatización o tercerización de los clásicos servicios públicos, ésta sufre fuertes variaciones de acuerdo a cada arena de *policies*, y según el contexto nacional.

En Uruguay el nuevo esquema de bienestar parece dirigirse a un “mix”, pero cuenta con una fuerte presencia del Estado no sólo en lo relativo a la financiación de las prestaciones sociales y a la regulación, sino también en la intervención directa en aquellas políticas donde históricamente tuvo rendimientos positivos.

El sistema educativo público, sobre todo en los primeros niveles de enseñanza (primario y secundario), fue exitoso en términos de alfabetización, formación y socialización universalista, convirtiendo al Uruguay en uno de los países de América Latina con mejores indicadores en esta área. Por lo tanto, parece poco realista plantearse su desarticulación y convertirlo en una política que atienda exclusivamente a poblaciones carenciadas.

En este sentido, la reforma educativa puesta en marcha combina de una manera particular tradición y modernización, ya que intenta corregir sus déficits de acceso a los sectores desprotegidos sin descuidar el resto del funcionamiento del sistema. Los nuevos programas de educación inicial son un excelente ejemplo de esta alternativa, en la medida en que promueven una socialización temprana priorizando su intervención en zonas que presentan necesidades básicas insatisfechas. De esta forma, el Estado, sin desconocer la importancia que tiene el mercado para el actual modelo de desarrollo, sale a competir con ciertos sectores privados, asumiendo su responsabilidad en torno a la pobreza y recuperando bajo otros parámetros su tradición en esta arena de política.

No obstante la existencia de una presencia pública directa en educación, el Estado inició a la vez un proceso de derivación de algunos de sus servicios hacia centros privados. En este marco se ubican el Plan CAIF y una serie de programas que distribuye en una gama amplia de organizaciones filantrópicas.

En el primer caso se diseñó una estrategia novedosa de articulación entre lo público y lo privado, ya que desde un comienzo el Plan CAIF se organizó contando con estos dos pilares de sustento. Sin embargo, cuando se analiza el comportamiento de cada uno de los agentes, se detecta una fuerte injerencia estatal, y a su vez cierta debilidad de las Asociaciones Civiles en tanto participantes en las decisiones estratégicas de ese Plan. Este programa, luego de encontrar una inserción institucional precisa al interior de la esfera pública, parece tender a estatizarse al mismo tiempo que mejora la calidad de sus servicios incorporando un conjunto de propuestas.

Este hecho singular seguramente se asocia con distintos factores. Uno de ellos podría estar vinculado al fuerte peso institucional que posee la organización pública donde se insertó esta iniciativa, el Instituto Nacional del Menor (INAME), reafirmando de algún modo la presencia estatal. Otro de los factores que estaría incidiendo refiere a la heterogeneidad organizativa y la dispersión territorial de las Asociaciones Civiles, que no favorecen la acción colectiva. Algunas de ellas pertenecen a instituciones sociales más amplias, mientras que un porcentaje significativo está constituido por simples grupos zonales.

En el segundo caso, relativo al universo de entidades filantrópicas que desarrollan programas sociales, en su mayoría en convenio con el Estado, la situación es diferente a la del Plan CAIF. Más allá de la diversidad interna de este universo de centros, existe una macro-organización, Red de Infancia, que tiene entre sus cometidos esenciales los de representar a este grupo de entidades e incidir en la formulación de políticas sociales, limitando de esta forma las acciones fragmentadas de los centros.

El actual contexto político-económico nacional, de control y reducción del gasto público social, y hasta de un potencial achicamiento de la esfera pública, favorece la participación de estas organizaciones en materia de infancia. Sin embargo, esta situación es en sí misma paradójica, ya que en una fase de restricción de las finanzas públicas, estos centros se abren espacio y proyectan su reproducción en relación con las instituciones estatales. Aparentemente, ésta es una de las pocas alternativas de supervivencia que dichas organizaciones tienen a disposición, dado que las ayudas internacionales comenzaron a reducirse en la región, y en particular para el Uruguay.

Ahora bien, independientemente de estas aparentes contradicciones, el universo filantrópico presenta cierto nivel de fortaleza, sobre todo a través de la Red, con serias posibilidades de transformarse en un interlocutor válido del Estado,

promoviendo acuerdos programáticos que tienen chances de trascender los ciclos políticos y evitando así el nocivo ciclo *stop-go* de las políticas.

De cualquier manera, en esta nueva relación público-privada se plantea una serie de obstáculos y desafíos a resolver, referidos esencialmente a la modalidad de regulación que tendrá lugar. No debe olvidarse que el Estado uruguayo tuvo en materia social un destacado papel, y por ende se corre el peligro de que el mismo termine dominando el escenario, dejando un escaso margen de autonomía a estas entidades sociales.

Por último, nos importa reiterar que el modelo de protección que se consolida en el Uruguay, que ya cuenta con cierta participación de agentes privados, es y será un producto relacional y por ende modificable en el devenir histórico (Evans, 1997), y por tanto su configuración futura dependerá de las características de los actores presentes en cada una de las arenas políticas.

Bibliografía

- Acuña, Carlos and W. Smith 1994 “The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic Support and Opposition to Neoliberal Reform”, en Acuña, C.; W. Smith and E. Gamarra *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform* (USA: Transaction Publishers).
- ANEP-CODICEN 1995-99 *Proyecto de Presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones* (Montevideo: ANEP-CODICEN).
- Aramijo, L.; T. Biersteker y A. Lowenthal 1994 “The Problems of Simultaneous Transitions”, en *Journal of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University) Vol. 5, N° 4.
- Banco Interamericano de Desarrollo 1998 *América Latina frente a la desigualdad. Programa económico y social en América Latina* (BID).
- Bove, María Isabel 1998 *10 años del Plan CAIF: Muchos motivos para celebrar* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).
- Bresser Pereira, L. y N. Cunill 1998 “Entre el Estado y el mercado: lo público no estatal”, en Bresser Pereira, L. y N. Cunill *Lo público no estatal en la reforma de Estado* (Buenos Aires: Paidós).
- Castellano, Ernesto 1995 *El Bienestar de Partidos en el Uruguay* (Montevideo: Universidad de la República) Tesis de licenciatura del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales.
- CEPAL 1998 *Panorama social de América Latina* (Santiago de Chile: Naciones Unidas).
- CLAEH 1997 *Evaluación del Proyecto de Desarrollo Institucional del Plan CAIF* (Montevideo: CLAEH) Informe de evaluación.
- Davrieux, Hugo 1987 *El Papel de los Gastos Públicos en el Uruguay 1955-1984* (Montevideo: CINVE-EBO).
- Davrieux, Hugo 1991 *Desigualdad y Gasto Público en los '80* (Montevideo: CINVE-EBO).
- Departamento de Trabajo Social 1997 *Diagnóstico Social de 14 Centros de Atención a la Infancia y la Familia* (Montevideo: Universidad de la República) Informe de evaluación.
- Evans, Peter 1992 “The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change”, en *The Politics of Economic Adjustment* (New Jersey: Princeton University).
- Evans, Peter 1997 “The Eclipse of the State? Reflections on Stateness in an Era of Globalization”, en *Revista World Politics* (Baltimore: Center of International Studies, Princeton University) Vol. 50, N° 1.

FAS-MEC 1995 *Resumen de indicadores de seguimiento de la gestión educativa* (Montevideo: FAS-MEC).

FAS-MEC 1996 *Los indicadores educativos en el período 1991-1994* (Montevideo: FAS-MEC).

Filgueira, Carlos H.; Silvana Bruera; Mariana González y Carmen Midaglia 1989 “De la Transición a la Consolidación Democrática: Imágenes y Cultura Política en el Uruguay”, en *Serie Informes* (Montevideo: CIESU) N° 38.

Filgueira, Fernando 1991 “Un Estado social centenario. El crecimiento hasta el límite del estado social batllista”, en Filgueira, C. H. y F. Filgueira *El Largo Adiós al País Modelo. Políticas sociales y pobreza en el Uruguay* (Montevideo: Arca).

García, Socorro 1999 *Análisis de los Cambios en las Políticas Públicas de Infancia* (Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República) Documento de Trabajo N° 9.

Huntington, S. 1991 “The goals of development”, en Weiner, M. and S. Huntington *Understanding Political Development* (Boston: Harper Collins).

INAME/PLAN CAIF 1996 *Proyecto de Fortalecimiento del Plan CAIF* (Montevideo: Secretaría Plan CAIF).

INAME, Secretaría Ejecutiva del Plan CAIF 1998 *Misión, objetivos y estrategias* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Morales, Antonio 1998 “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en Bresser Pereira, L. y N. Cunill *Lo público no estatal en la reforma de Estado* (Buenos Aires: Paidós).

Naím, Moisés 1994 “Latin America: The Second Stage of Reform”, en *Journal of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University) Vol. 5, N° 4.

Nelson, Joan 1994 “Linkages Between Politics and Economics”, en *Journal of Democracy* (Baltimore: Johns Hopkins University) Vol. 5, N° 4.

Papadópulos, Jorge 1992 *Seguridad Social y Política en el Uruguay* (Montevideo: CIESU).

Pierson, Christopher 1991 *Beyond the welfare state? The New Political Economy of Welfare* (Cambridge: Polity Press).

PLAN CAIF 1996[a] *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF* (Maldonado: Secretaría del Plan CAIF) Informe.

PLAN CAIF 1996[b] *Síntesis de las conclusiones y recomendaciones del Seminario “Hacia una propuesta educativa del Plan CAIF”* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Informe.

PLAN CAIF/INAME 1996[c] *Propuesta de Educación Inicial para el Plan CAIF* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Documento borrador.

Plan CAIF 1997 *Tejiendo la Red CAIF* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Plan CAIF 1998[a] *Fortalezas y debilidades* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Documento preliminar.

Plan CAIF 1998[b] *Objetivos para el período 1997/98* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF) Informe.

Plan CAIF 1998[c] *Organización del Plan CAIF. Roles, funciones y competencias* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Plan CAIF 1998[d] *Finalidad, estrategias y organización del Plan CAIF* (Montevideo: Secretaría del Plan CAIF).

Zaffaroni, C.; P. Alonso y Mieres 1998 *Encuentros y Desencuentros. Familias pobres y políticas sociales en el Uruguay* (Montevideo: CLAEH-Universidad Católica y UNICEF).

Notas

1 Además, esta realidad es más grave aún si se repara en que los sectores más ricos de la sociedad poseen mayores capacidades para ocultar los ingresos que no devienen de la actividad laboral, debido a que es común un mayor sub-registro en las familias de altos ingresos, y por tanto las encuestas tienden a subestimar el grado de desigualdad real. Una explicación más detallada al respecto puede verse en BID (1998: 19).

2 El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es una medida que construye el Programa de las Naciones Unidas, publicada anualmente como parte del Informe de Desarrollo Humano. El IDH es una medida que combina tres indicadores: de salud, de educación y de ingreso per cápita.

3 Esta tasa combina matriculación en Educación Primaria, Secundaria y Terciaria.

4 La educación pública ya había incorporado, antes del proceso de reforma educativa, a los niños de 5 años. El proceso de incorporación masiva de preescolares se ha concentrado fundamentalmente en los niños de 4 años, en cuanto la presencia de niños de 3 años es aún poco significativa. Si se considera solamente a los niños de 4 y 5 años (tomando educación pública y privada), la cobertura pasó en los mismos años de 69,8 a 95,4%. Prácticamente se universalizó la educación inicial para niños de 4 y 5 años en el Uruguay.

5 Razón entre cobertura preescolar de hogares integrados (sobre la línea de pobreza y con necesidades básicas satisfechas) y en situación de pobreza crónica (bajo la línea de pobreza y con necesidades básicas insatisfechas).

6 Razón entre cobertura preescolar de hogares más educados (más de nueve años promedio cursados) y los menos educados (menos de seis años promedio cursados).

7 Importa mencionar que la fuentes de información utilizadas, tanto primarias como secundarias, permitieron diferenciar los universos sociales indicados.

8 Existe otro conjunto de instituciones, con otras características, que han sido excluidas del estudio debido a su baja frecuencia. Se trata de iniciativas mixtas entre los municipios y la sociedad civil, o de instituciones que realizan ayudas esporádicas ante situaciones de emergencia social que involucran a la infancia.

9 Existe un problema metodológico considerable, en la medida en que las fuentes de información disponibles no registran el posible ciclo de emergencia y mortalidad de estas instituciones. De cualquier manera, esta limitante no invalida la constatación del fuerte incremento de centros en el último período.

10 La estimación de cobertura de los CAIF está hecha en base a los cálculos de pobreza del CLAEH. Recuérdese que entre varias fuentes, el CLAEH es quien sustenta la hipótesis de mayor pobreza en el país. Por consiguiente, si se consideraran otras fuentes, seguramente la cobertura del Plan CAIF resultaría aún más satisfactoria.

11 Para estimar el volumen de la población beneficiaria en los centros filantrópicos en Montevideo, se consideró el número de centros con niños registrados y el total de centros. Si se hiciera una regla de tres simple, la cifra estimada sería superior a los 25.000 niños. Esto se debe a que en los centros con niños registrados, aparecen aquellos que tienen un número muy alto de beneficiarios. Para realizar la estimación no se tomaron estos centros, de forma de no sobre-representar los densamente poblados. La estimación (de hipótesis mínima) realizada parte del supuesto de que los centros con un número muy alto de niños disponen de una mayor probabilidad de ser registrados que aquellos que tienen un número bajo de niños.

12 Debe repararse que un centro puede tener más de un objetivo. Por ese motivo, la suma de objetivos que se observan en el Cuadro 20 es superior al número de centros entrevistados.

Bases de Información

Instituto de Comunicación y Desarrollo del Uruguay (ICD), 1998.

Centro de Formación en Educación Especializada (CFEE), 1998.

Entrevistas a representantes de Centros CAIF, sobre la base de una muestra para Montevideo.

Entrevistas a las autoridades del Plan.

Entrevistas a representantes de Centros Filantrópicos, sobre la base de una muestra para Montevideo.

Entrevistas a las representantes de la Red de Infancia.

La gestión local de la política social: los casos de Quilmes y Florencio Varela

◀ Sergio Raúl Ilari*

Introducción

En los últimos años el tema de la gestión local ha tenido en Latinoamérica un espacio de mayor relevancia que el alcanzado con anterioridad, incidiendo considerablemente el hecho de que se están desarrollando procesos de transformación de la relación Estado-Sociedad en donde uno de los componentes es la descentralización de las funciones ejercidas desde las instancias nacionales de gobierno.

En el caso de la provincia de Buenos Aires, donde se nuclea un tercio de la población total de la Argentina, este proceso, aunque existente, no ha llevado a modificar substancialmente el régimen municipal. Sin embargo se han acrecentado en los últimos años los programas nacionales y provinciales (o estadales), que prevén la participación de los gobiernos locales, especialmente al momento de su puesta en práctica.

En este marco de gobiernos locales con crecientes responsabilidades en la acción estatal, cobra mayor importancia la capacidad para gestionar estos programas desconcentrados, y a su vez para articular esta serie de programas originados en otras jurisdicciones, con las necesidades o demandas privilegiadas por la acción municipal.

* Licenciado en Ciencia Política y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Jurídicas, Sociales y Políticas (U.N.R.). Magister Scientiarum en Administración Pública (U.B.A.). Actualmente es Profesor Adjunto Regular en el Área de Administración General de la Universidad Nacional de Luján y Profesor Adjunto - Investigador de la Universidad Nacional de Quilmes.

El presente trabajo constituye un análisis de las áreas sociales de dos municipios de la provincia de Buenos Aires, focalizando en primer término las formas estructurales de gestión (tipos de departamentalización utilizados, grado de formalización de las tareas y procedimientos, etc.). Al respecto, nos interrogamos: ¿hasta qué punto son burocráticas y formalizadas las unidades de gobierno local? La estructura formal vigente, ¿favorece la coordinación inter-institucional? En segundo término se analizan los niveles de articulación alcanzados entre los programas sociales que se desarrollan en cada jurisdicción. En este sentido, ¿constituyen redes de acción articulada o se trata de la tradicional gestión tipo reino o feudo, donde cada área lleva adelante sus programas de manera independiente del resto de las unidades de la administración local?

El trabajo de campo se realizó entre marzo y noviembre de 1998. Al respecto, agradecemos la buena disposición de los funcionarios y el personal técnico de los municipios estudiados.

Es de destacar que gran parte de la información aquí presentada corresponde a una investigación que hemos desarrollado en el Centro de Estudios e Investigaciones de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina, junto a Marcela Fernández, Alejandro Villar y Daniel Cravacuore, con la codirección de Norberto Góngora y María del Carmen Feijóo y la dirección de Elías Rosenfeld.

La gestión social desde la perspectiva organizacional

Aspectos metodológicos

En las últimas décadas existe consenso sobre este punto: ante un contexto de alto nivel de turbulencia, las organizaciones se deben reestructurar para lograr mayor grado de flexibilidad, es decir, de capacidad para reorientar con rapidez sus actividades y utilizar los recursos de manera articulada¹. Pero esta articulación se dificulta de gran manera en un marco estructural *departamentalizado* (o subdividido) por funciones, procesos o productos. En los primeros dos casos, generalmente en vinculación con las organizaciones burocráticas fayolistas y tayloristas, cada unidad de la organización realiza sólo una parte de un proceso mayor, por lo que no puede llegar a determinarse cuáles son los productos externos y concretos que cada una genera².

A diferencia de éstas, en el tercer caso, cada unidad de la organización genera productos, proyectos o servicios concretos para la comunidad. Con este tipo de estructura se acrecienta la autonomía de las unidades y se alcanza un mayor nivel de flexibilidad, hecho que posibilita la realización de cambios rápidos sin necesidad de perjudicar el funcionamiento de toda la organización. El inconveniente fundamental que tiene este modelo de estructura es que, al crecer la autonomía, se genera mayor dificultad para coordinar las acciones, y se fortalece el

funcionamiento tradicional de reinos paralelos, en donde áreas necesariamente complementarias como salud, educación y asistencia social, al depender de distintos funcionarios y disponer de normas, valores y hasta microculturas organizacionales propias, terminan generando sus productos en forma independiente.

En los últimos años se ha fortalecido, tanto a nivel académico como en la práctica organizacional, el desarrollo de estructuras matriciales. Esta modalidad de estructuración combina unidades departamentalizadas por dos tipos distintos (uno rígido y otro flexible). Al reducir el grado de autonomía de las unidades descentralizadas aumenta el nivel de flexibilidad estructural, pero mantiene lazos importantes para que no lleguen a independizarse, sino que por el contrario logren un trabajo en conjunto³. A continuación presentamos a modo de ejemplo el modelo matricial de una Subsecretaría de Desarrollo Social:

Subsecretaría
Coordinación General

Direcciones	Vivienda	Turismo	Cultura	Promoción Económica	Medio Ambiente
AREAS SOCIAL TECNICA LEGAL ADMINIST.					

Desde esta perspectiva presentamos la siguiente clasificación, considerando los tipos de departamentalización predominantes que condicionan las articulaciones inter-institucionales existentes.

RIGIDAS	FLEXIBLES
Departamentalización por procesos, geográfica, funciones, usuarios y/o productos.	Departamentalización por proyectos y/o matriz.

Otro de los elementos de análisis utilizados en este trabajo es el *grado de formalización* de las unidades de gobierno. Como es sabido, ésta representa el uso de reglas escritas en la organización. En este caso se analiza el grado hasta el cual

se especifican las funciones que competen a cada uno, y la normalización formal de los procedimientos a realizar en cada unidad⁴. Además, hemos considerado relevante incluir en este tema si las decisiones se encuentran enmarcadas o no en planes operativos o estratégicos de acción.

De esta manera, consideramos que existe un *alto grado de formalización* si la unidad dispone de documentos actualizados que expliciten sus objetivos y todas las funciones que deben realizar, y a su vez, las maneras de proceder en todas las actividades que desarrollan.

Por otra parte, consideramos que existe un *adecuado grado de formalización* si la unidad dispone de un plan explícito de acción y de documentos actualizados que expliciten sus objetivos y las principales funciones que deben realizar, y a su vez, las maneras de proceder en las principales actividades que desarrollan.

Para la obtención de la información en este caso se optó tanto por el análisis de la documentación de las unidades como por la implementación de una encuesta a funcionarios y personal técnico interviniente.

El caso del Municipio de Florencio Varela

El partido de Florencio Varela se encuentra situado en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, específicamente en el denominado segundo anillo. Su población, según el censo de 1991, es de 255.000 personas, y alcanza el mayor porcentaje de hogares con sus necesidades básicas insatisfechas del Conurbano Bonaerense (37.5%).

A fines de 1998 la política social se desarrolla fundamentalmente desde una macro-secretaría (la Secretaría Coordinadora de Políticas Sociales), quedando fuera de su jurisdicción sólo la política de aguas, área generalmente poco considerada por los gobiernos locales argentinos como parte de la política social.

La Secretaría Coordinadora tiene en su órbita a dos Secretarías, la de Salud y la de Desarrollo Social, y una Subsecretaría, la de Relaciones Interinstitucionales (ver anexo). Mientras que las dos secretarías mencionadas tradicionalmente han tenido alguna vinculación formal (vg. las tradicionales Secretarías de Salud y Acción Social), no es el caso de la de Relaciones Interinstitucionales, que en los municipios de la provincia de Buenos Aires usualmente tiende a ubicarse en otras áreas, tal como las Secretarías de Gobierno. Además, dependen directamente de la Secretaría Coordinadora dos direcciones generales: la de Cultura, Educación y Deportes, y el Instituto de Tierras y Viviendas.

En conjunto se observa en esta macro-secretaría que el tipo de departamentalización predominante es el de productos o servicios. Esto implica que se trata de dependencias que tienen a su cargo la implementación de acciones que se dis-

tinguen entre sí por la temática que cada una de ellas aborda. En menor medida existen unidades departamentalizadas por usuarios (o comúnmente llamadas "por clientes"), tal como Tercera Edad y Adolescencia, Niñez y Juventud.

En lo que respecta a la Secretaría de Salud, se observa que el tipo de departamentalización predominante también es el de productos o servicios (Hospital Municipal, Sistema de Emergencias, Medicina Preventiva). Sin embargo, también existen, de manera independiente de las unidades distribuidas por productos, tres unidades con rango de dirección creadas en función de las zonas geográficas (el partido está fraccionado, en lo que respecta al servicio de salud, en tres grandes áreas programáticas).

Cabe destacar que las áreas programáticas de salud no son utilizadas como referencia en otras áreas sociales, las cuales directamente utilizan para su gestión el barrio o la localidad⁵. Creemos que esta heterogeneidad de criterios para determinar la gestión territorial de las políticas constituye uno de los elementos que dificulta la articulación entre las unidades del gobierno local.

En la Secretaría de Desarrollo Social también predomina el tipo de departamentalización "por productos o servicios". En su jurisdicción se desarrolla el área de acción y promoción social y empleo. Existen en esta Secretaría una Dirección General, cuatro direcciones y doce departamentos.

El tipo de departamentalización por funciones existe tanto en la Secretaría de Salud como en la de Desarrollo Social, pero sólo en lo referente a la administración del despacho, y, en el último caso, para la gestión de las relaciones con las entidades sociales.

Cabe dar un lugar especial a la estructuración del área de tierras y vivienda. Generalmente se trata de un área ubicada dentro de servicios públicos, y con el rango de dirección o dirección general. En el caso de Florencio Varela se llegó a estructurar un Instituto, hecho que formalmente permite un grado más amplio de autonomía que el resto de las unidades. El modelo del Instituto fue analizado en la provincia a fines de los '80 y principios de los '90 como una alternativa adecuada para la gestión de esta área social, dado que resulta más dinámica, por ejemplo, al no necesitar permanentemente la participación del Secretario o el Intendente local para la firma de algunos convenios.

De acuerdo con la información analizada, puede inferirse que al predominar el tipo de departamentalización por producto, la gestión de la política social se desarrolla en un marco estructural relativamente rígido, donde cada unidad puede desarrollar su acción sin ni siquiera conocer qué actividades, acciones y objetivos se implementan desde otras unidades.

Esta situación aparentemente fue visualizada desde los funcionarios de la Secretaría al desarrollar, entre 1997 y 1998, reuniones generales de los directores

de la Secretaría Coordinadora de la Política Social. Los entrevistados consideran que fundamentalmente se trataba de un buen espacio para la comunicación y el intercambio de ideas, actividades importantes para conocer qué hace cada uno y qué se podría llegar a hacer de manera coordinada. De cualquier manera, aunque positivas, estas reuniones de intercambio de información no llegaron a transformar substancialmente el modelo de gestión, dado que no se continuó fortaleciendo este objetivo con nuevas acciones.

Con respecto a la formalización debemos remitirnos fundamentalmente a la información obtenida a través de una encuesta que desarrollamos en las Direcciones y Direcciones Generales de las áreas sociales del municipio. A partir de dicha información, que complementa la documentación obtenida, se llegó al siguiente cuadro de situación.

FLORENCIO VARELA Unidades de gobierno de las áreas sociales	GRADO DE FORMALIZACIÓN	EVALUACIÓN
Deportes Sec. D. Social.	BAJO	INADECUADO
Relaciones Institucionales Sec. D. Social	ALTO	INADECUADO (*)
Sistema de Emergencias Médicas. Sec. Salud	BAJO	INADECUADO (*)
Discapacidad Sec. D. Social	ALTO	ADECUADO
Plan Vida Sec. D. Social	ALTO	ADECUADO
Emergencia Sec. D. Social	BAJO	INADECUADO(*) (**)
Desarrollo Laboral Sec. D. Social	ALTO	ADECUADO
Educación Sec. D. Social	BAJO	INADECUADO (*)
Cultura Sec. D. Social	BAJO	INADECUADO (**)
Programa Huertas Sec. D. Social	BAJO	INADECUADO
TOTALES	4 ALTO 6 BAJO	7 INADECUADOS 3 ADECUADOS

Nota:

(*) Se trata de unidades que carecen de un plan explícito de acción, pero tienen misiones asignadas formalmente.

(**) Carecen de misiones y/o no están actualizadas.

A partir de estos datos puede observarse que en general las unidades no se caracterizan por contar con un alto grado de formalización (sólo el 40% de ellas tiene un alto nivel), característica básica de las organizaciones burocráticas. En la mayor parte de los casos, la gestión se desarrolla sin documentar de manera explícita sus funciones, circuitos administrativos y/o los planes de acción que se desarrollan.

Específicamente en el caso de la Secretaría de Desarrollo Social, se observa que todas las unidades que la componen disponen de sus respectivas misiones y funciones, aunque el personal de la unidad generalmente no las reconoce. Esta documentación se originó en 1997, cuando desde el nivel superior de la Secretaría se solicitó a todas las unidades que informaran respecto de las misiones, funciones y actividades que desarrollan y las características de los programas implementados. Con dicha información se elaboró un manual de la organización.

A partir de este documento se observan algunas particularidades, como por ejemplo que la misión de la Secretaría es la de “impulsar las políticas de desarrollo social que expresen la filosofía política del ejecutivo municipal y provincial, suministrando las bases metodológicas y técnicas que posibiliten la articulación, la congruencia sectorial y extra-sectorial”. Esta misión constituye a nuestro criterio una muestra de la relación de dependencia de la gestión local respecto del nivel provincial de gobierno. Por otra parte, cabe remarcar que aparece el interés por desarrollar acciones articuladas con otras áreas sociales (vg. salud).

También en este sentido de articulación se observa la misión de la Dirección de Desarrollo Social, la cual señala: “impulsar, promover y coordinar las actividades que sienten las bases de un programa integrado de desarrollo social”. Sin embargo, cabe también observar que dicha función articulada no se concreta en las funciones de cada una de las unidades que la integran.

Respecto al uso del plan (tanto operativo como estratégico) como herramienta fundamental para la programación de las actividades, el 40% de los entrevistados afirma que no lo utiliza. Esta constituye la falta más recurrente que encontramos en las unidades. Tres de estas unidades explican la falta de un plan por el hecho de que trabajan en función de las demandas (Entidades de Bien Público, Emergencias Médicas y Emergencias). Sin embargo, aún en marcos inestables se pueden utilizar planes flexibles que permitan programar acciones coordinadas.

Desde otro punto de vista es reconocible el hecho de que el 60% de las unidades realicen planes de acción, aunque generalmente se trata de planes de carácter operativo.

Las tres unidades en donde observamos que el tipo de formalización existente es adecuado (Discapacidad, Plan Vida y Desarrollo Laboral) tienen en común el hecho de que constituyen áreas de acción no tradicionales en la gestión municipal. Se trata de unidades que a su vez desarrollan sus acciones enmarcadas en proyectos o programas formalmente planificados.

Al realizar un análisis de conjunto, se puede inferir que las unidades del gobierno local vinculadas a las áreas sociales carecen de estructuras flexibles, y alcanzan un inadecuado nivel de formalización.

El caso del Municipio de Quilmes

El partido de Quilmes también se encuentra localizado en el sur del Área Metropolitana de Buenos Aires, y aunque formalmente es considerado parte del segundo anillo, lo que representa niveles mayores de pobreza a los alcanzados por los municipios limítrofes a la Ciudad de Buenos Aires, tiene características similares a las del primer cordón. Su población es de 510.000 personas, de las cuales el 24% tiene sus necesidades básicas insatisfechas (valor similar al promedio de todo el Conurbano).

En este partido la política social se encuentra estructurada formalmente en dos grandes Secretarías, quedando como en el caso de Florencio Varela, fuera de estas jurisdicciones el área de agua, ya que depende de la Secretaría de Obras Públicas (ver anexo).

La Secretaría que concentra mayores atribuciones formales en lo que respecta a la gestión de la política social es la de Desarrollo Humano, que incluye la gestión del área de salud y, dependiendo de la Subsecretaría de Desarrollo Humano, las áreas de empleo, acción y promoción social, y tierras. Se trata de cinco Direcciones, cinco departamentos y cuatro divisiones, departamentalizadas por el criterio de los servicios diferenciales que cada una desarrolla.

En lo que respecta al área de salud, se trata de direcciones que dependen directamente de la Secretaría de Desarrollo Humano. De un total de nueve, cuatro son hospitales o centros asistenciales. Entre estos centros cabe destacar al Instituto Municipal de Salud, del cual dependen las acciones dirigidas al problema de las adicciones. También en este caso predomina el criterio de crear unidades que desarrollan distintos productos, tales como “salud mental” y “atención primaria”.

Cabe destacar que el área de salud no está departamentalizada según el criterio geográfico, aunque existen también las áreas programáticas de acción.

La segunda de las Secretarías vinculadas con la gestión de la política social es la de Gobierno, la cual tiene directamente dos Subsecretarías: la de Gestión y Ejecución, y la de Políticas Institucionales. De la primera depende la Dirección de Entidades de Bien Público, junto a otras direcciones no consideradas “sociales” (tránsito, seguridad y cementerio). Por su parte, la Subsecretaría de Política Institucional tiene una mayor participación en la política social. De ella dependen los servicios vinculados a educación, cultura, deportes, tercera edad y juventud, hecho que demuestra la vigencia del tipo de departamentalización por productos. También existe una dirección denominada “de programas y proyectos”. Es de

destacar que dependiendo de la Secretaría de Desarrollo Social existe también una unidad similar encargada de “los proyectos sociales”.

Llama la atención a su vez, si sólo se consideran los aspectos técnicos del diseño estructural, que mientras las políticas sectoriales de niñez y adolescencia son desarrolladas por la Secretaría de Desarrollo Humano, existe en la Secretaría de Gobierno una Dirección denominada “Coordinación y Juventud”, la cual tiene una Subdirección de Juventud.

También se observa cierta disfunción en términos meramente técnicos en lo que hace a la existencia de dos direcciones ligadas a la organización comunitaria. La Dirección de Entidades de Bien Público en la Secretaría de Gobierno y la de Organizaciones Comunitarias en la de Desarrollo Humano.

Al observar de una manera global la estructura formal de las organizaciones que gestionan la política social, cabe inferir que nuevamente el tipo de departamentalización predominante es rígido, el cual dificulta la articulación interinstitucional.

Con respecto a la formalización estructural nos remitimos nuevamente a la encuesta desarrollada:

QUILMES. Unidades de gobierno de las áreas sociales	GRADO DE FORMALIZACION	EVALUACION SÍ = Adecuado
Organizaciones Comunitarias Sec. D. Humano	BAJO	NO (*)
Veteranos de Guerra Sec. D. Humano	BAJO	NO (*)
Tierras Sec. D. Humano	BAJO	NO
Atención Primaria Sec. D. Humano	Alto	NO
Niñez y adolescencia Sec. D. Humano	BAJO	NO (**)
Instituto Municipal de la Salud Sec. D. Humano	Alto	NO
Enfermedades sociales y control sanitario Sec. D. Humano	Alto	NO
Proyectos sociales Sec. D. Humano	BAJO	NO (**)
Coordinación y Juventud Subsec. Políticas Institucionales	BAJO	NO (**)

Pobreza, desigualdad social y ciudadanía

QUILMES. Unidades de gobierno de las áreas sociales	GRADO DE FORMALIZACION	EVALUACION SÍ = Adecuado
Asistentes sociales Sec. D. Humano	BAJO	NO (**)
Obras a Terceros Sec. Obras Públicas	BAJO	NO (**)
Entidades de Bien Público Subsec. Gestión y Ejecución	Alto	NO
Cultura Subsec. Políticas Institucionales	BAJO	NO (*)(**)
Tercera Edad Subsec. Políticas Institucionales	BAJO	NO (*)(**)
Deportes Subsec. Políticas Institucionales	BAJO	NO (*)(**)
TOTALES	11 BAJOS 4 ALTOS	15 INADECUADOS

Nota:

- (*) Carece de plan de acciones.
- (**) Carece de misiones u objetivos.

Siguiendo el cuadro precedente, cabe observar que las unidades de gestión de la política social en su mayor parte tienen un bajo grado de formalización (el 70% de ellas), y al carecer de objetivos y actividades explícitamente definidos y de planes de acción, su forma es inadecuada para una gestión eficaz y transparente.

Cabe observar, dentro de las particularidades de este caso, que virtualmente el 50% de las unidades no tienen definidos explícitamente sus propios objetivos o misiones a seguir. Por su parte, el 57% de ellas carece de un plan de acción que articule o coordine sus acciones. Es de destacar que existe en general un bajo grado de formalización, el cual sólo se acrecienta en las unidades que corresponden a salud, cultura y relaciones institucionales.

Teniendo en cuenta que la formalización constituye un límite a la discrecionalidad del funcionario, puede observarse en los dos casos analizados que el modelo de gestión es similar, posibilitando por una parte un amplio margen de acción, y a su vez un estrecho espacio para el control.

El análisis de la articulación de los proyectos sociales

Nos guía en este apartado la hipótesis de que generalmente existe un grado de articulación deficiente entre las unidades comprometidas en la gestión social de los gobiernos municipales seleccionados.

El grado de articulación se midió tomando como base los programas o proyectos sociales vigentes, y considerando la clasificación siguiente:

- a) *alto*: se estimó una articulación alta cuando los programas sociales *coordinan* acciones con actores del gobierno local;
- b) *medio*: cuando los programas involucrados *cooperan periódicamente con otros actores*;
- c) *bajo*: cuando los programas sólo *cooperan ocasionalmente*.

Mientras que la coordinación implica establecer objetivos comunes entre los actores y por lo tanto reducir los márgenes de autonomía, en los casos de cooperación la independencia se mantiene intacta.

Aunque es reconocido en la bibliografía sobre el tema que la coordinación implica como contrapartida un costo para cada organización, en este caso consideramos que, teniendo en cuenta que los problemas sociales son generalmente integrales (vg. en un hogar pobre confluyen tanto problemas de salud como de empleo, vivienda, educación, etc.), un adecuado grado de articulación implica necesariamente una acción coordinada entre las unidades del gobierno local.

En este sentido estimamos que una *articulación adecuada* (satisfactoria) se alcanza sólo en los casos en los que hay coordinación de acciones (articulación alta), y consideramos *articulación deficiente* a las vinculaciones que sólo constituyen casos de cooperación periódica u ocasional (articulación media y baja).

Grados	Tipo de vínculo	Tipo de articulación
ALTO	Coordinación	Adecuada
MEDIO BAJO	Cooperación periódica Cooperación ocasional	Deficiente

En el municipio de Florencio Varela se detectaron 44 programas sociales implementados al momento del trabajo de campo, de los cuales se obtuvo información referida a la articulación en 39 casos. Tal como puede verse en el anexo, 26 de ellos fueron originados desde el gobierno local, mientras que el resto son programas provinciales o nacionales, pero siempre con intervención del gobierno provincial.

En el área social del municipio de Florencio Varela se aplica un total de trece programas de origen provincial y cinco de origen nacional, sobre un total de cuarenta y cuatro programas. Esto equivale a decir que los programas provinciales representan aproximadamente un 30% del total, mientras que los nacionales ascienden a un 10% y los locales a un 60%. La distribución al interior de las diferentes áreas es la siguiente:

Área	Origen Local	Origen Nac./Prov.
Acción Social	1 caso (16.7%)	5 casos (83.3%)
Cultura y Educación	8 casos (100%)	0 casos (0%)
Deportes	6 casos (75%)	2 casos (25%)
Empleo	1 caso (25%)	3 casos (75%)
Salud	8 casos (57.1%)	6 casos (42.9%)
Tierras y Vivienda	1 caso (25%)	3 casos (75%)
TOTAL	60%	40%

Se destaca a partir de este cuadro que el área de salud concentra la mayor cantidad de programas, llegando a un 30% del total. Además, puede observarse que el gobierno provincial tiene una participación importante en las áreas de acción social y tierras y vivienda, siendo nula su participación a través de programas en el área de cultura y educación (el servicio educativo es gestionado fundamentalmente desde el gobierno provincial, pero no constituye un programa).

Para obtener mayor información respecto del rol de los gobiernos locales en los programas originados en jurisdicción provincial o nacional, se realizó una encuesta dirigida a los funcionarios locales, quienes determinaron que el gobierno local cumple en ellos las siguientes funciones:

Funciones	Respuestas	%
Administrativas	7 casos	36.8
Co-planificación	2 casos	10.5
Ejecución	10 casos	52.7
Total	19 casos	100.0

Al analizar las respuestas brindadas se observa claramente el rol pasivo o de ejecución que cumple el municipio frente al Gobierno Provincial o Nacional, presentando solamente un 10% del total de los programas en los que participa en la co-planificación (el programa Barrios Bonaerenses y el Programa Materno Infantil y Nutrición). Al mismo tiempo, los porcentajes de los casos en los cuales el

municipio de Florencio Varela está limitado a tareas administrativas o de ejecución resultan abrumadores, ascendiendo al 37% y 53% respectivamente. Esto nos lleva a inferir que la toma de decisiones estratégicas en el municipio de Florencio Varela se encuentra claramente limitada, ya que intervienen programas en su jurisdicción que no puede llegar a adaptar o reformular en función de sus propias necesidades⁶.

Acerca de las articulaciones interinstitucionales, en el municipio de Florencio Varela la articulación deficiente comprende casi el 70% de los programas. Según los funcionarios, las secretarías involucradas en el “desarrollo social” trabajan actualmente para introducir nuevas formas de gestión. Dentro de las nuevas prácticas que se impulsan, la articulación de unidades y programas para resolver problemas concretos aparece como una herramienta a la que se está recurriendo para mejorar el uso de los recursos. Un proyecto recurrente pero que todavía no llegaron a implementar, es el de administrar un Registro Único de beneficiarios de programas sociales.

Podemos señalar con algún detalle ejemplos de articulaciones entre unidades y programas del área social de este municipio.

- a) El Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil se inició en 1998, al visualizarse que la tasa de mortalidad infantil seguía creciendo en el municipio, cuando a nivel provincial o incluso en el Conurbano Bonaerense descendía. Este emprendimiento articula unidades de las Secretarías de Salud y de Desarrollo Social. La estrategia del programa consiste en amplificar los controles y el apoyo a los niños que nacen en situación de alto riesgo. Al dejar el centro asistencial, la ficha especial que se elabora llega inmediatamente al Centro de Salud donde se atenderá el niño, y a su vez se informa a la trabajadora vecinal que corresponda (dependen de un programa provincial denominado VIDA) para que inicie el seguimiento y aporte los alimentos establecidos. Es de destacar que para llevar a cabo este seguimiento coordinado fue necesario articular las acciones de cuatro programas que hasta el momento trabajaban independientemente.
- b) El Departamento de Niñez, Adolescencia y Juventud tiene a su cargo los Comedores Infantiles Municipales (desayuno/almuerzo o almuerzo/merienda), que brindan servicio a más de 1.700 niños de 2 a 5 años dos veces por día con financiamiento municipal y aportes del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano. Frente a las necesidades de mejora en la infraestructura de muchos de ellos, el programa se vinculó con el área de Desarrollo Laboral, que encaró las reformas con una parte de los beneficiarios afectados al programa Barrios Bonaerenses (también con financiamiento provincial y municipal). A su vez, el PROMIN (con financiamiento externo, nacional, provincial y local) se ha hecho cargo de reformas en los jardines. Señalamos, sin embargo, que en varios casos las articulaciones quedan circunscriptas a unidades de menor jerarquía al interior de la Secretaría.

c) En el otro extremo, la “provisión de medicamentos” constituye un ejemplo claro de actividad no coordinada. Actualmente hay siete lugares en el municipio desde donde se reparten medicamentos, involucrando a las Secretarías de Desarrollo Social, Salud y Gobierno. Esta dispersión dificulta el control, genera superposiciones, y complica la posibilidad de realizar una gestión coordinada.

A pesar de las primeras dos iniciativas, la articulación entre las Secretarías es vista tanto por los funcionarios como por los técnicos como una cuestión compleja. Es complicado operativamente organizar el trabajo en torno a un problema que aparece dividido entre varias secretarías o direcciones: “...¿qué pasa cuando las cosas dependen de distintas estructuras? Se complican mucho; hay que hacer un gran esfuerzo para que el impulso inicial no se diluya; se empieza con mucho empuje, pero después hay que poner mucho empeño para coordinar el trabajo que tienen que hacer otros, que ya no depende de la buena voluntad de los Secretarios” (J. Capalbo; Secretario de Salud/Florencio Varela).

En cuanto al municipio de Quilmes, se implementan un total de diez programas de origen provincial y tres de origen nacional sobre un total de treinta y cuatro programas. Esto equivale a decir que los programas provinciales representan, a semejanza de lo que sucede en el caso anterior, aproximadamente un 30% del total, mientras que los nacionales ascienden a un 10% y los locales a un 70%. Su distribución es la siguiente:

Área	Origen Local	Origen Nac./Prov.
Acción Social	2 casos (100%)	0 casos (0%)
Cultura y Educación	7 casos (0%)	0 casos (0%)
Deportes	3 casos (60%)	2 casos (40%)
Empleo	0 casos (0%)	3 casos (100%)
Salud	9 casos (56.2%)	7 casos (43.8%)
Tierras y Vivienda	0 casos (0%)	1 caso (100%)

Sin embargo, en este municipio se acrecienta aún más el grado de desarticulación de los programas, alcanzando al 80% de ellos. La mayor parte de los programas sociales se implementa en un área de administración específica y no tiene vinculaciones con otros.

Tal como puede observarse en las tablas del anexo, cinco de los seis programas que alcanzan un alto grado de articulación corresponden al área de salud, pero en la misma área existen diez programas desarticulados.

Los programas provinciales o nacionales que alcanzan un alto grado de articulación son el Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN), que cuenta

con participación del Banco Mundial, y el de Torneos Juveniles Bonaerenses. Cabe recordar que estos dos programas también se encontraban con un alto grado de articulación en el municipio de Florencio Varela.

En lo que respecta a los distintos niveles de articulación que presentan los programas, puede observarse el siguiente cuadro:

Área	Articulación Alta	Articulación Media	Articulación Baja
Acción Social	0 casos (%)	0 casos (%)	2 casos (100%)
Cultura y Educación*	—	—	—
Deportes	1 caso (20%)	0 casos (0%)	4 casos (80%)
Empleo	0 casos (0%)	0 casos (0%)	3 casos (100%)
Salud	5 casos (31.3%)	1 caso (6.3%)	10 casos (62.4%)
Tierras y Vivienda	0 casos (0%)	0 casos (0%)	1 caso (100%)
Total	6 casos (24%)	1 caso (4%)	18 casos (72%)

* Sólo se consiguieron datos de Descentralización de la Actividad Cultural y Viajes Históricos, Culturales y Recreativos en Quilmes, pero siendo los únicos programas a disposición, decidimos excluirlos de este análisis.

En este municipio las diferencias entre los programas que presentan formas de coordinación y los que utilizan mecanismos de cooperación ocasional son abrumadoras. Mientras que en áreas estratégicas tales como Acción Social y Empleo la cantidad de programas con baja articulación es del 100%, en otra de las áreas principales, Salud, la tendencia continúa con un 62.4% de baja articulación contra un 31.3% en que se presentan formas de coordinación. Esto se mantiene de la misma manera en el resto de las áreas sociales del municipio e incluso en el área de Educación y Cultura, que fue excluida por falta de datos. Los dos programas sobre los que se había conseguido información presentaban niveles de articulación baja. Por otra parte, ha de tenerse en cuenta que prácticamente no hay casos en los que se utilicen formas de cooperación periódica (articulación media), siendo la única excepción el PRODIABA, un programa provincial del área de Salud. Es de esta manera que, analizando los totales al interior del municipio, la tendencia observada en Florencio Varela se mantiene e incluso se profundiza en Quilmes, con un porcentaje total de programas de articulación baja del 72%, y de articulación alta del 24%.

Teniendo en cuenta la información global de los programas sociales, se puede afirmar que existe una *deficiencia* importante en la articulación entre dependencias/unidades de los gobiernos municipales analizados.

Municipio	Articulación adecuada	Articulación deficiente
Florencio Varela	30.7%	69,2%
Quilmes	20.6 %	79.2 %

Las tendencias en los municipios en cuanto al origen de los programas en las distintas áreas es similar, coincidiendo un predominio de los programas provinciales en las áreas de Empleo (75% de los programas en Florencio Varela y 100% en Quilmes) y Tierras y Vivienda (75% y 100% respectivamente). De igual manera, existe un predominio coincidente de programas locales en las áreas de Cultura y Educación (100% en los dos municipios) y de Deportes (75% y 60%).

Algunas consideraciones finales

Las áreas sociales de los dos gobiernos locales están estructuradas formalmente con tipos rígidos de departamentalización (cada unidad desarrolla los servicios que le corresponden de manera independiente al resto del gobierno local). Fundamentalmente aparecen articulaciones a nivel vertical, pero no es común el trabajo horizontal o de articulación interinstitucional.

El grado de formalización es bajo en los dos municipios, por lo que no se observa esta variable clave en el modelo weberiano de organización burocrática. En los casos analizados generalmente no son explícitas las atribuciones, responsabilidades y objetivos que cada unidad debe seguir.

Ahora bien, si no estamos frente a organizaciones burocráticas, cabría analizar qué modelo de gestión es el que realmente existe en las administraciones locales estudiadas. Aunque carecemos de información precisa para responder a este interrogante, cabe plantear algunas ideas al respecto. Un tipo de gestión poco normativo es totalmente funcional a los sistemas autoritarios y clientelares de gestión. La departamentalización por productos permite al sistema clientelar la generación de servicios o beneficios concretos desde distintas unidades de la organización. A su vez, al existir un bajo nivel de formalización se permite mayor discrecionalidad en las acciones, elemento básico para implementar el sistema clientelar.

Modelo burocrático y sistema clientelar en la gestión no son fácilmente compatibles. La neutralidad valorativa, la racionalidad de los procedimientos, la especificidad de las atribuciones y responsabilidades de cada puesto de trabajo, y la carrera burocrática según criterios explícitos de evaluación, son particularidades que reducen notablemente el margen de decisión del político. Independientemente de las cuestiones ligadas a la reconocida ineficacia del modelo burocrático, en-

tendemos que este modelo constituye un límite demasiado grande para la racionalidad político-clientelar. Esto lleva a que lo burocrático pase a constituir especialmente una máscara que legitima el accionar, pero que poco llega a materializarse en el funcionamiento cotidiano de las organizaciones.

Cabe aclarar que no fue objetivo de este trabajo, ni es posible con el tipo de información analizada, detectar en la gestión local las prácticas clientelares (que superan en magnitud a la administración local). Constituye en nuestro caso sólo una deducción: el modelo estructural predominante en las áreas sociales de los municipios analizados no es el burocrático, y esta discrecionalidad es compatible con el funcionamiento de las redes clientelares.

Esto también debería llevarnos a repensar el tema de la transformación de la gestión local y los bloqueos y resistencias al cambio. Actualmente son generalizadas las propuestas para llegar a un modelo de gestión local de tipo gerencial, participativa, descentralizada, etc. Pero consideramos que no es lo mismo transformar una organización burocrática que una de carácter clientelar, donde no sólo en el gobierno local sino también en la sociedad se encuentran redes de actores interesados en su continuidad. Las estrategias para una transformación exitosa deben ser planificadas de manera distinta para uno u otro caso, por lo que se debería contar previamente con buenos diagnósticos organizacionales.

Respecto de la articulación de los programas sociales, en los dos municipios se observa un bajo grado: entre el 70 y el 80% alcanza un nivel inadecuado. Los programas tienden a funcionar de manera independiente, es decir, sin intervenciones de otras áreas. Hemos detectado experiencias de coordinación interinstitucional en Florencio Varela, donde con un esfuerzo adicional algunas unidades estructuralmente no diseñadas para la articulación realizan acciones coordinadas en función de objetivos comunes.

Por otra parte, consideramos que las políticas de los municipios se encuentran condicionadas por parte de las jurisdicciones superiores de gobierno, en el sentido de que los programas provinciales y nacionales que se llevan a cabo están predeterminados casi en su totalidad. No conciben la posibilidad de reformularlos o readaptarlos a nivel local, e incluso se encuentran desarticulados entre sí. Los gobiernos locales no tienen otra posibilidad que solicitar la implementación de estos programas, ya que fragmentados o no constituyen nuevos productos o servicios a brindar en un marco de escasez de recursos.

Desde nuestro punto de vista, se trata del traslado al nivel municipal de las fragmentaciones que ya sufren los gobiernos provinciales y nacionales en lo que respecta a las políticas sociales. Pero estas fragmentaciones se reproducen y fortalecen ante su compatibilidad con las estructuras poco formalizadas y rígidas y con el modelo no burocrático de gestión.

La desarticulación entre los programas sociales se observa tanto en áreas en donde la participación provincial es importante (por ejemplo en Acción Social o Salud), como en otras donde sólo existen programas locales. Por ejemplo, en el área de Cultura y Educación de Florencio Varela, donde es casi nula la participación de programas de otras jurisdicciones, los niveles de articulación alta no superan el 15%. Esto nos muestra que el modelo local vigente es el de la gestión desarticulada, incluso en áreas donde es baja la participación de las instancias de gobierno provincial y nacional. En este marco aparece un nuevo interrogante: ¿hasta qué punto se transformará la gestión local al amplificar los procesos de descentralización?

Bibliografía

- Dessler, Gary 1979 *Organización y Administración. Enfoque situacional* (México: Prentice Hall).
- Fernandez, Marcela; Daniel, Cravacuore; Sergio, Ilariy; Alejandro, Villar, 1999 *Políticas sociales en el ámbito municipal. Estudio de casos* (Buenos Aires, inédito).
- García Delgado, Daniel (comp.) 1997 *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad civil en Argentina* (Buenos Aires: Centro de publicaciones del Ciclo Básico Común).
- Hall, Richard 1996 *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados* (México: Prentice Hall).
- Ilari, Sergio 1998 “Estructuras organizacionales y poder”, en *Cuadernos de la Fundación del Sur* (Buenos Aires), N° 5.
- Ilari, Sergio y Villar, Alejandro 2000 “Un nuevo enfoque territorial para el análisis de la pobreza. El caso de los partidos de Quilmes, Berazategui y Florencio Varela” en *Revista Argirópolis www.argiropolis.com.ar* (Bernal), s/n.
- Kliksberg, Bernardo 1993 “Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas”, en *Pobreza, un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial* (México: Fondo de Cultura Económica).
- Lardent, Alberto y Manuel Gómez Echarren, 1988 *Técnicas de organización, sistemas y métodos* (Buenos Aires: Editorial Club de Estudios).
- Pérez, Pedro 1991 *Municipio, necesidades sociales y política local* (Buenos Aires: GEL).
- Robbins, Stephen 1987 *Administración. Teoría y práctica* (México: Prentice Hall).
- Serra, Roberto y Eduardo Kastika, 1995 *Re-estructurando empresas. Las nuevas estructuras de redes para diseñar las organizaciones del próximo siglo* (Buenos Aires: Macchi).
- Villar, Alejandro 1999 “Políticas sociales municipales; limitaciones y asistencialismo”, en *Revista Posdata* (Buenos Aires) N° 5.

Notas

1 El tema puede ser analizado en Serra Kastika, (1995) o desde el campo de la gerencia social en Kliksberg (1993).

2 El tema es abordado por los autores clásicos y neoclásicos de la administración. Puede analizarse el texto de Gary Dessler, (1979); Robbins, (1987); o Lardent, 1988.

3 En un trabajo anterior (1998) analizamos la dinámica interna al momento de efectivizarse una transformación estructural, en donde de una departamentalización por productos se generó una matriz.

4 Uno de los principales textos que presenta este tema desde una visión focalizada en las investigaciones recientes es el de Hall (1996).

5 En un trabajo anterior analizamos estos criterios para la toma de decisiones en tres municipios del Conurbano Bonaerense (Ilari y Villar, 2000).

6 El tema es desarrollado por Alejandro Villar (1999).

Anexo

MUNICIPIO DE FLORENCIO VARELA

LISTADO DE SECRETARÍAS, SUBSECRETARÍAS Y DIRECCIONES RELACIONADAS CON LAS ÁREAS SOCIALES

1. Secretaría Coordinadora de Políticas Sociales

1.1. Secretaría de Salud

- 1.1.1. Sistema de Emergencias Médicas
- 1.1.2. Hospital Mi Pueblo
- 1.1.3. Medicina Preventiva
- 1.1.4. Área Programática I
- 1.1.5. Área Programática II
- 1.1.6. Área Programática III

1.2. Secretaría de Desarrollo Social

- 1.2.1. Dirección General de Desarrollo Social
 - 1.2.1.1. Dirección de Tercera Edad
 - 1.2.1.1. Dirección de Discapacidad
 - 1.2.1.2. Dirección de Adolescencia, Niñez y Juventud
 - 1.2.2.1. Dirección de Desarrollo Laboral

1.3. Subsecretaría de Relaciones Institucionales

1.4.1. Dirección General de Cultura, Educación y Deporte

1.5.1. Instituto de Tierras y Vivienda

2. Secretaría de Obras Públicas

2.1. Dirección General de Obras Públicas

MUNICIPIO DE QUILMES

LISTADO DE SECRETARÍAS, SUBSECRETARÍAS Y DIRECCIONES RELACIONADAS CON LAS ÁREAS SOCIALES

1. Secretaría de Gobierno

1.1. Subsecretaría de Políticas Institucionales

1.1.1. Dirección de Administración Educativa

1.1.2. Dirección de Programas y Proyectos

1.1.3. Dirección de Deportes

1.1.4. Dirección de la Tercera Edad

1.1.5. Dirección Coordinación y Juventud

1.1.6. Dirección de Cultura

1.2. Subsecretaría de Gestión y Ejecución

1.2.1. Dirección de Entidades de Bien Público

2. Secretaría de Obras y Servicios Públicos

2.1. Subsecretaría de Obras Públicas

2.1.1. Dirección de Obras Públicas

3. Secretaría de Desarrollo Humano

3.1.1. Hospital Sub-zonal

3.1.2. Instituto Municipal de Salud

3.1.3. Instituto San Francisco Solano

3.1.4. Dirección de Odontología

3.1.5. Hospital Don Bosco

3.1.6. Enfermedades Sociales y Control Sanitario

3.1.7. Dirección de Salud Mental

3.1.8. Dirección de Atención Primaria

3.2. Subsecretaría de Desarrollo Humano

3.2.1. Dirección de Empleo, Cooperativas y Microempresas

3.2.2. Dirección de Proyectos Sociales

3.2.3. Dirección de Acción Social

3.2.4. Dirección de Organización Comunitaria

3.2.5. Dirección de Tierras

Florencio Varela: Programas sociales
Grado de articulación institucional y con otros actores institucionales y sociales

PROGRAMA	AREA	ORIGEN	Grado de articulación institucional			Grado de articulación con otros actores institucionales y sociales		
			Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Recorriendo Nuestro Distrito	Deportes	Local			x			x
Torneos Bonaerenses de la Tercera Edad	Deportes	Provincial	x				x	
Escuela Municipal de Deportes- Liga Juvenil de Fútbol	Deportes	Local			x			x
Colonia De Vacaciones	Deportes	Local			x		x	
Centros Recreativos Deportivos Barriales	Deportes	Local			x		x	
Campamentos Educativos	Deportes	Local			x			x
Medicina Preventiva Deportiva	Deportes	Local	x			x		
Torneos Juveniles Bonaerenses	Deportes	Provincial	x				x	
Trabajar	Empleo	Nacional						
Bolsa de Empleo	Empleo	Local						
Microempresas	Empleo	Provincial						
Barrios Bonaerenses	Empleo	Provincial		x			x	
Programa Materno Infantil y Nutrición	Salud	Nacional	x					x
Programa de Reducción de la Mortalidad Infantil por Valoración de Score de Riesgo Programa de Control de la Tuberculosis.	Salud	Local	x					x
Subprogramas de Tratamiento Supervisado, Búsqueda de Casos y de Vacunación BCG.	Salud	Local		x			x	
Subprograma de Atención de las Urgencias Extra-hospitalarias Servicio de Urgencias Médicas (Sume 107)	Salud	Local			x	x		
Programa de Prevención y Tratamiento de las Discapacidades. Subprograma "Centro de Estimulación y Aprendizajes Tempranos"	Salud	Local	x				x	
Programa de Medicina Preventiva y Social. Subprograma de Inmunizaciones.	Salud	Local			x	x		
Programa para el Control de los Pacientes Diabéticos	Salud	Provincial			x			x
Programa de Prevención y Tratamiento de las Discapacidades. Subprograma Enlace	Salud	Local	x					x
Programa Materno Infantil	Salud	Nacional		x			x	
Plan Vida	Salud	Provincial	x					x
Plan de Salud Integral de la Municipalidad de Florencio Varela	Salud	Local	x				x	
Programa Integral de Salud para el Veterano de Guerra	Salud	Local		x	x			

PROGRAMA	AREA	ORIGEN	Grado de articulación institucional			Grado de articulación con otros actores institucionales y sociales		
			Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Programa Municipal de Prevención y Asistencia de las Adicciones	Salud	Local		x			x	
Programa Odontológico Móvil	Salud	Local						
Apoyo Solidario al Mayor (ASOMA)	Acción y Promoción Social	Nacional		x			x	
Plan de Fortalecimiento de la Sociedad Civil. Animadores Comunitarios	Acción y Promoción Social	Nacional			x	x		
Comadres	Acción y Promoción Social	Provincial	x					x
Eva Perón. Comedores	Acción y Promoción Social	Provincial	x			x		
Bono Solidario	Acción y Promoción Social	Local Recursos provinciales		x			x	
Termo Joven	Acción y Promoción Social	Local			x		x	
Centros Culturales Barriales	Cultura y Educación	Local			x	x		
Boleta de la Vergüenza	Cultura y Educación	Local	x					x
Coro Polifónico Municipal	Cultura y Educación	Local			x			x
Tecnicatura en Administración Municipal	Cultura y Educación	Otro			x			x
Casa de Cultura	Cultura y Educación	Local			x		x	
Jardines de Infantes Municipales	Cultura y Educación	Local			x			x
Huertas Populares	Cultura y Educación	Local			x			x
Museos Municipales	Cultura y Educación	Local						
Regularización Dominial de los Terrenos Fiscales y Asentamientos Privados.	Tierras y vivienda	Local			x		x	
Regularización Dominial. Ley Nacional N° 24.374	T. y vivienda	Provincial			x		x	
Procasa	T. y vivienda	Provincial			x			x
Asentamientos Planificados	T. y vivienda	Provincial			x			x
Totales: 44 programas; se consideraron 39 debido a la falta de información			12 30,7%	5 12,8%	22 56,4%	9 23%	13 33,3%	17 43,6%

Municipio de Quilmes: Programas Sociales

Grado de articulación institucional y con otros actores institucionales y sociales

PROGRAMA	AREA	ORIGEN	Grado de articulación institucional			Grado de articulación con otros actores institucionales y sociales		
			Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
El Docente Educador para la Salud	Salud	Local			x		x	
Programa de Salud Escolar	Salud	Local			x		x	
Personas con Discapacidad	Salud	Local	x					x
Programa Materno Infantil y Nutrición (PROMIN)	Salud	Nacional	x				x	
Programa de Prevención del Cáncer Génito Mamario	Salud	Provincial			x			x
Plan Vida	Salud	Provincial			x		x	
Comadres	Salud	Provincial			x		x	
Programa Materno Infantil	Salud	Nacional			x			x
Programa de Salud Bucal	Salud	Local			x			x
Programa de Vacunación	Salud	Provincial			x			x
Programa de Asistencia al Paciente Diabético (PRODIABA)	Salud	Provincial		x				x
Consultorías de Prevención para abordar la problemática VIH – SIDA	Salud	Local	x			x		
Zoonosis (sin nombre) Dirección de Bromatología, Higiene y Veterinaria	Salud	Local			x		x	
Programa de Epidemiología y Vigilancia Epidemiológica	Salud	Local	x				x	
Programa de Inmunizaciones	Salud	Local	x			x		
Programa de Orientación Vocacional y Ocupacional	Salud	Local			x	x		
Juventud Quilmes (Encuesta)	Acción y Prom. Social	Local			x			x
Violencia Familiar	Acción y Prom. Social	Local			x			x
Descentralización de la Actividad Cultural	Cultura y Educación	Local			x	x		
Conjunto Vocal de Cámara	Cultura y Educación	Local						
Biblioteca Municipal D. F. Sarmiento	Cultura y Educación	Local						
Comedia Municipal	Cultura y Educación	Local						
Escuela Municipal de Bellas Artes	Cultura y Educación	Local						
Museos Municipales	Cultura y Educación	Local						

PROGRAMA	AREA	ORIGEN	Grado de articulación institucional			Grado de articulación con otros actores institucionales y sociales		
			Alto	Medio	Bajo	Alto	Medio	Bajo
Viajes Históricos Culturales y Recreativos en Quilmes	Cultura y Educación	Local			x			x
Barrios Bonaerenses	Empleo	Provincial			x			x
Proyecto Joven	Empleo	Nacional			x		x	
Programa Provincial de Microempresas	Empleo	Provincial			x			x
Escuelas Municipales Deportivas	Deportes	Local			x			x
Centros Municipales de Educación Física	Deportes	Local			x		x	
Torneos Bonaerenses de la Tercera Edad	Deportes	Provincial			x		x	
Torneos Juveniles Bonaerenses	Deportes	Provincial	x			x		
Jornada Recreativa	Deportes	Local			x		x	
Programa de Regularización Dominial y Viviendas	Tierras	Provincial			x		x	
Total: 34 programas. Se consideraron 29 debido a la falta de información.			6 20,6%	1 3,4%	22 75,8%	5 17,2%	11 37,9%	13 44,8%

Asistencia y prevención de la violencia doméstica en Guanajuato

◀◀ Beatriz Schumkler*

Introducción

Después de la cuarta conferencia internacional sobre la mujer en Beijing en 1995, los gobiernos de América Latina comenzaron a incorporar más intensamente las orientaciones de género, no solamente a través de las oficinas de la mujer o programas de equidad (que generalmente son oficinas de la mujer a nivel local o a nivel nacional), sino que empiezan a producirse esfuerzos específicos destinados a la integración de asuntos de género en diversas áreas gubernamentales, reconociendo las desigualdades sociales de ambos géneros, y particularmente el lugar de la mujer como víctima más frecuente de la violencia doméstica y sexual.

La creciente feminización de la pobreza y los temas de exclusión o marginación (la mayor proporción de analfabetismo femenino, la desventaja de las mujeres como beneficiarias de servicios de salud, en la calidad de empleo y en los niveles de salarios, o la falta de respeto a sus decisiones respecto a su vida sexual y reproductiva) tienen que ver con las políticas de alivio a la pobreza.

* Doctora en Sociología en Yale University, Investigadora del Instituto Mora, coordinadora de la Maestría en Cooperación de la Unión Europea en América Latina y del Programa de Educación para Políticas de Desarrollo. Asesora del Instituto de la Mujer Guanajuatense desde Noviembre de 1999.

El movimiento feminista internacional y los movimientos de mujeres avalados por las conferencias internacionales de las Naciones Unidas tuvieron impacto en el reconocimiento de las discriminaciones sexuales y de la necesidad de implementar políticas de compensación de la discriminación, segregación y victimización que sufren las mujeres en el mundo, como forma de camino a la equidad. Este impacto permitió reconocer la mayor vulnerabilidad de ciertos sectores de mujeres pobres de menor nivel educativo pertenecientes al sector informal de la economía, y reconocer nuevas categorías de vulnerabilidad causadas por la jefatura femenina de hogar y la maternidad adolescente, que son dos temas fuertes en el incremento de vulnerabilidad. Sin embargo, a menudo se confunde una perspectiva de género con una política que tenga como marco central de referencia a la mujer, y en estos casos la mujer es visualizada como sector social vulnerable tanto en los aspectos económicos y sociales, como en los emocionales y psicológicos. En muchos de estos enfoques más típicos, desde una perspectiva de mujer y desarrollo se visualiza a las mujeres como víctimas de violencia intra-familiar; se las supone económicamente más débiles que el hombre, pero al mismo tiempo, irónicamente, responsables centrales (a veces únicas) de estrategias comunitarias y familiares de combate a la pobreza. Por ejemplo, en el mismo tono, se registra la responsabilidad central asignada a la mujer en políticas de planificación social familiar donde se borra la responsabilidad del hombre.

La contradicción deriva del supuesto de vulnerabilidad de la mujer junto con la asignación de una responsabilidad central en las estrategias, lo cual genera dos consecuencias: 1) se profundizan las cargas de las mujeres en la familia; 2) le agregan las cargas de organizar proyectos de supervivencia en la comunidad, y simultáneamente no se desarrollan programas gubernamentales destinados a incrementar la responsabilidad de los hombres en la familia y en la paternidad.

El marco de este análisis de los programas de prevención y atención a la violencia intra-familiar en Guanajuato, México, tiene que ver con una revisión del concepto de género que se está utilizando en los programas de combate a la pobreza.

El primer tema es la concepción de vulnerabilidad, cual está detrás de muchas políticas sociales de alivio a la pobreza que se plantean el mejoramiento de la situación social de las mujeres, y que focalizan a las mujeres jefas de hogar, madres adolescentes, y víctimas de violencia. Esto implica la propuesta de mejorar la condición de los beneficiarios de diferentes sectores socioeconómicos y étnicos, pero muchas veces no supone al mismo tiempo que los “llamados” beneficiarios se “empoderen”, transformándose en sujetos activos de sus propias transformaciones en el marco de proyectos asistenciales.

Se confunde muy a menudo una perspectiva de género con una política que tenga como marco central de referencia a la mujer. Y en ésta “la mujer” es visualizada como sector social vulnerable tanto en los aspectos económico-sociales co-

mo emocionales y psicológicos, lo cual no fomenta que la mujer desarrolle sus capacidades económicas y políticas, de dirección y administración de alto nivel en los programas sociales, ni su desarrollo educativo. Esta relación entre vulnerabilidad y asistencialismo en los programas de pobreza nos sugiere que no se enfatiza el objetivo de alcanzar la equidad entre los géneros. No se considera cómo se distribuyen las responsabilidades dentro del hogar, los valores culturales y las relaciones de poder entre los géneros en las familias, que impiden que la mujer asuma responsabilidades económicas y sociales en el mundo público, y hacen que sea ella quien más fácilmente sufra las consecuencias del maltrato doméstico dentro del mundo de los adultos.

No se tiene en cuenta que las relaciones de género en la familia son mediadoras de las políticas de alivio a la pobreza. La habilidad de las mujeres para disponer de su fuerza de trabajo y de su persona depende de las relaciones de género dentro de la familia. Las estructuras del empleo, de la producción y de la redistribución están mediadas por el mercado de trabajo, las familias y las unidades domésticas, instituciones atravesadas por las relaciones de poder entre los géneros. Ello demuestra la necesidad de vincular la política anti-pobreza con un enfoque de género, y no solamente de complementarla con medidas asistenciales que intenten aliviar la vulnerabilidad femenina. Los programas de promoción de empleo femenino, por ejemplo, que se proponen aumentar la participación de la mujer en el sector informal de la economía, no se plantean cómo resolver su seguridad social y reducir su aislamiento aumentando sus redes de apoyo y de parentesco (Pearson, 1998). O los programas nutricionales, que no evalúan la desigualdad de géneros y generaciones en la distribución de la comida dentro del hogar; los programas que refuerzan el rol de la mujer como distribuidora de alimentos o única responsable de la planificación y la salud del grupo familiar u otros roles tradicionales y no fomentan su desarrollo educativo y productivo en roles no tradicionales; los programas de atención a víctimas mujeres que no fomentan su autonomía económica y personal al mismo tiempo que le dan atención médica y psicológica.

En ese sentido planteo cuál es el problema del concepto de vulnerabilidad. La idea de vulnerabilidad va asociada con una mujer que no es considerada sujeto activo en la definición de las estrategias de los programas y de las políticas. Vulnerabilidad significa focalizar asistencialmente y dejar de lado las políticas de prevención y de educación a ambos géneros con el fin de re-significar la cultura de género.

La responsabilidad del Estado en las políticas anti-pobreza también es intentar resolver las cuestiones de índole cultural y socioeconómica que reproducen las condiciones de la pobreza diferencialmente para hombres y mujeres, y eso supone desanudar las condiciones sociales que impiden a las mujeres desarrollar al máximo sus capacidades. Cuando hablamos de inequidad de género nos estamos

refiriendo a las restricciones de las capacidades de un género en beneficio del otro, expresadas en discriminaciones, segregaciones, marginaciones y relaciones de poder que limitan el desarrollo humano de ambos géneros. Las políticas anti-pobreza, si atienden a las condiciones de reproducción de la pobreza, tienen que tomar en cuenta estas cuestiones de la inequidad.

El segundo tema es vincular la violencia hacia la mujer con el tema del alivio a la pobreza. La característica central de la violencia en la intimidad de la familia constituye un mecanismo que impide que la mujer pueda participar libremente del mercado de trabajo y disfrutar de su derecho a la protección económica del esposo o compañero conviviente para ella y sus hijos. Muchas veces, la violencia responde a un comportamiento masculino que impide que la mujer denuncie la falta de cumplimiento de sus obligaciones como madre y esposo tanto en la convivencia como en los procesos de separación y divorcio. Desde el punto de vista de género, la violencia transforma a una autoridad supuestamente protectora en elemento o figura de terror, que impide la protección social de las mujeres y los niños, y que las mujeres sean libres para exigir de dichas autoridades familiares el cumplimiento de su función.

En términos estrictamente económicos, la tolerancia de la violencia intra-familiar es un problema que debe preocupar a las políticas de alivio a la pobreza como mecanismo social que impide la transferencia de recursos del proveedor masculino al resto del grupo familiar, cuando todavía estamos en un momento histórico en que los salarios masculinos superan a los femeninos. En términos de derechos humanos, la violencia intra-familiar impide el desarrollo humano, básicamente de mujeres y niños/as, y actúa como un mecanismo de relaciones sociales basado en formas de poder entre los géneros que degrada sus condiciones de vida.

La violencia doméstica desde una mirada de género

La violencia doméstica se inscribe en un contexto familiar que se caracteriza por un sistema de autoridad basado en relaciones de dominación y subordinación, con poca autonomía de cada miembro del grupo y gran dependencia personal de la autoridad. Cuando una pareja de hombre y mujer constituye la autoridad, generalmente hay una relación de subordinación de la mujer hacia el marido, concubino u otro compañero co-residente u otro hombre adulto. El padre, el tío o el hermano de una madre soltera, viuda o separada, puede constituirse en la figura de autoridad máxima del grupo familiar. Ambos pueden ejercer la autoridad frente a los hijos, pero hay una jerarquía entre ambas figuras de autoridad, y un conjunto de creencias del grupo que supone la superioridad de la autoridad del padre o el hombre adulto (legitimada en la cultura, las leyes y el discurso público de los medios, los maestros y maestras, los jueces, los médicos, etc.). Los maes-

tros y maestras piden hablar con el padre cuando es un asunto de disciplina grave. Cuando no hay un hombre adulto en la casa “se supone” que no hay autoridad. Las madres son convocadas por la escuela para hacer los pasteles para los festivales, pero no son escuchadas sus opiniones respecto de los hijos o de temas pedagógicos.

En síntesis, las creencias se basan en y son reforzadas por criterios culturales acerca de la masculinidad y la femineidad. Se supone que el hombre “naturalmente” sabe del mundo social (el cual se refiere frecuentemente al mundo público), que no es tan débil para dejarse llevar por las emociones, y que para ejercer disciplina (léase castigos) hay que ser varón, más duro y más distante. Se suponen diferencias rígidas entre ambos sexos, características emocionales, habilidades y tipo de calificaciones para la familia, el trabajo y el mundo público o privado.

Por investigaciones realizadas en diferentes países de América Latina observamos que las mujeres a menudo dudan de su capacidad de poner límites, necesitan la presencia del padre ante los hijos. “Vas a ver cuando venga papá” es una frase muy común entre las madres. Se arrepienten a menudo de los castigos que implementan, les da culpa disciplinar a los hijos, se identifican más fácilmente con el dolor de ellos, y si bien a menudo imponen castigos a los hijos, en general se arrepienten, generando dudas sobre la legitimidad de su autoridad ante los hijos y ante ellas mismas.

La sacralización de la madre está basada en un culto social que al interior de la familia significa su entrega a las necesidades de los hijos y del hombre adulto. Su autoridad se consolida en la medida en que se adecua a las necesidades del otro/a. Es una autoridad nutricia, altruista, basada en una baja autoestima que caracteriza frecuentemente a las mujeres de diferentes sectores sociales, que con diferentes matices e intensidades no reconocen sus deseos e intereses, y les cuesta valorar frente a los demás sus necesidades. La baja autoestima se fundamenta en un sistema de creencias sociales que basa las virtudes femeninas en la abnegación de la mujer, el olvido de sí misma y su entrega incondicional, léase a veces, sumisión. Esta entrega ha asegurado históricamente el cuidado de los niños, los enfermos y los minusválidos en el seno de la familia. No queremos desconocer la necesidad de la solidaridad de los grupos familiares y la responsabilidad de los seres humanos de hacerse cargo del cuidado de aquellos con quienes conviven y a quienes quieren.

La discusión que estamos llevando a cabo es: cómo se divide esa responsabilidad dentro de los grupos familiares, cómo los padres y hombres adultos se han cobijado en la sobrecarga de las mujeres para evadir esas responsabilidades, y las consecuencias que esto ha tenido en la identidad femenina, así como la desvalorización económica y social que han tenido las tareas domésticas y de cuidado familiar. Por otro lado, la evasión de esas responsabilidades por parte de la seguridad social y los gobiernos en el mundo en gran medida estuvo condicionada por

el silencio de las mujeres y su falta de conciencia de que esas cargas, así como sus desventajas y ventajas, debían asumirse colectivamente y distribuirse equitativamente entre mujeres y hombres. Esto no significa que la centralidad doméstica en la vida de las mujeres, así como la compensación afectiva que han recibido históricamente, no les haya acarreado felicidad y poder personal. La preocupación que manifestamos es por la desvalorización que han sufrido las mujeres debido a esa centralidad, cómo ésta ha determinado su dificultad de participación social y política, su debilidad en el desarrollo de carreras personales, y su sumisión. Esta sumisión muchas veces crea una dependencia económica y afectiva que participa muy fuertemente en el hecho de que a veces las mujeres no puedan reconocer el maltrato de sus cónyuges u otros miembros familiares, o se anestesien psicológicamente para aguantarlo, como dice Ravazzola.

Dentro de este tipo de sistema de autoridad familiar, prevaleciente todavía en el concepto de familia y las prácticas familiares en América Latina, se desarrollan las relaciones de abuso emocional, sexual y físico¹. Ocurre que este sistema favorece relaciones de poder basadas en la fuerza, o relaciones de abuso emocional que consolidan la autoridad masculina y confirman la sumisión de la madre-esposa. Frecuentemente, las creencias del grupo familiar sobre la autoridad superior del padre desestabilizan a la madre y tienden a minarle la confianza en sí misma. El poder es utilizado como capacidad de ejercer influencia en los movimientos de otro/a, y no como capacidad para promover cambios en un vínculo. El poder como dominio, control o poder sobre, para ganar, controlar o coercionar al otro/a. Este tipo de poder supone fuerza, basada ya sea en la diferencia de peso o tamaño físico, en recursos materiales o psicológicos. El grupo familiar y el propio hombre jefe de familia creen que sólo él tiene capacidad para determinar lo que está bien y lo que está mal. Su mujer y sus hijos carecen de aptitudes para disentir y tomar decisiones autónomas.

Según Corsi, la conducta violenta se instala en este escenario de poder, y supone el uso de la fuerza para resolver conflictos interpersonales en un contexto de desequilibrio de poder permanente o momentáneo (Corsi, 1995). En las relaciones interpersonales la conducta violenta es usada para causar daño a otra persona; es sinónimo de abuso de poder². Sin embargo, no hay registro del daño por parte de la persona abusada, porque en la mayoría de los casos el abuso se fundamenta en el amor. Esta violencia está estructuralmente basada en las relaciones de autoridad y de género que describimos anteriormente. Es esta diferencia de autoridad la que brinda la legitimidad para que la relación de abuso de poder entre dos personas unidas por lazos emocionales en la intimidad de la familia se perpetúe. Y agrega Ravazzola, para que se perpetúe casi imperceptiblemente para los miembros abusados, para que ellos se anestesien respecto del dolor del abuso, y para que crean que no pueden cambiar el vínculo (Ravazzola, 1997).

La mujer abusada no ve su propio sufrimiento, o lo ve y no siente que tiene derecho a no sufrirlo, no ve la injusticia de su dolor, cree que el abusador es dueño del saber y de la autoridad, que algo falla en ella, que lo ha provocado. Sostiene, apoya y cuida al abusador de distintas maneras, a través de creencias y emociones basadas en el sistema de género y de autoridad que describimos. Estos sistemas se cristalizan en un modo de comunicación que tiende a negar el conflicto, pues el conflicto se establece y es abierto entre personas con iguales derechos, donde ambas o ambos reconocen sus diferencias de deseos e intereses y pueden y aceptan mostrar sus diferencias en el discurso. El conflicto supone personas iguales en el terreno del derecho. Una mujer que no reconoce sus derechos, deseos e intereses, no puede aceptar que existe un conflicto entre adultos en cuya resolución ambos miembros de la pareja pueden participar. Algunas de las creencias de las mujeres que anulan su capacidad de sujeto para participar en un conflicto como seres iguales pero diferentes son las siguientes.

Las frases siguientes fueron encontradas en los diálogos que describe Daskal en grupos de mujeres de sectores medios en Buenos Aires: “que se cree inferior porque sabe menos de ciertos temas, que cree que no trabaja porque no gana dinero, que aunque trabaje todo el día en un trabajo remunerado igual tiene que servir a los otros cuando llegue a la casa, que su vida está para servir al marido y a los hijos, que porque el marido la mantiene económicamente, tiene que aguantar lo que sea, golpes o lo que fuera; que no quiere estudiar porque cree que no le da la cabeza, que tiene que ser linda, graciosa, simpática y sumisa para conseguir un marido que la mantenga” (Daskal, 1994).

Cuando el conflicto se da entre padres e hijos, en un contexto autoritario, tampoco se reconoce el conflicto porque no está claro el derecho del niño/a a diferir de los padres, a pensar distinto y a tener deseos propios, “no es una persona”. Entonces “no hay conflicto”, el niño/a es desobediente, es malo, se lo desautoriza de mil maneras como ser humano con derechos. El reconocimiento del conflicto no desestima la responsabilidad de los padres de educar y poner límites, sino que supone que la relación educativa se establece entre un educador y un educando con intereses propios, con cuerpo, imaginación e intelecto diferenciados. Que todos, padres, madres e hijos/as merecen respeto, y no sometimiento de unos a otros.

La comunicación abusiva se establece de modo tal que las mujeres abusadas no registran su propia devaluación o creen que el abusador tiene razón. “No ven que no ven”, basadas en su propia subestimación. Creen que vale más la pena tolear y aplacar al otro que defenderse. Que si muestran su fuerza o su poder pueden provocar más al marido, y eso es más peligroso. La mujer cree que ella es quien tiene que aliviar el malestar de él. “Como yo estaba cansada no lo acompañé y ahí él se sintió muy solo” (Ravazzola, 1997).

Los modos discursivos en la comunicación abusiva son múltiples (Hirigoyen, 1999):

- a) El abusador usa un lenguaje técnico, abstracto y dogmático que hace que la abusada crea y sienta que él es el que más sabe. Es un discurso frío y teórico que hace que quien escucha no pueda reaccionar.
- b) El abusador miente con técnicas indirectas que desestabilizan y hacen que el interlocutor tenga dudas de lo que acaba de ocurrir. “Se trata de ocultar para mostrar sin decir” (Hirigoyen, 1999). La consecuencia que provoca en la víctima es una confusión permanente entre la verdad y la mentira, que la lleva a auto-culpabilizarse: “no es verdad lo que pienso y registro, yo soy una celosa insoportable”, “Tiene razón en enojarse”.
- c) El abusador utiliza frecuentemente el sarcasmo, la burla y el desprecio, maldades y calumnias que nacen frecuentemente de la envidia y que cuentan con la complacencia de testigos. Para mantener su propia autoestima, el abusador necesita hundir al otro (Hirigoyen, 1999).
- d) Comunicación paradójica. Una de las formas del mensaje paradójico es sembrar la duda en el otro a través de un mensaje verbal que es desmentido por gestos y otros mensajes corporales. Muy a menudo la paradoja se debe a la distancia que separa a lo que se dice del tono con que se lo dice. En los casos en que los motivos de conflicto aparecen claros, el abusador bloquea la comunicación clara de los problemas, le hace sentir a la abusada que sus problemas están fuera de lugar. La abusada se desorienta. ¿Cómo nombrar vagas impresiones, intuiciones y sentimientos? (Hirigoyen, 1999).
- e) Descalificar. La descalificación constante, dice Hirigoyen, consiste en privar a otro de sus cualidades. Al principio se hace de un modo soterrado en el terreno de la comunicación no verbal, luego puede transformarse en discursos más claros, mensajes verbales que la persona abusada, con personalidad frágil y baja autoestima, puede creer, incorporando esos mensajes y aceptándolos como verdaderos (Hirigoyen, 1999).

El hombre abusador, que a su vez es la autoridad, es el único “responsable” del abuso. Con esto queremos decir que a pesar de las creencias grupales, la anestesia y la baja autoestima femenina que participan en la continuidad y perpetuación del abuso, nada lo justifica. Una visión sistémica de las interacciones familiares no supone ignorar responsabilidades individuales de quien ejerza el abuso. El hombre abusador siente que debe ejercer control sobre los actos de “su mujer y sus hijos”, a quienes cree de su propiedad. Cree que nadie de afuera debe intervenir en los conflictos de “su” familia, y que tiene una jerarquía superior respecto de la persona abusada. Lo mismo siente la madre cuando abusa de sus hijos. Y no ve su propia arbitrariedad, su peligrosidad, su propia dependencia y necesidad afectiva de los otros, ni el daño que causa a los otros.

Hay un único responsable del abuso y éste es el abusador/a. Las creencias del grupo familiar, de los testigos aliados y de los propios abusados, si bien pueden perpetuar y consentir el abuso, no lo justifican desde ningún punto de vista. La acción social jurídica y terapéutica está destinada a nombrar y castigar al responsable, e impedir que los hechos violentos y abusivos se repitan.

La violencia doméstica se da dentro de un grupo familiar, o dentro de grupos pluri-familiares co-residentes en una unidad doméstica o vinculando varias unidades domésticas. Constituye "... todo acto cometido dentro de la familia (o unidad doméstica) por uno de sus miembros y que perjudica gravemente la vida, el cuerpo, la integridad psicológica y/o la libertad de otro de los miembros..." (Larrain y Rodríguez).

Puede consistir en:

- Agresión física: golpes, quemaduras, torceduras, lesiones cortantes, daños en órganos internos.

- Abuso emocional, destinado a impedir un saludable desarrollo del yo a través de subestimaciones a las iniciativas individuales, a la creatividad, al reconocimiento de deseos y necesidades, y al aprendizaje de formas de cuidado personal. Tiene una clara intencionalidad por parte del victimario de impedir cambios personales que pueden producir conciencia de la situación de encierro y dependencia. Cobra frecuentemente la forma más obvia de amenazas, pero asume infinidad de otras más sutiles, como por ejemplo el descorazonamiento de las tareas que emprende la víctima por inservibles, tendiendo a minar la autoestima.

La violencia doméstica limita a la mujer su posibilidad de participación en la vida pública, de salir a trabajar y generar todas las nuevas experiencias que está intentando en la vida comunitaria. Las experiencias de las organizaciones comunitarias generadas por mujeres refieren infinidad de casos en que el ejercicio de la violencia del esposo o compañero responde a la necesidad de impedirle a la mujer salir de la casa. Esta violencia se expresa aún cuando la mujer sale a generar proyectos sociales, como las ollas populares o los servicios de salud comunitarios, que tienden a solucionar problemas familiares. Esta violencia puede transformar a la mujer en un ser gobernado por el miedo, con dificultades para resistir a nivel individual. Por lo general afecta su efectividad en las acciones sociales que emprende, cuando a pesar de todo intenta independizarse psicológica y económicamente.

La violencia doméstica en México y Guanajuato

A nivel nacional, se ha comprobado que:

- Las niñas y niños son quienes reciben la mayor proporción del maltrato intra-familiar (61.2%).
- Las madres están en segundo lugar (20.9%).
- Otras mujeres están en tercer lugar (9.7%), entre quienes se encuentran las hijas, cuñadas, primas, etc.
- En cuarto lugar, los hombres (5.2%).

Datos: promedio nacional de investigaciones realizadas en 10 ciudades de México: DF, Guadalajara, Tijuana, Chihuahua, Morelia, Colima, Veracruz, Tuxtla Gtz., Oaxaca y Mérida (Encuesta de Opinión Pública sobre la Incidencia de Violencia en la Familia, UNFPA, COVAC, PGJ) (COVAC, 1995: p. 12). La encuesta fue realizada basándose en 3300 familias de diez ciudades del país. Arroja datos que nos iluminan sobre el tema para analizar los programas en el estado de Guanajuato.

Manifestaciones de violencia en los casos de violencia intra-familiar

Total de México

Niños y Niñas:

- Verbales, 80%.
- Física, 81%.

Mujeres:

- Física, 80%.
- Golpes en el cuerpo, 41%.
- Violación sexual, 32%.
- Golpes en la cara, 18%.
- Limitación en el gasto, 17%.
- Verbal, 76%.
- Gritos, 42%.
- Insultos/groserías, 23%.
- Indiferencia/desprecio, 21%.

(Las categorías no son excluyentes) (COVAC, 1995).

Si bien no hay legislación específica contra la violencia familiar en la mayoría de los estados, Guanajuato es uno de los 17 estados donde ya hay Ley de Erradicación de Violencia Intra-familiar. En todas las ciudades de la muestra de COVAC, el 54% de los entrevistados sabe que en sus ciudades existe la posibilidad de la denuncia, y que algún mecanismo legal se puede usar. Algunas de las respuestas sobre los mayores obstáculos para acabar con la violencia en la familia son: la falta de preparación, educación e información, 31%; la falta de diálogo en la familia, 14%; el alcoholismo y la drogadicción, 8%; la negligencia o ignorancia del tema, aunada a la corrupción de las autoridades encargadas de impartir justicia.

En Guanajuato el pedido de ayuda de mujeres que han sufrido violencia en el hogar ha crecido enormemente entre 1996 y 1998.

Cuadro 3

Procuraduría General de Justicia, nuevos casos atendidos de violencia intra-familiar y sexual - Total de Guanajuato

Tipo de casos	1996	1997	1998
Totales	486	1.867	2.534
Violencia intra-familiar sin denuncia	150 (30%)	823 (44%)	1.898 (75%)
Casos con denuncia de otros delitos	336 (70%)	1044 (56%)	636 (25%)
Abusos deshonestos	40 (8%)	140 (7%)	55 (3%)
Violación	96 (20%)	182 (10%)	130 (7%)
Incumplimiento de obligaciones	32 (6%)	157 (8%)	41 (2%)
Maltrato a menor o anciano	5 (1%)	19 (1%)	6 (0%)
Adulterio	2 (0%)	24 (1%)	6 (0%)
Otros	246 (50%)	641 (34%)	506 (27%)

A pesar del enorme incremento de pedidos de asistencia de mujeres por violencia intra-familiar en los últimos tres años, se observa que las víctimas prefieren no denunciar, que las que denuncian son la menor parte, y que los problemas de registro no permiten diferenciar si los casos denunciados son intra-familiares o no. Por ejemplo, no se pueden hacer esas diferenciaciones para las violaciones, amenazas y abusos deshonestos. Sólo aparecen claramente como casos intra-familiares aquellos relacionados con incumplimiento de obligaciones y adulterio que, como se ve en el Cuadro 3, representan un porcentaje ínfimo de casos.

Por otros datos ofrecidos por la PGJ sabemos que, del total de víctimas atendidas por violencia intra-familiar, un 80% fueron mujeres y un 20% hombres. De los victimarios, un 81,60% son hombres, y 20,70% son mujeres. Ello nos permite confirmar que, si bien la mayoría de las víctimas atendidas son mujeres, en un

porcentaje mucho menor las mujeres pueden ser victimarias (se supone que particularmente de menores). La medición impide ratificar estos datos con precisión.

El procedimiento con las víctimas de violencia intra-familiar es promover que denuncien y, en cualquier caso, brindarles asesoría legal, psicológica y médica.

Cuadro 4

Registro de casos atendidos de violencia sexual o familiar en la PGJ, Guanajuato, 1998

Región	Casos atendidos	Personas atendidas	Peritajes o valoraciones
A León	2636	4344	3
B Irapuato	1120	1658	31
C Celaya	504	810	2
D Dolores Hidalgo	190	291	0
Sumas	4449	7103	36

Estas cifras demuestran que León tiene la mayor proporción de casos atendidos. Habría que investigar si éstos guardan relación con las diferencias de población de cada ciudad, con el conocimiento del programa de la PGJ que tiene la población, con las diferencias reales que existen de violencia doméstica por razones de la mayor urbanización e industrialización de León, etc. Hay cientos de preguntas que se podrían hacer ante este hallazgo. Asu vez, en León, la Casa de Apoyo a la Mujer ha ayudado a que exista mucha más conciencia de las mujeres para buscar ayuda. Si ese fuera el motivo de la mayor cantidad de casos en León, sería interesante hacer una tarea parecida a la de esta Casa en otras ciudades. Estos son algunos de los temas que un registro bien equilibrado y con alta precisión podría ayudar a entender.

De todos los programas que asisten y previenen la violencia intra-familiar en Guanajuato, hemos hecho una síntesis de sus objetivos y resultados esperados.

Los programas analizados (PGJ, DIF y CASA) tienen objetivos semejantes de atención. La CASAy la PGJ, antes de abril de 1999, hablaron de búsqueda de equidad de género y de democratizar las relaciones en la familia. La CASAtiene como objetivo la igualdad de derechos de hombres y mujeres, en el mismo tono en que se lo proponen la Procuraduría de Derechos Humanos, el Grupo Unido de Madres Solteras, en León, Guanajuato, y el Instituto de la Mujer de COESPO. La Casa del Buen Pastor se propone la protección y el refugio de mujeres y niñas, pero no tiene recursos para una acción terapéutica sistemática.

El resto de los programas e instituciones se propone concientizar a las mujeres de sus posibilidades de una vida sin maltrato, de defenderse de la violencia y de la necesidad de educarlas para ello. La CASA enfatiza además la relación existente entre equidad de género y una buena autoestima femenina, por lo cual se propone trabajar con hombres agresores. Todos los programas plantean la necesidad de que se tipifique el maltrato intra-familiar como delito en el Código Civil.

A partir de la nueva dirección de la Oficina de Atención a Víctimas de la PGJ, después de abril de 1999, se plantea como objetivo institucional el dar un trato preferencial a los casos de violencia intra-familiar. A pesar de que el Lic. Soto considera a la familia como el origen de los casos patológicos de violencia, opina que todos los delitos deben atenderse a un mismo nivel, y que “es importante que no perdamos de vista que no es exclusiva la atención a la violencia intra-familiar”. Esto cambiaría el objetivo estratégico de la Oficina de Atención a Víctimas en comparación con el período anterior a abril de 1999. El Lic. Soto aconseja sobre todo participar de programas de prevención de violencia intra-familiar, porque allí está el origen de la mayoría de los delitos.

Cuadro 5

Objetivos y principales productos esperados

PGJ Oficina de Atención a Víctimas	Lograr que las víctimas denuncien ante el Ministerio Público y continúen una efectiva acción en su defensa.	Asistencia jurídica y psicológica a víctimas de violencia intra-familiar, sin trato discriminatorio o preferencial.
Casa de Apoyo a la Mujer de León	Mujeres fortalecidas para que no acepten maltrato. Hombres agresores incorporados a una terapia.	Asistencia a mujeres víctimas de maltrato para asegurar equidad de género.
DIF (Clínica del maltrato)	Que las víctimas reciban apoyo integral, médico, psicológico y jurídico.	Asistencia a víctimas de maltrato intra-familiar sin distinción de sexo y edad
Procuraduría de Derechos Humanos	Difundir y defender los derechos de las mujeres y niños.	Preventivos educativos para la equidad de género.
DIF Escuela para Padres	Ofrecer charlas para promover el bienestar familiar, la integridad y la mayor comunicación.	Preventivos educativos para el bienestar familiar.
Casa del Buen Pastor	Continuar con el hogar para niñas de hogares desintegrados (entre 15 y 20) y construir un albergue para mujeres víctimas de violencia intra-familiar (25 mujeres).	Protección a niñas y mujeres víctimas de violencia intra-familiar e integrar productivamente a las mujeres.

Mujeres Comprometidas por SILAO	Construir una Casa de Apoyo a la Mujer Víctima de Violencia en Silao.	Servicios de apoyo a mujeres víctimas y preventivos políticos.
Grupo Unidas de Madres Solteras	Formación de grupos comunitarios para capacitar en equidad de género y salud sexual y reproductiva.	Preventivos multiplicadores para la equidad de género.
Programa Estatal de la Mujer. COESPO	Formación de redes en contra de la violencia hacia las mujeres, niñas y niños. Realizar un diagnóstico sobre mujeres y menores maltratadas y promover la modificación del código penal y del código civil para garantizar una situación de justicia, equidad y respeto a los derechos de las mujeres y las menores.	Preventivos, políticos y de coordinación interagencial para la equidad de género.

Carencias detectadas en actividades de asistencia

La más importante es la carencia de un albergue transitorio para que las mujeres con o sin hijos puedan pasar un período de residencia de un modo protegido. Porque el refugio en casa de parientes o amigos tiene el problema de que el victimario puede presentarse en cualquier momento y hacer destrozos en la casa o volver a golpear a la víctima, especialmente cuando es una mujer con sus hijos: ambos corren nuevos riesgos. La visita a la Congregación en la Casa del Buen Pastor demostró que se intenta solucionar el problema del albergue. Las condiciones de infraestructura para construir el albergue son muy difíciles. Hasta ahora sólo hay 15 niñas huérfanas albergadas. En el sitio donde la Hermana Marcela quiere construir el albergue para mujeres víctimas, hay querellas con los inquilinos de la casa limítrofe donde las internadas tendrían su salida a la calle. Ese terreno pertenecía en una época al convento, y ahora pertenece a una cooperativa con la que no hay buenas relaciones de vecindad. Sin embargo, el albergue ya se está construyendo con soluciones arquitectónicas que se adecuan al problema con los vecinos. Las instalaciones donde se construiría el albergue no son malas, se pueden refaccionar fácilmente con un razonable aporte financiero de la comunidad o del gobierno. La Hermana Marcela tiene un excelente conocimiento del tema de la agresión a mujeres, y tiene un vínculo de protección con ellas. Necesitaría apoyo en programas de capacitación para desarrollar un vínculo con las mujeres del albergue que les permitiera ser sujetas activas en la organización del nuevo programa que se forme.

Investigación

No existen criterios homogéneos en el Estado para el registro de los datos atendidos, y a su vez los criterios existentes en las instituciones de atención tienen muchas debilidades. Eso dificulta la sistematización de casos atendidos y la posibilidad de realizar un diagnóstico constante, y por lo tanto se dificulta la medición de impacto de los programas existentes en el Estado.

En el DIF y en la Procuraduría General de Justicia, Dirección de Atención a Víctimas, se registran categorías de atención de modos diferentes, lo que no permite sumar los casos atendidos. No existe una tipificación de conflictos por los cuales se produce la violencia. No existe un criterio uniforme de caracterización socioeconómica, ingresos familiares, nivel educativo de todos sus miembros, criterios para la descripción de la vivienda, etc.

En la PGJ los modos de registro de los grados de violencia son muy jurídicos, basados en tiempos de curación de las heridas, y no se han buscado modos de tipificación de los tipos o grados de violencia que sean más cualitativos.

En la PGJ se toman datos de ocupación de las víctimas, estado civil, relación víctima-victimario, porcentaje de mujeres atendidas que denuncian, edad de las víctimas, escolaridad. No se distingue claramente si muchos de los casos con denuncia, violación, lesiones, abusos deshonestos o incumplimiento de obligaciones, son delitos intra-familiares. Como se ve las categorías no son excluyentes, y los 1.896 casos de violencia intra-familiar sin denuncia atendidos en 1998 no están ubicados en su totalidad en algún tipo de violencia. Sólo hay 400 categorizados en algún tipo de violencia. Las cifras comparativas en la PGJ son muy útiles.

Actividades preventivas

Las instituciones que están haciendo tareas de prevención son el DIF, la Procuraduría de Derechos Humanos, la PGJ, y a un nivel de ONG lo hace el Grupo de Madres Solteras.

- El DIF lo hace a través del Programa de Educación para Padres y para novios. Se dan talleres para padres en los municipios, escuelas, comunidades y formación de líderes.
- La PGJ imparte pláticas informativas en colonias, escuelas y empresas. Programas de televisión y un programa permanente por radio; conferencias, foros, material impreso.
- La procuraduría de Derechos Humanos hace prevención a través de campañas en radio y televisión, y respondiendo a demandas de conferencias y talleres de los municipios y de las ONGs.

- El Grupo de Madres Solteras de León hace prevención a través de reuniones con grupos de mujeres en los municipios marginados.

Carencias en las actividades de prevención

- No se realizan talleres participativos con involucramiento de los beneficiarios. Esto trae como consecuencia que la participación de los beneficiarios sea formal: escuchan la conferencia y se van sin poder comunicarse con los otros padres o con los coordinadores, sin poder encontrar soluciones prácticas a los problemas que traen respecto de la disciplina o problemas de pareja.
- No se elaboran con los participantes las relaciones de poder y subordinación de género que existen en las familias, y no se ven modalidades consensuales de poder y de ganancia para todos los miembros del grupo familiar.
- No se reconocen los patrones autoritarios de vinculación entre padres e hijos, que son la base de justificación de la violencia en los adultos hacia los niños y niñas.
- Existen programas que se podrían aprovechar para organizar con parejas conyugales y parentales, como las organizaciones de padres en la Secretaría de Educación, la escuela para padres y novios del DIF, y los programas municipales de atención a novios que se van a casar.

Propuesta de un plan estratégico conjunto entre organizaciones civiles y gobierno para la coordinación de acciones inter-institucionales

Este plan se propone la coordinación entre instituciones en los siguientes temas:

1. Diagnóstico de medición y registro de casos.
2. Educación y prevención de violencia intra-familiar.
3. Atención a víctimas en los planos psicológico y jurídico.
4. Atención terapéutica con hombres agresores.
5. Acción política.

Diagnóstico de medición y registro de casos.	Coordinar con PGJ, DIF y Casa de la Mujer de León.
Educación y prevención de violencia intra-familiar.	Coordinar con DIF, Procuraduría de Derechos Humanos, Grupo de Madres Solteras.
Atención a víctimas en los planos psicológico y jurídico.	Coordinar con DIF, PGJ, Mujeres de SILAO, Procuraduría de Derechos Humanos, Casa de la Mujer de León, Grupo de Madres Solteras, Casa del Buen Pastor.

Sugerencias emergentes de las entrevistas y visitas a los programas de prevención y atención de violencia intra-familiar en Guanajuato

- El fenómeno de la violencia intra-familiar plantea la necesidad de desarrollar acciones de atención y de prevención que tengan en cuenta que las relaciones de abuso emocional y de violencia física y sexual son manifestaciones diferenciales de sistemas familiares en los que prevalecen relaciones autoritarias y creencias y prácticas de género de dominación y sometimiento. Estos sistemas familiares están vinculados con relaciones de poder arbitrarias, donde hay un perdedor y un ganador, y donde no existen negociaciones ni acuerdos por consenso. Los vínculos autoritarios suponen difícil la aceptación del conflicto entre sujetos participativos, y la inequidad de género plantea relaciones de dominación y subordinación en la pareja.
- En las familias donde hay procesos de cambio, empiezan a variar las prácticas de género y empiezan a reconocerse los conflictos. Se visualizan modos de resolución a través de la comunicación abierta y negociaciones en la vida conyugal, y un respeto en las relaciones entre padres e hijos. Los vínculos de poder comienzan a construirse en el contexto de prácticas más democráticas, poder con otros, poder en conexión. Esto implica el desarrollo de una fuerza interior de los miembros, en un vínculo de aprendizaje para la transformación de las identidades individuales donde la transformación se opera en el contexto relacional. Los miembros del grupo familiar se sienten responsables para crear y sostener relaciones donde hay aceptación de las diferencias.
- En estos contextos familiares comienzan procesos de democratización donde hay una creciente auto-dignidad de los miembros y deseos de conexión, a partir de considerar deseos e intereses de los/las miembros. Cada uno/a se siente validado/a, con posibilidad de ser escuchado/a. Cada miembro se siente potenciado/a en la medida en que el contexto que se crea admite impactos recíprocos.
- En un grupo se establece ese patrón de intercambio cuando los miembros del vínculo están dispuestos a cambiar, sostener y cuidar el vínculo. El inter-

cambio supone la gestación de un sujeto complejo compuesto de múltiples individualidades, respetando la diversidad y las diferencias de raza, género, clase, etnia. No hay juegos de sumas a cero. Pueden reconocerse y respetarse las diversas necesidades e intereses.

Atención y asistencia a víctimas

En el plano de la atención hemos visto que una sola institución no puede abarcar todas las tareas que requiere una visión de género del fenómeno, lo cual supone apoyarse mutuamente entre varias instituciones. En síntesis, estos apoyos llevarían a multiplicar una acción que ahora se lleva a cabo en pequeña escala por la escasez de recursos humanos y materiales en cada institución, y sobre todo por la necesidad que se vislumbró de llevar adelante una acción conjunta en varios planos simultáneamente en cada municipio.

1. Formar recursos humanos para ampliar y desarrollar en todos los municipios centros donde se organicen grupos de apoyo de mujeres, para el fortalecimiento de la autoestima de las mujeres víctimas de violencia intra-familiar.
2. Generar en los municipios una acción coordinada de equipos de las instituciones que participan en la atención de víctimas de violencia locales³.
3. Ofrecer atención psicológica a las víctimas, y acompañamiento personal para que las víctimas conozcan sus derechos para defenderse de las agresiones y el abuso, y para vivir en condiciones de dignidad y respeto personal para ellas y sus hijos.
4. Ayudar a las víctimas en el proceso de aclarar y resolver su situación marital, apoyándolas terapéuticamente para impedir que la situación violenta se repita, y que aprendan a defenderse y separarse de un abusador o golpeador en el caso de no poder parar la violencia.
5. Ofrecerle a las víctimas todo el apoyo y la información judicial para que, sin imposición de nadie, puedan denunciar a su agresor, ofreciéndoles toda la seguridad judicial, protección personal, familiar y de redes en caso de que decidan denunciar.
6. Multiplicar la construcción de albergues y refugios a los que las víctimas y sus hijos puedan tener acceso en municipios cercanos.
7. Desarrollar programas productivos en los que las mujeres de familias en riesgo puedan formarse en oficios y generar ingresos personales.

Investigación

1. Organizar modalidades de registro de la información para todas las instituciones de atención de los casos atendidos que nos permitan saber el crecimiento del fenómeno en el Estado.
2. Organizar un registro de casos de las personas que participan de actividades de prevención, tipificando los conflictos familiares por los que acuden a las reuniones de prevención.
3. Organizar una tipificación uniforme de conflictos por los cuales se produce la violencia en los casos atendidos.
4. Organizar un criterio uniforme de caracterización socioeconómica de las familias de los casos atendidos.
5. Estandarizar los modos de registro de grados de violencia basados en tiempos de curación de las heridas, cruzándolos con tipos de conflictos que generen la violencia.
6. Estandarizar criterios cualitativos de tipos de abuso, emocional, físico y sexual.
7. Distinguir muy claramente en los registros los delitos intra-familiares de los demás, tanto en los que hubo denuncia como en los que no.

Prevención

1. Desarrollar programas educativos vivenciales para hombres y mujeres separadamente y conjuntamente, para que conozcan nuevas modalidades democráticas de familia.
2. Desarrollar programas educativos en modalidades no violentas de resolver conflictos familiares.
3. Formar recursos humanos en género en todas las instancias que tengan a su cargo la atención de víctimas de violencia.
4. Formar recursos humanos en género en todas las instancias donde se realice prevención primaria (educación en modalidades de vida familiar democrática).

Bibliografía

- Acosta Díaz, Félix 1998 “Hogares con jefas mujeres y bienestar familiar en México”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Familias y Relaciones de Género en Transformación* (México: The Population Council, Edamex).
- Corsi, Jorge 1995 *Violencia masculina en la pareja* (Buenos Aires: Paidós).
- Daskal, Ana María 1994 *Permiso para quererme. Reflexiones sobre autoestima femenina* (Buenos Aires: Paidós).
- De Keijser, Benno 1995 “Los derechos sexuales y reproductivos a partir de la dimensión de la masculinidad”, presentado en la *V Reunión Nacional de Investigación Demográfica* (México: El Colegio de México).
- De Oliveira, Orlandina 1998 “Familia y relaciones de género en México”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Familias y Relaciones de Género en Transformación* (México: The Population Council, Edamex).
- Deblé, Isabelle 1988 “Reflections on a Methodology for Integrating Women’s Concerns into Development Activities”, en Young, Kate (coord.) *Women and Economic Development* (Paris: UNESCO y Berg Publishers Ltd.).
- Di Marco, Graciela 1998 “La ‘jefatura’ de hogar, ¿feminización de la pobreza?”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Familias y Relaciones de Género en Transformación* (México: The Population Council, Edamex).
- Espinoza Hernández, Guadalupe; Cecilia Loría Saviñón y Julia Pérez Cervera *Familias con Futuro. Derecho a una Sociedad más Justa* (México: GEM).
- Figueroa, Juan Guillermo 1994 “La presencia de los varones en los procesos reproductivos: algunas reflexiones”, en *Varones, Sexualidad y Reproducción* (México: El Colegio de México, Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población y Sociedad Mexicana de Demografía). En prensa.
- García Guzmán, Brígida 1998 “Dinámica familiar, pobreza y calidad de vida: una perspectiva mexicana y latinoamericana”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Familias y Relaciones de Género en Transformación* (México: The Population Council, Edamex).
- Geertje Lycklama a Nijeholt *et al.* 1996 *Triángulo de Poder* (Bogotá: TM editores).
- Hirigoyen, Marie France 1999 *El acoso moral* (México: Paidós).
- Ravazzola, María Cristina 1997 *Historias Infames. Los Maltratos en las Relaciones* (Argentina: Paidós).

Riquer, Florencia; Irma Saucedo y Patricia Bedolla 1996 “Agresión y violencia contra el género femenino”, en Langer, Ana y Kathryn Tolbert *Mujer, Sexualidad y Salud Reproductiva en México* (México: The Population Council y Edamex).

Russell-Brown, Engle; L. Patrice y John W. Townsend 1998 “Los efectos de una maternidad temprana en la situación de las mujeres en Barbados”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Familias y Relaciones de Género en Transformación* (México: The Population Council, Edamex).

Schmukler, Beatriz y Graciela Di Marco 1998 *Las madres y la democratización de la familia en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: Biblos).

Stromquist, Nelly 1999 “La política y lo político”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Políticas de Género y Democratización Familiar* (México: Perfiles, Instituto Mora) Serie Políticas Sociales N° 2.

Tuirán, Rodolfo y Vania Salles 1998 “Cambios demográficos y socioculturales: familias contemporáneas”, en Schmukler, Beatriz (coord.) *Familias y Relaciones de Género en Transformación* (México: The Population Council, Edamex).

Notas

1 Por investigaciones en diferentes partes del mundo se sabe que, a pesar de que estos sistemas están cambiando, todavía prevalecen creencias y prácticas de autoridad abusivas en las familias (Ravazzola, 1997).

2 Corsi distingue género y edad como los dos ejes de desequilibrio de poder permanente. Ambos ejes se basan en creencias culturales compartidas por todos los miembros de la relación de poder. Son estas creencias las que a veces impiden el cambio de la relación (Corsi, 1995).

3 Una entrevista con María Cristina Ravazzola comenta los éxitos de la acción coordinada municipal en Chile.

Anexo: Personas Entrevistadas

- Lic. Laura Cecilia Zermeño. Asesora Jurídica de la Dirección de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia de Irapuato, Guanajuato.
- Lic. Maribel Arellanes. Directora de Atención a Víctimas de la Procuraduría General de Justicia de Guanajuato hasta abril de 1999.
- Lic. Norma Nolasco. Presidenta de Grupo Unido de Madres Solteras, en León, Guanajuato.
- Gilda Rocha Zermeño. Regidora. Grupo de Mujeres Comprometidas Con Silao, Guanajuato.
- Lic. Marcela Orozco. Coordinadora de Educación e Investigación en la Procuraduría de Derechos Humanos, Guanajuato.
- Hermana Marcela Reynoso. Refugio para niñas maltratadas de la Congregación del Buen Pastor, Guanajuato.
- Lic. María Luz Flores. Escuela para padres y escuela para novios del DIF, Guanajuato.
- Diputada Malú Micher. Directora de la Casa de Apoyo a la Mujer, León, Guanajuato.
- Lic. Juan Manuel Aguirre. Director de la Clínica del Maltrato, DIF, Guanajuato.
- Raúl Soto. Director de Atención a Víctimas y Prevención del Delito de las Regiones A y B Irapuato y León.

Seca, pobreza e políticas públicas no nordeste do Brasil

◀ Renato Duarte*

Introdução

A região Nordeste ocupa uma área de 1.539.000 km², correspondente a 18% do território brasileiro, e abriga uma população de 45,5 milhões, equivalentes a 29% do total nacional. A região produz cerca de 16% do PIB brasileiro e o seu PIB *per capita* corresponde a 56% do PIB por habitante do Brasil. O Nordeste apresenta algumas singularidades no cenário geoeconômico brasileiro. Ali vive cerca de metade da população pobre do país. Em termos geográficos a região mostra-se bastante heterogênea, apresentando grande variedade de situações físico-climáticas. Dentre estas destaca-se a zona semi-árida, que, além da sua extensão de 882.000 km² (cerca de 57% do território nordestino), singulariza-se por ser castigada periodicamente por secas. As secas podem ocorrer sob a forma de drástica diminuição ou de concentração espacial e/ou temporal da precipitação pluviométrica anual. Quando ocorre uma grande seca a produção agrícola se perde, a pecuária é debilitada ou dizimada e as reservas de água de superfície se exaurem. Nessas condições, as camadas mais pobres da população rural tornam-se inteiramente vulneráveis ao fenômeno climático. Historicamente, a sobrevivência daqueles contingentes de pessoas tem dependido, seja das políticas oficiais de socorro, seja do recurso à emigração para outras regiões ou para as áreas urbanas do próprio Nordeste.

* Ph.D. em Economia pela University of Glasgow (Escócia); Coordenador da Área de Desenvolvimento Regional e Urbano e Políticas Públicas da Fundação Joaquim Nabuco.

Seca e Pobreza no Semi-Árido Nordeste

Há muito se reconhece que as secas periódicas que castigam a zona semi-árida do Nordeste assumem dimensões de calamidade pública devido à situação de pobreza em que vive a maior parte dos seus habitantes (Brasil.GTDN, 1967: p. 67; Duque, 1973: p. 33), estimados em 18 milhões em dezembro de 1999. A densidade demográfica da zona semi-árida, de 20 hab/km², não parece elevada, inclusive se comparada aos 28 hab/km² da região Nordeste. Porém, devido às condições ambientais e ao tipo de atividade econômica –agropecuária dependente do ciclo das chuvas – ali predominantes, na realidade o é. No entanto, a situação de pobreza em que vive a maior parte da população do semi-árido nordestino decorre de fatores que vão além dos condicionantes geográficos. Primeiramente, ela reproduz, naquele ambiente, as condições de pobreza a que está submetida uma grande parte da população brasileira. A situação de pobreza de grande parte dos habitantes do semi-árido é, portanto, uma faceta do problema maior que é a pobreza que grassa em todas as regiões do Brasil. A falta de oportunidades satisfatórias de trabalho e de vida em ambientes menos inóspitos que a zona semi-árida explica o fenômeno que intrigou o economista norte-americano Albert Hirschman, levando-o a interrogar por que “grandes massas humanas hajam por bem viver numa área onde sabem que se expõem à completa perda dos seus meios de subsistência, por várias vezes, no transcurso do seu termo de vida” (Hirschman, 1965: p. 27).

A situação de pobreza em que vive a maioria da população do semi-árido encontra explicação, também, nas condições de posse e uso da terra prevalecentes naquela sub-região. A distribuição das terras no Nordeste é muito desigual, como revela o Coeficiente de Gini relativo ao ano de 1992, que era de 0,7918, conforme cálculo feito pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. Em 1992 (último ano para o qual existem estatísticas sobre a estrutura fundiária), os estabelecimentos rurais do Nordeste com menos de 50 hectares representavam 75% do número de imóveis, sendo a área por eles ocupada correspondente a, apenas, 12% da área total. No outro extremo da distribuição das terras, os imóveis com área superior a 200 hectares representavam 7% do número de imóveis e ocupavam 68,6% da área total (Brasil.INCRA, 1992). Ainda conforme o INCRA, 65% da área aproveitável para a agricultura no Nordeste, em 1992, eram ocupados por imóveis com área igual ou superior a 200 hectares.

A pobreza rural no Nordeste, além de resultar de desigualdades na posse da terra, é agravada pela instabilidade representada pelo trabalho assalariado temporário, situação em que se encontravam 2,5 milhões dos 6,6 milhões de trabalhadores rurais existentes na região em 1992. Ainda em relação às condições de uso da terra no Nordeste, de acordo com o INCRA, nas propriedades de até 50 hectares predominavam os trabalhadores que exploravam diretamente a terra –na condição de proprietários, parceiros ou outros sistemas–, enquanto que naquelas

com área de 200 ou mais hectares eram predominantes o trabalho assalariado ou algum sistema de parceria. Estas relações de trabalho têm importante significação em períodos de seca, já que elas podem ser facilmente desfeitas, liberando os proprietários rurais de manutenção da mão-de-obra em uma conjuntura econômica tão adversa.

Duas pesquisas realizadas por encomenda da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, na década de 70, confirmaram que os efeitos da seca recaem mais pesadamente sobre as camadas menos favorecidas da população rural, que são os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra. A primeira pesquisa, realizada no decorrer da seca de 1970, constatou que 69% dos trabalhadores inscritos nas frentes de trabalho¹ eram não-proprietários, predominantemente parceiros (42% dos inscritos). Entre os proprietários (31% dos alistados nas frentes de trabalho), 95% possuíam imóveis rurais com área de, no máximo, 25 hectares (Pessoa, Cavalcanti, 1973: p. 114). A pesquisa realizada durante a seca de 1979-1980 chegou a resultados parecidos, pois revelou que 64% dos inscritos nas frentes de trabalho eram não-proprietários, dos quais quase metade eram parceiros. Aquela pesquisa constatou ainda que, dos 36% inscritos que eram proprietários, 63% possuíam imóveis rurais com área de até 20 hectares (Fundação Joaquim Nabuco, 1983: QUADRO 14). Esses dados confirmam eloqüentemente a relação entre a estrutura fundiária, a pobreza e o flagelo da seca na zona semi-árida no Nordeste do Brasil.

A Seca de 1998-1999

O semi-árido nordestino foi castigado por uma seca de severas proporções em 1998, que foi acompanhada de um inverno fraco em 1999. No mês de junho de 1998 o governo federal instituiu o Programa Emergencial de Frentes Produtivas, no âmbito do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca, cuja execução foi atribuída à SUDENE. Aquele programa chegou a inscrever 1,2 milhão de pessoas em frentes produtivas rurais e urbanas nos oito Estados (Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia) nordestinos atingidos pela seca. Como se estima em 10 milhões o número de pessoas diretamente atingidas pela seca de 1998 (Bloch, 1998: p. 7), o número de trabalhadores alistados revela-se expressivo, se se considera que o tamanho médio das famílias residentes em núcleos rurais do Nordeste era, em 1991, de 5,3 pessoas, e que o programa admitia o alistamento de mais de uma pessoa por família no caso de ela ser constituída de mais de cinco membros.

A SUDENE encomendou à Fundação Joaquim Nabuco uma ampla pesquisa sobre a seca de 1998-1999. O autor deste trabalho coordenou o segmento econômico da pesquisa, que era constituído de: a) Módulo II, que buscou traçar o perfil dos alistados nas frentes produtivas; b) Módulo III, que realizou um

levantamento das tecnologias para enfrentamento da seca na zona semi-árida. Este trabalho apresentará alguns resultados do Módulo II, que confirmou ser a situação de pobreza da maioria da população que transforma a seca em calamidade pública. A pesquisa baseou-se na aplicação de 650 questionários entre os inscritos nas frentes produtivas de 15 municípios da área mais afetada pela seca nos Estados do Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Paraíba e Pernambuco. Foram entrevistados também 55 grandes proprietários, que, por razões óbvias, não são vitimados pela seca. O trabalho de campo foi realizado durante o mês de janeiro de 1999. O número de inscritos nas frentes produtivas dos 15 municípios estudados era de 23.823 pessoas e o total de alistados nos cinco Estados, em janeiro de 1999, era de 790.640 trabalhadores.

Resultados da Pesquisa

Perfil dos Trabalhadores Alistados

Devido aos tipos de atividades realizadas, as frentes produtivas rurais inscrevem predominantemente homens, enquanto que nas áreas urbanas é maior o número de frentes constituídas de mulheres. A pesquisa de campo, ao dar prioridade aos inscritos nas frentes rurais – pois eram eles os mais atingidos pela seca –, entrevistou mais homens (77%) do que mulheres (23%). Essa divisão refletiu, com razoável aproximação, a divisão, por sexo, dos alistados nas frentes produtivas dos cinco Estados. Os informantes que sabiam ler e escrever correspondiam a 40% da amostra, sendo que 30% não sabiam ler nem escrever e igual percentagem de entrevistados apenas sabia assinar o nome. O número de pessoas residentes nos domicílios dos 650 alistados na época da pesquisa era de 3.514 pessoas, representando uma média de 5,4 pessoas por família. Esse quociente mostrou-se bem próximo da média de 5,3 residentes em núcleos rurais do Nordeste em 1991, como anteriormente mencionado. Antes da ocorrência da seca, o número de residentes nos 650 domicílios era de 3.585 pessoas. A redução no número de moradores foi, portanto, de 71 pessoas. Destas, 53 deixaram a casa para procurar emprego ou por motivos pessoais. Havia nos 650 domicílios, antes da seca, 66 pessoas desocupadas, enquanto que na época da aplicação dos questionários o número de desocupados chegava a 164 pessoas; houve, portanto, um aumento de 148% no número de pessoas sem ocupação. O número de pessoas que deixaram de trabalhar na agropecuária em decorrência da seca foi de 286 (19,6% do total de residentes nos 650 domicílios). Por causa da seca, 30 jovens abandonaram os estudos e 33 donas de casa tiveram que procurar trabalho fora do seu lar. Os dados acima apresentados são reveladores de alguns efeitos desarticuladores da seca que vão muito além das perdas materiais.

Renda e Consumo das Famílias

Segundo 51% dos entrevistados, a renda das suas famílias diminuiu com a seca, tanto devido às perdas da lavoura e dos rebanhos quanto à falta de trabalho. A renda média familiar informada pelos entrevistados era de R\$ 121,14 (equivalentes a US\$ 100.00 a preços de janeiro de 1999). A renda *per capita* nos 650 domicílios era, portanto, de R\$ 16,92 (cerca de US\$ 14.00). Mesmo considerando que em alguns municípios o salário das frentes produtivas ainda não havia sido pago no momento da realização da pesquisa, o valor da renda *per capita* estava absurdamente abaixo de qualquer linha de pobreza que se considere. Mesmo admitindo a excepcionalidade da situação de seca e o fato de predominar no semi-árido nordestino a economia de subsistência – que implica uma parcela considerável da produção consumida na unidade familiar –, ainda assim aquele valor era irrisório.

A massa salarial paga pelas frentes produtivas representava 68% do total dos rendimentos familiares dos entrevistados no mês de janeiro de 1999. O salário pago a cada inscrito era de R\$ 80,00 (US\$ 60.00). Deve-se ressaltar, por outro lado, que a situação de pobreza daquelas famílias era atenuada pelo fato de 505 dos 650 domicílios receberem cestas alimentares e de 37 terem, entre os seus moradores, aposentados ou pensionistas recebendo benefícios da Previdência Social. De acordo com os informantes, 91% dos gastos familiares destinavam-se ao consumo, essencialmente de alimentos. A despesa média das famílias dos entrevistados era de R\$ 141,31 (US\$ 117.00). A diferença de R\$ 31.520,00 (US\$ 26,050.00) entre os valores totais das despesas e dos rendimentos das famílias dos entrevistados foi explicada pelo endividamento. De fato, 554 entrevistados (85,2% do total) afirmaram ter dívidas na época da realização da pesquisa de campo. A dívida média informada era de R\$ 204,41 (US\$ 169.00), bem superior aos rendimentos médios. Os maiores credores eram, segundo os entrevistados, os estabelecimentos comerciais. A explicação para tamanha confiança por parte dos credores, em um quadro de tanta penúria, está nos freqüentes atrasos no pagamento dos salários das frentes produtivas. Assim, uma parte considerável da dívida admitida pelos entrevistados representava, na realidade, adiantamentos, praticamente sem riscos, de eventuais inadimplências.

Outra conseqüência negativa da seca, além das privações materiais e psicológicas, é o empobrecimento ainda maior das pessoas vitimadas, como se pode constatar no fato de 22% dos entrevistados terem vendido algum bem material, principalmente parte de seus rebanhos, cuja venda constituiu 79% do valor apurado na alienação do patrimônio dos trabalhadores entrevistados.

Ocupação dos Entrevistados

Corroborando as pesquisas realizadas durante as secas de 1970 e 1979-80, a pesquisa de 1999 constatou que 34% dos entrevistados nas frentes produtivas eram proprietários rurais. Os parceiros e meeiros correspondiam a 26%, os diaristas a 15%, os membros não-remunerados da família a 11% e os moradores a 6% dos trabalhadores alistados. Vê-se, portanto, que apenas um terço dos entrevistados cultivavam as suas próprias terras. A área média de que os entrevistados dispunham para cultivar, em períodos de inverno normal, era de 8,03 hectares, absolutamente inadequada nas condições ambientais predominantes na zona semi-árida. Essa área média tão exígua não esconde disparidades na distribuição das terras, pois a área média dos imóveis explorados pelos proprietários era, tão-somente, de 8,92 hectares, e a que estava à disposição dos parceiros e meeiros de apenas 9,04 hectares. Esse dado sobre a área média disponível para o cultivo permite entender a origem e a natureza da pobreza rural no semi-árido nordestino. A exploração agropecuária de pequenas áreas em solos pobres resulta em baixos rendimentos físicos e, portanto, em limitados volumes de produção. Nessas condições, as famílias rurais não têm como formar excedentes econômicos de que possam fazer uso nas adversidades provocadas pela seca. Esse problema havia sido diagnosticado há mais de 40 anos (Brasil, GTDN, 1967: pp. 68-72).

Existe na zona rural do Nordeste brasileiro uma variedade considerável de relações de produção, algumas delas com características pré-capitalistas. Independentemente das considerações acerca do porquê da sobrevivência de formas pré-capitalistas de produção, é importante conhecer como se dá a repartição do produto entre o proprietário da terra e o produtor e, a partir daí, identificar os efeitos que ela possa ter sobre a pobreza rural. A pesquisa identificou que predominava, nas relações de parceria, a divisão pela meação, ou seja, a entrega ao dono da terra de metade da produção (36% dos informantes) e a quarteação, isto é, a entrega de um quarto da produção ao proprietário da terra (28%). Nas relações entre proprietários e arrendatários eram mais comuns os sistemas do quinto (54% dos informantes) e da quarteação (31%). A forma de divisão da produção predominante entre os donos das terras e os seus moradores era a quarteação (67% dos informantes).

A Crise de Produção

Segundo os entrevistados, a diminuição na área por eles colhida entre 1997 e 1998 foi de 68%. Como resultado, também foi drástica a redução na produção das diversas lavouras, sendo estes os percentuais de queda dos cinco produtos de maior importância econômica na agricultura da zona semi-árida em 1998:

Feijão = - 77%

Milho = - 77%

Arroz = - 42%

Algodão = - 92%

Castanha-de-caju = - 83%

A intensidade com que se reduz a renda das famílias rurais em decorrência da seca pode ser apreendida ao se comparar os valores apurados através da comercialização dos produtos vendidos em 1997 e em 1998. Conforme os entrevistados, a queda no valor das vendas foi de 82%. Ao analisar essa informação deve-se levar em conta as diversas destinações dadas à produção dos pequenos agricultores da zona semi-árida: a) Consumo; b) Partição entre os proprietários e parceiros; c) Comercialização; d) Reserva como sementes. A diminuição nas quantidades disponíveis para cada uma dessas destinações significa empobrecimento das pessoas envolvidas.

Quando ocorre uma seca de grandes proporções, a pecuária também sofre perdas consideráveis. Conforme os entrevistados, as perdas dos rebanhos no decorrer do ano de 1998 foram as seguintes:

Bovinos = - 42%

Caprinos = - 37%

Suínos = - 46%

Ovinos = - 41%

Aves = - 52%

Juntamente com as terras, os rebanhos constituem o maior patrimônio material das famílias rurais, seja pelo seu valor comercial, seja como fonte permanente de renda através da venda dos seus derivados, seja, ainda, como fonte de complementação alimentar. As perdas dos rebanhos aprofundam ainda mais a condição de pobreza das populações mais vulneráveis aos efeitos da seca. Essas perdas se devem principalmente à venda – a preços aviltantes, naquelas circunstâncias – à morte dos animais, ou ao abate para consumo e venda.

Avaliação das Frentes Produtivas

Como foi mencionado anteriormente, as frentes produtivas são a principal política pública de socorro aos flagelados das secas que castigam periodicamente a zona semi-árida do Nordeste. Essa modalidade de política emergencial vem sendo aplicada, com uma ou outra particularidade, há pouco mais de um século.

O espírito que tem presidido a recriação das frentes quando da ocorrência de uma seca é de conciliação da necessidade de se prestar socorro às populações flageladas – sem que o socorro assuma a conotação de esmola – com a ampliação e o melhoramento da infra-estrutura econômica e social da zona semi-árida. Por razões diversas – ineficiência operativa, injunções políticas, dificuldades logísticas, atrasos na liberação das verbas –, nem sempre aquela conciliação foi plenamente alcançada, principalmente no tocante à ampliação e melhoramento da infra-estrutura. As atividades realizadas pelos trabalhadores inscritos nas frentes produtivas consistem em: construção ou limpeza de açudes, cacimbões e poços; construção e conservação de estradas; limpeza de roças e construção de curvas de nível; calçamento de ruas; construção de esgotos sanitários; fabricação de tijolos; limpeza urbana; construção de prédios públicos; preparação de merenda escolar; trabalho em creches públicas.

Como se vê, é expressivo o potencial que têm as frentes produtivas de contribuir para o aumento e a melhoria da infra-estrutura econômica e social da zona semi-árida do Nordeste. Uma importante informação para a compreensão do que se poderia chamar de “dinâmica da pobreza” na zona semi-árida é aquela relativa às experiências anteriores dos entrevistados nas frentes produtivas: 71% deles afirmaram já ter trabalhado em frentes anteriores. Esse dado indica, portanto, que há uma perpetuação da pobreza, que se reflete na vulnerabilidade de milhões de pessoas aos efeitos danosos da seca. Naquele percentual não estão incluídos, evidentemente, os alistados em frentes produtivas anteriores que já não se encontravam na zona semi-árida.

Uma das inovações das frentes produtivas de 1998-1999 foi a criação de programas de alfabetização e capacitação de jovens e adultos alistados. Somente 13% dos entrevistados estavam matriculados em algum programa educacional, apesar de, pelo regulamento do Programa de Combate aos Efeitos da Seca, a frequência às aulas os liberar das tarefas manuais.

A Seca na Percepção dos Flagelados

Foi solicitado dos inscritos nas frentes produtivas que apontassem os maiores problemas enfrentados por eles e por suas famílias em decorrência da seca de 1998-1999. Para 26% dos informantes, a falta de água era o problema maior. A falta de água penaliza os flagelados da seca não apenas por destruir as suas lavouras e reduzir os seus rebanhos, mas também por lhes tornar a vida ainda mais penosa. Isso se deduz da afirmação de 74% dos entrevistados de que seus familiares tinham que se deslocar de casa um quilômetro, em média, para apanhar água. Cerca de 70% informaram que os deslocamentos eram feitos mais de uma vez por dia. Caminhar um ou mais quilômetros uma ou mais vezes ao dia, sob um sol escaldante e suportando o peso do vasilhame com água é uma tarefa que se

soma ao quadro de privações por que passam os flagelados da seca. A perda da lavoura foi o segundo problema apontado, seguido de perto pela falta de trabalho. As três respostas, que não são excludentes, são facetas da calamidade social que resulta de uma seca de grandes proporções. No entanto, 74% dos entrevistados afirmaram que não abandonariam as suas terras mesmo que tivessem outro lugar para onde ir. Não cabem neste trabalho análises detidas acerca do apego do sertanejo à sua terra, mesmo que as condições de vida ali sejam tão adversas. Aquele percentual serve, no entanto, como libelo para que as autoridades competentes encarem com determinação e responsabilidade social a tarefa de tornar a economia do semi-árido nordestino menos vulnerável aos efeitos debilitadores da seca.

O conhecimento de como as famílias pobres se preparam para a ocorrência de uma seca é questão de interesse tanto para o estudo dos limites impostos às pessoas que vivem ao nível da subsistência, quanto para a formulação de políticas voltadas para a redução da sua vulnerabilidade aos rigores daquele fenômeno climático. Indagados sobre os seus preparativos, 51% dos informantes responderam que se limitam a esperar pela ajuda do governo. Nas condições de vida acima reveladas, pode-se inferir que aquela resposta, antes de refletir uma atitude conformista, espelha a sensação de impotência frente ao desastre natural. Cerca de 30% dos informantes mencionaram a estocagem de alimentos como a maneira de se preparar para a ocorrência da seca. O armazenamento de água, a procura de emprego em outras localidades e a venda de animais foram outras providências apontadas pelos entrevistados. Sobre os estoques de alimentos, 33% dos entrevistados informaram que dispunham, em média, de 90kg de feijão. Admitindo-se, para simplificação, que cada uma das 212 famílias fosse constituída de 5 membros, obtém-se a média de 18kg de feijão por pessoa. Considerando, por outro lado, a hipótese de que a duração da seca tivesse sido de 12 meses, ter-se-ia 1,5kg para cada pessoa por mês, ou 50g por dia. Como os grãos se destinam tanto ao consumo como ao plantio, a quantidade de feijão guardada pelas 212 famílias era muito pequena. As reservas médias de milho informadas por 133 entrevistados (20,5% do total) eram de 180kg. Como o milho é mais importante como ração animal do que como alimento no Nordeste, não se pode conjecturar quanto caberia para cada morador daqueles 212 domicílios. Somente 59 entrevistados (9% do total) afirmaram ter feito estoques de arroz, numa média de 142kg. As reservas médias de sementes informadas eram estas: feijão = 43kg; milho = 29kg; arroz = 67kg.

A última pergunta formulada aos alistados nas frentes produtivas foi sobre as reivindicações que gostariam de fazer às autoridades competentes para que sejam mitigados os efeitos da seca. Cerca de 44% das respostas apontaram obras de infra-estrutura para captação, armazenamento e utilização de água; o segundo grupo de reivindicações (24% das respostas), relacionava-se ao aperfeiçoamento do Programa Emergencial de Frentes Produtivas. A criação e preservação de

empregos correspondeu a 12% das respostas. Crédito para o pequeno agricultor, extensão rural e reforma agrária foram reivindicações que apareceram em menores percentuais. Como foi demonstrado neste trabalho, a vulnerabilidade dos flagelados da seca decorre, principalmente, da situação de pobreza em que elas vivem. Essa pobreza, por sua vez, advém das condições de acesso à terra e dos fatores físico-climáticos predominantes na zona semi-árida. A maioria dos entrevistados não demonstrou ter percepção dos nexos existentes entre a estrutura fundiária e a sua situação de pobreza. Sem dúvida, água, crédito e extensão rural são essenciais para a convivência da população com as secas periódicas – assim como as medidas emergenciais de socorro são fundamentais para a sobrevivência de milhões de flagelados –, mas, como se verá a seguir, os proprietários de grandes áreas encontravam-se mais preparados para enfrentar os efeitos da seca do que os pequenos proprietários ou os trabalhadores sem terra.

Os Fazendeiros e a Seca de 1998-1999

Foram respondidos 55 questionários por igual número de fazendeiros, que possuíam 116 propriedades rurais, perfazendo uma média de 2,1 imóveis por informante. A área média das propriedades era de 461,2 hectares, o que os caracterizaria como médios proprietários. No entanto, se se compara essa área média com os 8,03 hectares que os alistados nas frentes produtivas dispunham para plantar, a diferença era enorme. A maioria dos 55 entrevistados dedicava-se à agropecuária, que ocupava uma área média de 344,6 hectares.

Disponibilidade de recursos hídricos, além de fundamental para o enfrentamento de uma estiagem prolongada, permite que se avaliem as eventuais diferenças entre fazendeiros e pequenos proprietários em relação à capacidade de resistência aos efeitos da seca. Em 59% das propriedades havia açude ou por elas passavam rios ou riachos. Em 35% havia poços, em 30% havia cacimbas ou cacimbões, em 14% havia barreiros, em 12% havia cisternas e em 9% havia barragens subterrâneas. Apenas 11% das 116 propriedades não contavam com qualquer tipo de recurso hídrico. Havia uma média de 1,6 pontos d'água nas 166 propriedades.

No tocante às relações de trabalho, a pesquisa revelou que, em anos de inverno normal, os fazendeiros empregavam 3,5 vezes mais mão-de-obra temporária do que permanente nas suas propriedades. A média era de 4,3 empregados permanentes e de 15,3 temporários por cada proprietário em 1997. Segundo os entrevistados, os trabalhadores permanentes continuaram – à exceção de dois – nos seus empregos durante a seca. Já o trabalho temporário reduziu-se consideravelmente, tendo chegado à média de 7 empregados para cada fazendeiro em 1998. A redução se deu em todas as propriedades independentemente dos seus tamanhos. Essa é outra evidência da pauperização da população mais vulnerável aos efeitos danosos da seca.

A extensão da crise de produção decorrente da seca pode ser percebida ao se compararem os rendimentos físicos de algumas lavouras tradicionais cultivadas pelos fazendeiros nas suas propriedades. O Quadro I mostra os rendimentos das principais culturas obtidos pelos fazendeiros entrevistados nos anos de 1998 (seca), 1997 (inverno regular) e a produtividade das mesmas culturas, relativa a todo o Nordeste, em 1999, ano considerado de inverno fraco.

Quadro I

Rendimento físico das principais lavouras nas propriedades dos fazendeiros e na região nordeste (kg/ha) – 1997, 1998 e 1999

Lavouras	1997	1998	1999
Feijão	279	80	453
Milho	419	95	1.006
Cana-de-açúcar	18.271	1.176	50.412
Arroz	324	2.811	1.594
Algodão	154	39	854

Fontes: Pesquisa Direta da Fundação Joaquim Nabuco, janeiro de 1999 e Brasil, SUDENE, 1999: p. 49.

Os dados contidos no Quadro I mostram quão drástica foi a queda nos rendimentos físicos das lavouras tradicionais do semi-árido em consequência da seca de 1998. A situação peculiar da cultura do arroz encontra explicação no fato de os entrevistados terem ampliado a área plantada com aquela lavoura entre 1997 e 1998, principalmente em áreas irrigadas. Por outro lado, as diferenças nos rendimentos físicos do Nordeste como um todo e das propriedades dos fazendeiros entrevistados, em anos de inverno regular, decorrem das condições ambientais adversas à agricultura na zona semi-árida. Registre-se, a propósito, que a produtividade média daquelas lavouras no Nordeste é inferior aos níveis alcançados na agricultura do país como um todo (Brasil, SUDENE, 1990: pp. 48-49).

As perdas nas principais lavouras cultivadas pelos fazendeiros foram maiores do que as dos entrevistados nas frentes produtivas, como se verá a seguir. A redução nas colheitas das suas propriedades em 1998 foi:

Feijão = - 90%

Milho = - 92%

Algodão = - 96%

Cana-de-açúcar = - 93%

Castanha-de-caju = - 12%

Pode-se fazer algumas conjecturas sobre essa aparente desvantagem entre grandes e pequenos agricultores em um período de seca. Primeiro, que aqueles, dispondo de mais sementes, plantaram proporcionalmente mais. Segundo, que os recursos hídricos acima referidos tendem a secar no decorrer de uma estiagem prolongada e, mesmo que isso não ocorra, eles não são suficientes para salvar a agricultura.

Quanto aos rebanhos, 93% dos fazendeiros entrevistados afirmaram possuir gado bovino. A média era de 153,7 cabeças por informante. Segundo os entrevistados, a perda de bovinos em 1998 somou 1.871 cabeças, representando uma diminuição de 24% em relação a 1997. O rebanho ovino reduziu-se em 338 cabeças (12%) e o plantel caprino sofreu diminuição de 190 animais (9%). As causas das perdas foram as mesmas apresentadas pelos inscritos nas frentes produtivas: venda ou morte dos animais.

As informações sobre os preparativos dos fazendeiros para enfrentarem a seca permitem se compreender as diferenças na capacidade que têm eles e os pequenos proprietários e os trabalhadores sem terra para resistirem aos impactos da seca. A venda de animais foi a providência mencionada por 18% dos fazendeiros; a estocagem de alimentos e os investimentos em outras atividades foram as respostas seguintes (12%); transferência dos animais para outras áreas e armazenamento de água (11,5%); dispensa de trabalhadores assalariados (11%); cancelamento de parceria (6%) e dispensa de moradores (5%) foram as outras medidas apontadas. Essas providências podem ser agrupadas em três categorias: a) De preservação do patrimônio; b) De prevenção contra a escassez; c) Visando a redução de despesas. Esse conjunto de medidas, pela sua natureza e diversidade, mostra as capacidades efetivas que têm os fazendeiros de resistir aos efeitos da seca e indica, por outro lado, as razões de os pobres – que não contam com tantas alternativas – serem tão vulneráveis às irregularidades climáticas na zona semi-árida. As condições de vida ao nível de subsistência não lhes dá margem para arcarem com os custos de transferência de rebanhos, para fazerem estoques de alimentos e de água, ou de investirem em outras atividades, como fizeram os fazendeiros.

As reservas de alimentos e de sementes mencionadas pelos fazendeiros dão uma idéia mais clara da sua efetiva capacidade para enfrentarem a seca. Foram estas as médias de alimentos estocados:

Feijão = 478 kg

Milho = 9.270 kg

Arroz = 1.016 kg

Farinha de mandioca = 925 kg

As reservas médias de sementes foram estas:

Feijão = 288 kg

Milho = 955 kg

Arroz = 347 kg

Atítulo ilustrativo, repetem-se aqui os números relativos à reservas médias de alimentos estocados pelos informantes das frentes produtivas, como preparação para a ocorrência da seca: feijão = 90 kg; milho = 180 kg; arroz = 142 kg.

As sugestões apresentadas pelos fazendeiros para a atenuação dos efeitos da seca não diferem daquelas mencionadas pelos alistados nas frentes produtivas: construção de açudes e perfuração de poços; crédito rural subsidiado; perenização e transposição de bacias hidrográficas; disseminação de tecnologias. Outra inovação do Programa Federal de Combate aos Efeitos da Seca foi a criação, em maio de 1998, do Programa Especial de Financiamento para Combate aos Efeitos da Estiagem, a ser administrado pelo Banco do Nordeste – BN. Aquele programa especial dispunha inicialmente de R\$ 450 milhões (US\$ 372 milhões) para empréstimo a produtores rurais da área atingida pela seca. Apenas 33% dos fazendeiros entrevistados afirmaram ter recebido empréstimo daquele programa. O valor médio do empréstimo foi de R\$ 22.358,00 (US\$ 18,480.00). Essa quantia parece razoável, tendo em vista o alto risco que representa a atividade agropecuária em período de seca.

Considerações Finais

A ocorrência periódica de secas é um problema que a população do semi-árido nordestino tem enfrentado secularmente, e com o qual terá de conviver. Porém, a falta prolongada de chuvas em um determinado período só assume a dimensão de calamidade pública devido à situação de pobreza em que vivem milhões de pessoas naquela parte do Nordeste brasileiro. A escassez de chuvas no período do inverno ou a má distribuição espacial e/ou temporal das precipitações constituem, tão-somente, elementos desencadeadores de um processo que transforma em indigentes as camadas mais pobres da população da zona semi-árida. Esse quadro não tem sofrido modificações com o passar do tempo. A irregularidade climática ocorre ciclicamente, de forma inexorável, mas as medidas oficiais para enfrentá-la não têm, historicamente, apresentado a consistência e a continuidade que o problema requer. É bem verdade que o enfrentamento dos efeitos calamitosos da seca representa um desafio de enormes proporções e a sua mitigação exige um esforço extraordinário por parte da sociedade brasileira.

Concretamente, ocorre que uma extensa área do território brasileiro – a zona semi-árida do Nordeste – apresenta condições físico-climáticas desfavoráveis à atividade agropecuária de alta produtividade. Os obstáculos ao acesso à terra fazem com que grandes contingentes de pessoas cultivem terras, suas ou de terceiros, cujas áreas são insuficientes para o desenvolvimento de uma agropecuária que os mantenha acima do nível de subsistência. A impossibilidade de formarem reservas econômicas leva aquelas pessoas à situação de indigência quando ocorre uma seca de maiores proporções.

Esta pesquisa mostrou que não será possível mitigar os efeitos das secas periódicas sem a implantação de uma estrutura produtiva sustentável baseada na unidade agropecuária, que só se viabilizará com a reorganização fundiária da zona semi-árida. A reforma agrária nunca foi enfrentada com a devida vontade política no Brasil, e, como se sabe, vontade política é apenas o primeiro passo para a sua concretização. Paradoxalmente, enquanto o problema da pobreza no semi-árido – como de resto em todo o Brasil – não é atacado nas suas causas estruturais, os programas emergenciais terminam competindo – e ganhando, por serem medidas de socorro – com as políticas permanentes, no tocante à alocação de recursos. Ou seja: como não são implementadas políticas permanentes para o enfrentamento dos efeitos da seca, as medidas emergenciais terminam por consumir grandes volumes de dinheiro público. Calcula-se, extra-oficialmente, que somente com as medidas de atenuação dos efeitos da seca de 1998-1999, o setor público brasileiro gastou cerca de R\$ 4 bilhões (US\$ 3,3 bilhões).

De qualquer modo, acredita o autor deste trabalho que as medidas emergenciais ainda se farão necessárias por muito tempo. Basta que se recorde que os salários pagos pelas frentes produtivas representavam cerca de dois terços da renda monetária das famílias dos entrevistados. Aquelas medidas podem constituir, assim, importante instrumento de combate à pobreza e de distribuição de renda em favor de uma das camadas menos favorecidas da população brasileira. Além disso, as atividades realizadas pelos trabalhadores inscritos nas frentes podem ter maior eficácia social desde que inseridas em um plano de ação criteriosamente elaborado. Poder-se-ia, portanto, ampliar e melhorar a infraestrutura econômica e social da zona semi-árida tirando partido do fator de produção mais abundante nas frentes: a mão-de-obra. Por tudo isso, o autor deste trabalho defende a idéia de que sejam criadas frentes de trabalho permanentes. Essas seriam medidas de caráter compensatório que propiciariam, ainda, a ampliação do estoque de capital físico dessa extensa área do Nordeste.

Existem, em algumas esferas da administração pública brasileira, idéias e sugestões de natureza estrutural capazes de mitigar os efeitos da seca na zona semi-árida. O chamado Plano de Ação Integrada do Semi-Árido Nordestino parece ser o mais promissor, por encarar o problema a partir de uma perspectiva de desenvolvimento agropecuário global e articulado. Em síntese, o projeto prevê

a criação de dois eixos. O primeiro consiste na transposição de bacias hidrográficas, com o que se poderia quadruplicar a área irrigada do Nordeste e praticar uma agricultura moderna. O segundo eixo permitiria a sustentabilidade das unidades agropecuárias dotadas de solos pobres e carentes de recursos hídricos, através da utilização combinada da vegetação nativa – a caatinga – e a introdução de plantas forrageiras xerófilas e xerófitas como fonte alimentar para os rebanhos bovino, caprino e ovino. A atividade pecuária aumentaria o vínculo das unidades produtivas com a economia de mercado, daí resultando o incremento da renda monetária. A implementação desse plano exigiria a mobilização de recursos materiais e humanos de grandes proporções. Além disso, haveria necessidade de uma reorganização fundiária, visto que o primeiro eixo implicaria a criação de grandes perímetros de irrigação, e o segundo eixo só seria viabilizado se introduzido em propriedades com área de, no mínimo, 100 hectares. Trata-se, como se vê, de uma empreitada de enormes proporções. O que é certo é que, se o desafio não for enfrentado com efetividade e eficácia, restará esperar pelo drama social decorrente das secas que, com certeza, estão por vir.

Bibliografía

- Bloch, Didier 1998 *Seca 98: retrato de uma calamidade anunciada* (Recife).
- Brasil, GTDN 1967 *Uma política de desenvolvimento econômico para o Nordeste*. (Recife, SUDENE).
- Brasil, INCRA 1992 *Estatísticas cadastrais anuais* (Brasília).
- Brasil, SUDENE 1999 *Região Nordeste do Brasil em números* (Recife).
- Duarte, Renato 1999 *A seca nordestina de 1998-1999: da crise econômica à calamidade social* (Recife, SUDENE).
- Duque, José Guimarães 1973 *O Nordeste e as lavouras xerófilas* (Fortaleza, Banco do Nordeste).
- Fundação Joaquim Nabuco 1983 *A seca nordestina de 79-80* (Recife).
- Hirschman, Albert 1965 *Política econômica na América Latina* (Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura).
- Pessoa, Dirceu & Cavalcanti, Clóvis 1973 *Caráter e efeitos da seca nordestina de 1970* (Recife, SUDENE).

Notas

- 1 Tratam-se de políticas públicas emergenciais que visam socorrer as famílias mais carentes pagando-lhes salário por serviços realizados.

Vivienda social y sectores de bajos ingresos en la ciudad de México: un encuentro imposible¹

◀ Judith Villavicencio B.* y Pedro Hernández Santiago**

Introducción

En trabajos anteriores hemos planteado que la política habitacional, concebida como la forma en que el Estado interviene en el problema de la vivienda, y expresada en lineamientos, programas y acciones específicas para orientar la producción de las áreas habitacionales para la población de menores ingresos, debe ser considerada como un componente importante de la política social y tener principalmente un objetivo social (Villavicencio, 1997: pp. 224-226).

Toda la población, todas las familias, tienen derecho a una solución habitacional que les permita no sólo protegerse del medioambiente sino también desarrollar una serie de actividades cotidianas que son indispensables para la reproducción social. La vivienda es, entonces, un valor de uso y un *satisfactor básico*, que debe además ser de una calidad adecuada². Pero cuando la vivienda es adecuada tiene un alto costo, y evidentemente son los sectores de menores ingresos de la sociedad los que no logran obtenerla con sus propios recursos en el corto o mediano plazo, y por lo tanto requieren de un apoyo externo importante, constituyéndose en la población objetivo de la política habitacional. El proporcionar este apoyo y permitir que aquellos que carecen de ingresos suficientes tengan acceso a una solución es el significado social de la política habitacional, y debe ser el propósito principal de ésta.

*Arquitecta y Doctora en Planeación Urbano-Regional. Profesora Investigadora Titular C. del Departamento de Sociología y de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitana de la UAM Azcapotzalco, México.

**Ex - alumno de la Maestría en Planeación y Políticas Metropolitanas de la UAM Azcapotzalco. Este trabajo presenta algunos resultados de su Tesis de Maestría titulada "La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el D.F.: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento", la cual fue presentada en diciembre de 1999.

En México, como en muchos otros países de la región, hubo un período en que, a la par de considerarse a la acción habitacional del Estado como un elemento primordial de reactivación económica, existió una importante voluntad oficial de otorgarle un contenido social a la política habitacional³. Sin embargo, en nuestro país en los últimos años (especialmente a partir de 1987-1988) la política habitacional ha venido priorizando su objetivo económico. Se observa en ella un abandono rápido y progresivo de la dimensión social que en un momento pudo haber caracterizado a las propuestas y acciones estatales, orientadas ahora fundamentalmente por la dinámica del mercado y la búsqueda de una ganancia inmobiliaria.

En este trabajo pretendemos mostrar cómo se ha dado este cambio, y los resultados desastrosos que está teniendo para la población más pobre de la Ciudad de México. Para ello se analizan los alcances reales de algunos de los actuales programas habitacionales de interés social que se ofrecen como ayuda para los sectores de más bajos ingresos de nuestra ciudad. En concreto, tratamos de responder de manera muy general a cuestiones tales como: qué tipos de programas de vivienda social existen en la actualidad y cuál es la participación oficial en ellos; cuáles son las condiciones que se exigen para obtener el beneficio; qué posibilidades económicas tienen los más pobres de obtener una vivienda digna; cuáles son los efectos de los cambios observados. Creemos que, tal como lo expresa el título de este trabajo, los resultados no son alentadores. Pensamos también que este tipo de análisis resulta muy pertinente, puesto que busca evaluar a la política social habitacional a partir de sus resultados concretos, especialmente en relación con los destinatarios de las acciones y el mayor bienestar y mejoramiento de las condiciones de vida que ellos puedan obtener como beneficiarios.

La vivienda de interés social en la Ciudad de México: la oferta

Como es sabido, la oferta de vivienda de interés social (o de soluciones habitacionales que no siempre representan una vivienda nueva) ha sido asumida en la Ciudad de México por un enorme conjunto de organismos que hasta hace algunos años se identificaban tanto por los derechohabientes que atendían como por las condiciones económicas y administrativas en que desarrollaban su acción. Actualmente las diferencias entre ellos no son muy claras, y es cada vez más difícil saber qué hace realmente cada uno, existiendo la sospecha de que es muy poco⁴.

Algunos de estos organismos han actuado sólo en el Distrito Federal, pero otros fueron creados para lograr una cobertura nacional. Su oferta, descrita como “de interés social”, tenía en común la relación corporativa que se establecía entre el estado oferente y los derechohabientes que demandaban, y difería en las formas en que se obtenía el beneficio y las condiciones en que se atendía a los beneficiarios, especialmente respecto a las exigencias económicas y de crédito que

les imponían. Pero sin lugar a dudas, y a pesar de todos los problemas que se le han reconocido, esta acción permitió a numerosas familias mexicanas de bajos ingresos obtener una vivienda, principalmente entre principios de los setenta y fines de los ochenta⁵. A partir de entonces, y como se verá a continuación, las formas de operación se modificaron profundamente, y el análisis de algunos casos ilustra muy adecuadamente el mencionado abandono del sentido social de la acción estatal en vivienda.

INFONAVIT: vivienda para los trabajadores

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) fue creado en 1972 para atender a los asalariados de empresas privadas, y en los primeros veinte años de labor (hasta 1992) aseguraba haber entregado viviendas a un millón de familias en el país. Es incuestionable, entonces, la importancia que ha tenido este organismo en la política habitacional del Estado. Desde un inicio el INFONAVIT planteó otorgar créditos para la adquisición de vivienda nueva, mejoramiento de vivienda existente, construcción en terreno propio, y pago de pasivos. Pero indiscutiblemente se ha centrado en el primero de estos tipos de programas.

Desde el punto de vista de los recursos con los que ha operado, los más importantes han provenido del aporte que las empresas hacen del 5% del valor de su nómina. Entre 1972 y 1992, este aporte era hecho por las empresas a la Secretaría de Hacienda, que trasladaba esos recursos al Instituto para que junto con el aporte de los beneficiados (recuperación por créditos concedidos) se definiera su empleo de manera tripartita (asamblea con participación de las autoridades del Instituto, los representantes de los empresarios y los representantes de los trabajadores sindicalizados).

Las condiciones de los créditos que INFONAVIT concedía en esta primera etapa, y más precisamente hasta 1987, eran las siguientes (ver Cuadro 1):

- Financiamiento del total del valor de la vivienda.
- Créditos con un interés del 4% anual sobre saldos insolutos (lo cual implicaba un importante subsidio implícito, sobre todo en épocas de inflación).
- Plazo de amortización entre 15 y 20 años, con descuentos del 14% del salario en los casos de trabajadores con ingresos mensuales de menos de 1.25 veces el Salario Mínimo (VSM) y del 18% en los casos de trabajadores con ingresos mayores.

En esta primera etapa del Instituto, aparte del monto del ingreso del demandante (que debía ser, como máximo, de 4.5 VSM), la selección de los acreditados por el organismo tomaba en consideración ciertas variables sociales como el ta-

maño de la familia demandante (cuanto más miembros, más derecho a recibir crédito) y las condiciones habitacionales del grupo (apoyando preferentemente a quienes tenían viviendas deterioradas). Al mismo tiempo, normalmente atendía y consideraba para la asignación del crédito las demandas provenientes de grupos de trabajadores representados por un promotor de vivienda⁶.

A partir de la crisis de 1982, las condiciones señaladas fueron siendo cada vez más incongruentes con el modelo económico vigente, de forma tal que en los momentos en que había una inflación cercana al 50% sólo se recuperaba el 18.5% del valor real de los créditos otorgados, y cuando la inflación llegó al 100%, la recuperación no superaba el 12.7% de ellos (Puebla Cadena, 1997: pp. 154). Esto y los problemas administrativos del Instituto condujeron a una situación de insolvencia financiera y, hacia 1987, a una obligada reestructuración de las condiciones de operación. Entre esa fecha y 1992, en que se modifica radicalmente la ley del Instituto, se introdujeron algunos cambios importantes para la asignación de créditos (ver Cuadro 1):

- Monto del crédito fijado en veces el salario mínimo mensual (VSM).
- Tasa de interés de 4% anual más la indexación del crédito al salario mínimo.
- Plazo de amortización de 20 años, con pagos mensuales de 19% del salario en el caso de trabajadores con ingresos de hasta 1VSM y de 20% para los que recibían ingresos superiores.

Pero sin duda el cambio más importante desde el punto de vista del alcance social del Instituto se dio en 1992, cuando se introdujeron modificaciones sustanciales a la Ley del INFONAVIT, la cual fue nuevamente reformada en 1997. En líneas generales, estos cambios se han referido fundamentalmente a los recursos para la acción del Instituto y a las formas en que se conceden los créditos a los beneficiarios.

Así, desde 1992, los recursos obligatorios que aportaban los patrones de acuerdo a su nómina (5%) se empezaron a canalizar a cuentas individuales de vivienda relacionadas con las cuentas nominativas del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores (SAR). Entre otras cosas, esto ha permitido a los derechohabientes conocer y manejar sus fondos, y a partir de ello postular a los créditos para habitación de manera individual y no ya a través de un promotor. Pero para obtener el crédito los demandantes deben alcanzar un puntaje mínimo que es definido periódicamente por el Instituto, y que para el DF considera aspectos tales como: el ingreso del trabajador y su cónyuge si es que también es derechohabiente (a mayor ingreso, mayor puntaje); el monto que se tenga en la cuenta de vivienda (cuanto más alto el saldo de la cuenta, mayor puntaje); el número de dependientes económicos (el puntaje aumenta hasta los seis miembros y después disminuye); el tiempo de ahorro en la cuenta; etc⁷.

La orientación del Instituto a partir de las transformaciones que se introdujeron a la Ley, especialmente las de 1992, se pudo apreciar claramente en el nuevo lema con el que desde ese año, y por un largo período, se promocionó el organismo: “la hipotecaria social de los trabajadores”. Efectivamente, desde entonces el INFONAVIT tuvo mucho de hipotecaria (banca hipotecaria) pero poco de social, lo cual se aprecia claramente al analizar las condiciones en que concedió los créditos a la demanda desde entonces (ver Cuadro 1) y que se describen a continuación:

- Créditos máximos de 160 VSM más 120 en caso de crédito mancomunado (ambos cónyuges). Total máximo 280 VSM⁸.
- Tasa de interés a definir periódicamente por el Consejo de Administración pero no menor al 4% anual sobre el saldo insoluto, además de la indexación del saldo al salario mínimo⁹.
- Plazo de amortización de máximo 30 años. Se elimina el mecanismo vigente hasta entonces de condonación de la deuda después de 20 años de concedido el crédito. Los descuentos mensuales para amortización son de 20% para trabajadores con ingreso de hasta 1 salario mínimo (los cuales no alcanzan casi nunca, justamente por lo bajo de su ingreso, el puntaje necesario para obtener el crédito), y de 25% para los que reciben ingresos superiores.

Las modificaciones introducidas a la Ley del Instituto en 1997 son todavía poco claras, pero en general vinculan las cuentas de vivienda con las AFORES, que son las Administradoras de Fondos para el Retiro, reglamentadas en México en 1996 e iniciadas en 1997. También facultan al Instituto para trabajar en co-financiamiento con otros organismos públicos de vivienda, lo cual significa ampliar el espectro de beneficiarios del INFONAVIT. Por último, desde entonces ha sido posible para el Instituto trabajar con la banca comercial, apoyando al derechohabiente para la obtención de un crédito bancario adicional, lo cual le permite adquirir viviendas de mayor precio.

Cuadro 1

INFONAVIT: Políticas de crédito para el financiamiento de vivienda 1972-1999

	1972-1987	1987-1992	1992 en adelante
Crédito	Financiamiento del valor total de la vivienda	Se fija en veces el salario mínimo	Se establece posibilidad de crédito a ambos cónyuges trabajadores
Tasa de Interés	Tasa fija de 4% anual sobre saldos insolutos	4% sobre el saldo insoluto más el aumento del S. Mínimo	A fijar por el Consejo a partir de un mínimo de 4% sobre saldo insoluto
Ingresos Requeridos	Se especifica un ingreso máximo de 4.5 VSM	A partir de un salario mínimo	El ingreso es parte de una puntuación que considera otros aspectos
Plazo de Amortización	Se concede el crédito a 15 o 20 años y se condona la deuda a los 20 años	Créditos a 20 años y condonación posterior de la deuda	Crédito a 30 años sin condonación de deuda
Monto de amortización	14% del salario mensual para ingresos de hasta 1.25 VSM. y 18% para ingresos mayores	19% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 20% para ingresos superiores	20% del salario mensual para ingresos de 1 VSM y 25% para ingresos superiores

FUENTE: Hernández, Pedro (1999). INFONAVIT, (1997)

FONHAPO: vivienda para los grupos de bajos ingresos

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), creado en 1981, se orientó desde un comienzo hacia la demanda habitacional de quienes no estaban sujetos a una relación salarial y recibían ingresos muy bajos¹⁰. Para ello diseñó diferentes programas habitacionales, y en consecuencia diferentes tipos de créditos para sus beneficiarios. Los programas más importantes fueron: adquisición de terrenos para construcción de vivienda; vivienda progresiva; vivienda terminada; mejoramiento de vivienda y apoyo en materiales. Cabe señalar que este organismo atendió desde un comienzo sólo a grupos de demandantes organizados. Los recursos con los que actuó desde un inicio provenían básicamente de la Federación (Hacienda) y de préstamos de organismos internacionales, y como po-

lítica institucional planteaba recuperar sólo uno de cada dos créditos concedidos a sus beneficiarios.

Al igual que en el caso de INFONAVIT, FONHAPO pudo mantener una acción marcada por un objetivo social de apoyo a los más necesitados hasta 1986, en que la crisis y el rumbo económico del país lo obligaron a modificar sus reglas de operación. En este primer período, la política crediticia de FONHAPO se caracterizó por (ver Cuadro 2):

- Créditos hasta por el 92% del valor de la vivienda (o solución a la que se optara).
- Tasas de interés variables entre 3% y 13% anual sobre saldos insolutos según el tipo de programa (3%; 10%; 12% y 13%).
- Enganche variable entre el 8% y el 15%, de acuerdo al tipo de programa, siendo superior para los programas más económicos. Este enganche era, en muchos casos, aportado por el organismo a manera de subsidio.
- Subsidio discriminado: mayor para los créditos (e ingresos familiares) más bajos.
- Plazo de amortización de entre 3 y 15 años, de acuerdo al tipo de crédito.
- Pagos mensuales fijos que no podían ser superiores al 30% del salario del beneficiado. Esto cubría la amortización del crédito, intereses y seguro de la vivienda.

A partir de 1986, las condiciones de crédito (y las reglas de operación en general) de FONHAPO empezaron a experimentar cambios importantes. En un contexto de inestabilidad económica evidente, el organismo buscó evitar la descapitalización que lo venía afectando, y sobre todo intentó actuar en un contexto de creciente reducción de los recursos provenientes de la Federación. Entre enero de ese año y agosto de 1989 se introdujeron ciertas modificaciones operativas que se resumen en el Cuadro 2, entre las cuales se destaca la que establece como requisito para conceder a un grupo los créditos de vivienda el contar con suelo en propiedad para la construcción de las nuevas habitaciones. Así, a partir de 1989 (ver Cuadro 2) las condiciones que caracterizaron la oferta de FONHAPO fueron:

- Otorgamiento de créditos para vivienda a grupos que ya contaran con suelo para edificar. FONHAPO también ofrecía a los demandantes, previo al crédito habitacional, un crédito del 95% del costo para compra del suelo.
- Atención preferente a demandantes no asalariados con ingreso total no mayor de 2.5 VSM.

- Crédito variable entre 500 y 2500 VSM (diario) de acuerdo al tipo de programa. Para vivienda nueva (progresiva) era de 1401 a 2500 VSM (diario).
- Subsidio variable entre 28% y 1% del crédito otorgado según tipo de programa, con tope para crédito máximo de 1800 VSM (diario). Existía también subsidio por buen pago, variable entre 10% y 1% del crédito, para los casos en que el beneficio fuera de 500 a 1800 VSM (diario). Sin embargo, se establecía que, para hacer efectivo el subsidio, era necesario que la política gubernamental en materia económica lo permitiera.
- Enganche, a pagar por el beneficiado, de 3% o 4% del monto del crédito escalado expresado en VSM.

En la actualidad (y desde 1995), FONHAPO ha visto disminuir los recursos federales, y han desaparecido los créditos externos con que trabajaba. De esta forma, los pocos programas que ha efectuado desde entonces han buscado financiamiento de otros organismos (como INFONAVIT o el Fondo Bancario para la Vivienda, FOVI) o de la banca hipotecaria, y las características de las viviendas ofrecidas se han modificado, aumentando en tamaño y en precio y, suponemos, en calidad. Ya no ofrece vivienda progresiva ni créditos para mejoramiento de vivienda, al menos en el Distrito Federal. Por ejemplo, en 1998 FONHAPO ofrecía en el DF créditos para viviendas de hasta 91m², con montos variables entre 2650 y 5169 VSM (diario) vigente en el DF¹¹. En estas condiciones, es evidente que FONHAPO ha dejado de ser una alternativa viable para los sectores de bajos ingresos.

Cuadro 2

***FONHAPO: Políticas de crédito para el financiamiento de vivienda
1982-1995/6***

	1982 -1986	1986 -1988	1989 - 1996
Enganche	Entre 8% y 15% del crédito según programa	Entre 5% y 15% del crédito a aportar por el acreditado	De 3 a 4% del monto del crédito escalado (acreditado)
Monto del Crédito	Hasta 95% del valor de la vivienda	Entre 250 y 1500 VSM diario según el tipo de programa y no mayor a 95% del costo de la vivienda	Entre 500 y 2500 VSM diario según tipo de programa
Tasa de Interés	Según tipo de crédito: 3%; 10%; 12% y 13%(del saldo) anual	Aumento del salario mínimo	3% y 4% anual (según tipo de crédito) más el aumento del salario mínimo

Judith Villavicencio y Pedro Hernández Santiago

	1982 -1986	1986 -1988	1989 - 1996
Subsidio	De 28% (a los créditos más bajos) a 1% en créditos de 1850VSM diario. Créditos mayores, nada. De 10% a 2% por buen pago.	No se especifica en reglas. Se suponen iguales a período anterior.	Igual a los períodos anteriores, siempre que la política gubernamental (Hacienda) lo permita.
Ingresos Requeridos	Máximo 2.5 VSM	No mayor de 2.5 VSM	No mayor de 2.5 VSM
Plazo de Amortización	De 3 a 15 años según tipo de crédito	Máximo de 20 años	De 6 a 13 años según tipo de crédito
Monto de amortización mensual	Máximo 30% de los ingresos del beneficiado	Entre 7% y 50% de un salario mínimo mensual según el tipo de crédito	Entre 5% y 10% de un salario mínimo mensual según crédito y nunca más de 25% del ingreso mensual del beneficiado

FUENTE: FONHAPO, 1986 y 1989. Hernández Pedro, 1999

FIVIDESU: vivienda para los demandantes del Distrito Federal

El Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Social y Urbano del Distrito Federal se creó en diciembre de 1983 con el fin explícito de “realizar programas de vivienda y desarrollo social y urbano destinados a satisfacer las necesidades de la población de la Ciudad de México de ingresos mínimos” (Banobras, 1983).

Desde un comienzo y hasta 1991/92, FIVIDESU concedió créditos a personas, familias, y principalmente grupos organizados de solicitantes para diferentes tipos de programas habitacionales como: mejoramiento o restauración de vivienda; vivienda progresiva o pie de casa; vivienda terminada; dotación de infraestructura y urbanización básica. En los casos de nuevas viviendas, los programas se efectuaban en terrenos de la reserva que para este fin constituyó el en ese entonces Departamento del Distrito Federal, o podían ser aportados por los demandantes. Las condiciones en que fueron concedidos estos créditos hasta 1992 (ver Cuadro 3) fueron las siguientes:

- Créditos máximos de 3500 VSM (diario) del Distrito Federal.
- Suelo aportado por el organismo e incorporado al precio de la vivienda, o aportado por los solicitantes como enganche.
- Interés similar al alza del salario mínimo. Desde 1987 se hace igual al CPP fijado por el Banco de México.

- Plazo de amortización de 20 años.
- Cuota de amortización no mayor de 25% del salario familiar y en ningún caso superior al 50% del salario del acreditado.

A partir de 1992, las condiciones descritas se modificaron. Como en el caso de otros organismos, la falta de recursos propios obligó a FIVIDESU a complementar sus créditos para los beneficiarios con financiamiento privado, principalmente de la banca comercial, lo que elevó considerablemente el costo del mismo. Pero desde 1997 prácticamente interrumpió sus propios créditos, y se transformó en un intermediario entre demandantes y otros organismos como FOVI, INFO-NAVIT o la banca hipotecaria, con lo cual dejó de atender población no asalariada o sin condiciones para ser sujeto de crédito bancario, que eran las exigencias de los otros órganos financieros. Además, desde 1998 inició un período de reestructuración para integrarse al recientemente creado Instituto de la Vivienda del Distrito Federal, sin que exista información clara sobre su actividad y condiciones de operación desde entonces.

En resumen, los casos descritos y los datos aportados hasta aquí muestran claramente una tendencia hacia el aumento del costo de la vivienda de interés social, y un endurecimiento de las políticas de crédito de los organismos públicos. Esto es especialmente evidente en el tratamiento de los acreditados en relación con los enganches, los plazos de amortización del crédito y los intereses fijados, todo ello concebido, a partir de los años '90, en la lógica de la ganancia y la recuperación económica de los organismos, y postergando el sentido social de su acción habitacional.

Cuadro 3

**FIVIDESU: Políticas de crédito para el financiamiento de vivienda.
1983-1999**

	1983-1987	1987-1992	1992 en adelante
Enganche	Puede ser el valor del terreno aportado por el beneficiario	Máximo 10% del crédito	En 1992, FIVIDESU comienza a trabajar con financiamiento bancario. En 1997 se transforma en un intermediario para créditos FOVI o INFO-NAVIT.
Monto del Crédito		Entre 1100 y 3500 VSM según programa	
Tasa de Interés	De 3 a 15 años según tipo de crédito	Incremento del salario mínimo	
Ingresos Requeridos	Ingresos mínimos, sin especificar límites	Hasta 3.5 VSM del DF	
Plazo de Amortización	20 años	20 años	
Monto de amortización mensual	Máximo 25% del ingreso familiar y 50% del ingreso del beneficiario	Máximo 25% del ingreso familiar y 50% del ingreso del beneficiario	

FUENTE: Banobras (1983) y FIVIDESU, 1991. Hernández Pedro, 1999.

La población de bajos ingresos en la Ciudad de México: la demanda

Frente a las condiciones que económica y financieramente han caracterizado a la oferta de vivienda de interés social, existe una población que es demandante de esa vivienda, la cual tiene también ciertas características económicas. En líneas generales, y según lo especifican los postulados de los propios organismos, los demandantes de programas habitacionales de interés social deben ser los sectores de menores ingresos de la población, y en especial los hogares más pobres.

La pobreza como tal es un tema complejo, difícil de describir y de medir de manera generalizada, existiendo al respecto una discusión importante que por ahora escapa a los alcances de este trabajo. Sin embargo, hay cierta coincidencia en señalar que la característica principal de la pobreza es la situación de privación que afecta a los pobres, así como la incapacidad para pasar de esa situación a una de satisfacción. En parte, esta condición tiene que ver con la disminución del ingreso real de las personas y con la ineptitud de la planta productiva formal para generar el empleo que demanda una población activa creciente. Resulta entonces

que la principal oferta de empleo se encuentra asociada a situaciones de baja calidad, productividad y remuneración¹². También, se trata de un empleo que dificulta o simplemente no contempla el acceso a la seguridad social y a la vivienda.

Sin embargo, la pobreza está lejos de afectar de igual forma a toda la población de bajos ingresos (por ejemplo, urbana), y existen situaciones de pobreza diferentes y heterogéneas. Es, además, un fenómeno asociado a la gran desigualdad económica que existe en el país a partir de la concentración del ingreso, que posibilita la existencia de extremos muy ricos y muy pobres. En este sentido, varios estudios han comprobado que ambas situaciones, pobreza y desigualdad, son fenómenos que se han acrecentado desde 1982 en todo el país, pero especialmente en las ciudades (Boltvinik, 1995; Cortés, 1998). En el Distrito Federal, por ejemplo, en 1996 el 70% de los hogares recibía 34.7% del ingreso monetario total, mientras el 10% (decil superior) recibía 37.48% de ese total (Hernández, 1999: pp. 97).

Aclarado este punto, es posible señalar que la población demandante de vivienda de interés social para el caso de la Ciudad de México proviene fundamentalmente de una parte de los sectores pobres que podríamos llamar “hogares urbano-populares”, los que se definirían como los hogares que viven en condiciones de privación, tienen bajos ingresos, y tienen situaciones habitacionales deficientes. Tomando como base la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de la Población (ENIGH) efectuada en diferentes años por el Instituto Nacional de Geografía e Informática (INEGI) en todo el país, y de acuerdo al análisis de Cortés (1998) de los atributos socioeconómicos de los diferentes deciles de ingresos señalados en esa encuesta, estos hogares urbano-populares, nuestra “demanda”, estarían localizados del decil IV al VII de ingreso, los cuales han sido descritos como:

“hogares que se localizan preferentemente en localidades de más de 2500 habitantes y en promedio están constituidos por cinco personas. Con un magro ingreso que en el mejor de los casos apenas supera dos y medio salarios mínimos (va de 1.5 a 2.7 VSM) y que no tiene un complemento significativo en la producción de autoconsumo, deben adquirir en el mercado todos los bienes necesarios para garantizar la reproducción biológica y social: alimentación, vivienda (o los materiales para auto-producirla), vestuario, salud, educación, etc. La fuerza de trabajo de los hogares de estos sectores encuentra empleo en calidad de asalariados no agropecuarios, especialmente como trabajadores industriales, en los servicios personales y públicos (en los puestos más bajos de la organización estatal), como empleados domésticos, operadores de equipos de transportes, en las fuerzas armadas y personal de protección y vigilancia; o bien como “cuentapropistas” en el comercio instalado o vendiendo bienes y servicios en calidad de ambulantes. El trabajo que desempeñan cubre un rango amplio que va desde la venta ambulante de productos, prestación de servicios menores (plome-

ría, tejedores de bejucos, ropaviejeros) hasta algunos trabajadores de la educación y artistas de no muy buen pasar. De manera muy laxa los hogares de este estrato se podrían clasificar como pertenecientes a la clase baja o media baja que viven en pequeños pueblos o bien en zonas marginadas de las principales ciudades” (Cortés, 1998: pp. 47-48).

Esta clasificación y descripción por deciles da cuenta de la situación de los hogares a nivel nacional. Para analizar el caso del Distrito Federal (DF) es necesario considerar que es difícil encontrar en su población hogares representativos de los deciles I a III nacionales (por lo general, población dedicada a tareas agrícolas y subsistencia, según Cortés). Por ello, es posible que los “hogares populares” coincidentes con las características que se han descrito más arriba, es decir, nuestra demanda de vivienda de interés social en el Distrito Federal, se distribuya más bien entre los deciles I a V de la escala propia del DF. En estos términos, los ingresos monetarios recibidos por estos hogares irían de cerca de 1 VSM a cerca de 4.7 VSM (\$2402.36 del año '96). Las otras características socioeconómicas de estos hogares (empleo y trabajos principales) se mantendrían similares a las descritas por Cortés para los hogares del decil IV al VIII a nivel nacional.

Aparte de la pobreza y desigualdad descrita, los demandantes de vivienda de interés social son afectados también por el fenómeno de carencia habitacional. Es decir, ellos tienen situaciones habitacionales insuficientes, que van desde la falta absoluta de vivienda hasta ocupar una vivienda deteriorada o con altos índices de hacinamiento (Villavicencio *et al* 2000: pp. 27-29). En el DF, estos sectores tienden a concentrarse principalmente en las “colonias populares” de delegaciones (divisiones administrativas del DF; 16 en total) como Gustavo A. Madero, Magdalena Contreras, Tláhuac, Alvaro Obregón e Iztapalapa. También ocupan viviendas deterioradas o “vecindades” en las delegaciones centrales (y Centro Histórico) de la ciudad, y en muchos casos se hacían en antiguos conjuntos habitacionales de interés social.

Como demanda de vivienda de interés social, los hogares urbano-populares que la requieran deben, de acuerdo a lo que se vio en el apartado anterior, estar en capacidad de destinar parte de su ingreso al pago de esa vivienda. Es decir, deben tener cierta capacidad de ahorro que les permita asumir los compromisos económicos del beneficio habitacional que reciban sin, en lo posible, disminuir el consumo de otros servicios básicos (alimentación, vestuario, transporte, recreación, salud y educación).

Teóricamente, se dice que el ingreso personal y familiar es equivalente al monto de recursos que se destinan al consumo más el monto del ahorro ($I = C + A$). De esto se desprende que el ahorro corresponde a la parte del ingreso que no se consume. Un desglose más preciso de estas categorías indica, a su vez, que el ingreso es el monto de dinero que se percibe en determinado lapso de tiempo y se deriva de fuentes como el trabajo, renta de propiedades, renta empresarial,

transferencias, etc. El ingreso, así concebido, da cuenta de las posibilidades de las personas (o familias) para cubrir necesidades (gastos) tales como alimentación, vestuario, servicios médicos, etc. También permite ver la capacidad de esas personas para incrementar sus activos o su “riqueza”, entre las cuales se encuentra la vivienda.

Considerando las condiciones de ingreso monetario (que según sabemos puede ser sólo una parte del ingreso total) de los hogares urbano-populares (del DF) y las características que presenta el gasto corriente monetario que ellos efectúan de acuerdo a la información proporcionada por la ENIGH 1996, en el Cuadro 4 se intenta calcular el ahorro posible para cada uno de los diez deciles. El Cuadro permite apreciar que, al menos en todos aquellos considerados como urbano-populares y posibles demandantes de vivienda de interés social no sólo no hay capacidad de ahorro, sino que hay un evidente des-ahorro. Igual cosa sucede a nivel nacional entre los deciles definidos como urbano-populares (IV a VI) salvo en el caso del decil VII, tal como lo muestra el Cuadro 5.

Cuadro 4

Distrito Federal: ingreso, gasto y ahorro corriente monetario por hogar según deciles 1996 (pesos mensuales)

DECILES	Ingreso Corriente Monetario promedio por hogar	Gasto Corriente Monetario promedio por hogar	Ahorro	
			Absoluto	%
I	970.23	1143.19	-172.96	-17.83
II	1423.25	1556.22	-132.97	-9.34
III	1700.07	1888.30	-188.22	-11.07
IV	2033.54	2107.54	-73.99	-3.64
V	2402.36	2575.79	-173.43	-7.22
VI	2712.32	2632.05	80.27	2.96
VII	3469.58	3160.76	308.81	8.90
VIII	4425.02	3809.46	615.56	13.91
IX	6470.40	5656.11	814.30	12.58
X	14585.53	9480.94	5104.59	35.00
TOTAL	4019.23	3401.03	618.19	15.38

FUENTE: Hernández Pedro, (Op. cit.)

Cuadro 5

México: ingreso, gasto y ahorro corriente monetario por hogar según deciles 1996 (pesos mensuales)

DECILES	Ingreso Corriente Monetario promedio por hogar	Gasto Corriente Monetario promedio por hogar	Ahorro	
			Absoluto	%
I	357.81	533.29	-175.49	-49.04
II	716.18	904.36	-188.18	-26.28
III	992.97	1159.55	-166.58	-16.78
IV	1279.52	1442.75	-163.23	-12.76
V	1575.86	1718.49	-142.63	-9.05
VI	1942.10	2020.57	-78.47	-4.04
VII	2437.85	2379.36	58.49	2.40
VIII	3155.35	2932.32	223.03	7.07
IX	4486.13	3931.81	554.32	12.36
X	10866.65	7689.35	3177.31	29.24
TOTAL	2781.04	2471.18	309.86	11.14

FUENTE: Hernández, 1999.

Evidentemente, los resultados obtenidos hasta aquí no son todavía suficientes para evaluar el gasto y el ahorro de los hogares y requieren de mayor tratamiento, de modo tal que se explique de manera coherente el des-ahorro que muestran los deciles inferiores. También, es necesario que el análisis incorpore los otros ingresos y gastos (no monetarios) que tiene la población. Esto es fundamental porque, como se ha mostrado en numerosos estudios, las formas de enfrentar los fenómenos de crisis económica y des-ahorro en los hogares más pobres (las llamadas estrategias de supervivencia, el apoyo en redes o las transferencias desde el extranjero), son muy importantes: en muchos casos pueden llegar a contribuir más que los ingresos monetarios al ingreso total del hogar.

De cualquier forma, el ejercicio presentado en esta parte del trabajo permite detectar problemas serios para el ahorro entre los hogares urbano-populares a nivel nacional y en el DF, y por lo tanto podemos suponer que no es fácil para ellos destinar parte de su ingreso para obtener una vivienda de interés social¹³. La capacidad de destinar recursos a la vivienda se puede apreciar mejor todavía al analizar el gasto que esos hogares reportan como gasto relacionado con la vivienda en el momento de la encuesta (1996). En este sentido, cabe señalar que los rubros que contempla la ENIGH vinculados al gasto en vivienda son: cuota pagada por la vivienda propia, materiales, mano de obra y alquiler de vivienda.

Hay que tomar en cuenta que los gastos en estos rubros no pueden sumarse para un mismo decil (un hogar puede tener gasto en uno o más rubros), y también que los hogares que reportan gastos en alguno de los rubros mencionados no son nunca superiores al 15% de los hogares que reportan ingresos y gastos corrientes monetarios. Aclaradas las limitaciones de esta información, el Cuadro 6 muestra el promedio de las erogaciones financieras (gasto) declaradas por los hogares (no todos declaran) en cada rubro.

Cuadro 6

México: erogaciones financieras y de capital destinadas a la vivienda y gasto en alquiler promedio por hogar según decil 1996 (pesos mensuales)

DECILES	Cuota por vivienda propia	Materiales para reparar ampliar	Servicios de reparación	Cuota de alquiler
I	147.14	82.32	62.53	167.90
II	267.87	113.63	65.69	186.27
III	234.68	81.30	49.89	226.49
IV	293.83	97.86	77.12	266.55
V	288.89	120.27	108.28	315.77
VI	415.03	200.47	196.72	391.58
VII	430.41	206.02	667.47	398.00
VIII	500.25	248.63	168.53	580.18
IX	778.17	421.62	285.67	646.58
X	1480.76	823.41	427.01	1343.00
TOTAL	732.40	314.53	287.77	543.97

FUENTE: Hernández, 1999.

A partir del análisis de la capacidad de gasto en vivienda de interés social, se podría concluir que algunos de los rubros mencionados (por ejemplo el alquiler) representan una posible capacidad de un hogar de amortización de una vivienda de interés social. Evidentemente eso es cierto, y en los estratos que nos interesan a nivel nacional (IV a VII) el gasto promedio por hogar por este concepto varía entre \$266.5 y \$389, lo cual indicaría una capacidad de pago de un crédito de interés social (en 1996 las amortizaciones por los créditos eran en algunos casos de esa magnitud). Sin embargo, el total (expandido) de hogares que reportan este gasto en los deciles urbano-populares es de aproximadamente 13% del total. Podemos suponer que el resto de los hogares o bien tiene vivienda (cosa que no sucede), o no tiene ingreso para pagar un alquiler, y por lo tanto comparte vivienda con otros hogares (lo cual sí está sucediendo).

En cuanto a la cuota pagada por vivienda propia, las erogaciones declaradas variaban entre \$300 y \$430 pesos para los hogares entre el IV y el VII decil. Sin embargo, sólo entre 2% y 7% de estos hogares realizaban este tipo de gasto. En el rubro de materiales para reparación, mantenimiento o ampliación de la vivienda (entre los cuales pueden encontrarse a los “auto-gestores” y “auto-constructores” de su vivienda), el gasto variaba entre \$100 y \$200 mensuales, pero sólo entre 8,6% y 12% de los hogares que nos interesan pudieron hacer este gasto. Por último, las erogaciones por “servicios de reparación, mantenimiento o ampliación de la vivienda” (que puede incluir también los gastos de los auto-gestores, que contratan mano de obra para ciertas etapas del proceso) variaban entre \$80 y \$200 pesos, a excepción del decil VII que registró en promedio \$670. Pero el porcentaje de hogares que declaró este gasto fue entre 4% y 5% del total de los hogares de los deciles considerados.

Otra fuente de ahorro que puede considerarse en este análisis se incluye en las percepciones financieras y de capital monetario, que registran en general “la riqueza” de los hogares (activos brutos), y en ellas especialmente los retiros de cuentas bancarias, tandas o cajas de ahorro. Sin embargo, en los deciles en los que se ubican los hogares urbano-populares este ahorro varió en un rango entre \$130 y 340 pesos, y fue declarado sólo por 1 millón 252 mil casos (expandidos) a nivel nacional

En conclusión, el análisis anterior parece demostrar que sólo una parte muy reducida de la población considerada como hogares populares urbanos (entre los cuales se ubican las familias que se orientan hacia la oferta de vivienda de interés social) puede efectuar o efectúa gastos en vivienda. Si sumáramos los porcentajes de hogares que declararon gasto (cosa que, ya dijimos, es metodológicamente incorrecta), no pasan de 37% del total. Más bien, la mayor parte de esta población únicamente está en condiciones de orientar su gasto para responder prioritariamente a necesidades inmediatas (como la alimentación, vestido, servicios, transporte). Estos grupos, por lo tanto, parecen quedar fuera de toda posibilidad de conseguir una solución habitacional en los términos en que se está dando actualmente la oferta de vivienda de interés social.

Los resultados: una demanda en busca de oferta, o el encuentro imposible

En los apartados anteriores se ha intentado mostrar, por un lado, las condiciones económico-financieras en que se ofrece la vivienda de interés social en la actualidad. Por otro, se ha hecho un ejercicio muy elemental (pero con resultados interesantes) para evaluar la capacidad de los sectores populares urbanos (pobres o de bajos ingresos) para destinar recursos a pagar una vivienda.

En el primer caso, se ha visto cómo las formas en que están operando los organismos de vivienda son cada vez más estrictas y cada vez más excluyentes en términos del tipo de demandante que aceptan como beneficiario. La población no asalariada, la que no tiene una cuenta de vivienda, o la que recibe un ingreso considerado bajo, tiene cada vez más dificultades para ser tomada en cuenta por esos organismos.

Por otro lado, hemos visto que los datos de una de las fuentes más importantes de información en relación con las características socioeconómicas de la población (ENIGH) muestran una diversidad de situaciones de “pobreza” o de “bajos ingresos” (al menos entre los grupos urbanos) que concentran personas cuyas actividades económicas no son las estipuladas como requisito por los organismos, y que además tienen una capacidad mínima de destinar parte de su ingreso a la vivienda; es decir, de efectuar un gasto que les permita solucionar por una vía formal e institucional sus carencias habitacionales.

Parece estar claro, entonces, que la actual oferta de vivienda de interés social no puede estar dirigida hacia estos demandantes urbano-populares o de bajos ingresos, salvo a pequeños sectores entre ellos. O, dicho de otra manera, las características reales de la población de bajos ingresos no coinciden con las que establecen actualmente los organismos de vivienda para seleccionar a sus beneficiarios. Se trata, por lo tanto, *de un encuentro imposible entre un tipo de oferta y la demanda que existe.*

El problema es que ninguna autoridad competente ha sido capaz de reconocer y decir claramente esto, y la esperanza de los grupos de solicitantes de bajos ingresos se mantiene, mientras que las viviendas de interés social que se están produciendo, desde hace ya un tiempo, son ocupadas por grupos con mayores ingresos. Así, datos recientes sobre la población que ha recibido vivienda de interés social en el Distrito Federal¹⁴ muestran que, en 1999, aquellos jefes de hogar que accedieron a la vivienda después de 1995 tienen, en promedio, un ingreso de \$3865,0 (pesos). En cambio, para ese mismo año el promedio de ingreso de los jefes de hogar de familias que accedieron a la vivienda entre 1988 y 1995 es de \$ 2351,61 (pesos).

Una de las consecuencias más graves de esta situación es el deterioro que se está dando en las ya de por sí malas condiciones habitacionales de los más pobres. La misma fuente de datos mencionada anteriormente indica, por ejemplo, que en las viviendas de familias beneficiadas con soluciones de interés social antes de 1995, el promedio de habitantes por vivienda entre ese año y 1999 se elevó de 4.32 a 4.5 personas. De igual manera, aumentó de 24.1 a 32.6 el porcentaje de hogares compuestos en las viviendas. Esto muestra claramente que, continuando con la gran solidaridad que ha caracterizado tradicionalmente a la familia mexicana de bajos ingresos, aquellos que antes de 1995 pudieron recibir una vivienda nueva de interés social, están proporcionando ayuda a través de compar-

tir esa vivienda a aquellos que no tienen posibilidades de obtenerla en la actualidad.

Es urgente, entonces, modificar estas tendencias y buscar los mecanismos para que los grupos con menores ingresos puedan encontrar también una solución habitacional. Para que este encuentro sea factible, es evidente que debe mejorarse la situación socioeconómica de los más pobres, o bien modificarse las condiciones en que estos pueden postular a una vivienda. Lo primero sin duda requiere de una estrategia económica global que apunte a cambios importantes en la economía del país, sobre todo en lo que se refiere a la creación de empleo suficiente y bien remunerado; lo segundo implica algo más cercano al contenido de este trabajo, y tiene que ver con una reformulación de la política habitacional haciendo que ésta recupere el sentido y el objetivo social que debe distinguirla. Las características propias de una política de este tipo deben ser discutidas con un conjunto amplio de interesados y expertos en el tema, tarea que debe hacerse a la brevedad.

Sin embargo, para que ello dé resultados, es decir, para que se enfrente el problema habitacional en la dirección correcta, se requiere fundamentalmente de una voluntad política de cambio entre las autoridades involucradas, que parece estar ausente entre quienes toman las grandes decisiones en la actualidad.

Bibliografía

- 1998 “La política habitacional en México. ¿Una política con contenido social?”. Ponencia presentada en el Seminario *Las políticas sociales de México al fin del milenio* (IISUNAM) Junio.
- Banamex 1992 “Información básica del sistema de financiamiento hipotecario Banamex y Crédito FOVI”, en *Espacios* (México).
- Banobras 1983 “Escritura de constitución del Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano”, en *Diario Oficial* (México) 5 de Diciembre.
- Boltvinik, Julio 1995 “La evolución de la pobreza en México entre 1984 y 1992 según CEPAL-INEGI”, en *Sociológica* (México) N° 29.
- Cortés, Fernando 1998 *La distribución del ingreso en México en épocas de estabilización y reforma económica* (México: Centro de Estudios Sociológicos-COLMEX).
- FIVIDESU 1991 *Reglas de operación y políticas de administración crediticia* (México).
- Fonhapo 1986 y 1989 *Reglas de operación y políticas de administración crediticia* (México).
- Hernández, Pedro 1999 *La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el Distrito federal: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento* (México: DCSH, UAM Azcapotzalco). Tesis para la obtención del grado de Maestro en Planeación y Políticas Metropolitanas.
- Herrasti, E. y Villavicencio, Judith (coords.) 1997 *La política habitacional en México y América Latina* (México: UAM).
- INEGI 1998 *Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de la población-1996*.
- INFONAVIT 1997 *Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y sus modificaciones de 1992 y 1997* (México).
- Puebla Cadena, Claudia 1997 *La política de vivienda en México (1972-1994). Los casos de INFONAVIT y FONHAPO* (México: COLMEX). Tesis para la obtención del grado de Maestra en Desarrollo Urbano.
- Villavicencio, Judith 1997 “Evaluación de los programas habitacionales de interés social en el Distrito Federal”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 2.
- Villavicencio, Judith *et al.* 2000 *Condiciones de vida y vivienda de interés social en la Ciudad de México* (México: UAM-Porrúa).

Obras del autor (1995 en adelante)

a) artículos

1995 “La política habitacional y las alternativas de vivienda para los pobres en la Ciudad de México”, en *Sociológica* (México) N° 29.

1996 “Vivienda, familia y habitación: el uso de la vivienda de interés social en el Distrito Federal”, en *Sociológica* (México) N° 32.

1997 “Evaluación de los programas habitacionales de interés social en el Distrito Federal”, en *Revista Mexicana de Sociología* (México) N° 2.

1997 “Vivienda para los más pobres: ¿el olvido?”, en *Ciudades* (México) N° 36, Oct.-Dic.

1999 “Los conjuntos habitacionales de interés social en el Distrito Federal: aciertos y errores de una política habitacional”, en *Ciudades* (México) N° 37, Oct.-Dic.

b) capítulos en libros

1997 “La vivienda en el Distrito Federal: necesidad de cambios en la política habitacional actual”, en Eibenschutz, Roberto (coord.) *Bases para la planeación del desarrollo urbano en la Ciudad de México* (México: Porrúa).

1997 “Vivienda Social y condiciones de vida en la Ciudad de México”, en Herrasti y Villavicencio (coords.) *La Política Habitacional en México y América Latina* (México: UAM).

Notas

1 Este trabajo es resultado de la investigación *Vivienda de interés social y condiciones de vida en la ZMCM* que se desarrolla con apoyo de CONACYT (México). Contiene también resultados de la tesis de Maestría titulada *La pobreza urbana y el acceso a una vivienda de interés social en México y el DF: condiciones económicas versus sistemas de financiamiento*, cuyo autor es Pedro Hernández S.

2 Hay una importante discusión en torno a calificativos de tipo cualitativo como lo “adecuado” de una vivienda, y sobre cómo medirlo o definirlo. Sin embargo, hay también coincidencia y está claro que parte importante del déficit habitacional en nuestros países está constituido por viviendas “inadecuadas” o de mala calidad.

3 Lo cual no significó realmente que se logaran grandes éxitos en relación con el mejoramiento y bienestar habitacional de los más pobres.

4 En parte esto se debe a que desde 1992 no se han publicado estadísticas oficiales sobre vivienda en México, y en parte a que desde fines de los ochenta se han producido infinidad de cambios en estos organismos.

5 El análisis de los problemas y deficiencias que presentaron los organismos públicos de vivienda en esta época no ha sido efectuado con la debida dedicación; falta profundizar en aspectos como la ineficiencia, la corrupción, las limitaciones del esquema “corporativo” y el derroche de los recursos asignados a los programas.

6 El promotor de vivienda era una persona física o moral a quien un grupo de trabajadores derechohabientes otorgaba representación para proponer un programa específico. Esta condición fue, sin duda, una de las más controvertidas entre las reglas de operación, pues se prestaba a manejos no muy claros por parte de los líderes sindicales que actuaban como promotores.

7 El puntaje mínimo requerido varía de acuerdo a la entidad federativa y región del país.

8 Esto coincide con el monto aproximado en que se venden las viviendas efectuadas por los promotores privados en los nuevos fraccionamientos masivos localizados en la periferia regularizada de la ciudad.

9 En 1992 las autoridades del INFONAVIT intentaron establecer un interés de 5 puntos por sobre el CPP (costo del dinero) en ese momento. Al parecer esto no pudo validarse por la oposición de los trabajadores.

10 En sus primeros documentos, se señalaba que la población objetivo de este organismo era la que tenía ingresos menores de 2,5 VSM.

11 Estos créditos equivalen aproximadamente a U\$S 8.000 y U\$S 15.500.

12 Entre 1982 y 1995, la generación de empleos formales en México creció a una tasa de 0,45% anual, mientras el empleo informal creció al 18,7% anual (Hernández, 1999: 18-20).

13 Ciertamente esto no es una novedad; lo importante en este caso es mostrarlo con datos y localizarlo en términos socio-espaciales. Es decir, fundamentar una afirmación.

14 Se trata de los resultados preliminares de una encuesta a población beneficiada con vivienda de interés social en el DF, levantada en septiembre de 1999 como parte del proyecto de investigación mencionado en la nota 1.

Se terminó de imprimir en el mes de marzo de 2001
en los talleres de Gráficas y Servicios S.R.L.
Sta. María del Buen Aire 347 (1277)
Buenos Aires, Argentina
Se tiraron 700 ejemplares.