

().

# **De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas.**

Salvia, Agustín.

Cita:

Salvia, Agustín (2011). *De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas asistidas.* : .

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/agustin.salvia/369>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pnKz/Pz8>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

# PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL

Desigualdad y tentativas fallidas de  
integración social en América Latina



**Carlos Barba Solano | Néstor Cohen**  
[coordinadores]

Laura Mota Díaz | Eduardo Andrés Sandoval Forero | Antonio David Cattani  
Agustín Salvia | Alicia Puyana | Anete B. L. Ivo | Enrique Valencia Lomelí  
Carmen Midaglia | Milton Silveira | Sonia Álvarez Leguizamón

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS  
SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL**

**DESIGUALDAD Y TENTATIVAS  
FALLIDAS DE INTEGRACIÓN  
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

**CARLOS BARBA SOLANO  
NÉSTOR COHEN  
[COORDINADORES]**

Carlos Barba Solano

Perspectivas críticas sobre la cohesión social : Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina / Carlos Barba Solano y Néstor Cohen. - 1a ed. - Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - CLACSO, 2011.

288 p. ; 23x16 cm. - (CLACSO-CROP / Alberto Cimadamore)

ISBN 978-987-1543-82-3

1. Desigualdad Social. 2. América Latina. I. Cohen, Néstor II. Título  
CDD 305

Otros descriptores asignados por la Biblioteca virtual de CLACSO:

Pobreza / Cohesión social / Desigualdad social / Diversidad cultural / Vulnerabilidad / Integración social / Ciudadanía / Exclusión social / Programas de Transferencias Condicionadas / América Latina

La Colección CLACSO-CROP tiene como objetivo principal difundir investigaciones originales y de alta calidad sobre la temática de la pobreza. La colección incluye los resultados de las actividades que se realizan en el marco del Programa CLACSO-CROP de Estudios sobre Pobreza en América Latina y el Caribe (becas, seminarios internacionales y otros proyectos especiales), así como investigaciones relacionadas con esta problemática que realizan miembros de la red CLACSO-CROP y que son aprobadas por evaluaciones académicas externas.



## **Secretario Ejecutivo**

Emir Sader

## **Comité Directivo [Miembros Titulares]**

### **Julio César Gambina**

Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas (FISyP), Argentina

### **Luis Tapia**

Posgrado Multidisciplinario en Ciencias del Desarrollo (CIDES),  
Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), Bolivia

### **José Vicente Tavares**

Programa de Pós-Graduação em Sociologia,  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas (IFCH),  
Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS),  
Brasil

### **Carmen Caamaño Morúa**

Instituto de Investigaciones Sociales (IIS),  
Universidad de Costa Rica (UCR), Costa Rica

### **Jesús Redondo Rojo**

Departamento de Psicología (DP), Facultad de  
Ciencias Sociales (FACSO), Universidad de Chile  
(UC), Chile

### **Gabriel Misas Arango**

Instituto de Estudios Políticos y Relaciones  
Internacionales (IEPRI), Universidad Nacional de  
Colombia (UNAL), Colombia

### **Suzy Castor Pierre-Charles**

Centre de Recherche et de Formation Économique et  
Sociale pour le Développement (GRESFED), Haïti

### **Francisco Luciano Concheiro Bórquez**

Centro Universitario de Ciencias Sociales y  
Humanidades (CUCSH), Universidad de Guadalajara  
(UDG), México

## **CLACSO**

### **Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875, piso 4º G  
C1023AAB, Buenos Aires, Argentina  
Tel. (54 11) 4811 6588 / 4814 2301 - Fax (54 11) 4812 8459  
<www.clacso.org>  
<clacso-crop@clacso.edu.ar>



## **Director**

Hans Egil Offerdal

## **Comité Científico**

### **Thomas Pogge**

Chair of CROP Scientific Committee  
Leitner Professor / Philosophy and International  
Affairs Yale University, USA

### **Julio Boltvinik**

Professor / Centro de Estudios Sociológicos, El  
Colegio de México, México

### **Atilio Boron**

Professor / Programa Latinoamericano de Educación  
a Distancia en Ciencias Sociales (PLED), Argentina

### **Jean Comaroff**

Professor / Department of Anthropology, University of  
Chicago, USA

### **Bob Deacon**

Professor / Department of Sociological Studies  
University of Sheffield, UK

### **Shahida El Baz**

Dr. / The National Center for Social and Criminological  
Research (NCSCR), Egypt

### **Sara Hossain**

Lawyer / Supreme Court, Bangladesh

### **Asunción Lera St. Clair**

Professor / Department of Sociology, University of  
Bergen, Norway

### **Karen O'brien**

Professor / Department of Sociology and Human  
Geography, University of Oslo, Norway

### **Adebayo Olukoshi**

Director / United Nations African Institute for  
Economic Development and Planning (IAEP), Senegal

### **Isabel Ortiz**

Associate Director / UNICEF

### **Shahra Razavi**

Research Co-ordinator / United Nations Research  
Institute for Social Development (UNRISD)

## **CROP**

### **Comparative Research Programme on Poverty**

P.O. Box 7800  
N-5020 Bergen, Noruega  
Tel. 47 5558 9744  
<www.crop.org>  
<crop@uib.no>

COLECCIÓN CLACSO-CROP

**PERSPECTIVAS CRÍTICAS  
SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL**

**DESIGUALDAD Y TENTATIVAS  
FALLIDAS DE INTEGRACIÓN  
SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

**CARLOS BARBA SOLANO  
NÉSTOR COHEN  
[COORDINADORES]**

LAURA MOTA DÍAZ  
EDUARDO ANDRÉS SANDOVAL FORERO  
ANTONIO DAVID CATTANI  
AGUSTÍN SALVIA  
ALICIA PUYANA  
ANETE B. L. IVO  
ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ  
CARMEN MIDAGLIA  
MILTON SILVEIRA  
SONIA ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN



**CLACSO**

**Editor Responsable** Emir Sader, Secretario Ejecutivo de CLACSO

**Coordinador Académico** Pablo Gentili, Secretario Ejecutivo Adjunto de CLACSO



**Colección CLACSO-CROP**

**Directores de la colección** Alberto Cimadamore y Hans Egil Offerdal

**Coordinación** Fabiana Werthein

**Asistente** Santiago Kosiner

**Área de Producción Editorial y Contenidos Web de CLACSO**

**Responsable editorial** Lucas Sablich

**Director de arte** Marcelo Giardino

**Producción** Fluxus estudio

**Arte de tapa** Ignacio Solveyra

**Impresión** Gráfica Laf SRL

**CLACSO**

**Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales - Conselho Latino-americano de Ciências Sociais**

Av. Callao 875 Piso 3º E | C1023AAB Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Tel. [54 11] 4811 6588 | Fax [54 11] 4812 8459 | <clacso@clacso.edu.ar> | <www.clacso.org>

**Primera edición en español**

*Perspectivas críticas sobre la cohesión social. Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*  
(Buenos Aires: CLACSO, julio de 2011)

ISBN 978-987-1543-82-3

© Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723

Patrocinado por la Agencia Noruega de Cooperación para el Desarrollo  **Norad**

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.

Este libro está disponible en texto completo en la Red de Bibliotecas Virtuales de CLACSO  
<www.biblioteca.clacso.edu.ar>

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.



# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN: HACIA UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA</b> CARLOS BARBA SOLANO Y NÉSTOR COHEN	11
<b>PRIMERA SECCIÓN</b>	
<b>ACCIÓN SOCIAL SOLIDARIA, CONFIANZA Y DIVERSIDAD CULTURAL EN AMÉRICA LATINA</b> LAURA MOTA DÍAZ Y EDUARDO ANDRÉS SANDOVAL FORERO	23
<b>COHESIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS SIN MOLESTAR LOS SECTORES DOMINANTES</b> ANTONIO DAVID CATTANI	53
<b>REVISIÓN TEÓRICA DEL CONCEPTO DE <i>COHESIÓN SOCIAL</i>: HACIA UNA PERSPECTIVA NORMATIVA PARA AMÉRICA LATINA</b> CARLOS BARBA SOLANO	67
<b>COHESIÓN SOCIAL, DIVERSIDAD CULTURAL Y POBREZA: HACIA UNA CONVIVENCIA COMPLEJA</b> NÉSTOR COHEN	87

<b>DE MARGINALIDADES SOCIALES EN TRANSICIÓN A MARGINALIDADES ECONÓMICAS ASISTIDAS</b> AGUSTÍN SALVIA	107
---	-----

## **SEGUNDA SECCIÓN**

<b>CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESIGUALDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA. UNA MIRADA DESDE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL</b> ALICIA PUYANA	139
---	-----

<b>BOLSA FAMÍLIA: CAMINHOS DE FORMAÇÃO DA COESÃO SOCIAL OU SEGMENTAÇÃO DA POBREZA?</b> ANETE B. L. IVO	171
---	-----

<b>HIPÓTESIS NO COMPROBADAS Y ESPEJISMOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONALES</b> CARLOS BARBA SOLANO Y ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ	195
--	-----

<b>POLÍTICAS SOCIALES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE LA COHESIÓN SOCIAL: LOS NUEVOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE RENTA EN URUGUAY</b> CARMEN MIDAGLIA Y MILTON SILVEIRA	225
--	-----

<b>GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL Y FOCOPOLÍTICA EN AMÉRICA LATINA: LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADAS ¿POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL CON LOS POBRES?</b> SONIA ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN	251
--	-----

# **INTRODUCCIÓN**

## **HACIA UNA VISIÓN CRÍTICA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

**CARLOS BARBA SOLANO  
NÉSTOR COHEN**

EN UN CONTEXTO ECONÓMICO MARCADO, desde hace ya más de dos décadas, por el auge del modelo de libre mercado, que enfatiza el crecimiento como mecanismo fundamental para generar oportunidades de empleo e ingreso, el tema social dominante en la agenda social de América Latina ha sido la reducción de la pobreza.

Por ello, las reformas para liberalizar la economía han sido acompañadas, sobre todo desde los años noventa, por un amplio repertorio de reformas sociales que comparten tres ideas centrales: focalizar y descentralizar la acción pública, así como privatizar algunos segmentos de los servicios sociales, particularmente en el ámbito de la salud y la educación.

Las tentativas de focalización de la política social en los más pobres incluyen sucesivamente la creación de: fondos de inversión social, programas de activación laboral, redes de protección para los vulnerables y transferencias monetarias condicionadas. Las modificaciones a la arquitectura de los regímenes de bienestar latinoamericanos incluyen también las reformas a los sistemas pensionarios, para sustituir los sistemas de reparto por sistemas de capitalización individual, así como la creación de mercados privados en el ámbito de la educación y la salud.

Durante más de veinte años, la estrategia social de la mayoría de los gobiernos que han intentado liberalizar los sistemas de bien-

estar de nuestra región ha sido dual: por una parte, residualizar los sistemas de protección social; por la otra, invertir en la generación de capital humano. Para justificar la primera parte de la estrategia se han mezclado argumentos éticos, económicos y políticos: primero se señala que la acción pública debe concentrarse en los más pobres, después que esto contribuye a evitar alteraciones en el funcionamiento libre del mercado y finalmente se concluye señalando que las tentativas redistributivas amplias son populistas y regresivas. La segunda parte de la estrategia se ha justificado como el complemento lógico del modelo de libre mercado, que considera que la mejor política para reducir la pobreza es lograr generar crecimiento económico, porque se piensa que éste se traducirá necesariamente en oportunidades laborales y de ingreso.

Sin embargo, los datos disponibles indican que el crecimiento ha sido errático y no ha alcanzado los parámetros esperados, que los empleos que se han generado no han sido suficientes ni de buena calidad como para tener el impacto social esperado. En este contexto, ni la pobreza ha sido disminuida de manera estructural, ni la vulnerabilidad social ha sido regulada de manera efectiva, a través de esquemas eficientes de seguridad social, ni la exclusión social, a la que han sido sometidos históricamente los indígenas o los afrodescendientes, ha sido, ya no digamos erradicada, ni siquiera reducida de manera significativa.

En cambio, un viejo aspecto no resuelto de la cuestión social en América Latina y otro nuevo cobran una gran relevancia como posibles ejes alternativos para articular la acción pública: por una parte reaparece la necesidad de reducir significativamente la desigualdad social, que exige desarrollar un regímenes de ciudadanía y derechos sociales de carácter universal y no políticas focalizadas; por la otra, la necesidad de hacer frente al gran déficit de cohesión social que caracteriza a muchos países latinoamericanos, en los que ni el liberalismo del siglo XIX ni el desarrollismo del siglo XX, ni el neoliberalismo de finales del siglo pasado o de principios del siglo XXI han sido eficaces para evitar la marginación de amplios sectores de la sociedad, no sólo de las oportunidades económicas, sino de los sistemas de bienestar social.

El tema de la cohesión social es precisamente el centro de atención de este libro. Sin embargo, la utilización de este concepto es algo reciente en el contexto de América Latina y exige tanto una definición precisa como una revisión crítica, así como desdoblar sus dimensiones para explorar el potencial heurístico del concepto.

De igual forma, la cohesión social debe vincularse con otras temáticas con las que se encuentra íntimamente conectada, como los

paradigmas y los modelos de reforma hegemónicos en la región latinoamericana, tanto en el campo del crecimiento económico como en el del bienestar social. Particular interés reviste, también, la relación que existe entre déficit de cohesión social y desigualdad social.

Con estas consideraciones de fondo se elaboró este libro, que es el resultado del debate y la reflexión que un grupo de investigadores latinoamericanos realizamos en el seminario “América Latina frente al desafío de la cohesión social”, organizado por CLACSO/CROP/ALAS1 en la ciudad de Buenos Aires, entre el 31 de agosto y 3 de septiembre de 2009. Este evento surgió a partir de una propuesta de Alberto Ciadamore que consistió en unir en torno a este tema a dos grupos de especialistas, uno integrado por miembros del Grupo de Trabajo “Pobreza y Políticas Sociales” de CLACSO y otro integrado por miembros del Grupo de Trabajo “Desigualdad, Vulnerabilidad y Exclusión Social” de ALAS.

La intención fue abordar el gran desafío que para América Latina y para el mundo entero implica encarar un proyecto político de cohesión social. Para ello, el punto de partida fue reconocer la necesidad de discutir en torno a los principios ideológicos (premisas teóricas), y las acciones políticas y económicas a partir de las cuales es posible implementar este ambicioso proyecto. Sin embargo, esta tentativa fue contrapunteada por la realidad de la región que *se rebela* ante este proyecto, en tanto el crecimiento y la profundización de la desigualdad social, la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social continúan siendo sus principales características sociales. En el marco de esta tensión, cada uno de los autores y autoras reflexionó y elaboró su propuesta.

Los trabajos se agrupan en 2 secciones; la primera de ellas, integrada por 5 capítulos, analiza críticamente el concepto de cohesión social, intenta ubicarlo en el contexto latinoamericano y propone algunas alternativas para su empleo.

En el capítulo primero, Laura Mota Díaz y Eduardo Sandoval Forero hacen un rastreo histórico del concepto de cohesión social para luego, desde una perspectiva empírica, evaluar esta cuestión en la agenda de la Unión Europea y en las condiciones actuales de América Latina. Se destaca en este artículo, a partir del pensamiento clásico de la sociología, un interesante análisis acerca de la acción social solidaria y sus variadas expresiones en las que figuran la colaboración, la ayuda, la reciprocidad, el apoyo mutuo, el intercambio, el apoyo moral, el simbólico, y demás revelaciones que requieren de lazos so-

---

1 Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Comparative Research Programme on Poverty (CROP) y Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS).

ciales mediados por la confianza en la interacción social tanto de los donantes como de los demandantes que tejen socialmente procesos mentales y prácticos de solidaridad sin que ello configure condiciones de cohesión social. Para los autores, la solidaridad tiene implicaciones multifacéticas en su dimensión conceptual, significativa, en la diversidad de acciones, pensamientos, decires y actúes de las personas y colectivos involucrados en ese conjunto de realidades y subjetividades de la experiencia humana que enfrenta la ruptura del orden social.

En el segundo, Antonio Cattani reflexiona críticamente respecto de la posibilidad de pensar en un proyecto de cohesión social en las condiciones actuales de América Latina. Uno de los ejes de su crítica se centra en señalar que hay conceptos que suelen ser naturalizados y sacralizados en el discurso científico, produciendo un quiebre entre el tratamiento del concepto y lo que en la realidad ocurre. Para Cattani esto ocurre con el concepto de cohesión social. Se pregunta acerca de la cohesión entre quienes, cual sería el “lugar” de los pobres y de los ricos en un proyecto de estas características, que ocurriría con los intereses de los sectores dominantes –sectores acerca de los cuales, señala, poca producción han dedicado las Ciencias Sociales– y qué posibilidades de éxito tendría esta propuesta en el continente con mayor desigualdad social y económica del planeta. Sus reflexiones, a partir de estas preguntas, dan cuerpo definitivo a su artículo.

En el capítulo tercero, Carlos Barba Solano parte del reconocimiento del carácter polémico del concepto de cohesión social, que deriva no sólo de la imposibilidad de lograr un consenso amplio sobre su significado, sino de la tendencia que prevalece a asociar este concepto con una idea de armonía social que resulta inaceptable en el contexto latinoamericano caracterizado por enormes desigualdades, pobreza masiva y procesos históricos (y otros nuevos) de exclusión socioeconómica y sociocultural. Barba subraya la necesidad de vincular desigualdad social y cohesión social para pensar sobre los problemas de integración social en América Latina y rechaza la versión hegemónica de cohesión social, que suele reducirla a la posibilidad de lograr que los más pobres se inserten en el mundo del mercado. El autor se propone contribuir a ubicar esta noción en una órbita distinta a la del paradigma residual del bienestar social, es decir, a utilizar críticamente este concepto en un contexto en el que el malestar social tiende a ser extremo. Para llevar a cabo esta tentativa, primero intenta dirimir la relación existente entre cohesión e integración social y definir ambos conceptos. Propone, a continuación, un campo de análisis alternativo: los problemas de integración social; subrayando la tensión existente entre orden y legitimidad social. Posteriormente, aborda el campo de batalla de la cohesión social en los países pos-industriales. Se aboca,

luego, a presentar el debate teórico actual sobre este concepto y a situar dentro de éste cuáles son las perspectivas hegemónicas en el contexto global. Finalmente, el capítulo cierra con una propuesta alternativa para analizar los problemas de integración social en nuestra región, a partir de un enfoque que tiene como ejes la desigualdad y la construcción de ciudadanía para todos.

En el capítulo cuarto, Néstor Cohen reflexiona sobre la cohesión social desde dos cuestiones que coexisten en la realidad de América Latina: diversidad cultural y pobreza. Plantea que cualquier tratamiento sobre la cohesión social requiere involucrarse en la categoría exclusión social. Para ello dedica la primera parte a discurrir sobre esta última categoría, con una propuesta más amplia que no la homologa sólo a la pobreza. A lo largo de todo el artículo analiza la confrontación entre desigualdad y cohesión en el marco actual de desarrollo de la diversidad cultural y la pobreza, para plantear, finalmente, que aspirar a la cohesión social sin modificar la lógica política a partir de la cual parte importante de las migraciones externas sufren una doble exclusión –cultural y económica–, implica diseñar un modelo basado en el discurso único portador de los sentidos propios que los sectores dominantes adjudican a sus políticas, basadas en la uniformidad y universalidad, contrariando el respeto a las diferencias y la pluralidad.

Finalmente, en el capítulo quinto Agustín Salvia trata algunas de las implicancias que, sobre la integración social tiene la creciente marginación económica, de carácter estructural, que domina el proceso de subdesarrollo argentino durante la actual etapa de globalización. Reflexiona extensamente sobre el concepto de marginalidad, confronta diferentes enfoques desde el campo de la sociología y la economía, para concentrarse luego en las nuevas condiciones de producción, gestión y necesidad de control social de los excedentes de reservas de trabajo. Una de sus conclusiones es que, si nada cambia en cuanto modelo de desarrollo, lo más factible es que se reitere lo ocurrido en las últimas décadas: las demandas de empleo y ciudadanía plenas habrán de subordinarse a objetivos devaluados en materia de control (cohesión) social, pero sin necesidad de garantizar una efectiva integración social de los sectores excluidos por el mismo proceso.

En la segunda sección del libro se analizan, también desde una perspectiva crítica, las bases materiales y las estrategias estatales y las políticas y programas sociales que posibilitan o impiden lograr la cohesión social en América Latina. Abre esta sección el capítulo sexto elaborado por Alicia Puyana quien, a partir de una perspectiva amplia en materia de cohesión social, ubica su trabajo en el ámbito de la dimensión estructural de la cohesión social, y analiza la relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza en 7 siete

países latinoamericanos que concentran cerca del 80% de la población y el producto, durante 1980-2009. El trabajo subraya que incluso durante los períodos de expansión económica, no se han modificado sustancialmente ni la concentración del ingreso ni la pobreza. La autora señala que las causas de estos resultados deben buscarse en el decaimiento de la tasa de crecimiento del PBI, la negativa evolución de la elasticidad de ingreso laboral, el crecimiento de la intensidad de capital, en medio del relativo estancamiento de la productividad y en la pérdida de intensidad laboral del producto. Esta trayectoria implica el deterioro constante de las remuneraciones reales y el deterioro paulatino del mercado laboral. Por ello, la autora concluye que en estas condiciones las bases materiales de la cohesión social se minan, al igual que las posibilidades de reducción de las desigualdades sociales emanadas de la elevada concentración de la riqueza, la cual va aparejada con la concentración del poder político y la facultad de imponer políticas que favorecen al capital y discriminan contra el trabajo. Una conclusión muy fuerte es que, en estas condiciones, no es factible realizar una estrategia de cohesión social, particularmente cuando las políticas sociales actualmente en vigencia en la mayoría de los países de la región sólo buscan la disminución parcial de la pobreza extrema, vía el crecimiento económico, así éste incrementa la desigualdad. En este contexto, la cohesión social es concebida como un problema de gobernabilidad, como una táctica para ampliar el margen de acción de los gobiernos y lograr la aceptación de las reformas estructurales, y no como la estrategia para echar los cimientos de una sociedad menos segregada económica y socialmente, o para fraguar el consenso que otorga a los integrantes de una sociedad la percepción de pertenencia a un proyecto colectivo, con un presente y un futuro compartidos.

En el capítulo séptimo, Anete Ivo, señala que el concepto de cohesión social ha adquirido centralidad en Europa debido a la crisis de los regímenes de bienestar en estos países, que impone la necesidad de pensar en alternativas dirigidas a la optimización de los principios de justicia y bienestar social, en un contexto de precarización del mundo del trabajo, de cambios en los derechos sociales y de empobrecimiento de la clase media. Mientras en América Latina la utilización de este concepto, a partir del dos mil, se enmarca en la hegemonía liberal, que afectan a sociedades caracterizadas estructuralmente por profundas desigualdades sociales, por un gran número de personas en condiciones de pobreza y pobreza extrema, por un mercado de trabajo excluyente y por sistemas públicos de protección duales o segmentados, que desprotegen a una parte considerable de los trabajadores, quienes son sometidos a condiciones de reproducción mínimas. La autora indica que en la búsqueda de alternativas para pensar y hacer



frente a la crisis de la protección social desde mediados de los años ochenta en Europa comenzaron a discutirse los programas de transferencia de ingresos mínimos para garantizar un estándar mínimo para la inclusión de los trabajadores sometidos al desempleo a largo plazo. Y que en América Latina, a principios del dos mil, muchos países han adoptado una serie de programas de transferencias monetarias condicionales destinados a garantizar la inclusión en el mercado de los individuos sometidos a condiciones de extrema pobreza. En ese contexto el trabajo de Anete Ivo explora el grado en que la aplicación de programas de transferencias monetarias, como *Bolsa Familia* en Brasil, constituyen una alternativa coherente para garantizar una mayor cohesión social en sociedades profundamente desiguales, como las que prevalecen en América Latina. Como veremos, a partir del caso de *Bolsa Familia*, aunque el documento reconoce algunos avances hacia la generación de beneficios públicos para las capas que hasta entonces estaban completamente fuera de cualquier sistema de protección, subraya la insuficiencia de esta clase de programas para generar procesos amplios de integración y cohesión social, porque no crean derechos, profundizan la segmentación de la pobreza y no contribuyen a crear una comunidad autónoma de sujetos sociales, sino a fortalecer los mecanismos de control y gestión de la pobreza por parte del Estado.

El capítulo octavo, Carlos Barba Solano y Enrique Valencia se proponen analizar y determinar si el consenso que prevalece entre numerosos gobiernos de la región sobre la importancia de invertir en capital humano, que alcanza su culminación con la aparición de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), corresponde a las capacidades y potencialidades reales de estos programas para generar cohesión social. Este objetivo es acometido a partir de una noción normativa que privilegia tanto la construcción de valores igualitarios, como el desarrollo de estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales. El trabajo analiza las bases regionales del consenso que existe acerca de la eficacia de los programas de TMC. Discute una serie de hipótesis no comprobadas que se suelen considerar demostradas por quienes impulsan esta clase de programas. Y aborda, desde la experiencia mexicana del programa Oportunidades, una serie de ilusiones que se han construido en torno a las TMC, particularmente: la ilusión social que corresponde a las supuestas capacidades de las TMC para reducir la pobreza; la ilusión económica que consiste en apostar la reducción de la pobreza a la inversión en capital humano, sin tomar en consideración otras restricciones económicas; la ilusión política que asume que estos programas no pueden ser empleados de manera clientelista y la ilusión sistémica

que consiste en privilegiar las intervenciones estatales por el lado de la oferta sin tomar en consideración las debilidades de la oferta de servicios sociales y de los sistemas públicos de protección social. Las evidencias examinadas muestran que aunque estos programas son valiosos en varios sentidos, no han sido un medio eficaz para reducir la pobreza porque dejan de lado el tema de la insuficiencia y precariedad del empleo, tampoco se han alejado de las prácticas clientelistas que históricamente han caracterizado a la política social en la región; además no han contribuido a desarrollar esquemas integrados para universalizar derechos sociales. En un contexto como este, los autores concluyen que no están dadas las condiciones para pensar en sociedades igualitarias ni para que los pobres puedan ascender socialmente, por lo que no puede afirmarse que las TMC sean un medio eficaz de cohesión social.

El capítulo noveno de Carmen Midaglia y Milton Silveira, quienes parten de la incorporación a la agenda política de los países latinoamericanos, desde fines de la década de los noventa hasta el presente, de la pobreza y la desigualdad social como dos problemáticas que constituyen un serio riesgo para la sustentabilidad y calidad democrática del continente. En ese marco, sitúan las iniciativas públicas para establecer los programas de transferencias monetarias condicionadas<sup>2</sup>, cuyo cometido es enfrentar los nuevos riesgos sociales asociados a las situaciones de pobreza y simultáneamente responder a la histórica deuda social que tiene la región en relación a amplios grupos de ciudadanos. La perspectiva asumida por el trabajo considera imprescindible abandonar la costumbre académica y técnica de considerar de manera aislada las diversas líneas de acción que se promocionan en nuestros países, sin tomar en cuenta el marco político-institucional de bienestar en el que las mismas se inscriben. Midaglia y Silveira consideran que éstas como otras prestaciones en materia social adquieren un sentido político y social específico en relación a la estructura de provisión social vigente en cada país. Los autores se proponen analizar este tipo de programas, intentando identificar su significado social y político para los diversos ámbitos nacionales de referencia, en particular para el uruguayo que es mucho más universalista que el brasileño o el mexicano, en términos de estrategias públicas de acción que tienden a favorecer la integración y/o cohesión social y, asimismo, aplacar las tensiones y conflictos sociales. Subrayan que, si bien este tipo de propuestas se han generalizado en Latinoamérica, más allá de su diseño similar, las mismas tienden a asumir un papel particular en materia de protección que depende del lugar que ocupan en

---

2 Denominadas Transferencias Condicionadas de Renta, por los autores del capítulo.

el sistema de seguridad social en su conjunto. Desde esa perspectiva, en las naciones que disponen de sistemas institucionalizados de políticas sociales, estas nuevas medidas de protección habilitan, por una parte, el reordenamiento de la amplia gama de prestaciones de combate a la pobreza y por otra, tienden a reubicar la responsabilidad en el Estado en torno a las graves problemáticas sociales. El trabajo analiza en profundidad del caso uruguayo sobre la adopción y adaptación de estrategias sociales de transferencias monetarias dirigidas a grupos vulnerables y extrae algunos aprendizajes que pueden, con los cuidados del caso, hacerse extensivos para contextos regionales de similares características en el campo de la protección social. El trabajo concluye señalando que el *Plan de Equidad* uruguayo recreó un conjunto de prestaciones sociales, algunas de las cuales contaban una importante trayectoria en esquema de protección social, como es el caso de las *Asignaciones Familiares* y, aunque Uruguay se incorporó a la experiencia regional acumulada en los últimos diez años de promoción de programas de transferencias condicionada de renta, lo hizo recurriendo a su repertorio de instrumentos clásicos de seguridad social, lo que supuso el diseño de una propuesta social que logró simultáneamente recuperar la tradición de bienestar que disponía el país, y la vez introducir innovaciones para abordar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza sin dejar de lado la idea de amparar a la ciudadana en las diversas circunstancias vitales, y así intentar refundar algunos parámetros básicos de integración y/o cohesión social.

Cierra el libro el capítulo a cargo de Sonia Álvarez Leguizamón, quien desde una perspectiva de análisis del discurso se propone explorar las categorías y dispositivos de intervención de los programas de transferencias monetarias condicionadas (TMC), que forman parte de la segunda ola de políticas focalizadas aplicadas en América Latina. La autora sostiene que las TMC son políticas disciplinarias, que culpan a las víctimas porque atribuyen la pobreza a deficiencias individuales y no sociales. La autora sostiene que esta clase de focopolíticas potencian la explotación y auto explotación de los pobres, porque exigen el cumplimiento de condicionalidades referidas a sus capacidades productivas, a pesar de que ya se encuentran en condiciones de pobreza extrema. A lo largo del capítulo se discuten distintas acepciones de cohesión social, se define el concepto de focopolítica, se describen los programas de transferencias monetarias condicionadas, se analiza los efectos discursivos de la noción de capital humano, se analiza la lógica y el sentido utilitario de estos programas, y se discute cómo conceptualizarlos.



## **PRIMERA SECCIÓN**



**Laura Mota Díaz\***  
**Eduardo Andrés Sandoval Forero\*\***

## **ACCIÓN SOCIAL SOLIDARIA, CONFIANZA Y DIVERSIDAD CULTURAL EN AMÉRICA LATINA**

### **PREÁMBULO**

En el devenir de los países latinoamericanos la formulación de mecanismos y estrategias para generar el llamado “desarrollo” ha sido una constante en las recetas de los Organismos Internacionales, como también en las políticas públicas implementadas en nuestros países. Dichos mecanismos se han enmarcado en un discurso permanente en el que, de distintas formas, se alude al objetivo de lograr una mejora en la calidad de vida de las personas, particularmente de aquellas que han sido marginadas y excluidas de “los beneficios del desarrollo”.

Si bien, el término desarrollo tuvo su origen en la segunda mitad de la década del cuarenta, su reformulación ha sido recurrente para ajustarse a la complejidad de las sociedades actuales, en términos de su dinámica, problemática y demandas. En una de esas reformulaciones, que tuvo lugar a inicios de la década del noventa, el Programa de

\* Antropóloga Social. Maestra en Ciencias Sociales, con estudios concluidos del Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Profesora-Investigadora de tiempo completo en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UAEMex.

\*\* Doctor en Sociología, Antropólogo social, Maestro en Estudios Latinoamericanos. Profesor-investigador de la UAEMex, adscrito al Centro de Investigación y Estudios Avanzados de la Población (CIEAP).

Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) introdujo el concepto de “desarrollo humano” para referirse a un proceso en cuyo centro de atención debían estar las personas y no el crecimiento económico. En ese entendido, tanto organismos internacionales como gobiernos enfatizaron en el hecho de que las estrategias debían orientarse a generar oportunidades para todos, pero principalmente para los sectores más desfavorecidos, garantizándoles el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos; de ahí que se aludió al desarrollo como un proceso inclusivo, democrático, equitativo y justo.

Junto a esa concepción del desarrollo se trazaron una serie de reformas del Estado, para que éste pudiera enfocarse a atender la cuestión social. Una de esas reformas tuvo que ver con su papel en la disminución de la pobreza, por lo cual se planteó un nuevo enfoque de política social cuyas características principales fueron la focalización y la puesta en marcha de programas sociales de transferencias condicionadas de ingresos.

No obstante, a lo largo de dos décadas en las que se han desplegado numerosos programas sociales para los pobres, la situación no ha cambiado significativamente, en términos de los logros de equidad, justicia social e inclusión a los que se aludía en el desarrollo humano, ya que las estrategias se han orientado exclusivamente a proporcionar satisfactores mínimos para la sobrevivencia de los pobres y han dejado de lado los factores de raíz que producen y reproducen la pobreza; nos referimos en este caso a la poca atención que se da al problema de la desigualdad en todas sus dimensiones.

También debemos hacer mención que a lo largo de estas dos últimas décadas y como resultado de las dificultades que enfrenta la acción pública para atender de manera efectiva la cuestión social, se han reorientado algunas de las estrategias en los programas sociales. Por ejemplo, con respecto a la descentralización se han creado más fondos para el gobierno local, en tanto que, en relación con la participación social se propuso el fomento y la creación de *capital social* bajo el argumento de que las comunidades podrían participar en la formulación de su propio desarrollo, con lo cual se garantizaría la efectividad. Sin embargo, estos planteamientos han estado presentes más en los discursos que en la práctica, pero lo más preocupante es que su promoción ha venido desde organismos financieros internacionales.

¿Cuál es la preocupación de que las estrategias para enfrentar las situaciones de pobreza se definan desde esos ámbitos supranacionales? La principal preocupación es la imposición de un modelo de desarrollo para nuestros países, que en la práctica no se orienta a mejorar las situaciones de vida de la población, sino a procurar ampliar las condiciones para que el modelo económico dominante continúe extendiéndose.



dose exitosamente en beneficio de unos pocos; esto es, de aquellos que concentran el poder económico y político y que como tal es en quienes se concentra también gran parte de la riqueza producida.

El arribo al siglo XXI puso de manifiesto las enormes contradicciones generadas por el modelo neoliberal. Exclusión social, desigualdad y pobreza, seguían siendo fenómenos de magnitud inocultable. Por ello, la formulación de los *Objetivos del Milenio* fue un llamado urgente y un compromiso para que los países en desarrollo establecieran una alianza que revitalizara la cooperación internacional, con miras a la obtención de mejores resultados en la lucha contra la pobreza, el hambre, la reversión del deterioro ambiental, el mejoramiento en las condiciones de salud y educación, entre otros.

Sin embargo, al hacerse una primera evaluación de los resultados durante el año 2005, se constató que los avances habían sido muy pocos y que los desafíos para lograr la inclusión social y la equidad seguían siendo enormes<sup>1</sup>. Frente a ese panorama, durante la segunda mitad de la primera década del siglo XXI, las reformulaciones en torno al desarrollo han vuelto al centro de los debates internacionales y es aquí donde la noción de cohesión social se inscribe como estrategia para encarar diversos problemas tales como: los altos índices de pobreza e indigencia, la desigualdad extrema y las diversas formas de discriminación y de exclusión social, cuya profundización ha estado en relación directa con la dinámica de la economía global.

Conscientes de los grandes problemas económicos, políticos y sociales que enfrenta actualmente la región, en el presente documento abordamos con una perspectiva crítica el tema de la cohesión social, que se inscribe en las propuestas de los organismos internacionales y de la Unión Europea y que se está trasladando a Latinoamérica con la intención de que sea el eje orientador de las políticas públicas. De ese modo aludimos a la acción social solidaria y su relación con la confianza y la diversidad cultural en América Latina, pues creemos que es mucho más amplio y tiene referentes empíricos más claros, particularmente en comunidades indígenas.

Para algunos<sup>2</sup>, la noción actual de cohesión social no tiene que ver con los orígenes sociológicos desarrollados por Durkheim; en

---

1 Ver documento *Objetivos del Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*, disponible en: <<http://www.cepal.org/publicaciones/xml/1/21541/lcg2331e.pdf>>.

2 Para Sorj y Martuccelli (2008: 247) la noción actual de cohesión social no tiene afiliación con la corriente de la sociología funcionalista “[...] es fundamentalmente una referencia normativa asociada a criterios operacionales en torno a indicadores (empleo, salud, etc.) que son seleccionados por el debate público, los políticos y las tecnocracias”.

cambio, para nosotros no es posible referirse a ese término sin remitirse a su concepto original, es por ello que el primer apartado de este documento lo dedicamos no solo a revisar sus orígenes sociológicos sino también antropológicos, desarrollados en las obras de Bronislaw Malinowsky. En el segundo apartado, exponemos su definición y utilización en el contexto Europeo, para luego hacer mención de los desafíos que la cohesión social tiene en Latinoamérica. Seguido de ello, pasamos a disertar sobre “la acción social solidaria” y su relación con “la confianza” en el contexto de diversidad cultural latinoamericana. En este último punto reflexionamos sobre las alternativas de otro desarrollo que se vienen planteando desde los pueblos indígenas, particularmente en lo que ellos definen como *el buen vivir* o el *vivir bien*, y que consideramos es otro camino viable para alcanzar un bienestar colectivo basado en la solidaridad, la cooperación, la confianza y la interculturalidad.

### **LOS ORÍGENES DEL CONCEPTO COHESIÓN SOCIAL**

El término cohesión social tiene sus raíces en la sociología francesa del siglo XIX, particularmente dentro de la corriente funcionalista representada por Emile Durkheim. En lo general, la obra de este autor se enmarca en el análisis de la solidaridad social dentro del cual, de manera implícita y explícita, aborda el problema del orden social.

El planteamiento central de Durkheim se sostiene en la idea de que el orden social es resultado de la solidaridad social, cuestión que analizó de manera más precisa en su obra *La división del trabajo social*. Según este autor, cuanto menor es la división social del trabajo en las sociedades, mayor es la vinculación de los individuos con el grupo social; se refiere así a la solidaridad mecánica, la cual se encuentra fundada en la similitud de sentimientos sociales, mismos que son compartidos por todos los miembros que componen el sistema social. Por otro lado; sostiene que a medida que se da mayor complejidad y especialización de las sociedades se produce la solidaridad orgánica con lo cual se debilitan los vínculos y la autonomía que adquiere el individuo en la sociedad moderna. Es entonces cuando la cohesión hace parte de la solidaridad social necesaria para que se refuercen los vínculos.

Estas formulaciones de Durkheim, con respecto a la solidaridad mecánica y la solidaridad orgánica, son las que ahora están haciendo eco en las propuestas de la CEPAL, pues se dice que hoy se confirman a la luz de los alcances y repercusiones que ha tenido el capitalismo global, en términos de las fragmentaciones sociales y el individualismo, por ello ven en la cohesión social una alternativa. Más adelante ampliaremos la idea de Durkheim sobre la cohesión social y su relación con la solidaridad.

Pero, no fue solo dentro de la sociología funcionalista donde se desarrolló el concepto ya que unos años más tarde, la antropología funcionalista representada por Bronislaw Malinowsky, y de la que dicen varios autores se tuvo influencia de Durkheim, se refirió también a la cohesión social, partiendo del análisis de la contribución de las instituciones para el mantenimiento de la solidaridad social (Romero Contreras y Liendo Vera, 2003).

Según Malinowsky, la interrelación de las instituciones se basa en la afirmación de que un elemento cultural solamente adquiere significado en su relación con la totalidad. Tal afirmación constituyó el aspecto central de su obra *Los argonautas del Pacífico Occidental* (1995) en la que destacó al *Kula*<sup>3</sup> como la institución cohesionadora de todas las demás, y por lo tanto, del sistema social de los indígenas trobriandños. Cabe destacar que en esta obra Malinowsky mostró que en la economía primitiva intervienen factores mágicos y de prestigio, no directamente ligados al valor útil de la mercancía.

En Malinowsky, el orden social proviene de la necesidad de cooperación la cual se entiende como producto de la conciencia colectiva y como elemento indispensable para la satisfacción de las necesidades sociales. Al respecto, dentro de su obra *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje* (1985) dicho autor destacó que la estructura social de las comunidades melanesias se rige por un principio de reciprocidad. También afirmó que cada necesidad se satisface con un tipo determinado de respuesta cultural con lo cual sostuvo que dado que las necesidades son universales, también lo son las respuestas culturales que se dan para satisfacerlas.

Asimismo, en su obra *Magia, Ciencia y Religión* (1985a), Malinowsky afirmó que todas las experiencias religiosas de las sociedades primitivas cumplen una serie de funciones fundamentales para la cohesión social, la conservación de la tradición, la supervivencia de la cultura y el bienestar de sus miembros, en este caso se refería explícitamente a los ritos, con lo cual otorgaba a la tradición una importancia fundamental.

Otra de sus obras en las que implícitamente se refirió a la cohesión social fue *Los jardines del coral* (1977) en la que afirmó que la identidad de una cultura parece reposar en la conexión orgánica de todas sus partes, sobre la función que tal detalle realiza en el interior de su sistema, sobre las relaciones entre el sistema, el medio y las necesidades humanas.

---

3 El *Kula* "Es un sistema complejo que incluye relaciones sociales, comercio, intercambios tribales, ritos mágicos y leyendas. Es una institución que mantiene la cohesión social en armonía" (Malinowsky, 1995: 166).

Muchos otros autores de la antropología y sociología abordaron también de forma implícita y explícita el tema de la cohesión social. Uno de ellos fue Marcel Mauss, antropólogo francés quien en su obra titulada *Ensayos sobre el don* (1966) aludió a los intercambios practicados entre poblaciones aborígenes. Según este autor en todas las sociedades ya establecidas, e incluso en aquellas que no conocían el Estado ni el Mercado, se da un sistema de trueque generalizado, de recepción y de retribución de bienes simbólicos y materiales. De aquí que Mauss tomó como concepto fundamental el de reciprocidad.

En México, en las décadas del sesenta y setenta, destacan los trabajos de Larizza Adler y Lourdes Arizpe, quienes en relación con el tema de la marginalidad y la pobreza analizaron las redes sociales que los migrantes establecían al interior de las ciudades para subsistir, las cuales se basaban en relaciones de solidaridad y confianza mutua.

En la sociología, la alusión al concepto de capital social como una forma de cooperación, caracterizada por solidaridad y confianza, y que se orienta al bien común, se ve en la obra de Pierre Bourdieu, James Coleman y Robert Putnam.

Como puede verse los orígenes de la cohesión social se remontan a más de un siglo, con la importancia de que su construcción ha tenido como base fundamental a las sociedades no capitalistas donde su riqueza está en el fuerte sentido de pertenencia e identidad de cada uno de sus miembros con el resto de la colectividad, es decir que la cohesión social se da principalmente en sociedades que no se rigen por principios utilitaristas. Hoy en día, con el arribo de la modernidad, muchos de los sistemas tradicionales de control social, de cohesión social, autoridad, liderazgo y organización tradicional indígena han sufrido alteraciones considerables, y no en pocas comunidades la destrucción de todo o parte de lo señalado (Sandoval: 2009).

## **LA COHESIÓN SOCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA**

En Europa la cohesión social ha sido un objetivo prioritario de las políticas públicas desde la década del ochenta, aunque su mayor vitalidad la adquiere durante los años noventa. A partir de entonces el tema se colocó en la agenda transnacional y en el sentido supranacional de la Unión Europea, como una búsqueda por estrechar las brechas de desigualdad, encarar la pobreza y evitar la polarización, tanto al interior de cada país como entre los Estados miembros.

En el caso europeo la cohesión social es ante todo una búsqueda de integración de los países miembros a través de la uniformidad (moneda única, por ejemplo) y con lo cual se pretende el fortalecimiento de la estabilidad política y económica de la comunidad.

No obstante, las migraciones masivas recientes imponen desafíos a la pretendida integración con lo que han aflorado los malestares sociales que se han visto nutridos por la segregación territorial, la violencia racial y el conflicto, lo que ha hecho patente las limitaciones de las políticas multiculturales.

Juan Carlos Bossío (2007), sostiene que el concepto de Cohesión Social es muy impreciso y que en el caso de la Unión Europea no se ha definido de manera clara. Al respecto menciona que es difícil apreciar en qué medida las declaraciones de principio traducen las intenciones, estrategias y políticas a diseñar y poner en práctica. En este sentido se refiere al Artículo 2 del *Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*, suscrito en Roma en 1959, el cual para muchos se constituye en el primer antecedente de la institucionalización de la cohesión social europea. En dicho tratado la cohesión se limita a propugnar el desarrollo armonioso, la expansión continua y equilibrada y la estabilidad creciente de los países que la conforman.

El *Acta Única Europea (AUE)* de 1986 y luego el Tratado sobre la Unión Europea de 1992, conocido como el *Tratado de Maastricht*, institucionalizan el papel fundamental de la cohesión social en la integración europea, pero de nueva cuenta no hay una mayor precisión del concepto. En el Artículo 23 del *AUE* solo se menciona la finalidad de promover el desarrollo armonioso de la comunidad. Por su parte, el *Tratado de Maastricht*, enfatiza que la Unión Europea tiene como objetivo desarrollarse armoniosamente y que para ello debe reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, pero tampoco precisa una definición más amplia, que dé cuenta de las estrategias que pretenden seguirse para su aplicación en las políticas públicas.

Recientemente, el glosario de la Unión Europea ha señalado que la cohesión económica y social constituye una expresión de la solidaridad entre los Estados miembros y las regiones de la Unión Europea, por tanto favorece el desarrollo equilibrado del territorio comunitario, la reducción de las diferencias estructurales entre las regiones de la Unión y la verdadera igualdad de oportunidades entre las personas.

A pesar de no tener un concepto claro, preciso y desarrollado sobre la cohesión social, la Unión Europea ha establecido algunos indicadores que permitan medir la cohesión en el conjunto de países y definir algunas políticas públicas, entre éstos destaca:

- Desigualdad en la distribución de los ingresos (relación interquintil de los ingresos)
- Tasa de riesgo de pobreza, antes de transferencias sociales (total y por sexo)

- Tasa de riesgo de pobreza, después de transferencias sociales (total y por sexo)
- Tasa de riesgo de persistencia de pobreza (total y por sexo)
- Dispersión de las tasas de empleo regional (total y por sexo)
- Jóvenes que dejan prematuramente la escuela
- Tasas de desempleo de larga duración (total y por sexo)
- Población en los hogares de desempleados (niños, total y por sexo).

En el caso de las transferencias sociales se contemplan las pensiones de vejez, indemnizaciones de desempleo, prestaciones familiares, prestaciones por enfermedad o invalidez, prestaciones relacionadas con la educación, asistencia social y otras (Cecchini, 2006).

Resultaría interesante analizar el contexto reciente de la Unión Europea, en relación con la crisis económica actual, la masiva migración, la multiculturalidad, y el terrorismo, entre otros aspectos, con lo que seguramente tendrán que replantearse las políticas de cohesión social.

### **LOS DESAFÍOS DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA**

En el marco de las negociaciones comerciales entre América Latina y Europa, se ha puesto como punto central el tema de la promoción de la cohesión social, como requisito indispensable para el establecimiento de relaciones entre ambas regiones. Nuevamente esta *recomendación* viene desde afuera y se impone como condición para llevar a cabo las negociaciones comerciales; es decir, se está dando dentro de un entorno en el que se privilegia al mercado para que la negociación comercial sea favorable a los intereses de las grandes empresas. Es en este marco que los países latinoamericanos han adoptado el concepto y hoy lo tratan de aplicar en las políticas públicas.

Desde el año 2004, en la Cumbre de Guadalajara, se hizo referencia a la necesidad de promover la cohesión social en los países de la región; luego, en 2006 dentro del periodo de sesiones de la CEPAL, en Montevideo, se volvió a plantear la idea de llevar a cabo políticas para la cohesión social. En el año 2007, en la XVII Cumbre Iberoamericana de presidentes y jefes de Estado, que precisamente tomó el título: *La cohesión social y las políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica*, se planteó a la cohesión social como un faro importante de las políticas públicas.

Podría afirmarse que en América Latina y el Caribe, la cohesión social emerge disfrazada como una necesidad para encarar problemas de extrema desigualdad y pobreza, así como diversas formas de discriminación y exclusión social. No obstante, el fondo de su pro-

puesta es dar respuesta a las necesidades de intercambio comercial con Europa.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), es el organismo principal que está impulsando la promoción de la cohesión social en Latinoamérica, lo cual se puede constatar con la producción escrita de los últimos tres años. En los diversos documentos publicados, se puede ver un mayor esfuerzo por conceptualizar el término cohesión social, el cual se acepta como un concepto en construcción pero que puede ser identificado a partir de la asociación con otros términos como: capital social, integración social, inclusión social y práctica social.

Juan Carlos Feres (CEPAL, 2007a) define a la cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas de la ciudadanía, frente al modo en que dichos mecanismos operan (sentido de pertenencia).

Entre los mecanismos de inclusión se menciona:

- Empleo: tanto para los de mayor escolaridad como para los menos calificados
- Sistemas educacionales: deben producir integración
- La titularidad de derechos
- Política social.

En cuanto al sentido de pertenencia se menciona:

- Reforzar la confianza en las personas y en las instituciones (a partir de experiencias positivas concretas)
- La participación ciudadana activa en la toma de decisiones (niveles de la gestión pública)
- Consolidación de los valores de la convivencia (respeto de la diferencia, la tolerancia y el diálogo).

En estos elementos definitorios del concepto de cohesión social están justamente sus desafíos para su implementación a través de políticas públicas.

Una de las primeras limitantes para implementar el concepto está en el multiculturalismo que caracteriza a la región y que ha sido poco tratado en las políticas públicas; cuando se ha abordado, se ha hecho con políticas de asimilación o de integración y se orientan a atender solo a la dimensión étnica, con la intención de exterminar a las poblaciones indígenas.

Al respecto debemos destacar que la multiculturalidad no solo tiene un referente étnico, sino que alude en general a la diversidad

existente en un territorio, de ahí que en las últimas dos décadas esta multiculturalidad se ha mostrado a partir de la emergencia de minorías étnicas, sociales y culturales, cuyas demandas se centran en el reconocimiento de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales así como en la exigencia del respeto a sus diferencias.

Por lo anterior, una política multicultural debe orientarse al reconocimiento del derecho que tienen las diversas comunidades a sobrevivir y a perpetuarse; y que al mismo tiempo, ofrezca a sus miembros las oportunidades de una vida digna, más allá de garantizarles las condiciones para la satisfacción de sus necesidades básicas; hasta ahora, eso es lo que ha hecho la política social.

El desafío de lograr una política multicultural es lograr una sociedad política auténticamente plural, en la que las culturas convivan en armonía, los conflictos se resuelvan por vías no violentas y los derechos individuales y colectivos se respeten irrestrictamente. Se requiere entonces de un Estado que permita la cabal integración y la participación de las diversas comunidades y pueblos indígenas en la vida pública y en la política nacional. Como sostuvo Villoro (1998: 62) en un Estado plural: “Los distintos grupos mantendrán un sentido de solidaridad [...] en la medida en que se respete su identidad y se mantenga una situación tendiente a su trato equitativo frente a los otros grupos”.

En uno de los documentos de la CEPAL se hace referencia a que:

[...] en nombre de la cohesión social se busca la manera de potenciar la riqueza simbólica del multiculturalismo, las promesas de la sociedad de la información y la difusión del imaginario democrático, con el fin de avanzar hacia sistemas capaces de crear nuevos mecanismos de inclusión social y participación ciudadana (CEPAL, 2007a: 13).

No obstante, no hay claridad en cómo asumen la noción de multiculturalismo, ya que las propuestas tampoco apuntan a la necesidad de formular políticas públicas de interculturalidad.

Por lo que se puede ver, en su propuesta de indicadores para medir la cohesión hay mucha ambigüedad y poca claridad con respecto a cómo se formularán políticas públicas que procuren la integración e inclusión en un marco de equidad, respeto y garantía al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, con pleno respeto a la diversidad.

Los indicadores propuestos, apuntan a medir lo que tradicionalmente se ha medido. Si bien se reconoce que no se cuenta aún con un sistema de indicadores como el que posee la Unión Europea, se propone que en los indicadores de brecha para América Latina, se tenga en cuenta lo siguiente: población que vive en situación de



pobreza (medida principalmente por la línea de pobreza), ingresos de hogares (relación de ingresos entre el quintil más rico y el más pobre), empleo (tasas de desocupación, que si las aplicamos actualmente se difumina rápidamente la idea de cohesión social, por no cumplirse con el principio de integración e inclusión), educación (matricula educativa, personas mayores de quince años sin primaria terminada), salud (esperanza de vida al nacer, mortalidad infantil), indicadores de vivienda (servicios básicos agua, electricidad, alcantarillado), precariedad de las viviendas (materiales con las que están hechas) indicadores de brecha digital (acceso de niños y jóvenes a una computadora e internet en el hogar y la escuela). Lo novedoso quizás, es la mención que se hace a la propuesta de incluir en los indicadores los sistemas de pensiones, pero no se señala de qué fuente se extraerán los datos.

Se alude también a generar indicadores de pertenencia cuya fuente serán los sondeos de opinión, esto genera dudas en cuanto a su veracidad o cercanía con lo que realmente ocurre. Tales indicadores proponen captar lo siguiente: multiculturalismo (se apunta exclusivamente a la pertenencia a un determinado grupo étnico), confianza (en las personas y principalmente en las instituciones, que en cierta manera son también un indicativo de la pertenencia social. Vale la pena mirar los últimos datos de Latinobarómetro para darnos cuenta de los bajos niveles de confianza que se tienen, particularmente en lo que respecta a las instituciones políticas), participación (se refiere a la participación política y se equipara solo con la cuestión electoral, mientras que la participación social indica solo la pertenencia dentro de organizaciones comunitarias; finalmente, la participación funcional se refiere solo a la participación dentro de organizaciones gremiales, sindicatos, etcétera).

Expectativas sobre el futuro, incluye expectativas económicas del país, personales y de movilidad social; si se toman en cuenta en este momento, destacaría la situación de incertidumbre en que vive una gran proporción de habitantes de la región, ante la acelerada pérdida de empleos que actualmente se ha dado en todos los niveles debido a la reciente crisis económica mundial.

En nuestra opinión, más allá de los indicadores mencionados, debe considerarse una participación ciudadana que mida el grado en que los actores sociales se involucran en aspectos decisivos que tienen que ver con su entorno, es decir que mida el ejercicio efectivo de los derechos en todas sus dimensiones.

Volviendo al uso que sociólogos y antropólogos han dado al término de cohesión social, nos interesa tratar en el siguiente apartado los conceptos de solidaridad y ayuda mutua.

## LA SOLIDARIDAD SOCIAL Y AYUDA MUTUA EN LOS CLÁSICOS DE LA SOCIOLOGÍA

En párrafos anteriores, señalamos que Emile Durkheim, uno de los fundadores de la sociología, utilizó los conceptos de cohesión y solidaridad grupal de las personas con su sociedad en su tesis doctoral *La división del trabajo social*, publicada por primera vez en 1893. Para Durkheim, la dinámica que regula las relaciones sociales solidarias es “mecánica” donde hay escasa división en el trabajo pero una fuerte conciencia colectiva que se expresa en la unidad social. En las relaciones sociales complejas, donde predomina la división social del trabajo, la solidaridad es “orgánica”, debido a la interdependencia de los conflictos y por ello la conciencia colectiva se encuentra fragmentada.

A partir de estas dos categorías, solidaridad “mecánica” y solidaridad “orgánica”, Durkheim establece diferencias y similitudes que se presentan en la sociedad, que de manera determinante comparte un espacio. Esta perspectiva de la solidaridad en el espacio común, es el eje del planteamiento del sociólogo, que lo lleva a fundamentar que la solidaridad social se teje en espacios donde interactúan las personas, donde hay coexistencia, sin que ello excluya la dimensión del tiempo, aunque el énfasis esté en lo espacial<sup>4</sup>. Estas relaciones solidarias se fundan en la similitud y en las diferencias que tienen los agentes sociales.

Tenemos entonces que la solidaridad se presenta en todos los grupos sociales, pero de acuerdo a Durkheim, en las sociedades simples la solidaridad es mecánica y en las sociedades complejas es orgánica, tejidas por relaciones en espacios y tiempos específicos determinadas por la *conciencia colectiva*. Es decir que la *conciencia colectiva* es la generadora de la solidaridad, y en las sociedades tradicionales esa conciencia común es más sólida que en las sociedades modernas, donde sus miembros son solidarios no tanto por conciencia sino por división del trabajo o por necesidades funcionales, sin que exista una rigidez en la conciencia colectiva.

En una aproximación comprensiva los dos tipos de solidaridad tienen en común las relaciones sociales benéficas, en contextos económicos, de división del trabajo, sociales y culturales diferenciales, que denotan una sociedad tradicional y otra moderna. En la tradicional la *conciencia colectiva* es más sólida por tener los individuos “cosas en común”, compromisos más cercanos que suelen ser obligatorios. En la sociedad moderna, la intensidad de la división social del trabajo

---

4 Un artículo que reflexiona en forma ilustrada la dimensión espacial y temporal del concepto de solidaridad no sólo en Durkheim sino en Kant y Comte, es el ensayo de Oscar Fernández (2004) “¿Hacia una solidaridad bidimensional?”.

hace que la solidaridad sea más débil, que corresponda a intereses más particulares, donde la comunidad se diluye de diversas maneras.

En las sociedades complejas la modernización puede conducir a una carencia de solidaridad social, la cual conceptualizó y desarrolló Durkheim en su texto del *El suicidio* con el término de “anomia”, que consiste en la ruptura del orden social, en un desajuste social que se caracteriza por un escaso nivel de integración social. La situación anómica, motivada entre otras circunstancias por la carencia de solidaridad social y su escasa conciencia colectiva, es uno de los riesgos que afronta la modernidad.

Por su parte, Augusto Comte, el denominado padre de la sociología, en *Ensayo de un Sistema de política positiva* (1979) texto clásico de sus planteamientos positivistas, incorpora en su discurso los conceptos de altruismo, generosidad y solidaridad como componentes importantes de la sociedad, planteando la importancia de la continuidad sucesiva e histórica de la solidaridad. Es para Comte, en su concepción positivista de la solidaridad, importante el pasado, el presente y el futuro de esta acción humana de cooperación.

En este mismo sentido, el sociólogo Anthony Giddens (1995) argumenta que las diferencias en la conciencia colectiva se presentan en las dimensiones de contenido, rigidez, intensidad y volumen. Con estas dimensiones alude a las formas de la conciencia común, a la cantidad de personas que comparten conciencia, a los grados de esa conciencia y a la severidad de la conciencia. Estas dimensiones son las que determinan las diferencias entre los dos tipos de sociedad, a lo cual agregamos, que son constructos culturales que establecen respuestas solidarias a necesidades diferentes.

Giddens en su obra *Modernidad e identidad del yo* (1995), sostiene que la modernidad es un orden pos-tradicional en el que la seguridad y los hábitos de la tradición han sido remplazados por la certidumbre del conocimiento racional que constituye una dimensión existencial del mundo social contemporáneo. Sin embargo, el riesgo es una parte central de la modernidad, el cual tiene que ver con la dominación, que constituye en palabras del sociólogo, “una cultura del riesgo”. Así, “Los sistemas abstractos de la modernidad crean amplios espacios de relativa seguridad para el mantenimiento de la vida cotidiana”. Pensando en términos de riesgo, éste tiene sus aspectos perturbadores, sin embargo también se trata de un medio que aspira a estabilizar los resultados, un modo de colonizar el futuro (Giddens 1995: 66).

En circunstancias de incertidumbre, afirma Giddens, la *confianza* es un aspecto crucial en un mundo “de mecanismos desmembradores y sistemas abstractos”. Para el sociólogo “La *confianza* está directamente referida a la consecución de un cierto sentido primario de seguridad

ontológica” (Giddens 1995: 36), es entendida como un “escudo que protege frente a amenazas y peligros potenciales de la cotidianidad.

Desde esta perspectiva de pensamiento occidental, no se logra explicar que las llamadas sociedades simples resultan ser mucho más complejas de lo que la apariencia muestra, y que la solidaridad constituye todo un complejo que tiene que ver con la cosmogonía, la cultura, y las relaciones interétnicas e intraétnicas de los pueblos con culturas diferentes. De igual manera, hoy día las sociedades urbanas, se componen de todo un mosaico cultural y étnico que expresan también múltiples pensares y actuares de la solidaridad.

Desde nuestro punto de vista la solidaridad social en los autores mencionados, ha sido abordada desde dimensiones estructurales y funcionales sistémicas, a partir de los usos prácticos de la vida social. En esa visión práctica y utilitarista de la solidaridad, figuran las redes sociales<sup>5</sup>, concebidas de manera funcional y positiva de la práctica social, careciendo de una perspectiva cultural y simbólica que dé cuenta de los imaginarios sociales y simbólicos que subyacen a toda la complejidad de los actores colectivos que tejen socialmente procesos mentales y prácticos de solidaridad social.

Con lo anterior, planteamos que la solidaridad en nuestros tiempos consiste en los imaginarios sociales y simbólicos, así como de todas las acciones que un grupo, un colectivo o individuos realizan en beneficio de otro colectivo, personas, causas, o hechos. La adhesión es voluntaria, y no se encuentra condicionada a la retribución del hecho solidario, sin embargo en muchos casos, la solidaridad se expresa mediante la reciprocidad.

En las comunidades indígenas, caracterizadas por su condición de extrema pobreza, marginación y exclusión social, la solidaridad étnica es uno de los aspectos que hace posible su sobrevivencia a través de la participación colectiva de los nativos en las faenas y el trabajo comunitario. Solidaridad que forma parte del trabajo colectivo con predominancia en toda la vida comunitaria. Incluso en comunidades que han tenido divisiones y confrontaciones religiosas, la solidaridad étnica ha sido el pivote de la resolución pacífica de los conflictos y de la convivencia apacible intracomunitaria.

Al respecto un estudio de caso en comunidades indígenas mazahuas conversas del Estado de México, ilustra lo anotado: “A la hora

---

5 Un interesante análisis crítico de las fragilidades teóricas y metodológicas del discurso utilitarista hegemónico sobre redes sociales en las ciencias sociales lo encontramos en el artículo de Paulo Henrique Martin (2009) “Redes Sociais: Entre o simplismo da ideologia utilitarista e a complexidade das mudanças sócio-históricas contemporâneas”.

de trabajar por el bien de la comunidad, no existen diferencias de credo pues todos trabajan”, así lo expresó el sacerdote, aludiendo a la participación y contribución de los evangélicos con labores al servicio de la Iglesia católica y de la comunidad, ratificando también la cooperación de los católicos en los templos evangélicos. Es decir, la diversidad religiosa se hace presente y a la vez confluye con la participación en el trabajo solidario que realizan los indígenas a través de una práctica ancestral, es uno de los ejes de la cohesión social en las comunidades, y también una de las prácticas que les permite afrontar y solucionar problemas que ningún gobierno atiende; sin duda, es una de las dimensiones de la simbología y la cultura indígena que consolida la identidad étnica, de manera independiente a las identidades religiosas” (Sandoval, 2009: 79). Es decir que la solidaridad y la organización social tradicional indígenas, tienen predominancia sobre la dimensión religiosa.

De acuerdo al trabajo de campo realizado por Eduardo Sandoval (2009), los indígenas católicos y protestantes han llegado a establecer y cumplir acuerdos en torno al trabajo comunitario, poniendo por encima el interés y bien común de la colectividad que los intereses de las iglesias. Lo ejemplar de la convivencia religiosa tiene su máxima expresión en la solidaridad que unos y otros efectúan en torno a sus templos.

Elementos como las fiestas y las desgracias como enfermedades graves y la muerte, que son rituales importantes para los indígenas, siguen siendo compartidos por los dos grupos religiosos, lo que también ha contribuido en la negociación; ya que dichos rituales funcionan como componente distintivo de pertenencia o exclusión de los miembros de la localidad. De ahí que se vea a la muerte como un mecanismo que une a los seres humanos, y que se incrementa a nivel comunitario. Este elemento de la comunidad hace que, a pesar de las diferencias, logre subsistir la solidaridad; es decir, se consigue la percepción de un todo más allá de las diferencias y, por ende, se da la aceptación del otro, sin la pérdida de identidad religiosa.

Los días de fiesta y la celebración al santo patrono del pueblo marcan una diferencia entre los evangélicos y los católicos, pero también solidaridad, respeto, aceptación y cooperación. Hay una festividad en común el 28 de agosto, día de san Agustín y, por lo tanto, la fiesta mayor de la localidad (por lo menos para los católicos), justamente la fecha en que los evangélicos celebran el día de la Biblia. Las razones del festejo son diferentes, pero en la misma fecha confluyen fiestas con significaciones, rituales, ceremonias, imaginarios y concurrencias distintas.

Se da un tono superior en el lazo de hermandad ya que se precisa reforzar la solidaridad social. Y es aquí precisamente donde se

encuentra el cambio, en la necesidad del indígena de una resocialización, de formar nuevos pactos, nuevos gremios que le garanticen una mayor seguridad. Una nueva unión viene a fortalecer a la comunidad. Un lazo social que es reforzado a través de un lazo de fe, que suple al consanguíneo.

A pesar de la conversión religiosa, la matriz cultural indígena se mantiene y por ello persisten las formas solidarias de intercambio, reciprocidad y redistribución en los mazahuas, manifestado tanto en las realidades del goce como del duelo: fiestas, matrimonios, enfermos graves, muertes y, en general, lo referido a los rituales de paso que en el nuevo contexto se resignifican en la estructura comunitaria y en la acción social solidaria de las familias indígenas.

Ahora bien, la solidaridad y sus diversas expresiones se diferencian del *don*, estudiado magistralmente por Marcel Mauss y publicado en 1925, que consiste en la circulación de objetos a manera de intercambio en las comunidades primitivas a partir de la concepción de dar, recibir y devolver reforzando con ello los vínculos sociales.

El *don*, concepto que Mauss construyó para designar todo un sistema de intercambio de los indígenas de América y Melanesia, se encuentra determinado por creencias, significados, magia, mito y religión, conformando lo que el autor denominó un “fenómeno social total” que trasciende al ámbito económico, jurídico, moral, y religioso. Similares resultados se encuentran en el estudio de Bronislaw Malinowski sobre el sistema comercial del kula en las islas Trobriand, donde el intercambio intratribal cumple entre otras funciones, regular la violencia y los conflictos.

Piotr Kropotkin, precursor de la actual antropología política y autor de *La selección natural y el apoyo mutuo*, obra clásica sobre el tema editada en 1888, analiza desde la biología, la filosofía social, y la historia, las dimensiones y prácticas del apoyo mutuo entre los animales, los salvajes, los barbaros, en la ciudad medieval, y en la sociedad moderna. En sus ocho capítulos demuestra que la fuerza activa de las agrupaciones animales y humanas se encuentra en la ayuda mutua, y ésta ha sido una de las claves para la evolución de las especies. Desde esta perspectiva darwinista, concluyó que:

La práctica de la ayuda mutua y su desarrollo subsiguiente crearon condiciones mismas de la vida social, sin las cuales el hombre nunca hubiera podido desarrollar sus oficios y artes, su ciencia, su inteligencia, su espíritu creador; y vemos que los periodos en que los hábitos y costumbres que tienen por objeto la ayuda mutua alcanzaron su elevado desarrollo, siempre fueron periodos del más grande progreso en el campo de las artes, la industria y la ciencia (Kropotkin, 2008: 151).

En el capítulo sobre la sociedad moderna, Piotr Kropotkin pregunta y responde sobre la ayuda y el apoyo mutuos: “¿Todas estas asociaciones, sociedades, hermandades, uniones, institutos etcétera, que se pueden contar por decenas de miles en Europa solamente, y cada una de las cuales representa una masa enorme de trabajo voluntario, desinteresado, impagado o retribuido muy pobremente no son todas ellas manifestaciones, en formas infinitamente variadas, de aquella necesidad, eternamente viva en la humanidad, de ayuda y apoyo mutuos?” (Kropotkin, 2008: 142).

Importante de la obra de Piotr es el análisis que realiza sobre la ayuda mutua en el tiempo y en las etapas socioeconómicas de la humanidad, estableciendo sus diferencias y sus similitudes. Sostiene que en la modernidad, las sociedades de beneficencia y la mayoría de sus miembros, tienen los mismos “sentimientos de ayuda mutua que son inherentes a toda la humanidad”. Su principal conclusión lo lleva a afirmar que “[...] el principal papel en la evolución ética de la humanidad fue desempeñado por la ayuda mutua y no por la lucha mutua. En la amplia difusión de los principios de ayuda mutua, aun en la época presente, vemos también la mejor garantía de una evolución aún más elevada del género humano (Kropotkin, 2009:151).

En otro sentido, los conceptos de imaginario social y lo simbólico, otorgado por Castoriadis (1993) en su teoría de imaginario social, se constituyen como “redes simbólicas” que ligan representaciones y significaciones que son de utilidad para la sociedad, donde las representaciones sociales pueden ser conscientes o no por parte de los individuos, pero que conforman ese imaginario social con sentido propio de forma compatible o no. Imaginario que es colectivo y a la vez individual, los que se encuentran indisolublemente unidos, pues no se puede comprender al hombre separado de su vida social (Castoriadis, 1990: 201).

Por su parte Thompson (1993:149) plantea que “Las formas simbólicas son constructos significativos que son interpretados y comprendidos por los individuos que los producen y reciben, pero también son constructos significativos que se estructuran de maneras diferentes y se insertan en condiciones sociales e históricas específicas (Thompson, 1993: 301). Esta concepción tiene fundamento en la construcción social estructurada de los fenómenos culturales, considerando también la diversidad simbólica cómo elemento básico del análisis cultural.

Este enfoque hermenéutico, le otorga importancia a la realidad socio histórica, donde las formas simbólicas se producen, reproducen, transmiten, y redimensionan en contextos sociales específicos. Para nuestra exposición, el imaginario colectivo hace referencia a la

construcción simbólica que carga de sentido el pensar y el actuar de las personas con relación al actuar solidario tanto de los demandantes como de los otorgantes en sus maneras subjetivas del pensar, con las percepciones, representaciones y fantasías sobre la dinámica social de una colectividad que hace suya la solidaridad.

En nuestra consideración, los imaginarios de la solidaridad social, que en perspectiva social significa el proceso de una cultura solidaria, tiene bases determinantes en la dimensión económica, social, étnica, cultural, política, de género, y otras más, formando en varios casos prácticas culturales con experiencias sociales producidas, transmitidas y recibidas individual y comunitariamente en el sentido de Thompson (1993), las cuales son mediadas en el siglo XXI con rituales y en muchos de los casos, con la apropiación y el uso de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTIC).

Esta intersubjetividad de los sujetos solidarios tiene como base experiencias propias y las de otros que estuvieron en el tiempo y el espacio en calidad de demandantes o de otorgantes de solidaridad, que ya no lo están en lo cotidiano, pero que comparten historias pasadas y un mundo presente en dos países. Desde la perspectiva de la sociología fenomenológica, implica una intersubjetividad a partir de la experiencia de sentido común de la vida cotidiana, expuesto por Schütz como “la región de la realidad en que el hombre puede intervenir y que puede modificar mientras opera en ella mediante su organismo animado [...] sólo dentro de este ámbito podemos ser comprendidos por nuestros semejantes, y sólo en él podemos actuar junto con ellos” (Schütz, 1977: 25), donde el conocimiento del sentido común es la comprensión del mundo de la vida solidaria con discursos, símbolos, acciones y signos referenciales de unos actores que construyen el ser y el vivir en temporalidades y contextos sociales particulares.

Aludimos a una solidaridad simbólica con entramados contextuales propios que se presentan con flujos de información en marcos interpretativos y de referencia identificadora presencial o no, de manera “informal” generalmente en las organizaciones y en ciertas formas de socialización, donde las distintas expresiones culturales que se gestan o se redinamizan presentando formas simbólicas que manejan las identidades, por ejemplo en contextos de desastres naturales, de religiosidad, idiomáticos, de tensiones culturales, dinámicas de género, situaciones coyunturales de relaciones étnicas o nacionales, etcétera, pero que se articula en organizaciones o redes existentes o espontáneas.

### **LA CONFIANZA EN LA ACCIÓN SOCIAL SOLIDARIA**

Partimos de considerar que en tiempos de la globalización, el concepto y las realidades de la solidaridad también deben estar sujetos a



deconstrucción, tanto en las sociedades “tradicionales” como en las “complejas”. Repensar el concepto implica tener en cuenta las dimensiones supraestatales, las regionales, las nacionales, las locales y las comunales. También es imprescindible pensar en la solidaridad virtual, formalizada o no, que se establece en tiempo, momentos, espacios y distancias no previstas antes de esta revolución comunicacional.

El reconocimiento a la diversidad cultural es otra política que cuestiona a la homogeneidad, al proyecto monocultural, y se propone, en el marco de las políticas públicas, la coexistencia pacífica de diferentes culturas a partir del principio del reconocimiento y el respeto igualitarios que den inclusión a los otros religiosos, idiomáticos, culturales, étnicos y sociales. Se propone esta política de la diversidad cultural, cambiar la homogeneidad por la diversidad con todas sus implicaciones sociales, económicas y culturales a partir de la centralidad de las categorías de cultura e identidad.

En perspectiva teórica significa el cambio de paradigma de la homogeneidad, la unidad, y la monoculturalidad por la diversidad cultural, la cual se interrelaciona con realidades multiculturales, así como con políticas pluriculturales en el sentido de lo planteado por Sartori. Es decir que la diversidad cultural se constituye en paradigma de la comprensión del mundo por una parte, y por otra de gestión de la política pública, de la democracia, de la resolución pacífica de los conflictos y de la construcción social de lo diverso como parte de la coexistencia diferencial de las culturas.

De esta manera nos encontramos con un proceso de construcción de nuevos contextos diversos en su composición social, étnica y cultural, donde la ayuda mutua, la reciprocidad, y el intercambio, forman parte de la acción social solidaria que modelan culturalmente la diversidad aludida frente a las condiciones de explotación, exclusión y marginación que el sistema capitalista impone a la mayoría de la población, pero con mayor énfasis a los otros culturales: los indígenas y los afrodescendientes.

Por ser una práctica constructiva de acción social solidaria y no de mandato gubernamental, la minga, la faena, la gozona, la mano devuelta, la mano prestada como la nombran los indígenas en América Latina, se caracteriza por su práctica horizontal, de igualdad, de participación libre, sin imposición y sin la presencia del poder y sus violencias, con el objetivo del *buen vivir* o del *vivir bien*.

Esta acción social solidaria subyace en lo más profundo de las culturas colectivistas que son la alteridad de la dominancia occidental caracterizada por el enfrentamiento competitivo, el individualismo a ultranza, el consumismo, y la obsesión por la acumulación de capital. Es solidaria en el entender colaborativo, en busca de beneficios

comunes, que pueden implicar o no la reciprocidad, pero que vincula personas y grupos con *habitus* constantes de colaboración originados por necesidades apremiantes, por cultura, por identidad y por cosmogonía que induce a ejercitar prácticas de acción social solidaria.

Esta acción social solidaria tiene contenidos importantes de insumisión, entendida en el sentido planteado por el gran escritor y filósofo León Tolstoi a principios del siglo XX en su famosa obra de *La insumisión* (1993), la cual considera el autor que es libertaria, y que forma parte de la concepción de vida de ciertas poblaciones, en sus dimensiones de fraternidad igualitaria y libre de los seres humanos de vida sencilla y natural, opuesta al artificio de la modernidad, de los aparatos burocrático y coercitivos de la institucionalidad. Insumisión y fraternidad que tiene como principio la no violencia, la lucha contra el mal de las violencias con el valor de las convicciones. “Negarse a la sumisión requiere un pensamiento independiente a la par que un esfuerzo; esfuerzo que algunos hombres son incapaces de realizar” (Tolstoi, 1993: 30), y es por ello que no todos los hombres participan en sociedad solidaria y muchos se convierten en esclavos degradados del sistema político.

Pero la solidaridad no se presenta de forma idílica, en ella también hay relación de conflicto, en el que juega un papel importante su transformación pacífica para la continuación de la acción colectiva solidaria. En cualquiera de los casos, un instrumento analítico de las relaciones interculturales e intraculturales, que permite comprender el funcionamiento de la resolución pacífica de los conflictos y la acción colectiva solidaria, es la confianza.

Nuestra inspiración y utilización de este concepto se encuentra en los estudios de Niklas Luhmann, que propuso el término de confianza como mecanismo de reducción de complejidad y aumento de la tolerancia a la incertidumbre a comienzo de la década de los sesenta en su libro *Confianza*, editado en 1968.

Incluimos la confianza en nuestro planteamiento de la acción social solidaria, a partir de comprender que no es posible solidaridad alguna, y menos su continuidad, sin que todos, o por lo menos que la mayoría, confíen mutuamente. Es decir que la solidaridad consciente se encuentra condicionada a la confianza, depositada no sólo en el momento, en el presente, sino que incluye una proyección al futuro basada en la información y en el común de los significados compartidos por la colectividad en plena confianza. Sin duda que la confianza hace parte de un proceso, que de diversas maneras incluye al individuo y su interacción con la colectividad, en las relaciones de empatía con los otros que son de la misma cultura. Con otras culturas, la confianza no se pone en juego de manera fácil y sencilla, ésta se tie-

ne que construir en relaciones interculturales de respeto, igualdad, y reconocimiento mutuo, de manera que se rompa con la desconfianza y se instauren relaciones interculturales de confianza.

Para que funcione la solidaridad es necesario que haya confianza entre los demandantes y los ofertantes del hecho solidario, pero también es imprescindible que unos y otros tengan confianza en sí mismos, en sus propósitos, en sus acuerdos, en sus realizaciones y en sus gestiones colectivas. Todos los participantes de la solidaridad social deben tener confianza en que sus acciones valen la pena para la construcción de una sociedad menos desigual y menos injusta. En los pueblos indígenas la confianza tiene muchas aristas y una de ellas es el respeto a la palabra y a las decisiones colectivas que se basa en la participación, la discusión, el disenso, el consenso, el acuerdo y el cumplimiento.

Las relaciones de confianza intra-étnicas son pilares importantes de la solidaridad indígena que se vuelven cotidianas a través de la ayuda mutua, la cooperación, la mano prestada, la mano vuelta y la reciprocidad, que hacen que sus participes sean actores de su propia vida.

En la sociedad moderna la solidaridad adquiere otras dimensiones diferentes a las premodernas, aunque en las grandes ciudades encontramos concentraciones importantes de población indígena que recrea tradiciones, usos, costumbres, y hábitos de confianza y solidaridad que en muchos de los casos incluso llega a contagiar a los ciudadanos. Los sindicatos, los clubes, las uniones, los movimientos sociales, ONG, y otras formas asociativas formales e informales, son ejemplos de solidaridad en las ciudades. La ayuda mutua en las huelgas es una de las expresiones más frecuentes de la solidaridad entre obreros que comparten recursos económicos, comida, bebida, ideas, cultura, arte, movilización, comunicados, banderas y movilización. Es importante aclarar que no basta con pertenecer a una agrupación social, cultural o política para que exista solidaridad en cualquiera de sus expresiones.

La solidaridad tiene implicaciones multifacéticas en su dimensión conceptual, significativa, en la diversidad de acciones, pensamientos y actitudes de las personas y colectivos involucrados en ese conjunto de realidades y subjetividades de la experiencia humana. Dependiendo de las condiciones y los propósitos, la solidaridad se puede situar en el conocimiento, en la intervención, en la retórica, en la transformación de conflictos, en apoyo económico, social, cultural, o político, hacia personas o colectivos que lo requieran, y que sean susceptibles de simpatía, identidad, amistad, familiaridad o empatía por parte de los solidarios. La acción solidaria se inscribe en una temporalidad, espacialidad, y contexto específicos.

Hacerse solidario implica, de acuerdo a José Ángel Paniego y Carmen Llopis (1998: 12), “conocer el problema del otro, comunicarlo, decirlo, darse cuenta de él, tomar conciencia, saber lo que ocurre, atender, escuchar, comprender la situación, tomarla en consideración” para ayudar, dar apoyo, adhesión y colaboración. Es decir que la acción solidaria es tan amplia como lo son también los problemas y conflictos en que se debaten los grupos humanos.

La acción solidaria tiene tiempos, momentos y límites determinados por las relaciones entre quienes reciben la solidaridad y los que la otorgan, dependiendo también del tipo de solidaridad, la cual puede ser económica, en especie, en trabajo, en política, cultura, manifestación, de género, religiosa, de nacionalidad, regional, étnica, gremial, sindical, logística, moral o de adhesión social. Puede ser una solidaridad del momento, o a mediano y largo plazo con impactos importantes en la integración social.

La solidaridad por lo tanto se encuentra determinada por vínculos sociales, los cuales no necesariamente corresponden a la interacción directa de los sujetos sociales. Un ejemplo de ello fue la histórica solidaridad internacional que recibió el movimiento zapatista en México en 1994, lo cual sin duda, influyó para evitar una confrontación armada de larga duración.

La intensidad de la solidaridad y del compromiso con ella, depende de la identificación que tengan los solidarios con los demandantes de ella, por lo que en algunos casos será profunda, en otros, normal y, en otros, escasa. Es decir, que la solidaridad contiene dimensiones subjetivas y objetivas que hacen que en unos casos haya mayor interiorización y conciencia de ella que en otros con sus correspondientes actitudes en el comportamiento solidario. La solidaridad puede ser compartida con el Estado, por ejemplo cuando convoca a la solidaridad en los desastres naturales. En otros casos la solidaridad puede ser contra el Estado, contra los excesos represivos por ejemplo, o contra leyes que perjudican a sectores importantes de la población. En todas las situaciones, cumple funciones reparatorias, de complementariedad o de suplementariedad, las cuales son insuficientes para superar todos los grandes problemas en que se debate la sociedad en América Latina o por la escasa voluntad política de los gobernantes para atender las urgentes necesidades sociales.

En contraposición de la solidaridad se encuentra el mercado, que destruye toda acción solidaria e individualiza a la máxima potencia todo acto y acción debilitando lo colectivo y generando des-solidaridad, suplantándola en muchos casos por el recolectas corporativas, teletones, caridad, limosna y asistencialismo oficial.

La solidaridad puede estar organizada en voluntariados, con servicios de utilidad y soporte ocasional o permanente. Es dinámica, tiene sus propios mecanismos de operatividad, sus ideales, formas de organización propias, logística, lemas, logos, y símbolos. Ser solidario implica una forma de participación social, de interacción y ayuda con los demandantes, con los que necesitan del apoyo incondicional para afrontar dificultades, suplir necesidades en cualquier orden de la vida cotidiana.

La solidaridad implica un proceso diferencial en los tiempos y en los momentos de la conciencia, de la actitud y de la concreción práctica de las personas con lo que los motiva a ser solidarios. De esta manera, hay solidaridad moral, de pensamiento, del estar sin poder concretar acción propia solidaria, pero que en lo profundo de la conciencia comparte y siente esa necesidad de los que demandan solidaridad.

Por otra parte, hay solidarios de hecho, de realidad material, de los que con diferentes acciones contribuyen a la solidaridad necesaria. Esta solidaridad activa, puede ser económica, en especie, con logística, con denuncia, con presencia, con movilización, con presencia física, con movilización y con aportaciones diversas que inciden en la realidad y en la subjetividad de los necesitados.

Pero la solidaridad y sus expresiones de colaboración, ayuda, reciprocidad, apoyo mutuo, intercambio, apoyo moral, simbólico, y demás manifestaciones, requiere de lazos sociales mediados por *la confianza* en la interacción social tanto de los donantes como de los demandantes, la cual supera cualquier enfoque instrumentalista de la solidaridad social, al incluir no sólo la dimensión cognitiva sino también la emocional. Solidaridad que se teje en múltiples espacios sociales de la vida cotidiana con empatía, afectividad, confianza, y maneras diversas de valorar las dinámicas que confluyen en fuerzas sociales que tienen aceptación y diferencias en la convivencialidad y en las mismas maneras y formas de pensar y realizar la solidaridad en ese contexto de relaciones signadas por la cordialidad mutua entre personas y grupos que tienen voluntad de ayudar, de apoyar, de contribuir, de reparar, y de sumar esfuerzos tendientes a modificar realidades y subjetividades adversas a la condición humana.

La confianza es un valor positivo intrínseco de la solidaridad que se acompaña de mutua cordialidad, respeto, convivencia, reconocimiento, voluntad de ser, saber y pensar, matizados por discursos, rituales, acciones y símbolos de intercambio sociocultural que los actores sociales crean y recrean en situaciones que suelen ser emergentes. La solidaridad es un pensar y una práctica que se construye y realiza con o sin incidencia en la denominada "cohesión social". Por ejemplo, los zapatistas, críticos del sistema político de Cuba, en el 2008 se soli-

darizaron con el pueblo cubano donando varias toneladas de maíz por los desastres sufridos y causados por los fenómenos naturales de los tornados, huracanes e inundaciones. Este acto de solidaridad, nada tiene que ver con la identificación del sistema político, con la inclusión social en Cuba, ni con la posible “cohesión social” en la isla. Fue una solidaridad humanitaria, pensada, consciente de los indígenas que hicieron suya la dramática situación en que otro pueblo se encontraba.

### **LA CONSTRUCCIÓN DE LA OTREDAD Y EL BUEN VIVIR**

En las ciencias sociales, en particular dentro de la antropología, el concepto de integración se ha definido en oposición a los conceptos de asimilación y aculturación, pues mientras en estos se alude a una disolución de los grupos minoritarios, que ocurre cuando otro grupo los asimila, con la consiguiente pérdida de su identidad, la noción de integración se aplica en el proceso en el que tanto las minorías como las mayorías, interactúan, negocian y generan espacios de participación y de identificación mutua –de forma bidireccional– transformando a todos los participantes.

Retomando lo expuesto sobre la acción solidaria, podemos afirmar que ésta también tiene sustento en los planos de la cultura y la reciprocidad que se han articulado en instituciones diversas como la comunidad, la religiosidad y las relaciones familiares y se han vinculado con formas de organización tradicional, por lo que si tenemos en cuenta el contexto actual de transformaciones sociales y culturales apaleamos ahora a abordarlo en una dimensión multicultural.

En este tenor, la principal meta del Estado plural debe ser “la igualdad de oportunidades y la cooperación entre todas las culturas, comunidades e individuos que componen el país. Esa es la equidad. Y la equidad es el signo de la justicia” (Villoro, 1998: 62). Justicia que supera el asistencialismo contra la pobreza guiada por los principios de universalidad, eficacia y sobre todo con la presencia de un Estado plural que dé cabida a las diferentes identidades y representaciones sociales. La pertenencia no solo se construye con mayor equidad, sino principalmente con la mayor aceptación de la diversidad.

Se trata entonces de formular una política intercultural, en la que como dice la consigna zapatista, se haga posible la construcción solidaria de “Un mundo donde quepan muchos mundos”. Por ello, es necesario tener presente que el concepto de interculturalidad hace alusión a los encuentros que se producen entre sujetos de distintas culturas. Se habla así de interculturalidad para referirse al conjunto de objetivos y valores que deben guiar esos encuentros que en nuestra perspectiva deben de tener profundas bases solidarias. Se trata no solo de aceptar y respetar las diferencias sino de valorarlas y educar a

los ciudadanos en los principios de la convivencia entre sujetos culturalmente diferentes. Es un gran reto que requiere necesariamente la voluntad política para superarlo.

En este sentido, se hace imprescindible valorar las propuestas que las comunidades indígenas están desarrollando con respecto a las alternativas para generar bienestar dentro de las comunidades y que se fundan no en *el tener* sino en *el ser*, asumiendo la existencia no individualmente sino en relación a un todo, por lo que se despojan de la visión utilitarista del desarrollo que les pretenden imponer.

Tanto Bolivia como Ecuador (países con población mayoritariamente indígena) han ido avanzando dentro de sus cartas constitucionales en la refundación del Estado y la sociedad, a través del rediseño de un pacto social fundado en la pluriculturalidad y la interculturalidad, que plantee alternativas al capitalismo y se oponga a los intentos de moldear al Estado y a la sociedad con la imagen norteamericana-eurocéntrica. Es aquí donde ha emergido desde las propias comunidades la noción de *Buen vivir* o *sumak kawsay* entre los pueblos *kichwas* del Ecuador o *suma qamaña* entre los aymaras bolivianos (Walsh, 2009: 216).

El bien estar colectivo y el *buen vivir* se basan en la relación holística hombre naturaleza, es decir, en la totalidad espacio temporal de la existencia. Son cuatro los principios que orientan esta cosmovisión: el primero y básico es de relacionalidad que sostiene el vínculo e interconexión entre todos los elementos que conforman la totalidad. El segundo es el de la correspondencia, que apunta a la existencia de una red de relaciones. El tercer principio es el de complementariedad y da especificidad a los dos anteriores. Este principio afirma que ningún ente, acción o acontecimiento existe aislado por sí mismo, sino que coexiste con su complemento específico. Eso quiere decir que no hay entes o acontecimientos completos en sí. La complementariedad apuntala la presencia del otro, de opuestos que pueden ser, al mismo tiempo, complementarios y no necesariamente irreconciliables. El cuarto principio, la reciprocidad, es la expresión pragmática de la correspondencia y la complementariedad (Walsh, 2009: 218).

De este modo el *buen vivir*: “Se enraíza en las relaciones equilibradas, armónicas, equitativas y solidarias entre humanos y con la naturaleza, en la dignidad de cada ser humano y en la necesaria interrelación entre seres, saberes, culturas, racionalidades y lógicas de pensar, actuar y vivir” (Walsh, 2009: 220). Es decir que en la raíz del buen vivir se encuentra la solidaridad, en lo más profundo de unas relaciones que entretengan solidariamente al hombre con la naturaleza, de los hijos de una “madre tierra” que sincretiza una simbiosis pacífica y de respeto mutuo.

De tal modo, la interculturalidad y la decolonialidad están estrechamente relacionadas. Por un lado, la interculturalidad apunta a la necesidad de desarrollar interacciones que reconozcan y enfrenten las asimetrías sociales, culturales, políticas, económicas e institucionales, mientras que la decolonialidad apuntala los sentidos de no existencia, deshumanización e inferiorización y las prácticas institucionales de racialización y subalternización que siguen posicionando a algunos sujetos y sus conocimientos, lógicas y sistemas de vida por encima de otros.

Dicha propuesta está difundiéndose ampliamente, se está analizando e implementando desde diferentes ópticas, por lo que bien vale la pena tenerla en cuenta y dar seguimiento a las acciones que propone así como a su implementación y resultados en diferentes regiones. Por lo pronto, la diversidad, el buen vivir, y la ampliación de capacidades y libertades, han sido incorporadas como aspectos centrales de otro desarrollo político diferente al neoliberal en la nueva Constitución de Bolivia y en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010 de Ecuador.

### **REFLEXIÓN FINAL**

En América Latina la solidaridad social ha sido un componente histórico que ha servido para fortalecer el tejido social en dimensiones comunitarias, locales, regionales, nacionales y continentales. La solidaridad ha contribuido a levantar la moral y a solucionar problemas emergentes de los colectivos que requieren de ello.

La solidaridad es una expresión de la participación social, de la acción colectiva e individual para hacer parte o formar parte de la intervención requerida y necesaria para afrontar diversidad de problemas que los grupos sociales tienen. Es decir que la participación social tiene objetivos definidos y se orienta a cumplir con metas específicas, mediante la participación libre, voluntaria y consciente de los solidarios.

Varias son las expresiones de la acción solidaria, entre las que figuran la colaboración, la ayuda, la reciprocidad, el apoyo mutuo, el intercambio, el apoyo moral, el simbólico, y demás revelaciones que requieren de lazos sociales mediados por *la confianza* en la interacción social tanto de los donantes como de los demandantes.

En los pueblos indígenas la acción social solidaridad es uno de los atributos culturales de mayor significancia que se opone a las prácticas clientelares, de control corporativas, de limosnas, de caridad, y asistencialismo oficial. El trueque, la minga, el tequio, la gozona, la mano vuelta, la mano prestada, comercio justo, son entre muchas otras, prácticas ancestrales de solidaridad étnica en América Latina



que forman parte de la cultura, la identidad y la organización social indígenas.

La solidaridad tiene distintos tipos de organización, y dependiendo de las necesidades puede ser temporal, ocasional o permanente. La acción solidaria puede ser compartida con el Estado y en otros casos la acción puede ser contra el Estado. En todos los casos es dinámica, operativa, con propósitos definidos y metas establecidas, en la que subyace la confianza mutua en relaciones de empatía y de significados compartidos colectivamente.

La acción social solidaria es otra forma de participación social, la cual puede ser económica, política, cultural, de movilización, moral, manifiesta, latente, presencial o virtual. En los indígenas, la solidaridad y su acción concreta, constituyen pautas culturales que modelan relaciones étnicas que conjugan actores individuales y colectivos a manera de comportamiento con lazos intensos mediados por la organización social tradicional. En todos los casos, la solidaridad pretende contribuir a paliar o solucionar problemas, así como a brindar apoyo moral o simbólico que contribuya a restablecer el tejido social deteriorado.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Comte, Auguste 1979 *Ensayo de un Sistema de política positiva* (México: UNAM).
- Baraño, Ascensión et al. 2007 *Diccionario de relaciones interculturales, diversidad y globalización* (Madrid, España: UCM/ Complutense).
- Bossío Rotondo, Juan Carlos 2007 “Los indicadores de la cohesión social en la Unión Europea. Resultados contradictorios perspectivas inquietantes”. Texto presentado en el *Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales*, organizado por FLACSO (Quito, Ecuador, 2 a 31 de octubre).
- Castoriadis, Cornelius 1993 *La Institución Imaginaria de la Sociedad. Vol. 1 y 2* (Buenos Aires: Tusquets).
- Cecchini, Simone 2006 *La medición de la cohesión social en la Unión Europea (indicadores “Laeken”) y su aplicación en América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2007a *Cohesión social, Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe* (Santiago de Chile: CEPAL/AECI).
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL) 2007b *Informe de la reunión de expertos sobre cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia* (México: CEPAL).

- Durán, María Ángeles y Machinea, José Luis (coords.) 2007 “Cohesión social en Iberoamérica. Algunas asignaturas pendientes” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional/Fundación Carolina), N° 1, segunda época.
- Fernández, Oscar 2004 “¿Hacia una solidaridad bidimensional?” en Churnside, Róger (ed.) *Espacio y tiempo en gestión y análisis social* (San José: SIEDIN/UCR).
- Giddens, Anthony 1995 *Modernidad e identidad del yo* (Barcelona: Península).
- Henrique Martins, Paulo 2009 “Redes Sociais: Entre o simplismo da ideologia utilitarista e a complexidade das mudanças sócio-históricas contemporâneas” en Henrique M., Paulo y Medeiros, Rogerio *América Latina e Brasil em perspectiva* (s/u: ALAS/UFPE)
- Malinowsky, Bronislaw 1995 (1922) *Los argonautas del Pacífico Occidental* (Barcelona: Península).
- Malinowsky, Bronislaw 1985 (1966) *Crimen y costumbre en la sociedad salvaje* (Barcelona: Planeta/Agostini).
- Malinowsky, Bronislaw 1985a (1948) *Magia, Ciencia y Religión* (Barcelona: Planeta/Agostini).
- Malinowsky, Bronislaw 1977 (1935) *El cultivo de la tierra y los ritos agrícolas en las islas Trobriand. Los jardines de coral y su magia* (Barcelona: Labor).
- Mauss, Marcel 1966 (1924) *Ensayos sobre el don* (Madrid: Tecnos).
- Olivé, León 2004 *Ética y Diversidad Cultural* (México: FCE).
- Paniego, José Ángel y Llopis, Carmen 1998 *Educación para la solidaridad* (Madrid: CCS).
- Piotr Kropotkin 2008 *La selección natural y el apoyo mutuo* (Barcelona, Libros de la Catarata).
- Romero Contreras, Tonatiuh y Liendo Vera, Isidoro 2003 “La influencia de Durkheim en la teoría funcionalista de Malinowsky” en *Ciencia Ergo Sum* (Toluca, UAM), Vol. 10, N° 2: 148-158, julio.
- Sandoval Forero, Eduardo Andrés 2009 *Diversidad religiosa y construcción de paz en indígenas de México* (Granada, España: Eirene).
- Sorj, Bernardo y Danilo Martuccelli 2008 *El desafío latinoamericano, cohesión social y democracia* (San Pablo: Instituto Fernando Henrique Cardoso).
- Tolstoi, León 1993 *La insumisión* (Madrid: Fundación de Estudios Libertarios).

Villoro, Luis 1998 *Estado plural, pluralidad de culturas* (México: Paidós/UNAM).

Walsh, Catherine 2009 *Interculturalidad, Estado Sociedad. Luchas (de)coloniales de nuestra época* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar/Abya-Yala).



**ANTONIO DAVID CATTANI\***

**COHESIÓN SOCIAL Y POLÍTICAS  
PÚBLICAS SIN MOLESTAR  
LOS SECTORES DOMINANTES**

**DIVINAS PALAVRAS**

Algumas palavras, expressões ou conceitos aparecem na linguagem comum e no discurso científico com tamanha naturalidade que parecem espontâneos, correspondendo à designação consagrada de processos ou a avaliações realistas e consensuais. Outras são utilizadas como palavras sagradas, como se possuíssem uma verdade intrínseca ou sentidos inacessíveis aos comuns dos mortais podendo, desta forma, estimular, inibir, condicionar ou legitimar comportamentos. Diante da turba ignara e embrutecida prestes a lapidar sua mulher, Pedro Gailo reverte a situação proferindo teatralmente as *Divinas Palavras*: “*Qui sine peccato est vestrum, primus in illam lapidem mittat.*” (Del Valle Inclán, 1920). Os termos desconhecidos, solenemente proferidos, soam como injunções incontestes.

Naturalizados ou sacralizados, palavras e conceitos transformam-se em dogmas e servem para convencer sem que sejam necessárias explicações cientificamente fundamentadas e sem que a elucidação proposta corresponda à realidade dos fatos. Os exemplos são incontáveis e se multiplicam com velocidade extraordinária em todos os campos do

\* Professor Titular de Sociologia, PPG-Sociologia, UFRGS, Porto Alegre. Consultar: <[www.antoniodavidcattani.net](http://www.antoniodavidcattani.net)>.

conhecimento e das práticas sociais. Alguns são clássicos e universais: progresso, modernidade, democracia, termos inquestionavelmente positivos, cujo sentido parece ser unívoco e aprovado por todos. Outros são mais recentes e possuem um alcance limitado a esferas específicas da vida econômica ou governamental: empregabilidade, capital humano, responsabilidade social empresarial, déficit orçamentário, boa governança etc. Mas, em ambos os casos, utilizados pelo senso comum ou pelo *mainstream* ideológico, essas palavras ou conceitos podem traduzir valores e práticas cujos desdobramentos estejam distantes da verdade e do bem comum. A linguagem não é inocente e, tampouco, os conceitos empregados para descrever e significar fenômenos complexos envolvendo interesses divergentes ou antagônicos das classes sociais. Contra a naturalização e contra o dogma, mais do que nunca se faz necessária a crítica teórica e conceitual.

### **COESÃO SOCIAL: UM CONCEITO EQUIVOCADO**

O título deste ensaio é uma pergunta cuja resposta é categórica: em contextos de desigualdades socioeconômicas profundas, sem a modificação da estrutura do poder, sem fazer com que as classes abastadas contribuam efetivamente para o bem comum, não é possível a coesão social nem a concretização de políticas públicas de promoção da equidade.

Etimologicamente, o termo do latim revela seu significado essencial: *cohaesus* significa ficar junto, estar unido, aderir a algo, união de partes de uma mesma substância. Na linguagem contemporânea, o termo em português ou espanhol guarda o mesmo sentido: “cohesion” é definida, em geral, como a “unión y relación adecuada de todas las partes que forman un todo”.

Acrescentando o adjetivo social, o sentido é bem preciso: “cohesion social” “Unión y relación harmónica de todas las clases de una sociedad”. O adjetivo harmônico cria uma expressão pleonástica, pois união pressupõe consonância. Ocorre aqui, a junção de “divinas palavras”: *Coesão*, conceito positivo remetendo não à natureza das coisas, mas a atos voluntários para assegurar a vida em comum, em outras palavras, para garantir o processo civilizatório; *Social*, termo relativo à indispensável vida em sociedade. Coesão social aponta para um horizonte desejável, para a possibilidade de vivermos juntos sem que haja a guerra de todos contra todos.

Porém, cabe analisar se a expressão está associada a reais possibilidades proporcionadas pela sociedade capitalista no quadro da democracia representativa ou se ela é apenas uma expressão insidiosa ocultando processos de dominação. O histórico deste conceito pode ser útil neste sentido.

As possibilidades da vida em sociedade atendendo aos interesses de todos ou de alguns segmentos minoritários (elites, aristocracia, grandes proprietários), foi objeto de preocupação dos filósofos clássicos aos principais pensadores sociais dos séculos XVIII e XIX, dos primeiros sociólogos aos filósofos contemporâneos. De Locke e Hobbes passando por Hume, John Stuart Mills, Charles Taylor, Rawls e Sen, filósofos, cientistas políticos, economistas, acadêmicos ou livres pensadores tentaram responder à questão de como é possível viver em sociedade em paz, em harmonia e, sobretudo, com justiça.

Com as mesmas preocupações de Locke e Hobbes, Jean-Jaques Rousseau estabeleceu um profícuo patamar de discussão em torno do “contrato social” regido pela obediência às leis civis livremente definidas pelo povo e com vistas ao interesse geral. Variações desta discussão foram retomadas por Kant, quando na sua filosofia moral analisa as possibilidades de autonomia do sujeito.

O debate sobre as possibilidades do contratualismo justo incluía questões relativas ao papel do estado, às liberdades cívicas e econômicas e, num sentido mais amplo, remetia às questões práticas das sociedades que diziam respeito à educação, às diferenças de classes, ao conflito entre obediência legal e afirmação do direito à resistência.

Em face deste quadro, a utilização do conceito de coesão social representa um retrocesso teórico e político. Ele aparece claramente definido na obra do sociólogo Emile Durkheim *A divisão do trabalho social* (1893). Na sua formulação original e na sua utilização por sociólogos como Raymond Aron ou Raymond Boudon, o conceito está associado a uma perspectiva de ação política que recusa a mudança social e se opõe à luta de classes ou seja, a propostas conservadoras e conformistas.

Preocupado em normatizar o melhor dos mundos possível, Durkheim vê na divisão do trabalho social a manifestação da solidariedade possível entre indivíduos e da consciência coletiva, isto é, o conjunto cultural de valores morais e de princípios normativos de interesse coletivo. Sua referência é um mítico *ancien régime* corporativo, no qual não haveria a presença do estado, dos conflitos de classe e do domínio da lógica da acumulação sem limites do capital.

O pensamento de Durkheim influenciou as primeiras políticas sociais da social-democracia européia. Levadas ao cabo por medidas governamentais dentro dos quadros do Estado-nação, as ações reformistas buscavam o equilíbrio e o bom funcionamento da sociedade sem romper com os direitos de propriedade e as regras do mercado capitalista. Essa perspectiva essencialmente européia utiliza outras expressões tais como “tecido social” e “laço social” proveniente de uma concepção funcionalista que entende a sociedade como uma

espécie de pano composto por fios homogêneos e entrelaçados numa ordem precisa e unitária. A metáfora têxtil é medíocre, pois a sociedade é, obviamente, muito mais complexa, sendo composta por agentes em diferentes situações e condições e mobilizados por princípios e lógicas diversas.

Forjado no final do século XIX numa época marcada pelo agravamento das questões sociais e dos conflitos trabalhistas, o conceito de coesão social reaparece cem anos depois também num momento crise. A preocupação com o aumento do desemprego e com as situações de degradação social provocadas pelas políticas neoliberais fez com que ele tenha sido re-introduzido nas políticas sociais europeias para orientar os chamados “Fundos Estruturais” criados no final dos anos oitenta.

Em documentos oficiais da União Européia dos anos noventa e dois mil, a coesão social aparece definida como a capacidade de assegurar o bem estar de todos, minimizando disparidades e impedindo polarizações. Uma sociedade coesa é entendida como uma “comunidade de ajuda mútua” constituída por indivíduos livres e iguais buscando atingir objetivos comuns.

Esta concepção não contempla nenhuma referência a medidas distributivas mais conseqüentes e está pensada nos quadros do mercado concorrencial, no qual o Poder Público deixa de ser o principal responsável pelo *Welfare State* e assume um papel subserviente às estruturas econômicas, dominadas pelas grandes corporações no quadro da divisão internacional do trabalho. E, sobretudo, ela consolida os direitos da grande propriedade que asseguram a manutenção dos privilégios de segmentos minoritários das classes abastadas.

É interessante observar que, além da utilização pragmática do conceito no contexto cultural e político europeu, inúmeras fundações de ajuda ao países economicamente subdesenvolvidos, utilizam a coesão social como ideal norteador para políticas sociais específicas na área da saúde e da assistência social, mas, jamais, associadas às questões cruciais relativas à distribuição de terras, ao controle da propriedade ou à justiça tributária. O verniz intelectual e progressista associado a este conceito se presta plenamente à realização de colóquios e seminários que fazem a ponte entre a academia e os movimentos sociais.

Resumidamente, este conceito não é neutro: a) tem história intelectual e política precisa, b) corresponde a um projeto de sociedade – ou seja, tem um claro alcance normativo estando associado a medidas governamentais de orientação social-democrata podendo se traduzir em iniciativas de caráter paliativo ou filantrópico em países do Terceiro Mundo.



Assim, cabe questionar se este conceito pode ser empregado para orientar a discussão sobre a realidade latino-americana, sobre políticas públicas de redução das desigualdades e de promoção da cidadania plena. Como é possível promover a coesão social entre as diferentes classes em sociedades extremamente desiguais, em países que convivem com brechas sociais imensas? Como é possível promover relações harmoniosas em contextos marcados por sólidas e desproporcionadas estruturas de poder, as classes abastadas não aceitando reduzir minimamente seus privilégios?

O mesmo tipo de perguntas pode ser feito com relação às políticas públicas. Como elabora-las e aplica-las de maneira eficaz e socialmente justas? Como reduzir a desigualdade e eliminar a vulnerabilidade extrema? Como consolidar a democracia e promover a construção de sociedades equitativas? Como garantir o financiamento necessário buscando recursos, junto aqueles que os possuem em abundância?

São apresentadas a seguir algumas contribuições teóricas e metodológicas que tentam responder estas questões sob uma perspectiva que não é inteiramente nova, mas que, de modo geral, é pouco explorada política e academicamente. Existe um consenso internacional sobre a necessidade de reduzir as desigualdades por meio de ações específicas de combate à pobreza. Entretanto, cabe questionar se os pressupostos e o foco dessas ações não estão equivocados.

### **COESÃO ENTRE QUEM?**

Para que a construção de uma sociedade mais justa e equilibrada não seja apenas uma quimera é necessário se perguntar: coesão de quem e com quem? Os pobres podem ser solidários entre si, o mesmo acontecendo pragmaticamente entre os ricos, mas, é possível coesão entre segmentos muito díspares? Os empecilhos parecem sempre residir no lado da população pobre o que leva a analisar seus limites e potencialidades.

Existe no mundo inteiro um número expressivo de centros ou institutos de pesquisa dedicados ao estudo da pobreza. Organizações internacionais, públicas e privadas, universidades e centros independentes além de organizações não governamentais, produzem um volume extraordinário de dados e análises sobre as condições materiais e humanas da população classificada como miserável, pobre, vulnerável etc. Praticamente não existe nenhum aspecto que não tenha sido quantificado, analisado e avaliado. As dimensões sociais, políticas, psicológicas, educacionais foram objetos de estudos históricos, de perspicazes observações antropológicas, sociológicas ou econômicas. Histórias de vida, trajetórias, comportamentos, expectativas e projetos são apreciados segundo métodos quantitativos e qualitativos, com perspectivas localizadas ou longitudinais

A pobreza é um flagelo que afetou a humanidade desde sempre, mas, com o advento do capitalismo seu significado foi totalmente redefinido. As populações pobres antes toleradas ou reprimidas foram associadas à intolerável ociosidade, dando margem por um lado, a políticas radicais que lembravam a impiedosa sátira de Jonathan Swift (1973) e, por outro, a esforços para transformar os segmentos desfavorecidos se não em reservas de força de trabalho, pelo menos em consumidores potenciais. Como desde seus primórdios o capitalismo foi incapaz de gerar oportunidades de trabalho e renda para o conjunto da população, a existência de grandes contingentes desempregados passou a ser motivo de grande preocupação. Alguns como Malthus (1798) previam situações catastróficas, outros, como Engels (1892) buscavam analisar o processo de produção de pobreza pelo capitalismo.

O não desaparecimento da miséria motivou a realização de acurados estudos, sempre associados a intervenções públicas que oscilavam, como nos séculos anteriores, entre a  *piedade e a força*  (Geremek, 1986). Ora a ajuda benevolente, ora a repressão, ambas dependendo da correlação de forças entre as classes.

Com o aumento constante da miséria no final do século XIX as teorias racistas e da seletividade natural encontraram adeptos em vários países. O darwinismo social, associado ao liberalismo econômico clássico, destacava que as melhores posições obtidas na economia, na cultura e na vida social, tinham sido conquistadas na competição entre indivíduos ou grupos (raciais, étnicos, de classe etc.). Esta visão elitista baseada em falsos pressupostos meritocráticos, considera os vitoriosos como superiores e os demais, incapazes e inúteis. Nessa ótica, a pobreza deixa de ser um problema, uma vez que as condições materiais e lugares específicos na hierarquia social seriam “naturalmente” definidos, não carecendo de nenhuma intervenção governamental. Os pobres passam a ser considerados apenas um “caso de polícia”.

O crescimento da social democracia nos países norte-ocidentais altera este quadro e a ação pública volta a ser considerada indispensável. Proliferam os programas educacionais, as políticas de bem estar e os planos de assistência social. Os estudos acadêmicos se multiplicam em diferentes perspectivas. De teorias racistas como a de Charles Murray e R. Herrnstein (1994), passando por teses preconceituosas como a de Oscar Lewis (1961), até estudos altamente qualificados com os de Peter Townsend (1993), Bourdieu (1993) e tantos outros.

O surgimento da “nova pobreza”, inclusive nos países economicamente desenvolvidos, provocou a intensificação da pesquisa e a produção de uma impressionante quantidade de estudos empíricos e

teóricos impedindo que sejam indicadas as referências bibliográficas, pois elas ocupariam algumas centenas de páginas.<sup>1</sup>

Na sua quase totalidade, estas análises científicas estão corretas e apontas para medidas práticas que poderiam beneficiar rapidamente a população pobre. Os estudos são, de modo geral, bem intencionados e sensatos. As políticas públicas planejadas buscam reduzir desperdícios e aumentar a eficiência e a eficácia das ações, na maior parte das vezes, com boa vontade e sinceridade. Porém, desconsideram um elemento óbvio: riqueza e pobreza fazem parte do mesmo processo econômico e social; embora não seja direta e imediata, a dimensão relacional é o elemento mais importante a ser considerado na estruturação de situações heterogêneas.

Isso nos leva a considerar um componente indispensável para viabilizar uma hipotética coesão social: as classes abastadas. A população pobre é normalmente analisada em todos os detalhes, porém, de maneira geral, considerada como autoreferente, autosuficiente e auto-explicativa. O conhecimento aprofundado desta população permitirá definir políticas públicas importantes para os indivíduos beneficiados, mas que, dificilmente, alterarão a correlação de forças e tampouco diminuirão as distâncias sociais entre o pólo riqueza e o pólo pobreza. Abstraindo as características do 'pólo riqueza' e ignorando os mecanismos pelos quais ele se apropria da riqueza social, o estudo e a intervenção sobre a pobreza correspondem a exercícios inócuos.

### **A RIQUEZA DESCONHECIDA**

As teses sintetizadas a seguir são retomadas da obra *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina* (Cattani e Cimadamore, 2008) e do dossiê Riqueza & Desigualdade, (Revista Sociologias nº 18). Elas têm como referência teórica explícita os trabalhos de Pinçon e Pinçon-Charlot (2004, 2007) e no que concerne às relações de poder e, particularmente, a questão da escala do poder, a obra de Wright Mills (1956).

Habitualmente, as classes abastadas, os detentores das grandes fortunas permanecem ignorados. É como se não existissem e, pior, como se não tivessem nada a ver com a estrutura de distribuição de renda, como se a origem da sua riqueza fosse espontânea ou autogerada, portanto, legítima e não precisando ser incorporada na análise das situações de pobreza. O fato delas não serem consideradas não significa que elas não sejam importantes. É exatamente o contrário. A ignorância sobre as classes abastadas faz parte da estratégia de domi-

---

1 Uma seletiva bibliografia pode ser encontrada na obra de Sonia Álvarez Leguizamón (2008).

nação. Como afirmava Basil Bernstein (1988), “a ignorância da forma pela qual o poder age é a parte essencial da sua eficácia”.

Vários estudos apontam para a crescente distância entre ricos e pobres, devido à acelerada concentração da riqueza pelos segmentos mais abastados. A América Latina, o continente mais desigual do planeta, bate recordes neste sentido. Nos últimos 20 anos, o controle por parte de minorias sobre a riqueza social aumentou em praticamente todos os países e as pequenas reduções observadas depois de 2005 (CEPAL, 2009) não são estruturais. A redução do número de pobres e miseráveis graças a políticas públicas não alterou substancialmente a correlação de forças entre as classes.

Diferentemente de grande parte da África, o continente latino-americano sempre foi muito rico. Desde a época colonial, vários ciclos econômicos importantes asseguraram uma fantástica produção de riqueza, o problema se situando na altamente concentrada e personalizada apropriação do excedente. Segmentos minoritários sempre conseguiram desenvolver estratégias de acumulação primitiva para transferir a riqueza socialmente produzida para as mãos de poucos. Depois de certo tempo, as fortunas constituídas de forma ilegal eram normalizadas e legitimadas (Rosa, 2006).

Ao longo dos últimos 200 anos, esse fenômeno se intensificou em todo o continente com destaque para os momentos nos quais a correlação de forças era desfavorável aos setores populares como o que ocorreu nas duas últimas décadas do século XX. Exploração intensificada do trabalho assalariado, desnacionalizações, desregulamentação e especulação financeira, transferências de ativos etc. permitiram a extração e apropriação de volumes extraordinários de mais valia (Arceu y Basualdo, 2006).

Crise e recessão, desenvolvimento econômico e vantagens comparativas momentâneas, crise financeira e reorganização do capitalismo internacional: todos esses processos podem afetar negativamente as classes menos favorecidas e os segmentos médios, mas, de modo geral, beneficiam ou protegem os detentores das altas fortunas. O exemplo de um grande empresário sul americano pode servir de ilustração. Antes da crise financeira de 2008, o argentino Pérez Companc possuía um patrimônio avaliado em dois bilhões de dólares. Na eventualidade da crise ter provocado perdas de, por hipótese, 20%, Don Gregório teria o montante do seu capital produtivo e de suas propriedades reduzido a um bilhão e seiscentos milhões de dólares. Ou seja, apesar das perdas, a riqueza substantiva continua sendo fantásticamente alta. O mesmo acontece com a maioria dos bilionários, revelando uma dimensão essencial nas relações entre riqueza e pobreza: a desproporção entre a solidez financeira garantida pela posse de patrimônio, rendas e privilé-

gios de alguns poucos e a vulnerabilidade daqueles que dependem de salários, pensões ou que, simplesmente, não possuem patrimônio.

Mesmo que ocorram programas sociais e investimentos para aliviar a situação dos mais pobres –aqui o verbo correto é aliviar e não resolver–, mesmo que sejam feitos donativos universais, bolsas família, auxílios estatais individuais ou coletivos, a soma de tudo isso representa algumas migalhas na proporção de vantagens públicas e privadas recebidas pelas classes abastadas.

Algumas brevíssimas referências permitem destacar situações que concernem as classes abastadas em termos de vantagens que vão além da apropriação convencional na mais valia na esfera da produção.

Durante as décadas de sessenta e setenta, segmentos da alta burguesia tiveram seu patrimônio aumentado graças a vantagens excepcionais asseguradas pelo favorecimento dos regimes militares. Ocorreu o mesmo durante a onda neoliberal dos anos oitenta e noventa, mas, desta vez, os acréscimos patrimoniais foram obtidos por meio das privatizações de empresas e dos serviços público em condições e valores lesivos ao patrimônio público (Biondi, 2000; Ferreira, 2001). Casos como o de Carlos Slim no México, de Roger Agnelli no Brasil, de Sebastián Piñera no Chile ou de Londoño Saldarriaga de Colômbia, se multiplicaram por todo o subcontinente. É importante destacar que por traz destes processos não existem instituições abstratas, mas indivíduos em carne e osso que, além do campo econômico atuam na esfera da política e da cultura.

Durante décadas os países latino-americanos pagaram bilhões de dólares em juros das dívidas externa e interna. Se o que ocorria no Brasil (Gonçalves, 2003) for válido para outros países, é possível afirmar que mais de 70% deste montante foi pago para cidadãos locais que representavam menos de 1% da população mais rica. Ano após ano foram pagos dezenas e dezenas de bilhões de dólares para rentistas o que corresponde a um valor imensamente superior a todos os programas sociais que beneficiam de 30 a 50% da população, ou seja, milhões de pessoas pobres e miseráveis.

Tomando novamente o Brasil como exemplo, constata-se que as estruturas tributárias e previdenciárias penalizam pequenos e médios empresários, baixos e médios salários enquanto propiciam privilégios que beneficiam grandes corporações e altas fortunas (Unafisco, 2009). O mesmo acontece com o regime de pensões e aposentadorias: o que deveria ser um instrumento de redistribuição de renda para os mais desfavorecidos se constitui em repasses privilegiados para indivíduos já abonados (Nicholson, 2007).

As breves indicações anteriores mostram que nas situações políticas mais diversas os segmentos economicamente poderosos conse-

guem agenciar expedientes extra esfera produtiva para reforçar suas posições de poder e, conseqüentemente, ampliar seu domínio sobre a sociedade. Em face de tais posições –tão seguras e tranqüilas–, as propostas de coesão social são risíveis. A prova é dada pelo nível de consumo corrente das famílias milionárias na América Latina contrastando acintosamente com a situação de pobreza de milhões sujeitos e à vulnerabilidade extrema; enquanto alguns poucos não sabem mais como gastar tanto dinheiro, esterilizando milhões de dólares em jóias, automóveis e objetos de arte, mansões etc. mais metade da população, em média, sobrevive abaixo da linha da miséria (Revista Sociologias, 2007).

Outro aspecto relevante a ser considerado no que concerne o interesse das classes abastadas pela coesão social é sua crescente internacionalização. Tanto no que diz respeito a hábitos e cultura quanto a negócios, os milionários latino-americanos seguem as normas do *jet set* mundial pouco afeito a vínculos nacionais ou a compromissos patrióticos. O pragmatismo quanto às melhores oportunidades de negócios e de vida leva esses setores a desprezar os sentimentos de pertencimento a um país e a pouco se preocupar com as condições locais. Em face do internacionalismo “sem pátria e sem padrão” dos ricos, Stephen Haseler (2000: 23) lembra o aforismo de George Orwell, “os pobres são os únicos patriotas”.

Estas breves referências indicam uma dificuldade incontornável para se pensar a coesão social. Não só a brecha social é muito grande, como os detentores das grandes fortunas se recusam determinadamente a abrir mão dos ganhos e, sobretudo, da propriedade, seja ela qual for, produtiva, especulativa ou rentista. Mesmo reconhecendo a pobreza como algo inaceitável, eles não se consideram responsáveis e atribuem ao Estado o dever de solucionar a questão (Reis, 2000). Ao mesmo tempo, lutam arduamente contra qualquer aumento de impostos mesmo quando destinados aos programas sociais. Pinçon et Pinçon-Charlot (2004) sustentam que os ricos são a única classe em si e para si enquanto as demais estão fragmentadas e politicamente dispersas.

O mesmo ocorre com relação à redução de privilégios e à taxaço de altas fortunas. Mesmo tímidas tentativas de alguns governos progressistas neste sentido são combatidas com ferocidade e com alegações estapafúrdias sobre fuga de capitais, sobre “atentados socialistas” contra a livre iniciativa e o direito de propriedade (Burkhardt, 2010).

### **SAPERE AUDE**

O conhecimento sobre os pobres é relativamente fácil de ser obtido e as modalidades para obtê-lo e discuti-lo possuem legitimidade social e acadêmica incontestável. Pré-requisito na definição de políticas públi-

cas, o estudo da pobreza é percebido como indispensável para encontrar as melhores soluções na utilização dos recursos e para garantir a participação democrática dos beneficiados. O inverso não ocorre. O estudo dos milionários não é bem visto na academia, raramente obtém financiamento para pesquisas mais aprofundadas e em difícilmente será feito com a aquiescência dos envolvidos.

O acesso à realidade dos setores mais abastados é dificultado por razões objetivas e subjetivas. Em termos práticos, a riqueza é protegida pelo sigilo bancário, pelos estratagemas contábeis que ocultam os valores reais do patrimônio e das rendas. Em muitos casos, o acesso aos dados fidedignos das empresas ou dos indivíduos é impossível. Mas, a dificuldade maior provém de outra ordem de fatores: a riqueza está sempre envolta numa aura de respeitabilidade e de legitimidade raramente contestada pelas ciências sociais. Ela é considerada uma solução, e não um problema.

Pinçon e Pinçon-Charlot (2007) falam da “timidez” do cientista social lembrando aspectos inibidores em pesquisas desta natureza: a equivocada deontologia dos cientistas sociais que perscrutam com acuidade a vida dos pobres, mas consideram inadequado fazer o mesmo com os ricos; e o efeito inibidor que a riqueza exerce sobre o pesquisador que se sente em posição de força quanto investiga os pobres. Considerando-se todas essas circunstâncias, pode-se falar tanto da falta de audácia do cientista social como de uma ciência social ingênua e acanhada.

Embora complexa e sempre dificultada por razões objetivas e ideológicas, a análise aprofundada dos indivíduos situados no topo da estratificação socioeconômica apresenta as seguintes possibilidades: a) pensar a estrutura social como um todo integrado e articulado, o pólo pobreza como não dissociado do pólo riqueza. Considerando-se as dimensões relacionais entre ambos é possível desvelar os reais processos de apropriação e de transferência de renda; b) questionar as posições econômicas e sociais privilegiadas ponderando em que medida elas resultam de processos meritocráticos ou são frutos de estratégias de dominação econômica, ideológica e social; c) desenvolver a crítica sobre a pretensa racionalidade dos processos econômicos contemporâneos marcados por diferenças de escala que definem privilégios, força e poder para uma minoria.

Esta última questão remete a um ponto pouco explorado. O capital não é uma abstração, ele não está diluído no espaço indiferenciado das empresas. Os super-ricos são a encarnação identificável de parte dos agentes que comandam o processo de exploração do trabalho e os processos políticos que permitem a extração do valor. Serão exatamente estes agentes que bloquearão por todos os meios possíveis

as tentativas de reformas que impliquem redistribuição de renda e redução de privilégios.

A apreensão destas dimensões pode contribuir para o conhecimento dos processos sociais que permitem contra-atacar a apropriação privada desmedida da riqueza socialmente produzida, reduzindo assim, as desigualdades socioeconômicas mais graves e tornando possível, não uma idílica coesão social, mas uma sociedade mais justa.

Em resumo: as grandes fortunas correspondem a situações de poder que asseguram a exploração continuada na esfera da produção e, também, a apropriação de recursos através da esfera pública (privilégios fiscais, regalias tributárias, financiamentos subsidiados etc.) sem falar nos mecanismos escusos das fraudes corporativas (Cattani, 2009).

Os esforços de retirar das situações de marginalidade, de vulnerabilidade ou de pobreza serão paliativos localizados se não forem alterados os processos que produzem e reproduzem essas mesmas situações. As imensas brechas que existem entre as classes fazem com que as propostas de coesão social não passem de belas palavras, de promessas bem intencionadas de uma sociedade harmônica e justa, porém, *Verum velle, parum est.*

## BIBLIOGRAFIA

- Álvarez Leguizamón, Sonia 2008 *Pobreza y desarrollo en América Latina* (Salta: Universidad Nacional de Salta).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005 *Trabajo y producción de pobreza en América Latina y el Caribe* (Buenos Aires: CLACSO).
- Arceu, Enrique y Basualdo, Eduardo 2006 *Neoliberalismo y sectores dominantes* (Buenos Aires: CLACSO).
- Berstein, Basil 1988 *Poder, Educación y Consciencia* (Santiago de Chile: CIDE).
- Biondi, Aloysio 2000 *O Brasil privatizado* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo).
- Boltvinik, Julio y Damián, Araceli (2004) *La pobreza en México y el mundo* (México: Siglo XXI).
- Bourdieu, Pierre 1993 *La misère du monde* (Paris: Le Seuil).
- Burkhardt, Fabiano 2010 "Tributação e reprodução da riqueza no Brasil: o caso do Imposto sobre Grandes Fortunas". Porto Alegre, inédito.
- Cattani, Antonio David 2009 "Fraudes corporativos y apropiación de la riqueza" en *Convergencia* (Toluca), Vol. 16, N° 51.
- Cattani, Antonio David e Cimadamore, Alberto 2008 *Producción de pobreza y desigualdad en América Latina* (Buenos Aires/Bogotá: CLACSO/Siglo del Hombre).



- CEPAL 2009 *Panorama Social de América Latina* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Del Valle Inclán, Ramón 1920 *Divinas Palabras* (Madrid: Yagües).
- Engels, Friedrich 1892 (1844) *The condition of the Working Class in England* (London: Swan Sonnenschein).
- Ferreira, Alceu (comp.) 2001 *A trama da privatização* (Florianópolis: Insular).
- Geremek, Bronislaw 1986 *La pietà e la forza* (Bari: Laterza).
- Gonçalves, Reinaldo 2003 *A herança e ruptura*. (Rio de Janeiro, Garamond).
- Haseler, Stephen 2000 *The Super Rich. The unjust new world of Global Capitalism* (Londres: MacMillan).
- Lewis, Oscar 1961 *La cultura de la pobreza: cinco familias*. (México: FCE).
- Malthus, Thomas 1798 *An Essay on the Principle of Population* (Londres: Johnson).
- Milano, Serge 1992 *La pauvreté dans les pays riches* (Paris: Nathan).
- Murray, Charles y HERRNSTEIN, Richard (1994) *The Bell Curve* (Nova York: Free Press).
- Nicholson, Brian 2007 *A previdência injusta* (São Paulo: Geração).
- Pinçon, Michel y Pinçon-Charlot, Monique 2007 “Sociologia da alta burguesia” en *Sociologias* (Porto Alegre), Vol. 9, N° 18.
- Pinçon, Michel e Pinçon-Charlot, Monique 2003 *Sociologie de la bourgeoisie* (Paris: La Découverte).
- Reis, Elisa 2000 “Percepções da elite sobre pobreza e desigualdade” *RBSC* (São Paulo), Vol. 15, N° 42.
- Revista *Sociologias* 2007 (Porto Alegre: UFRGS/PPGS), N° 18, Agosto-Dezembro.
- Rosa, José Maria 2006 *Porteños ricos & Trinitarios pobres* (Buenos Aires: Maizal).
- Swift, Jonathan (1729) “A Modest Proposal: For Preventing the Children of Poor People in Ireland from Being a Burden to Their Parents or Country, and for Making Them Beneficial to the Publick” em *The Writings of Jonathan Swift* (New York: Norton).
- Townsend, Peter 1993 *The international analysis of poverty* (Londres: Harvester Wheatsheaf).
- UNAFISCO 2009 *Desigualdade de renda e progressividade do imposto de renda* (Rio de Janeiro: Sindicato nacional dos auditores fiscais), Nota técnica N° 13.
- World Bank 2004 *Inequality in Latin America*. (Washington: World Bank)
- Wright Mills, Charles 1956 *The Power Elite* (Oxford: Oxford Press).



**CARLOS BARBA SOLANO\***

**REVISIÓN TEÓRICA DEL CONCEPTO  
DE *COHESIÓN SOCIAL*: HACIA UNA PERSPECTIVA  
NORMATIVA PARA AMÉRICA LATINA**

**INTRODUCCIÓN**

Desde hace más de dos décadas la cuestión social en América Latina se ha desplazado de la protección social a los asalariados<sup>1</sup> hacia la reducción de la pobreza. La idea dominante, en un contexto marcado por el auge de un modelo de libre mercado, ha sido que la mejor manera de producir el bienestar social es lograr que las economías nacionales sean competitivas y consigan altas tasas de crecimiento, porque esto genera abundantes oportunidades laborales y de ingreso, que pueden ser aprovechadas por cualquiera que cuente con una suficiente dotación de capital humano. Por ello, se prescribe que la acción estatal en el campo de la distribución del bienestar debe limitarse a apoyar a los más pobres para que sean capaces de aprovechar esas oportunidades, ya que sólo éstos no son aptos para generar su propio bienestar<sup>2</sup>.

\* Profesor investigador Titular "C" de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II y miembro del grupo "Pobreza y Políticas Sociales" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

1 Eje de las instituciones y políticas sociales durante el auge de la tentativa de industrialización fundada en el mercado interno.

2 Visión típicamente residual.

Durante estos veinte años, la mayoría de los gobiernos de América Latina han impulsado la desregulación y flexibilización de los mercados laborales; favorecido la reducción de costos salariales y la precarización de los contratos colectivos de trabajo; apoyado la mercantilización de la cobertura de riesgos sociales, creando cuasi mercados de seguros privados; traspasando la administración de fondos pensiones a instituciones privadas, descentralizado los sistemas educativo y de salud pública; y realizado esfuerzos significativos, en el campo de la asistencia social, para desarrollar programas sociales focalizados (CEPAL, 2009).

Desgraciadamente los datos en términos de crecimiento económico, amplitud y calidad de los empleos producidos, así como sobre reducción de la desigualdad y la pobreza, no muestran una mejoría significativa y sostenida. Tal vez por ello, en el nuevo escenario social (construido por esas reformas) la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social aparecen ahora como los temas centrales de la agenda social.

Sin embargo, numerosos autores subrayan la urgencia poner por encima de esas prioridades el tema de la desigualdad social, que incomprensiblemente ha sido dejado a un lado en el continente más desigual del planeta. Esta perspectiva propone desarrollar un nuevo régimen de ciudadanía y derechos sociales, tema que no es nuevo en la región<sup>3</sup>, pero que ahora es ubicado en un horizonte que aspira a la construcción de instituciones y derechos universales.

Recientemente han surgido voces que señalan también la imperiosa necesidad de enfrentar el gran déficit de cohesión social (CS) que se ha acumulado a lo largo de los sucesivos modelos de desarrollo que han privado en América Latina. Este enfoque se justifica argumentando que cada uno de ellos ha dejado a amplios sectores de la sociedad al margen de los beneficios y las oportunidades generadas por cada modelo económico y al margen de los sistemas de protección social.

Si durante la etapa de desarrollo hacia afuera en la primera parte del Siglo XX sólo las oligarquías exportadoras fueron protegidas; durante la fases de industrialización vía sustitución de importaciones los excluidos fueron los campesinos, trabajadores agrícolas, comunidades indígenas, descendientes de africanos, y trabajadores urbanos del sector informal. En cambio, en la fase actual se ha señalado que es

---

3 Durante la vigencia del modelo de industrialización vía sustitución de importaciones varios países fueron capaces de crear instituciones con una vocación universalista, sobre todo en el terreno de la educación y la salud, además desarrollaron formas acotadas de ciudadanía social que incluyeron a las clases medias y algunos segmentos de la clase obrera (Barba, 2007).

ilegítimo e imposible proteger a todos los ciudadanos y que hay que focalizar la acción pública en los más pobres.

Este trabajo considera que hace falta vincular la desigualdad social y la CS para pensar sobre los problemas de integración social en América Latina, pero el punto de partida es un reconocimiento del carácter polémico del concepto de cohesión social. La controversia está motivada por tres cosas:

- la imposibilidad de lograr un consenso muy amplio sobre su significado
- la tendencia que prevalece a asociar este concepto con una idea de armonía social que resulta inaceptable en el contexto latinoamericano caracterizado justamente por enormes desigualdades, una pobreza masiva y procesos históricos (y otros nuevos) de exclusión sociocultural
- y el carácter limitado de la versión hegemónica de cohesión social, que suele reducirla a la posibilidad de lograr que los más pobres se inserten en el mundo del mercado<sup>4</sup>.

En este escenario, hay tres desafíos teóricos que enfrentar: el primero es lograr definir qué es la CS y diferenciar este concepto del de integración social, con el que mantiene una relación profunda. El segundo es demostrar que el concepto de CS tiene una utilidad teórica y heurística muy distinta a la tentativa de utilizarlo como un mecanismo para ocultar ideológicamente las contradicciones y los conflictos sociales. El tercero es ubicar esta noción en una órbita diferente a la del paradigma residual del bienestar social.

Este trabajo se propone contribuir a esta tarea, es decir, a utilizar críticamente este concepto en un contexto donde el malestar social tiende a ser extremo. Detrás de esta tentativa hay una razón fundamental: polemizar con quienes consideran que lo más adecuado es ubicar la CS en el campo paradigmático que ha impulsado y justificado las reformas a favor de la construcción de sociedades de mercado realizadas en América Latina a lo largo de los últimos 20 años.

Para llevar a cabo esta tentativa este capítulo se divide en 5 partes. La primera intenta dirimir la relación existente entre cohesión e integración social y definir ambos conceptos. La segunda propone un

---

4 Este es un viejo tema en la región ¿Están realmente marginados los más pobres? O ¿Están insertos en una realidad subordinada que les condena a la pobreza y la precariedad? Este debate se dio en América Latina hace varias décadas, por lo que nuestra intención no es reeditararlo, sino mirar críticamente el concepto de cohesión social que ahora ha sido fuertemente promovido desde la Unión Europea para pensar a nuestro continente.

campo de análisis alternativo: los problemas de integración social, subrayando la tensión existente entre orden y legitimidad social. La tercera aborda el campo de batalla de la CS en los países postindustriales. La cuarta se aboca a presentar el debate teórico actual sobre la CS y a situar dentro de él cuáles son las perspectivas hegemónicas en el contexto global. La quinta propone una visión normativa para analizar los problemas de integración social en América Latina, a partir de un enfoque que tiene como ejes la desigualdad y la construcción de ciudadanía social para todos.

## **ENTRE LA COHESIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

### **LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

El concepto de integración social tiene una larga historia, su raíz más antigua se hunde en la sociología clásica y se refiere tanto a la relación individuo-sociedad (construcción de la sociabilidad), como a las condiciones y restricciones para la acción colectiva (construcción de campos que estructuran la acción social).

El campo de la integración social empezó a desarrollarse a partir de las reflexiones teóricas de Emile Durkheim<sup>5</sup> acerca de lo problemático que resultaba integrar a las sociedades modernas, caracterizadas por una gran densidad social y moral que acompañaba a los procesos de individuación y se traducía en una notable pluralidad de intereses y valores (Durkheim, 2007).

Esta sensibilidad teórica acerca del conflicto potencial en la interacción y las relaciones sociales en el mundo moderno abrió el camino para la aparición de la noción de “solidaridad orgánica”<sup>6</sup>, la cual se refería a formas de integración social que se consideran adecua-

---

5 Aunque un antecedente que también es importante son los conceptos de “comunidad” y “asociación” desarrollados por Fernando Toennies que prefiguran las nociones de solidaridad mecánica y orgánica que fueron creados por Durkheim. Para Toennies la “comunidad” representa un tipo de estructura social en la que los seres humanos viven ejerciendo actos de voluntad “natural”, predeterminados por el medio que le rodea y como reflejo de intereses y valores generales y comunes, idea muy cercana a la de solidaridad mecánica. En cambio, la “asociación” es una estructura social en la que éstos persiguen sus propios fines mediante los medios que consideran más adecuados, la asociación supone una relajación de los lazos íntimos, de valores e intereses generales y comunes, idea que se acerca a la de solidaridad orgánica (Medina Echavarría, 2008: 150).

6 Noción concebida en oposición a la idea de “solidaridad mecánica” forma de asociación propia de sociedades donde la articulación de la sociedad se produce por similitudes, como producto de la coincidencia múltiple, individuo a individuo, en las mismas aspiraciones y móviles, debido a la casi inexistente especialización y la ausencia de reparto de ámbitos y competencias (Durkheim, 2007).

das para sociedades donde las diferencias entre los individuos son el punto de partida. Para Durkheim, este tipo de integración se fundaba en la construcción de sistemas normativos complejos, especializado, capaces de asegurar un equilibrio dinámico y circuitos de intercambio y reciprocidad, en un contexto de alta división social del trabajo (Durkheim, 2007).

Esta visión fue complementada en el siglo XX por Talcott Parsons (1984), quien desarrolló el concepto de “integración normativa” y definió el problema de la integración social como algo que puede alcanzarse cuando los elementos en un sistema cultural (los valores comunes de una sociedad) son institucionalizados como elementos estructurales del sistema social<sup>7</sup>.

### **LA COHESIÓN SOCIAL O LOS PRINCIPIOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

El concepto de CS está vinculado íntimamente con el de integración social, pero no es un sinónimo de ésta. Para la integración el tema central son los mecanismos para mantener los vínculos sociales o reparar aquellos que han sido cortados o son precarios, en consecuencia su propósito es destacar las normas o las instituciones que pueden permitir la vinculación de los individuos con la sociedad, o los mecanismos sistémicos que permiten desarrollar acciones colectivas y que articulan al conjunto de la sociedad (Schnapper, 2007).

En cambio, el concepto de CS se refiere a la *naturaleza* (en nuestros días hablaríamos de características) de los vínculos sociales que permiten a los individuos experimentar un sentido de pertenencia social (en diversas escalas), confiar en los demás (confianza horizontal), reconocer la legitimidad de la sociedad y confiar en sus instituciones. La CS habla entonces de los distintos principios que permite la integración social, en términos metafóricos podría decirse que la cohesión adjetiva a la integración social (Alpert, 1986: 217).

La noción de CS apunta a construir una tipología, que en Durkheim sólo tenía dos posibilidades: solidaridad mecánica (o cohesión basada en la semejanza) y solidaridad orgánica (o cohesión basada en la interdependencia funcional). El tema central en ambos casos era determinar cuál era el principio o la lógica de integración social, es decir, el factor que articula a los mecanismos para lograrla.

En la obra de Durkheim, la CS se refería al tipo los vínculos que unían a los hombres y permitían la formación de agregados sociales. En

---

7 En tres niveles: categorías de personas, colectividades y roles. La comunidad sería el espacio privilegiado para la articulación entre un sistema de valores y normas (derivadas del sistema cultural) y el sistema normativo, relacionado con los sistemas de personalidad.

el caso de la pregunta por la especificidad de estos vínculos en sociedades premodernas, la respuesta era: la conciencia colectiva, la percepción de los individuos de que son semejantes a los demás, de que poseen un fondo de creencias y prácticas comunes a todos; en el caso de las sociedades modernas la respuesta era: la interdependencia funcional entre individuos diferentes, pero complementarios (Alpert, 1986: 217-221).

En la solidaridad mecánica la vinculación entre los individuos y la sociedad es trazada como directa, todos adquieren los mismos hábitos, las mismas actitudes, creencias y valores. En el de la orgánica, el vínculo es descrito como indirecto, pues los individuos sólo están ligados a la sociedad a través de instituciones específicas, diferenciadas, especializadas y rigurosamente coordinadas entre sí, aquí la integración es garantizada por el sistema social (*Ibidem.*).

### **UN CAMPO DE ESTUDIO ALTERNATIVO: LOS PROBLEMAS DE INTEGRACIÓN**

Más allá de esta demarcación conceptual, la visión clásica construida por Durkheim y Parsons generó a lo largo del Siglo XX muchas críticas, porque es muy problemática. Fundamentalmente, no logra explicar cómo es posible desarrollar la solidaridad social a partir, no de las semejanzas, sino de las diferencias no sólo entre los individuos, sino en los mundos de vida y los roles sociales, pluralización que para algunos autores produce la disolución de un universo simbólico integrado e instaura una realidad donde priva la diferenciación simbólica<sup>8</sup> (Berger, *et.al.*, 1973).

La división del trabajo no sólo supone una separación de las funciones sociales, sino una progresiva individuación, un debilitamiento de los vínculos comunitarios y familiares y una pluralización de los mundos de significación y experiencia (Berger, *et.al.*, 1973). Por ello, resulta difícil explicar cómo logra la sociedad imponerse a individuos cada vez más libres y autónomos.

Como hemos visto, la solución que proponían Durkheim y Parsons era atribuir a la dimensión estructural y sistémica (la división del trabajo) la capacidad para producir una integración social fundada en una adhesión consciente a los valores y a las normas colectivas (Esteinou, 1999). No obstante, lo más sensato es asumir que de la diferenciación estructural no surge una nueva solidaridad, sino problemas de integración social (Habermas, 1987).

---

8 Para Peter Berger y sus colegas la situación típica de los individuos en una sociedad moderna es vivir la vida en distintos sectores que les ponen en relación con mundos de significación y experiencia muy distintos y discrepantes, lo que no sólo influye en las prácticas sociales, sino en sus conciencias (Berger, *et al.*, 1973)



Esto es implícitamente reconocido por el propio Durkheim cuando señala al final de *La división del Trabajo Social*<sup>9</sup> (2007) que: “[...] la moral atraviesa por una crisis formidable [...] cambios profundos se han producido, y en muy poco tiempo, en la estructura de nuestras sociedades [...] la moral que corresponde a este tipo social [sociedades tradicionales] ha retrocedido, pero sin que [...] otro se desarrollara lo bastante rápido para ocupar el terreno que la primera dejaba vacío en nuestras conciencias. Nuestra fe se ha quebrantado, la tradición ha perdido su imperio; el juicio individual se ha emancipado del juicio colectivo [...] Lo que se necesita es que cese esa anomia... nuestro primer deber es hacernos una moral (Durkheim, 2007: 428-429).

Esta conclusión, Durkheim reconoce que la relación individuo-sociedad es conflictiva y que la cooperación social es problemática, por lo que el análisis de cómo los individuos se identifican e integran a la sociedad, o cómo cooperan entre sí es un problema que queda abierto.

Esto es muy claro para autores contemporáneos, como ocurre en el caso de Crozier y Friedberg (1977), quienes señalan que la acción colectiva es un “constructo social” cuya existencia plantea problemas difíciles de resolver, entre ellos: cómo fijar condiciones que hagan posible la cooperación de actores con intereses económicos distintos; o cómo manejar la incertidumbre que acompaña cualquier intento de resolver un problema a través de una acción colectiva.

Dichos autores consideran que ambos aspectos se convierten en elementos básicos de cualquier negociación e implican relaciones sociales desiguales y relaciones de poder, ya que los actores no cuentan con los mismos recursos o capacidades para manejar la incertidumbre, lo que provoca que algunos tratan de imponerse a otros (Crozier y Friedberg, 1977: 19-20).

### **LAS AGUAS TURBULENTAS DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL: ORDEN Y LEGITIMIDAD**

Así, en las sociedades modernas, caracterizadas por importantes desigualdades sociales y culturales, oposiciones políticas, constantes conflictos de intereses, así como por el debilitamiento de vínculos comunitarios y familiares, por grandes diferencias simbólicas, por la proliferación de mundos de significación y experiencia, y por el uso ilegítimo de la fuerza, lo más adecuado es hablar no del reino de la solidaridad orgánica, sino de problemas de integración social y de formas diferenciales de cohesión social.

---

<sup>9</sup> Estos problemas de integración aparecen también en otra de sus obras: *El suicidio* (Durkheim, 2007a).

Es evidente que el anhelo de lograr que todas las personas se ajusten a la sociedad aparece como una aspiración imposible de realizar. Por ello, una fórmula alternativa ha sido ambicionar que la sociedad sea capaz de aceptar las diferencias sociales. Desafortunadamente para esta utopía funcionalista, las sociedades modernas no sólo son plurales sino desiguales. Esto es así, parece ocioso recordarlo, porque en ellas actúan estructuras que generan ganadores y perdedores, dominados y dominadores, integrados y excluidos.

Así, una visión normativa más realista ha relacionado el tema de la integración social con una aspiración mucho más modesta, compartida con la noción de “orden social”: moderar los conflictos y las contradicciones sociales, ya que es imposible evitarlos. En este escenario la diferencia entre integración y orden social estriba en que en el primer caso únicamente se privilegiarían medios no coercitivos.

La idea fuerza en esta perspectiva es que los conflictos y las contradicciones sociales pueden y deben ser atemperados, pues no hacerlo puede poner en peligro la sobrevivencia de la sociedad como un todo, se asume así un interés común mínimo: evitar la desintegración de la sociedad.

Por eso, se considera plausible construir relaciones sociales, económicas y políticas entre segmentos sociales que entrarían en conflicto si sus relaciones no fueran mediadas por reglas e instituciones públicas, que no intentan lograr la asimilación (proceso propio de sociedades premodernas), sino evitar la polarización.

Los métodos para evitar dicha polarización implican siempre mediaciones institucionales y pueden variar: se puede regular, mercantilizar, educar o democratizar a la sociedad. Los mecanismos considerados son diversos: el estado, el mercado, la familia o las instituciones de la sociedad civil<sup>10</sup>.

No obstante, cuando los mecanismos de desintegración social, que como hemos visto son múltiples, no pueden ser contrapesados por mediaciones institucionales cabría esperar que se reduzca en diversos grados la legitimidad de las instituciones políticas y sociales y

---

10 El primer método privilegia la vigencia del estado de derecho y exige la legitimidad de quien hace las leyes y de quien las hace respetar. El segundo, supone que el mercado puede evitar que algún actor haga un uso excesivo de recursos a través de costos cada vez mayor para el usuario. Aquí la intervención pública sólo se justificaría ante externalidades (por ejemplo: contaminación). La educación enfatiza la enseñanza de prácticas que refuerzan la cultura y las instituciones sociales. La democratización implica la extensión de formas de toma de decisiones que impliquen una amplia participación social, para que los disidentes sean incluidos y se pueda llegar a niveles mínimos de consenso

que la confianza social en su capacidad para resolver problemas sociales tienda a perderse.

En todo caso, en este escenario podemos asumir que los estados nacionales son capaces, con diversos grados de éxito, de desarrollar alguna forma de cohesión, combinada con sistemas de autoridad (que descansan en normas y mecanismos coercitivos) para intentar garantizar el orden social y generar legitimidad social, mixtura que permite que las sociedades se reproduzcan (Sorj y Maruccelli, 2008).

### **LA COHESIÓN SOCIAL PUESTA EN UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

De acuerdo con Robert Castel (1997) desde un punto de vista histórico el tema central durante el siglo XX fue la creación de la figura del trabajador asalariado moderno, quien expresa la disfuncionalidad de la sociedad moderna en los albores del capitalismo, donde el orden jurídico político se basaba en el reconocimiento de derechos y libertades, mientras el ámbito económico se caracterizaba por la miseria y la indigencia, por ello, este hiato fue uno de los factores cruciales para pensar el tema de la cohesión social, que expresaba la necesidad de crear primero leyes de pobres e instituciones de asistencia y posteriormente un sistema de bienestar ligado a derechos sociales para contrapesar la imposibilidad de que el orden autorregulado del mercado garantizara la reproducción de la sociedad.

Por eso el desarrollo del Estado de bienestar o Estado social fue crucial, porque permitía preservar la libertad de mercado y las libertades individuales y desarrollar al mismo tiempo instituciones y derechos que hacían frente a los riesgos sociales.

Sin embargo, la crisis económica de los años setenta y ochenta volvió a poner en el centro del escenario el tema de la cohesión social, porque las disfunciones reaparecieron: crisis del crecimiento económico, fin del pleno empleo, crisis de representación política, pauperización creciente, desocupación estructural, desempleo de larga duración, migraciones masivas en busca de trabajo, diversidad cultural, fragmentación social, etcétera (Schapper, 2007).

Pero en ese escenario ha sido muy importante el cambio de las características del trabajo, que se ha precarizado y ha sido en parte reemplazado por la tecnología. Este cambio estructural afectó profundamente la relación existente entre empleo, ciudadanía y derechos sociales, también afectó el equilibrio establecido entre acumulación y redistribución garantizado por el estado de bienestar.

Se produjo también, en muchos casos, un desplazamiento hacia sociedades duales, divididas entre quienes encuentran inserción en el mercado laboral formal y quienes no la encuentran. En numerosos países, las políticas sociales también cambiaron de signo, se desco-

nectaron de la intención de realizar derechos sociales y se articularon al objetivo de lograr inclusión para los excluidos del mercado, considerados inútiles. La intención de este nuevo tipo de política ha sido reformar las identidades sociales para adecuarlas al mercado<sup>11</sup>.

### **EL CAMPO DE BATALLA: FORMAS DIFERENCIALES DE COHESIÓN SOCIAL**

De cualquier manera, no hay ninguna razón para pensar que en las sociedades actuales prevalece un solo tipo de CS y que en consecuencia los problemas de integración social sean equiparables en todos los casos. Una hipótesis más productiva es suponer que los tipos de CS además de cambiar a lo largo de la historia, pueden variar en distintos tipos de sociedades, pueden ser más o menos efectivos y pueden ser o no democráticos.

Si empleamos el concepto de regímenes de bienestar social desarrollado por Esping-Andersen (1990, 1996, 1999) podríamos delinear distintas formas de CS que privan en la actualidad en los países postindustrializados<sup>12</sup>. En el primer caso cohesionar la sociedad implica reducir la desigualdad a través de procesos redistributivos, en el segundo cohesionarla implica mercantilizar el trabajo; mientras en el tercero implica segmentar a la sociedad a través de procesos específicos de reciprocidad<sup>13</sup>. En cada caso la forma dominante de CS es una respuesta política a los problemas de integración social de las sociedades modernas.

### **LA COHESIÓN SOCIAL UNIVERSALISTA: CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL**

*Reducción de la desigualdad a través de derechos sociales:* en los regímenes socialdemócratas la CS enfatiza el rol de las instituciones y los sistemas estatales que permiten extender la democracia al nivel de la economía, subrayando el derecho al trabajo; también recalca

---

11 Tal es precisamente el objetivo de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

12 Esta visión tripartita es obviamente insuficiente y ha sido muy cuestionada, no sólo en el ámbito de los países más desarrollados, donde se suele hablar de un régimen mediterráneo y de otros específicos de países orientales, sino en el campo de los países que formaban parte del bloque socialista y en el de los países en desarrollo (Barba, Ordoñez y Valencia, 2009; Barba 2007; Martínez, 2008; Gough y Wood, 2004). No obstante podemos emplearla para ilustrar el carácter diferencial de lo que Carlos Sojo (2009) denomina “regímenes de cohesión social”.

13 Es evidente que estas formas de cohesión se corresponden con 3 de los 4 principios de integración económica señalados por Karl Polanyi (1992): la redistribución, el mercado y la reciprocidad.

la existencia de derechos sociales universales y la posibilidad abierta para los más pobres de ascender en la escala social. En este caso la CS busca la equidad social a través de formas de solidaridad verticales e instituciones fuertemente redistributivas.

#### **LA COHESIÓN SOCIAL LIBERAL: INSERCIÓN MERCANTIL**

*Asistencia social y mercantilización de la pobreza:* en los regímenes liberales la CS privilegia el papel de los derechos civiles y políticos, pero sobre todo el rol del mercado como ámbito neutro donde distintas comunidades pueden jugar con las mismas reglas. En este tipo de regímenes el papel asignado al estado es residual: asistir sólo a quienes son incapaces de lograr su propia seguridad. Se trata de una forma de cohesión que buscaría la inclusión de los más pobres en el mercado, a través de la reasignación controlada de recursos (no la redistribución de riquezas o ingresos, por vías fiscales o institucionales) para dotarlos de activos mínimos (capital humano, infraestructura social, ingresos monetarios mínimos, etc.) para que sean capaces de aprovechar las oportunidades generadas por el mercado. Esta forma de CS suele estructurar sociedades dualistas y suele distinguir entre pobres merecedores y no merecedores de asistencia pública.

#### **LA COHESIÓN SOCIAL CONSERVADORA: FAMILIARISMO Y SEGMENTACIÓN SOCIAL**

*Segmentación social y derechos desiguales:* en los regímenes conservadores la CS se piensa a través del empleo y la familia, como factores para acceder a formas institucionales o redes de protección social. En este caso, como en el de los regímenes social demócratas el trabajo es un aspecto crucial, pero aquí no es visto como un derecho, sino como un espacio donde se desarrollan formas de solidaridad y reciprocidad horizontal.

#### **EL DEBATE ACTUAL: ENFOQUES NO NORMATIVOS O ENFOQUES NORMATIVOS**

En la actualidad prevalece la tendencia a definir la CS en estrecha vinculación con la noción de capital social (KS), que subraya dos aspectos centrales en la dinámica de los grupos sociales: la confianza y las redes sociales<sup>14</sup>, pero la noción de CS no puede ubicarse en la

---

14 Diversas perspectivas suelen darle primacía a alguno de estos dos elementos. Fukuyama (1995), por ejemplo, considera que el KS es un conjunto de normas (recursos morales y comportamientos éticos) compartidas por miembros de un mismo grupo que les permiten cooperar entre sí. El más importante de esos valores es la confianza, que funciona como un lubricante que hace más eficientes las interacciones grupales. La perspectiva que considera que lo predominante son las redes aso-

escala micro del capital social porque supone la articulación de dos conjuntos: en primer término, confianza y redes sociales; en segundo, instituciones cívicas y societales<sup>15</sup> (Brehn y Rahn, 1997).

Esto es reconocido incluso por el Banco Mundial (1998) que adopta una visión semejante y asume un sentido compartido de “responsabilidad cívica” y una identificación común con formas de gobierno, normas culturales y roles sociales (el régimen político, el imperio de la ley, el sistema jurídico, y las libertades civiles y políticas).

Sin embargo, el gran tema es excluir o incluir el problema de la desigualdad social en la definición de CS. La primera perspectiva desarrolla una noción no normativa de la CS, la segunda opta por definirla en términos normativos.

### **LA PERSPECTIVA NO NORMATIVA DE LA COHESIÓN SOCIAL**

En el primer caso cuando se aborda la CS se habla sólo de patrones básicos de cooperación social y un conjunto de valores colectivos (Vertovec, 1997), que funcionan como una estructura vinculante (Pahl, 1991).

Para esta perspectiva una sociedad altamente cohesiva, bien organizada y con altos niveles de confianza no tiene por qué ser igualitaria, puede ser compatible con un estado mínimo, en una economía de libre mercado, en la que asegurar que todos los ciudadanos sean incorporados al mercado (no integrados en un sentido amplio) implica un bajo costo para la sociedad (Fukuyama, 1999).

En el núcleo de esta conceptualización está la inserción social de los pobres en el mercado, no su incorporación a la sociedad como ciudadanos en un sentido pleno como el que imaginaba Marshall. Por ello, es evidente que esta noción sigue el modelo liberal o residual de cohesión social.

Sin embargo, como lo ha señalado Woolcock (1998) esta perspectiva deja de lado una serie de factores socio estructurales que interfieren con la cohesión social, entre ellos: las matrices de desigualdad social que tienen su asiento en relaciones de clase, sexo o etnia; la

---

ciativas horizontales es ejemplificada por Woolcock (1998) o por Bourdieu (1986), quienes consideran que la confianza es una consecuencia de la existencia de relaciones sociales de mutuo reconocimiento, más o menos institucionalizadas, donde lo fundamental es la membresía. Sin embargo, la visión predominante es la de Putman (1993) quien vincula los dos elementos.

15 Algunos autores como Lockwood (1999) y Hall (1999) señalan al altruismo como un elemento central para la desarrollo de KS, como cemento social para permitir que la sociedad opere efectivamente. Para ellos la confianza y la responsabilidad cívica son ingredientes no sólo del KS sino de la definición de “cohesión social”.

prevalencia de situaciones endémicas de pobreza; la falta de intereses compartidos entre grupos dominantes y subordinados; así como la discriminación contra grupos minoritarios.

### **LA PERSPECTIVA NORMATIVA**

Justamente, el reconocimiento de estos factores abre el camino para desarrollar una perspectiva normativa de la cohesión social. La razón es bastante evidente: si las desigualdades, la exclusión y la discriminación sociales, así como la pobreza obstaculizan la cohesión social, entonces es necesario incluir estos problemas en cualquier ecuación que intente dar cuenta de ésta última.

Aparece así una visión sustantiva: la CS no sólo es vista como un atributo de sociedades que comparten valores, sino que comparten valores igualitarios y desarrollan estrategias, políticas e instituciones para reducir las desigualdades sociales (Berger-Schmitt, 2007).

Para esta perspectiva una sociedad desigual eficiente y con altos niveles de orden social no sería vista como cohesiva en términos sociales, porque la CS además de implicar “[...] construir valores compartidos y comunidades de interpretación [envuelve] [...] reducir las desigualdades de la riqueza e ingreso, y en términos generales permitir que las personas tengan un sentido de que están vinculadas en una empresa común”<sup>16</sup> (Maxwell, 1996: 13).

La visión normativa considera que construir CS requiere una amplia intervención estatal en la búsqueda de justicia social y reducción de desigualdades, y que ello exige, además de acciones redistributivas por parte del estado, un alto costo fiscal para la sociedad en su conjunto. Para esta noción, que sigue el modelo socialdemócrata, lo fundamental es la desmercantilización del bienestar social a través de la construcción de un entramado de derechos universales que permitan desvincular el bienestar de los ciudadanos de su situación en el mercado (Esping-Andersen, 1990).

### **COHESIÓN SOCIAL Y GLOBALIZACIÓN**

Cabría preguntarse en un contexto global ¿Cuál es el modelo a seguir? ¿Cuál se ajusta mejor a una sociedad donde aparecen nuevos riesgos sociales?

---

16 Para este enfoque la cohesión social tiene dos dimensiones: la equidad y el capital social democrático. La primera se materializa a través de la reducción de la desigualdad y el reconocimiento de las diferencias; mientras el segundo se refiere al fortalecimiento de las relaciones sociales y la confianza en las instituciones democráticas (Berger-Schmitt y Noll, 2000).

¿Qué hacer? Si el funcionamiento del mercado de trabajo demanda flexibilidad laboral y crea inseguridad en el empleo; si el ingreso masivo de jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo se ha producido en un contexto de precarización del empleo; si quienes tienen bajos niveles de calificación cuentan con menores oportunidades de empleo y enfrentan la perpetuación de bajos niveles de ingreso; si la inestabilidad laboral de los jóvenes trabajadores amenaza las posibilidades de que obtengan una pensión durante la vejez; y si la incorporación de las mujeres al mercado laboral genera una gran inestabilidad familiar (Esping-Andersen, 1999 y 2001).

El punto no es, sin embargo, determinar cuál de estos modelos es hegemónico en la actualidad, porque como lo ha demostrado Esping-Andersen (1996 y 1999) al menos existen tres estrategias distintas para hacer frente a la nueva estructura de riesgos que caracterizan a la economía globalizada<sup>17</sup>: la estrategia liberal o residual, la conservadora y la universalista o socialdemócrata.

#### **LA ESTRATEGIA RESIDUAL**

Esta estrategia caracteriza a los regímenes de bienestar liberales y consiste en buscar que el bienestar se alcance individualmente a través del mercado, para lo cual se asume que hace falta crear abundantes empleos flexibles, caracterizados por bajos salarios; mientras la política social sólo se hace cargo de los pobres que “merecen” atención pública y que además estén dispuestos a pagar el beneficio recibido con trabajo voluntario o a través de su reinserción en el mercado laboral (Esping-Andersen, 1999).

#### **LA ESTRATEGIA CONSERVADORA**

Ésta es distintiva de los regímenes conservadores, y sobresale por privilegiar la producción de altos salarios, que benefician a un núcleo altamente calificado de trabajadores varones. En este caso la apuesta es pagar retiros voluntarios tempranos de los trabajadores industriales descalificados y cubrir los costos de ese proceso con los aumentos de la productividad de los trabajadores postindustriales (*Ibidem*).

---

17 Entre los nuevos riesgos sociales destacan: que el funcionamiento del mercado de trabajo demanda flexibilidad laboral y crea inseguridad en el empleo; que se ha producido un ingreso masivo de jóvenes y mujeres a la fuerza de trabajo en un contexto de precarización del empleo; que quienes tienen bajos niveles de calificación cuentan con menores oportunidades de empleo y enfrentan la perpetuación de bajos niveles de ingreso; que la inestabilidad laboral de los jóvenes trabajadores amenaza las posibilidades de que obtengan una pensión durante la vejez; y que el ingreso de las mujeres al mercado laboral genera una gran inestabilidad familiar (Esping-Andersen, 1999 y 2001).



**LA ESTRATEGIA UNIVERSALISTA**

Ésta es propia de los regímenes socialdemócratas, supone permitir altos niveles de flexibilidad laboral en conjunción con políticas y derechos sociales para todos los ciudadanos, acompañados de generosos programas de mantenimiento del ingreso, de programas de creación de empleo y otros de capacitación laboral para minimizar los efectos del desempleo juvenil (*Ibidem*).

**EL TEMA CENTRAL: LOS EFECTOS SOCIALES DE ESAS ESTRATEGIAS**

El punto central es reflexionar sobre cuáles son los efectos de estas estrategias. En el caso de la estrategia liberal la CS se erosiona porque aunque se logra reducir el desempleo, el costo es un aumento notable de la desigualdad y la pobreza, porque se puede obtener un trabajo sin estar en condiciones de rebasar la línea oficial de pobreza. Esto es inaceptable desde una perspectiva normativa.

En el caso de la estrategia conservadora ésta genera altos niveles de desempleo y exclusión<sup>18</sup> de jóvenes, mujeres e inmigrantes. Mientras la estrategia socialdemócrata es la única que intenta conciliar flexibilidad laboral con bajos niveles de desempleo y de pobreza (Barba, 2007: 172-180).

Algo evidente, si empleamos una perspectiva normativa de la CS es que sólo en el último caso podríamos hablar de altos niveles de cohesión social. Esta afirmación es bastante consistente con los resultados de estudios que correlacionan desigualdad social y cohesión social<sup>19</sup>.

---

18 Concebido como desempleo de larga duración.

19 Tal es el caso, por ejemplo, de un estudio realizado por Vergolini (2008) quien muestra que la desigualdad económica (con indicadores de privación de ingreso, privación material y estrés económico) tiene un efecto muy notable en los niveles macro de cohesión social, es decir, en lo relativo al sentimiento de pertenencia a la sociedad y a la confianza en sus instituciones. El estudio muestra que la desigualdad tiene el mayor impacto en los regímenes mediterráneos, un impacto medio en los liberales y un bajo impacto en los social demócratas, donde las instituciones son fuertemente redistributivas. También puede ejemplificarse con otro estudio, esta vez realizado por Larsen (2007), quien muestra que en contextos de rápidas transformaciones socioeconómicas la cohesión social puede aumentar o disminuir y que ello se explica en buena medida por las características de los regímenes de bienestar. Para demostrarlo dicho autor comparó lo ocurrido en EUA y el Reino Unido después de la crisis de los años setenta, con lo ocurrido en los países escandinavos durante los años noventa. En el primer caso, nos dice, se siguió una vía neoliberal y postindustrial que generó pobreza y exclusión, pero la opinión pública se manifestó en contra de políticas que contrarrestaran estas tendencias negativas, por ello, el resultado fue una dramática caída de la confianza entre grupos sociales (en "los otros"). En el segundo caso, en países como Dinamarca o Suecia que también siguieron

En un contexto como este una estrategia de inserción social coyuntural no resuelve los problemas de integración social que la generan, porque hablamos de situaciones estructurales, considerando que el mercado laboral estructuralmente genera muchas menos oportunidades de empleo y de protección que en el pasado. Este tipo de políticas de inserción, como lo señala Robert Castel (2004), sólo son: “bocanadas de oxígeno en una amplia zona de desprotección”.

Entonces ¿Dónde hay que actuar? se pregunta Castel (2004), y concluye que no basta con la reincorporación al mercado laboral, donde el empleo es precario, hacen falta políticas de derechos sociales universales, no políticas de ambulancias.

### **REFLEXIÓN FINAL: UNA VISIÓN ALTERNATIVA PARA AMÉRICA LATINA**

Esta reflexión, que es muy pertinente en las principales economías de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), es aún más pertinente en el caso de América Latina, donde hay que decirlo con claridad, es un gran error hablar de CS desde una perspectiva residual, porque eso implica eludir tres de los problemas más importantes en materia de integración social en la región: la desigualdad social, la imposibilidad de ascenso social de los más pobres y la exclusión sociocultural de los diferentes (Ottone y Sojo, 2007).

Hablar de CS es tanto un tema teórico como un problema político y de políticas e instituciones públicas, por ello hay varios aspectos que considerar, en los dos terrenos, el de la crítica teórica y el de la construcción de agencia social.

En el terreno teórico es crucial abordar las consecuencias sociales de los procesos de *residualización* de los enfoques, de las políticas, de las instituciones y de los servicios sociales en América Latina, entre esas consecuencias destacan las siguientes:

- la noción liberal de CS excluye de la agenda social el principal problema de integración de nuestra región: la desigualdad

---

una vía postindustrial, pero social demócrata, se previno el crecimiento de la pobreza y la aparición de infra clases (*the underclass*), en un contexto donde la opinión pública era muy favorable al apoyo para “la parte baja de la sociedad”: los pobres y los desempleados (Larsen, 2008). Para ese autor el gran diferencial de confianza entre uno y otro caso se debe a que mientras en las sociedades anglosajonas ha dejado de ser creíble que las partes bajas de la sociedad podrían ascender hacia la clase media ni siquiera a través de trabajo duro; en el caso de los regímenes social demócratas escandinavos, esta posibilidad todavía sigue abierta (Larsen, 2007).

- la estrategia alternativa es desarrollar programas de inserción de los pobres en el mercado, pero como hemos visto esto no resuelven los déficit de integración social de nuestras sociedades
- las políticas focalizadas evitan abordar la construcción amplia de ciudadanía social y no contribuyen a superar las consecuencias de la precarización e informalidad del empleo, ni desarrollan conocimiento ni políticas para impulsar un crecimiento económico estable e incluyente.

Es por ello que considero que hace falta adoptar un paradigma normativo de CS, cuya especificidad es precisamente incluir el tema de los obstáculos socio-estructurales para la cohesión social. Esto tiene sentido porque como hemos visto las formas de cohesión social pueden cambiar a lo largo del tiempo, y desplazarse de una forma a otra.

Este cambio de perspectiva nos sitúa en el terreno de la agencia y plantea un problema a resolver: ¿Cómo integrar a nuestras sociedades desiguales? Una respuesta simple es poner en el centro de la agenda la construcción de ciudadanía social para todos y el desarrollo de sistemas de prestaciones sociales universalistas, lo que implica pensar tanto en el ámbito de la integración social, como en el de la integración sistémica.

Sin embargo, hay que ir más allá, y plantear el problema general en ámbitos más concretos:

- ¿Cómo garantizar la seguridad económica y social de quienes laboran en un mercado laboral precario o cuentan sólo con empleos informales?
- ¿Cómo construir derechos, titularidades e instituciones sociales universales en contextos sociales donde privan los privilegios para algunas minorías que concentran el ingreso y la riqueza?
- ¿Cómo desarrollar ciudadanía social en los distintos tipos de regímenes de bienestar regionales?
- ¿Cómo posibilitar el ascenso social de quienes se encuentran en la parte baja de la sociedad?
- Y ¿cómo construir alianzas sociales amplias que permitan realizar reformas que busquen ampliar la ciudadanía social?

En todo caso, habría que decir que en este campo lo primero que tendríamos que reconocer es que la CS es un ámbito donde hay intereses y proyectos antagónicos y que hacer política y generar alianzas a favor de la reducción de la desigualdad social es un tema igual de importante que garantizar el crecimiento económico, pero discutir esto rebasa los alcances de este capítulo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alpert, Harry 1986 *Durkheim* (México: FCE).
- Banco Mundial 1998 *The Initiative on Defining, Monitoring and Measuring Social Capital: Overview and Program Description* (New York: World Bank).
- Barba, Carlos; Ordoñez, Gerardo y Valencia, Enrique (coords.) 2009 *Más allá de la pobreza. Regímenes de Bienestar en Europa, Asia y América Latina* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/El Colegio de la Frontera Norte).
- Barba, Carlos 2007 *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Berger, Peter; Berger, Brigitte y Hansfried Kellner 1973 *The Homeless Mind. Modernization and Consciousness* (Nueva York: Vintage).
- Berger-Schmitt, Regina 2002 "Considering social cohesion on quality of life assessments: concept and measurement" en *Social Indicators Research*, N° 50: 403-428.
- Berger-Schmitt, Regina y Noll, Heinz 2000 "Conceptual framework and structure of a European system of social indicators" en *Euroreporting Working Paper #9* (Mannheim: Centre for Survey Research and Methodology).
- Bourdieu, Pierre 1986 "The forms of capital" en Richardson (ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education* (Westpoint: Greenwood Press).
- Brehn, John y Wendy Rahn 1997 "Individual-level evidence for the causes and consequences of social capital" en *American Journal of Political Science* Vol. 41, N° 3: 999-1023.
- Castel, Robert, 2004 "Encuadre de la exclusión" en Karsz, Saül, *La Exclusión: bordeando sus fronteras. Definiciones y matices* (Barcelona: Gedisa).
- Castel, Robert, 1997 *La Metamorfosis de la Cuestión Social* (Buenos Aires: Paidós).
- Coleman, James 1988 "Social capital in the creation of human capital" en *American Journal of Sociology* (EUA) N° 94: 95-120, suplemento.
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) 2009 *Panorama Social 2009* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Crozier, Michel y Friedberg, Erhard 1977 *El Actor y el Sistema* (México: Alianza).
- Durkheim, Émile 2007 *La división del Trabajo Social* (México: Colofón).

- Durkheim, Émile 2007 a *El suicidio* (México: Colofón).
- Esping-Andersen, Gosta 2001 “Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados” en Franco, Rolando (coord.) *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*. (México: Siglo XXI y CEPAL).
- Esping-Andersen, Gosta (ed.) 1996 *Welfare States in Transition. National adaptations in global economy* (Londres: Sage).
- Esping-Andersen, Gosta 1990 *The Three Worlds of Welfare Capitalism* (Cambridge: Polity).
- Esteinou, Rosario 1999 “Familia y diferenciación simbólica” en *Nueva Antropología* (México). Vol. XVI, N° 55: 9-26, junio.
- Fukuyama, Francis 1999 *The Great Disruption: Human Nature and the Reconstitution of Social Order* (Londres: Profile).
- Gough, Ian y Wood, Geof (eds.) 2004 *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Habermas, Jürgen, 1987 *Teoría de la Acción Comunicativa. Crítica de la razón funcionalista* (Madrid: Taurus).
- Hall, Peter 1999 “Social capital in Britain” en *British Journal of Political Science*, Vol. 29, N° 3: 417-461.
- Larsen, Christian 2009 “Why social cohesion declines in liberal regimes and increases in social democratic regimes?. A comparative study of USA, Great Britain, Denmark and Sweden” Paper prepared for the *RC19 Montreal Conference 2009*.
- Lockwood, David 1999 “Civic integration and social cohesion” en Gough, I. y Olofsson, G. (eds.) *Capitalism and Social Cohesion* (Basingstoke: Macmillan).
- Marshall, Thomas 1992 *Citizenship and Social Class* (Londres: Pluto Press).
- Martínez, Juliana (2008) *¿Arañando Bienestar? Trabajo remunerado, protección social y familias en América Central* (Buenos Aires: CLACSO).
- Maxwell, Judith 1996. *Social Dimensions of Economic Growth: Eric John Hanson Memorial Lecture Vol. III* (Alberta: University of Alberta).
- Medina Echavarría, José 2008 *Panorama de la Sociología Contemporánea* (México: El Colegio de México).
- Ottone, Ernesto y Sojo, Ana 2007 “La racionalidad política de la cohesión social en América Latina y el Caribe” en *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid), N° 1: 3-30, segunda época.

- Pahl, Ray, 1991 "The search for social cohesion: from Durkheim to the European Commission" en *Archives Europeennes de Sociologie*, Vol. 32, N° 2: 345-360.
- Parsons, Talcott, 1984 *El Sistema Social* (Madrid: Alianza).
- Polanyi, Karl, 1992 *La Gran Transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo* (México: FCE).
- Phillips, David 2003 "Social cohesion, social exclusion and social quality" Trabajo presentado en *ESPAnet Conference*, Copenhagen.
- Putnam, R. 1993 "The prosperous community-social capital and public life" en *American Prospect*, N° 13: 35-42.
- Schnapper, Dominique 2007 *Qu'est-ce que l'integration?* (París: Gallimard).
- Sorj, Bernardo y Marucelli, Danilo 2008 *El Desafío Latinoamericano: Cohesión social y Democracia* (Sao Paulo: Instituto Fernando Enrique Cardoso).
- Vergolini, Loris 2008 "Social Cohesion and Social Inequalities in Europe: A Comparative Perspective" Paper presentado en el encuentro anual de la *American Sociological Association Annual Meeting* (Boston). Versión digital:  
<[http://www.allacademic.com/meta/p242443\\_index.html](http://www.allacademic.com/meta/p242443_index.html)>.  
Consultado el 2 de abril de 2010.
- Vertovec, Steven 1997 *Social cohesion and tolerance* (Copenhagen: Second International Metropolis Conference).
- Woolcock, Michael 1998 "Social capital and economic development: towards a theoretical synthesis and policy Framework" en *Theory and Society* N° 27: 151-208.

**NÉSTOR COHEN\***

## **COHESIÓN SOCIAL, DIVERSIDAD CULTURAL Y POBREZA**

### **HACIA UNA CONVIVENCIA COMPLEJA**

#### **INTRODUCCIÓN**

Reflexionar en torno a la cuestión de la cohesión social implica aceptar un difícil desafío, porque requiere imaginar un marco social y político lejano a la realidad en la que hoy interactuamos y en relación a la cual reflexionamos desde las Ciencias Sociales en Latinoamérica. Si bien entusiasma adherir a una propuesta que tiene como objetivo diseñar un escenario de cohesión social, reconozco los riesgos que implica pensarla sin su vinculación al mundo fragmentado y conflictivo que la realidad nos propone día a día. América Latina es un espacio geográfico, social y político donde la heterogeneidad nacional y étnica y la desigualdad económica han sido, y siguen siendo, expresiones de su realidad cotidiana. Cuestiones vinculadas a la discriminación, el prejuicio o la xenofobia, como así también la pobreza y la interrelación entre ellas, integran la literatura de las Ciencias Sociales en el continente. Sin embargo, menor es el protagonismo otorgado a esta producción, cuando estas cuestiones son abordadas a partir de las acciones, los discursos o las representaciones sociales de los sectores

\* Magister en Metodología de Investigación Científica. Profesor titular de la Carrera de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Investigador del Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

dominantes o de aquellos otros sectores que resultan beneficiados o fortalecidos, como consecuencia de la conflictividad que se genera al interior de la diversidad cultural y la desigualdad económica.

Sin embargo, he aceptado el reto y en las próximas páginas trabajo en torno a las siguientes cuestiones. En primer lugar, me pregunto sobre el alcance de la categoría exclusión social en la medida que, necesariamente, está involucrada en el abordaje de la cohesión social. En este sentido, el camino que pudiera conducir hacia la cohesión tiene una escala previa, imprescindible, dedicada a la resolución de la exclusión social. Es por ello que intento reflexionar sobre esta categoría en tanto suele asociársela preferentemente con la pobreza, omitiendo otras problemáticas sociales que pueden ser incluidas y tratando como sujeto de análisis al excluido olvidando que si hay un excluido hay un excluidor. Al ampliar los límites de esta categoría y al incorporar al otro actor social involucrado, se contribuye en el logro de una comprensión más cercana de la realidad social que se pretende dar cuenta. En segundo lugar parto de una premisa, que cualquier propuesta de cohesión social en Latinoamérica debe dar respuesta satisfactoria a dos problemáticas muy relevantes, la pobreza y la diversidad cultural. Ambas se intersecan, se retroalimentan, resulta muy difícil entender una de estas problemáticas sin incluir a la otra. Solo como resultado de una estrategia analítica se las puede tratar separadamente, en el campo de lo real están superpuestas. Más aún, cuando la pobreza se profundiza la interculturalidad aumenta su conflictividad, hay políticas de Estado que acompañan o promueven el conflicto intercultural como modo de “administrar” la pobreza. En este sentido, la lucha de pobres contra pobres suele ser funcional a políticas favorables a la acumulación inequitativa de riquezas.

Me interesa analizar los discursos en tanto a partir de ellos es posible reconstruir las representaciones acerca del otro. Desde los discursos, como decisión metodológica, se inicia un camino hacia el conocimiento de la construcción de la otredad, independientemente de la distancia entre el sujeto construido y el sujeto real. Esa independencia acerca de lo real, no absoluta pero si relativa, parcial, hace de la representación una construcción más dependiente del “nosotros”, de lo propio, de nuestras historias, que del “otro”, de lo ajeno. La base empírica que utilizo integrada por los discursos de docentes de escuelas primaria y secundaria del Área Metropolitana de Buenos Aires, pertenece a un conjunto de investigaciones<sup>1</sup> que estoy realizando des-

---

1 “La discriminación hacia el extranjero como táctica de disciplinamiento social” (programación UBACYT 2004-2007). “Exclusión, control social y diversidad articulando la relación entre el emigrante externo y las instituciones educativa y judicial” (programación UBACYT 2008-2011).



de 2004, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires. Considero importante atender a este actor social por su rol socializador y productor de valores en población infantil y adolescente. Dentro de la población nativa es un agente reproductor masivo y muy activo que goza de reconocimiento social y es portador de un discurso legitimado. Apelo, además, a datos secundarios para presentar evidencias empíricas en torno a la relación de las migraciones externas con la pobreza.

Entre la exclusión y la cohesión social hay puentes sobre los que circulan contradicciones, conflictos y miserias. En esta páginas intento poner la mirada sobre estas cuestiones que hacen de las sociedades Latinoamericanas, y en particular de la sociedad argentina, espacios conflictivos, fragmentados e inequitativos y, en consecuencia, obstaculizados para acceder a un sistema político, social y económico cohesionado, en armonía e igualdad de derechos y oportunidades para sus pueblos.

### **¿QUÉ ES ESA COSA LLAMADA EXCLUSIÓN SOCIAL?**

Reflexionar en torno a la cohesión social como categoría para el análisis de la realidad de una sociedad, como lo he señalado en la Introducción de este artículo, requiere involucrarse en otra categoría analítica como es la exclusión social. Una y otra están sólidamente vinculadas, resulta imposible tratar una sin tener presente la otra. La cohesión apela a la idea de reunión o adherencia de las partes en un todo, a la unión, al consenso, a la tolerancia. La exclusión refiere a la incompatibilidad que puede materializarse de dos modos, sea porque se impide a alguien formar parte de un todo o porque se aleja o quita a alguien de un lugar que ocupaba o pertenecía. El objetivo de toda cohesión es incluir, el de toda exclusión es evitar, alejar. Si bien son categorías con significados opuestos, polares, ¿por qué considerarlas vinculadas entre sí? ¿por qué no considerarlas independientes entre si? En primer lugar porque ambas se refieren a lo social, porque el objeto de una y otra es la sociedad misma, entendiendo que la exclusión y la cohesión son manifestaciones inherentes a las sociedades pero, fundamentalmente, porque la fortaleza constitutiva de una requiere de la debilidad de la otra, son manifestaciones contradictorias entre si, confrontan, integran una contradicción y, en tanto tal, no es pertinente reflexionar acerca de ellas tratándolas como entidades autónomas o independientes entre si. Aspirar a una sociedad cohesionada implica, necesariamente, combatir la exclusión social, en otras palabras, combatir la pobreza, pero también incluir a los pueblos originarios, a las colectividades extranjeras, a las minorías marginadas, etc.

El discurso surgido desde la sociedad civil, el que proviene desde el campo de la política como el elaborado desde las Ciencias Sociales, desde hace décadas en América Latina, transcurre y recorre en torno a la cuestión de la exclusión social. Sin embargo, este recorrido, reiterado y variado en sus aproximaciones y tratamientos, no ha contribuido para que los científicos sociales esbozen una teoría que de cuenta de esta cuestión. Es frecuente encontrarnos en nuestra literatura con un uso de tipo enunciativo, entendiendo por tal la simple mención del término, como advirtiendo acerca del tema a tratar o en tratamiento. Este vacío conceptual, esta indefinición, me lleva a tratar la exclusión social como categoría o como gran caja que acopia diferentes problemáticas sociales, más que como concepto y más aún que como teoría. La temática de la exclusión aparece, actualmente, en América Latina como uno de los grandes y complejos desafíos de las Ciencias Sociales, en tanto es necesario el aporte de nuevo conocimiento para la comprensión de la construcción de relaciones sociales que se van tejiendo, conflictivamente en muchos casos, entre nativos y migrantes externos, entre unos u otros con los pueblos originarios, entre ricos y pobres, en síntesis, entre ciudadanos y forasteros o metecos. Este tipo de construcción está fuertemente determinada por una violenta concentración de la riqueza, de una exacerbación de las desigualdades sociales, de un contradictorio discurso que por un lado enaltece la llamada globalización y por otro levanta las banderas nacionales o las banderas regionales, con criterios excluyentes. Nativos, pueblos originarios y migrantes externos han quedado atrapados en estas condiciones políticas, con alta vulnerabilidad económica (desocupados o con un alto nivel de inestabilidad laboral) y socialmente marginados (con severas dificultades para participar en los sistemas educativo y sanitario), diseñando desde diferentes lugares y oportunidades múltiples estrategias de supervivencia.

Cuando la mirada sobre la exclusión social deja de tener como sujeto principal de su observación al sujeto vulnerable, marginado, excluido para girar su mirada hacia las relaciones sociales que lo involucran y lo reconocen como tal, requiere de un *corpus* teórico que incluya nuevas categorías de análisis y requiere de otras decisiones metodológicas. Estas nuevas estrategias de abordaje del fenómeno de estudio incorporan al sujeto vulnerable pero, también, al que está dentro del sistema, al incluido. De estas nuevas estrategias forman parte, además, el rol de los medios masivos de comunicación como legitimadores del discurso de los sectores dominantes y las distintas construcciones que, a través de imágenes y discursos, se hacen de los sectores vulnerables; estas nuevas estrategias incorporan al Estado y sus dispositivos encargados de regular la dicotomía legalismos/ilegalismos que

involucran a los pobres, los migrantes externos, los desocupados, etc., y el proceso de retroalimentación que se genera entre estas regulaciones y las representaciones sociales y acciones de la sociedad civil. De toda esta interacción resulta la construcción de un código que se naturaliza y que establece premios y castigos, según cuán lejos o cerca se encuentre el decir y accionar del sujeto respecto al deber ser, en otras palabras, según lo que en este código quede registrado como valor de normalidad o desviación, de aceptación o rechazo. Este código establece quién es ciudadano, y en tanto tal participa social, económica y políticamente y quién es forastero y en tanto tal queda excluido.

Cuando el objeto de estudio son las relaciones sociales no solo se alude a los incluidos y a los excluidos, sino también a los medios de comunicación y al Estado. De este modo es posible comenzar a entender a nuestro sujeto no como una entidad absoluta, sino relativa a los distintos lugares que ocupa y le es permitido ocupar. A partir de aquí es posible preguntarse si estos espacios son espacios de inclusión, y en tal sentido de cohesión social, o de exclusión o cuáles son los límites que la sociedad civil, los medios y/o el Estado, le ponen al ejercicio de elegir libremente dónde y cómo participar o qué condiciones debe cumplir el excluido, para aspirar a legitimar su lugar en la sociedad civil. Comienza, entonces, a presentarse en el análisis, una categoría que considero merece ser atendida porque no siempre adquiere el mismo significado al ser utilizada o, simplemente, enunciada, me refiero a la categoría exclusión social.

Es fácil observar, además, que esta categoría contiene una nutrida producción dedicada a tratar cuestiones vinculadas a la pobreza, a la distribución desigual de la riqueza, en otras palabras, da cuenta, en esta extendida línea de producción, de un proceso en el cual un importante sector de la población mundial, mayoritariamente de los países periféricos, quedó afectada por la desaparición del Estado benefactor, el comienzo de períodos de alta inestabilidad económica y la consolidación de un proyecto político y económico globalizador e inequitativo. Como consecuencia de ello quedaron excluidos, parcial o totalmente, del mercado de trabajo y de la posibilidad de gozar de los beneficios de derechos sociales y en algunos casos de derechos políticos. Este abordaje de la exclusión se constituye, entonces, en exclusión económica o económico-social, su objeto de estudio son estas poblaciones sacudidas por las crisis económicas, laboralmente vulnerables, inestables. Resulta interesante una reflexión de Cortés (2006: 78) que considero pertinente al tratamiento que estoy haciendo de esta categoría, señala que “la categoría exclusión social no parece tener una clase de referencia claramente establecida, en efecto, en ocasiones se refiere a individuos; en otras, a procesos de trabajo, y a veces,

a relaciones de trabajo”. Comparto esta caracterización, la cito en tanto ratifica lo señalado anteriormente en cuanto a quedar circunscripta a cuestiones propias de la exclusión económica o más específicamente de la exclusión laboral. Cortés más adelante en su artículo señala que esta categoría “no está inserta en una malla de relaciones teóricas”, no es posible deducir conceptualmente ningún enunciado, es una categoría conceptualmente vacía. Con un significado complementario, Wieviorka (2002: 279) plantea que “el término exclusión aglutina realidades diversificadas, situaciones e itinerarios muy diferentes”. En la misma línea argumental, quizás sea Robert Castel (2004) quien mejor sintetice las limitaciones y vacíos que conlleva su uso generalizado, “la primera razón para desconfiar del concepto de exclusión es justamente la *heterogeneidad de sus usos*, ya que nombra una infinidad de situaciones diferentes, borrando la especificidad de cada una”. Castel en un acertado intento de profundización de su análisis señala que con su uso se apela a la falta, la carencia, pero nada se dice acerca de en qué consiste, ni de dónde proviene. En este sentido, los incluidos y los excluidos no habitan universos separados, “los *in* producen gente *out*”, señalamiento muy contundente que centra la mirada en la cuestión relacional.

Este artículo aborda la exclusión social desde una problemática más compleja, no solo como expresión de la pobreza, como resultado de la inequitativa distribución de la riqueza sino, también, como expresión conflictiva de las relaciones interculturales, de la diversidad cultural, nacional y étnica y de la intersección entre la fragmentación cultural y la pobreza. No niego que la pobreza, la desocupación, la precariedad laboral, sean problemas relevantes que deban ser tratados eficaz y eficientemente, y que en términos cuantitativos resulten muy significativos, más aún, quizás sean los principales problemas desde esa perspectiva, pero resultaría preocupante para la producción de conocimiento en las Ciencias Sociales, que se confunda significación estadística con relevancia sociológica. Una segunda cuestión que quiero resaltar en este abordaje de la exclusión social refiere a la necesidad de tener como uno de los objetivos prioritarios, el estudio de las relaciones sociales, de la interacción que se da entre los diferentes actores sociales que participan de este fenómeno. La exclusión visibiliza un modo de relacionarse socialmente y, en este sentido, la estrategia que elegí para mis investigaciones consiste en definir como unidad de análisis a los sectores dominantes, al polo de dominación, y a partir de allí analizar sus discursos y sus prácticas respecto de los sectores vulnerables, para poder reconstruir las imágenes que de ellos se producen y la adjudicación de sentido a la presencia del “otro”. Esas imágenes son huellas, señales de cómo se relacionan, cómo se

vinculan, qué lugar le otorgan al “otro”, cómo lo identifican. Me ocupo de los excluidores, pero como portadores de registros que identifican, otorgan identidad al “otro” y según esas representaciones definen los lugares propios y ajenos, interactúan, construyen relaciones sociales, en este sentido, Wieviorka (2002: 279) señala que referirse a la exclusión social “no da cuenta de ninguna manera de la identidad de los eventuales responsables de los problemas que pretende describir”, por lo tanto, se pregunta si no debiera referirse a los *excluidores* más que a la exclusión social. Wieviorka está llamando la atención en una cuestión central, si describir la exclusión es dar cuenta solo de uno de los actores involucrados –los excluidos- o caracterizar su condición social y económica –la pobreza-, entonces no hay posibilidad alguna de comprender cómo se configura la red de relaciones, cómo se integra, cuál es la dinámica de este entramado social donde solo se mira a uno de los involucrados.

Cuando se excluye hay interacción, la exclusión es un modo de relación social en la cual los excluidores condicionan a los excluidos a “una elección sombría: asimilarse o perecer”, el objetivo final es “disolver su idiosincrasia en el compuesto uniforme de la identidad nacional”, según Bauman (2003: 111). La interacción entre excluidores y excluidos es una interacción asimétrica en la que subyacen relaciones de poder, se establece un tipo particular de relación social que entendemos como relación social de dominación. Las reglas del juego que hacen de la exclusión una cuestión social y económicamente conflictiva antagonizan con aquellas que establecen las condiciones para la existencia de una sociedad cohesionada, en primer lugar porque en esta última las relaciones sociales no son de dominación y en segundo lugar porque cada individuo ejerce el derecho a elegir y a participar libremente en los ámbitos laboral, educacional, de la salud, político, etcétera. Esta presencia de dos tipos diferentes de relacionarse y el modo en que cada individuo ocupa su lugar y ejerce sus derechos, no puede ser obviada ni olvidada al momento de reflexionar en torno a una sociedad cohesionada, sin exclusiones, caso contrario un alto porcentaje de la población latinoamericana seguirá encontrándose ante una elección sombría: someterse o desaparecer.

### **DESIGUALDAD O COHESIÓN: ESA ES LA CUESTIÓN**

La elección de los discursos como material de estudio es una decisión reiterada a lo largo de las investigaciones que realizo, porque los interpreto como la expresión de las representaciones sociales acerca del “otro” y porque a través de ellos me introduzco en el proceso de construcción de la otredad. Contrariamente a lo que ocurre en la mayoritaria producción de las Ciencias Sociales respecto a cuestio-

nes sobre la diversidad cultural y étnica y a cuestiones sobre la desigualdad económica, mi sujeto de estudio forma parte del polo dominante. Trabajar con los discursos producidos en el polo dominante permite descubrir estrategias de control social, disciplinamiento, y permite, principalmente, reconstruir la imagen, los perfiles con los que se diseña al “otro”. De este modo se conoce el significado que asume el diferente, el vulnerable, para quien está distante de esa realidad. Las migraciones externas existen, pero hay un sentido que se le otorga desde el polo dominante. Ese sentido es constitutivo de la desigualdad.

Me interesa, especialmente, rescatar, hacer visibles, los discursos que desde la sociedad hospitante se expresan en relación a las poblaciones migrantes externas. Esta elección no es casual ni caprichosa, está determinada por la historia que Argentina tiene como país receptor y, cometería un error si olvidara, lo central que la presencia de algunas migraciones externas fueron para quienes gestaron, hacia fines del siglo XIX, el modelo de país que aún somos (Cohen, 2009). Pensarnos como país socialmente cohesionado nos obliga a reflexionar en varias direcciones, entre otras la que nos permitirá poner luz sobre las relaciones interculturales. Procesos migratorios intensivos, procedentes de Europa, como fuera el que transitó entre la últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, nuevas olas migratorias, también europeas, aunque demográficamente menos relevantes que las primeras, durante las décadas posteriores y hasta finales de la década de 1950 y migraciones procedentes de América del Sud –preferentemente de países limítrofes- con índices estables durante todo el siglo XX, sumadas a migraciones procedentes de países asiáticos –en especial de Japón, China y Corea– variables en su magnitud según diferentes períodos, se constituyen como actor social que debe ser incluido en cualquier análisis que pretenda dar cuenta de un fenómeno tal como el de la cohesión social.

Un primer elemento a tener en cuenta, que resulta del análisis de los materiales producidos en nuestras investigaciones, se refiere al uso frecuente de enunciados holísticos que la población nativa produce acerca del migrante externo. Estos enunciados obvian los particularismos, excepcionalmente podría mencionarse algún hecho o suceso anecdótico donde el sujeto sea individualizado, personalizado, donde las referencias sean sus características específicas y particulares, contrariamente, es muy frecuente que para mencionar al sujeto del discurso se apele al origen nacional. Por lo tanto, se habla de “los bolivianos”, “los paraguayos”, “los coreanos”, “los chinos”, “los ucranianos”, etc., como categorías homogéneas dentro de sí y clasificatorias de la alteridad.

Qué podés esperar de estos chicos, son bolivianos, han nacido en un medio que los dejó marcados (Docente de escuela primaria pública).

Lo que pasa con los coreanos es que no les importa saber nada sobre nosotros. Te miran como diciendo “a mí qué me importa” (Docente de escuela primaria privada).

Cuando escuchamos estos testimonios en los cuales todos los alumnos bolivianos o todos los alumnos coreanos configuran un todo homogéneo, sin fisuras, el individuo pierde su condición de persona autónoma, única, para constituirse en una categoría o tipo de sujeto, para constituirse en una generalización. Estos discursos le han expropiado sus atributos individuales asignándole un conjunto de atributos del colectivo nacional o étnico al que pertenece. Este acto de expropiación y asignación lo interpreto como un acto de dominación, en tanto se construye una representación del otro a partir de condicionantes generales, omitiendo sus condicionantes particulares. Esta mirada es profética porque el vínculo con el extranjero se constituirá a partir de aquellas categorías que el nativo tiene incorporadas *a priori*, respecto del origen nacional del migrante. El extranjero en tanto individuo ha dejado de ser una unidad completa y única para constituirse en la parte de un todo, en otras palabras, está asediado por todas aquellas características, por todos los atributos que configuran, según la mirada del nativo, la identidad de su origen nacional. No tiene posibilidad alguna de hacerse un “lugar”, de elegir libremente su “lugar”, el suyo es el “lugar” de su origen nacional, de sus raíces, la distancia que él mantenga con su origen no cuenta para el nativo. En este sentido Bauman (2003: 113) apela a un concepto que me resulta muy sugerente, el “pecado de los orígenes equivocados” o “pecado original”, refiriéndose a esa marca que denota de dónde proviene el sujeto y que lo limita, lo determina fuertemente. Haga lo que haga, se esfuerce por integrarse o asimilarse a la comunidad receptora, estará siempre condicionado, marcado, por su origen nacional. Bauman (2003) agrega: “el pecado de los orígenes equivocados –el pecado original– puede rescatarse en cualquier momento y convertirse en un cargo contra los más conscientes y devotos de los ‘asimilados’. El examen de admisión nunca es un *examen final*; no puede aprobarse de forma definitiva” (énfasis propio). Puede construirse, con cierta facilidad, un puente entre la diversidad cultural y la desigualdad económica. Se trata de un puente con circulación en dos sentidos, en primer lugar, reinterpretando la diversidad cultural como desigualdad económica y en segundo lugar homologando los orígenes equivocados de los migrantes con los orígenes equivocados de los pobres. Los atributos de migrante y pobre pueden calificar a sujetos diferentes o a un mismo sujeto, pero en un

caso como en el otro, califican una misma condición social y económica: la marginación, la vulnerabilidad, la dominación. Frente a estos sujetos el Estado suele asumir una misma práctica, desprotegerlos en el ejercicio de sus derechos, ubicarlos en un lugar de confrontación desfavorable y fragmentación social. Pero el pecado original tiene un efecto multiplicador muy potente porque la mirada sobre el otro no solo detecta las diferencias, no solo reconoce que hay un sujeto diferente, sino que a partir de esas diferencias establece un sistema de jerarquías, de inclusión/exclusión que condiciona, limita, el acceso a las distintas áreas de participación social, económica y política, en otras palabras, el pecado original condiciona el acceso a los derechos de quienes han pecado, para un extranjero la condición de ciudadano es una meta de difícil acceso cuando desde la población nativa se lo percibe como marginal y desde el Estado se lo desprotege. Calvo Buezas (1996) considera que este tipo de diferencias no son biológicas, no se constituyen naturalmente, sino que configuran “siempre un fenómeno histórico sociológico”. En otras palabras, se decodifica al “otro” como sujeto inferior, trasgresor, ilegal, en sujeto desviado de la normalidad y como consecuencia de ello *justificadamente* excluido.

Desde esa mirada profética se instala, entonces, la idea de la ilegalidad, la indocumentación, el delito. Otro factor que desempeña un rol importante en la constitución de la exclusión social de las colectividades extranjeras es adherir el migrante externo a la condición de ilegalidad, ya no es un extranjero, no es un emigrante, es “un ilegal”. Apelar a esta categoría modifica al sujeto pero, fundamentalmente, lo ubica dentro de un sistema tramposo porque al calificarlo de ilegal no se lo estaría prejuzgando ni estigmatizando, no se lo trataría como un sujeto pasivo víctima de un discurso discriminatorio donde el sujeto activo es el emisor, sino que se constituiría él mismo como un sujeto activo que eligió, optó por, transitar el espacio de la ilegalidad, la trasgresión. El discurso que califica de ilegal al extranjero o ubica al pobre en el lugar del delito, más allá de coincidir o no con su condición real, logra apelar a una señal que se manifiesta dependiendo más del sujeto aludido –el extranjero– que de quien es portador del discurso –el nativo. Es una señal que tiende a tratar como objetiva y cierta la condición del otro, eludiendo mostrarse como resultado de caracterizaciones particulares de quien lo dice; más que una señal impuesta al otro, se convierte en una señal que éste porta “naturalmente”. Apelar a la ilegalidad implica señalar al otro como incumpliendo con la normativa a la cual debe someterse todo habitante del territorio en cuestión. Referirse a los extranjeros ilegales es referirse a un tipo de extranjero: aquel que decidió incumplir la ley. En estos discursos la contradicción muta desde los polos nativo/migrante externo o rico/pobre, hacia



los polos legal/ilegal, la diferencia no está en la condición nacional o en cómo se participa en términos más o menos favorablemente en la distribución de la riqueza, en ser o no ser social, económica y/o políticamente vulnerable sino, fundamentalmente, en la condición de ilegalidad que asume, en el incumplimiento de las reglas. En este sentido, Alvarez Dorronsoro (1993: 65) señala que “en los Estados modernos, la distinción entre quienes tienen la condición jurídico-política de ciudadanos y quienes no disfrutan de ella engendra una diferenciación cargada de consecuencias prácticas en los planos político, social, económico e ideológico”.

En este marco representacional del *otro*, resultado de la intersección de lo que Bauman llama el pecado de los orígenes equivocados con el incumplimiento de la normativa, con la ilegalidad, se constituye un núcleo fuerte en torno al cual se construyen diferentes representaciones estigmatizantes de la alteridad. A partir de aquí se diseñan los perfiles propios de toda esta población marginada, perfiles que conllevan las señales estigmatizadoras mencionadas. A partir de aquí se instalan desde la sociedad civil, y con mayor énfasis desde los sectores dominantes, preguntas tales como, ¿por qué tratarlos como iguales? ¿Por qué solidarizarnos con ellos? Cada extranjero, en tanto individuo, es interpelado en nombre de la representación que la población nativa tenga de la colectividad a la que pertenece.

Esta mirada es excluyente, asocia la vulnerabilidad social, política y económica de estos amplios sectores a la ilegalidad, la desviación, el delito, en otras palabras, son miradas, discursos, prácticas que contribuyen a la fragmentación más que a la cohesión social. Pero, también, esta mirada sobre la alteridad es profética, cuando expresa el temor a que el comportamiento desviado domine sobre el comportamiento del nativo. A partir de esta construcción compleja, justifica la exclusión porque le permite revertir el supuesto proceso de dominación al que pudiera verse sometido, en tanto a la vez que se lo evita, se controla al otro, circunscribiéndolo a un espacio aislado y estigmatizado. En este sentido, excluir, fragmentar, son acciones adoptadas como parte de una estrategia defensiva que refieren a una forma de decir, pensar y actuar coercitivamente sobre el *otro*. Coercitiva en términos de que es una expresión disciplinadora, regularizadora del *otro*. Las acciones con las cuales se excluye, no tienden solo a separar, excluir es además limitar, acotar, obstaculizar, en otras palabras, es pautarle un orden. El sujeto excluido es un sujeto limitado en sus posibilidades de participación social, política y económica, su lugar está por afuera de las fronteras entendidas como muros inviolables. Excluirlo es coartarlo en su posibilidad de sujeto libre, con derechos y obligaciones. El excluido está, existe, hasta puede convivir con su agresor, pero limitado

en sus capacidades de elección. Este núcleo duro reproduce con alta fidelidad metas que promueven las perspectivas nacionalistas para el desempeño de los estados nacionales. En este sentido, Bauman (1998: 125) señala que “los estados nacionales privilegian ‘la condición de nativo’ y construyen sus sujetos como ‘nativos’. Favorecen y refuerzan la *homogeneidad* étnica, religiosa, lingüística, cultural. [...] Los nacionalismos promueven la *uniformidad*”. Concebir la fortaleza identitaria de un pueblo a partir de la homogeneidad o uniformidad es una concepción intolerante hacia el diferente, es percibir la otredad a través de un espejo, en otras palabras es concebir al otro como uno mismo. Se configura, entonces, un modo de representarse al migrante externo, de producir su identidad, como el reverso de la figura del ciudadano nativo. La sola presencia de aquel, o su interacción social cotidiana, pone en peligro la *naturaleza* de este último, lo desdibuja, lo debilita. Por ello, apelar a la defensa de una sociedad culturalmente homogénea, étnicamente uniforme y disciplinada, diseñada y construida desde la perspectiva del nativo, es el reaseguro, y a la vez la barrera, que aísla la amenaza de mezclarse con quienes representan la ilegalidad, la inferioridad, la diferencia que contamina y *desnaturaliza* es, en otras palabras, una de las tantas expresiones intolerantes, y universales, del ejercicio del poder. En el mismo sentido, en tanto producción de identidades propias y ajenas, Balibar (1991: 149) introduce el concepto de “*etnicidad ficticia*” en el que el término ficción debe ser tomado “por analogía con la *persona ficta* de la tradición jurídica, en el sentido de efecto institucional, de ‘fabricación’. Ninguna nación posee naturalmente una base étnica, pero a medida que las formaciones sociales se nacionalizan, las poblaciones que incluyen, que se reparten o que dominan quedan ‘etnificadas’, es decir, quedan representadas en el pasado o en el futuro *como si* formaran una comunidad natural, que posee por sí misma una identidad de origen, de cultura, de intereses, que trasciende a los individuos y las condiciones sociales”. Esta idea de Balibar es sugerente, en primer lugar, porque desmitifica esa construcción social basada en la centralidad del origen étnico como núcleo fuerte, como esencia, en torno al cual se han constituido las naciones y, en segundo lugar, porque hace de la etnicidad un producto, un resultado histórico del desarrollo de las mismas naciones que involucra a los nativos y los extranjeros. La etnicidad deja de ser un elemento absoluto y determinante de la nacionalidad y pasa a ser un elemento relativo y condicionado por el desarrollo de la nación, a la vez que traza la frontera que separa *el mundo* de los nativos del *mundo* de los extranjeros.

Es interesante destacar que, como resultado del proceso descrito en páginas anteriores, mediante el cual se identifica al “otro”

como categoría nacional o étnica portadora de determinados atributos inferiorizadores y desde una mirada profética que lo asocia a la trasgresión, se le impone el respeto a un código moral hegemónico (Benhabib, 2005), como código único, normal y verdadero que lo ubica en una trama de relaciones de dominación. Se le impone que deberá *sentir la pertenencia* al medio dominante, pero deberá *dejar de pensar* en su origen nacional, étnico, de clase. Su sentir y su pensar deberán disociarse de su identidad nacional y cultural, deberá reconstruir su identidad, deberá apelar a nuevas fuentes de sentido. Por otro camino llegamos al mismo lugar que transitan los sectores nativos vulnerables, marginados, se constituye una trama de relaciones sociales desiguales, de dominación. Excluir no implica solo eliminar, extinguir, excluir implica interpretar lo diverso como desigual a partir de un código dominante que, en tanto tal, da cuenta del *otro* en calidad de dominado, carente de toda posibilidad de participar y decidir. Ese código hegemónico es moral porque se basa en criterios de verdad y normalidad, implementándose dispositivos de control para garantizar su cumplimiento y sancionar sus trasgresiones.

### **NO HAY COHESIÓN SOCIAL POSIBLE CON UN POLO DOMINANTE EN ACTIVIDAD**

La cohesión social ha sido una cuestión extensamente tratada y debatida por los cientistas sociales durante el siglo XIX y parte del siglo XX. Para Durkheim (1967) la pregunta acerca de ¿cuáles son los lazos que unen a los hombres? fue el problema central de toda su obra con un destacado y lúcido tratamiento en *De la división del trabajo social*. Se ocuparon, también, de esta cuestión Spencer, Comte y Tönnies, entre otros, lo cual me obliga a ser muy prudente en su tratamiento. Para Durkheim (1967: 132) la división del trabajo es “el único proceso que permite hacer compatibles las necesidades de la cohesión social con el principio de individuación”, para Spencer el libre juego de los intereses individuales permite que las sociedades industriales se cohesionen, contrariamente, para Tönnies es necesario la presencia de un estado fuerte, un derecho contractual con sanciones, para garantizar la cohesión social, y para Comte la división del trabajo es la fuente principal, pero requiere del estado una activa presencia que controle la dispersión de intereses y que privilegie el todo sobre las partes. Obsérvese, entonces, desde cuándo esta cuestión es abordada y desde qué diferentes perspectivas, el protagonismo o no del estado como regulador del equilibrio entre los intereses individuales y colectivos y la búsqueda de factores o condicionantes que contribuyan a cohesionar una sociedad, han formado parte del debate.

Desde una perspectiva, principalmente, estratégica me interesa destacar que la constitución de una sociedad cohesionada se implementa en torno a un núcleo convocante. Este núcleo puede resultar de una propuesta que provenga de la sociedad civil, de algún grupo de poder, de la clase dominante en su conjunto, etc. Una sociedad puede cohesionarse en torno a una propuesta de confrontación, y hasta exterminio, de un enemigo interno o externo, puede hacerlo en torno a una cuestión religiosa, puede cohesionarse tras un objetivo económico como es el caso de la superación de una crisis, puede seguir acriticamente los pasos de un líder carismático, puede cohesionarse como medio para garantizar un proceso revolucionario, varios son los caminos para que ese núcleo pueda constituirse, pueda contener distintos factores convocantes, su estado final tiene infinitas posibilidades. Sin embargo, sea cual fuere su configuración, la cohesión no es un fin en si mismo sino un medio a través del cual se accede al cumplimiento de un objetivo político, que pone en juego la confrontación de intereses. En este sentido, es importante preguntarse ¿cuál es el objetivo político que requiere a la cohesión como estadio intermedio? ¿Quiénes son los vencedores y quiénes los vencidos resultantes de esta cuestión? En una sociedad en la que la exclusión social se manifiesta de diferentes modos, un proyecto cuyos objetivos políticos hacen de la cohesión social un medio, puede terminar siendo funcional a las relaciones de desigualdad existentes, en tanto no haya conciencia colectiva en torno a bajo qué condiciones se implementará dicho proyecto.

El tratamiento de las relaciones de dominación implica, inicialmente, el reconocimiento de por lo menos dos polos o núcleos concentradores de prácticas sociales y políticas, estrategias y modos de apropiación de bienes y servicios diferentes: el polo dominante y el polo dominado. Sin embargo, ambos polos configuran una red de relaciones a partir de la cual otorgan sentido a la presencia del otro. Cada uno es portador de su propia historia, sus contradicciones y de la representación que el otro construye de él. En este sentido, el migrante peruano, paraguayo, boliviano, coreano o ucraniano entre otros, el nativo pobre, vulnerable, no solo tienen una identidad, cultura, historia, sino que son el resultado de la intersección de estas condiciones, de estas huellas, con lo que las que el polo dominante construye en sus representaciones acerca de cada uno de ellos. Se produce, entonces, una reconstrucción de la subjetividad del dominado, a partir de su origen, de sus prácticas y de cómo se definen sus nuevas condiciones de vida, al interior de la trama de relaciones sociales en la que se involucra junto a ese otro actor social que podemos denominar clase dominante. En el caso de los migrantes externos, la condición

de extranjero (de *sujeto* extranjero) se adquiere apenas se cruzan las fronteras que limitan el territorio nacional propio, es una condición relativa, se es extranjero respecto al habitante nativo del país que se habita, pero la *extranjería*, entendida como calificativo portador de señales que identifican, individualizan, como pseudo identidad sin comunidad, en el sentido dado por Bauman (2001), resulta de su relación con la sociedad receptora.

Al concebir la *extranjería* como resultado de un proceso productivo de sentido, es posible entender cómo determinados orígenes nacionales están asociados a atributos como “explotadores” o “explotados”, “trabajadores” o “vagos”, “sumisos” o “soberbios”, etc. Nada tienen que ver estas características con el país de origen de los migrantes, sin embargo, mucho tienen que ver con las representaciones que portan las personas del país receptor. Esta producción, como la que involucra a los sectores nativos pobres, marginados, está condicionada por la interacción de diferentes factores sociales, políticos y económicos que configuran un complejo proceso en el que intervienen en primer lugar cuestiones históricas que hacen a la identidad nacional del polo dominante, en segundo lugar las políticas implementadas desde el Estado cuando tiene como objetivo administrar la desigualdad y no confrontar con ella.

En este complejo proceso que otorga sentido a la presencia del *otro*, se ha consolidado y naturalizado la lógica de los polos dominante y dominado. Esta dinámica contribuye a la vulnerabilidad en tanto, como hemos señalado en alguna oportunidad, los migrantes externos de los países limítrofes, Perú y asiáticos como los nativos pobres, están posicionados en el lugar del subordinado o del sujeto indeseable, como miembros de un gueto virtual. Son los vulnerables, los dominados, son el resultado de un orden económico, políticamente legitimado, que los margina y que es acompañado por discursos y prácticas de la sociedad civil que produce una subjetividad estigmatizada, donde la fragmentación social no es un punto de llegada sino un punto de partida, una condición necesaria (Cohen, 2009).

Mientras permanezca activa esta lógica política de los dos polos predominará el modelo basado en la intolerancia hacia las diferencias, la violación de los derechos del *otro* en el ámbito del trabajo, la educación, la salud y la justicia, seguirá consolidándose una inequitativa distribución de las riquezas y un desigual acceso a las áreas de participación social, política y económica. Mantener este modelo acríticamente, sin modificar esa lógica política, implica diseñar un modelo de fragmentación social basado en el discurso único portador de los sentidos propios que los sectores dominantes adjudican a sus políticas, implica un diseño de la uniformidad y universalidad contra-

rio al respeto de la diversidad y la pluralidad, en otras palabras, significa potenciar la legitimidad de una lógica de la dominación.

Las siguientes tablas muestran cómo algunas de las colectividades de migrantes transitan en condiciones de vulnerabilidad más profunda que otras y que la población nativa.

**Hogares con al menos un nacido en países limítrofes por NBI, según año de llegada a Argentina del migrante más antiguo. CABA. Año 2003 (En %)**

	Hasta 1969	1970-1979	1980-1989	1990-2003	TOTAL
Bolivia	17,1	16,9	20,6	35,0	25,5
Brasil	3,9	1,4	5,4	6,2	4,9
Chile	8,5	6,3	12,5	9,4	8,6
Paraguay	8,5	13,5	13,7	23,7	14,1
Uruguay	3,2	6,4	8,6	4,8	6,3

Fuente: elaboración propia según datos del INDEC. Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI).

Las migraciones boliviana y paraguaya son las que, no solo tienen índices significativamente más altos de NBI sino que, además, son las que mayor crecimiento de hogares pobres han tenido a partir de 1990 respecto de los años anteriores. Salvo la migración brasileña que ha crecido levemente, las migraciones uruguaya y chilena han disminuido sus índices NBI en el mismo período. Los puentes entre diversidad cultural y pobreza han sido “transitados” más intensamente entre los residentes bolivianos y paraguayos en la Ciudad de Buenos Aires, potenciando la carga discriminatoria sobre ellos. Estos datos están advirtiendo que esta polarización es más contundente en los hogares de migrantes que se constituyeron más recientemente.

**Hogares con necesidades básicas insatisfechas (en %)**

	1980	1991	2001
CABA	7,4	7,0	7,1
Total país	22,3	16,5	14,3

Fuente: INDEC, Censo 2001..

Comparando con la población nativa, si bien los períodos en que han sido relevados los datos no facilitan la comparación, observamos en primer lugar, que los índices se mantienen muy estables para la Ciudad de Buenos Aires (CABA) y disminuyen para todo el país teniendo, en este último caso, un comportamiento similar a las migraciones chilena y uruguaya desde 1980 y, en segundo lugar, la Ciudad de Buenos

Aires alcanza un índice relativamente bajo y cercano al alcanzado por las migraciones brasileña, chilena y uruguaya. Obsérvese, entonces, que en esta ciudad las migraciones boliviana y paraguaya no solo se comportan diferente a las otras migraciones de los países limítrofes, en cuanto al peso relativo de la pobreza, sino que también lo hacen respecto a la población nativa. La caracterización que hago de estas dos migraciones, invita a reflexionar sobre ellas e hipotetizar que esta doble condición, migración externa y pobreza, aumenta la probabilidad de presencia de comportamientos discriminatorios en la sociedad civil y, especialmente, en los sectores dominantes. Volviendo a Bauman, el origen nacional y la pobreza se intersectan y hacen del “pecado original” una versión duplicada.

Aspirar a la cohesión social sin modificar esta lógica política a partir de la cual parte importante de las migraciones externas recientes sufren una doble exclusión –cultural y económica–, implica diseñar un modelo basado en el discurso único portador de los sentidos propios que los sectores dominantes adjudican a sus políticas, implica un diseño de la uniformidad y universalidad contrario al respeto de las diferencias y la pluralidad, en otras palabras, significa potenciar la legitimidad de esta lógica de la dominación. Las condiciones político-económicas internacionales actuales, han generado apropiadas condiciones para el surgimiento y desarrollo de representaciones sociales estigmatizadoras, y contribuido a construir más un modelo de fragmentación que de cohesión social. El capitalismo, en la actualidad, ha modificado la dinámica del sistema productivo, creando mecanismos de exclusión más severos que en décadas anteriores. El rol que le cabe al Estado es, sin duda, determinante en la posibilidad de acceder a la implementación de un modelo de cohesión social. Coincido con Castel (2004) en su señalamiento respecto a que si concebimos a la exclusión social como una disfunción social, entonces es suficiente con tratarla técnicamente, atendiendo a la carencia, al déficit, con intervenciones de tipo asistencial, pero si la concebimos como un proceso, como consecuencia de condiciones políticas y económicas históricas, debemos abordarla políticamente, tratar el proceso requiere de decisiones políticas que confronten con el modelo que estableció fronteras que separan a los que quedaron *adentro*, sujetos a derecho, y los que quedaron *afuera*, marginados, vulnerables.

## CONCLUSIÓN

Pretendo entender la exclusión social como una gran categoría que da lugar a diferentes fenómenos como la pobreza, la discriminación con sus diferentes abordajes empíricos –nacional y étnico, de género,

de los pueblos originarios, entre otros-, las relaciones interculturales, etcétera.

Excluir no es solo separar, aislar es, también, limitar, acotar, obstaculizar al otro, en otras palabras, es disciplinarlo. Excluir es, además, un modo de establecer relaciones sociales, cuando se excluye se establecen relaciones sociales de dominación portadoras de desigualdad. El excluido lo es en tanto forma parte de una red de relaciones sociales, si hay excluidos hay excluidores, hay confrontación entre ellos, hay un vínculo basado en la lucha, en la contradicción. Por lo tanto, la exclusión social puede ser analizada, comprendida, aprehendiendo las relaciones sociales como objeto de estudio. La pobreza, la discriminación, la diversidad cultural son procesos que se constituyen al interior de una red de relaciones en la que participan diferentes actores sociales. La conflictividad de la exclusión puede ser analizada en la medida que se haga foco sobre esa red más que individualmente sobre los actores.

El escenario teórico desde el cual analizo la perspectiva de los sectores dominantes respecto de los migrantes externos, su mirada moralizadora, reguladora, controladora, incluye las relaciones económicas entre unos y otros como factores determinantes o, mínimamente, condicionadoras de tales perspectivas. El prejuicio, la discriminación y la segregación étnica y nacional son manifestaciones distintas de la exclusión social que dependen de condiciones políticas y sociales de las sociedades, en las cuales a veces aparecen unas u otras, pero todas coinciden en el mismo objetivo: excluir al diferente, al social y económicamente vulnerable, disciplinarlo, controlarlo, limitarlo en sus posibilidades de participación social, económica, política, cultural, religiosa, etc.

El discurso prejuicioso se constituye como una construcción encubridora de la desigualdad social y económica y en tanto tal homogeniza, diluye, las diferencias. El discurso prejuicioso nacional-cultural, en particular, es en realidad encubridor de las desigualdades sociales y económicas que la sociedad nativa tiene, se naturaliza, se presenta como un discurso absolutamente verdadero casi incuestionable, difícil de desarticular y termina disolviéndose en la cultura. Es un discurso basado en el modelo de la homogeneidad, de la regularidad, donde cualquier manifestación antagónica a sus criterios es enfáticamente considerada como desviada o trasgresora. Es un discurso presentado como manifestación del pensamiento único y acrítico.

La diversidad cultural y la pobreza siguen siendo terreno de difícil tránsito, alterado por variados obstáculos que pueden simplificarse con la siguiente ecuación: condición ilegal o trasgresora + pecado del origen equivocado o pecado original, como lo denomina Bauman. El discurso defensor del multiculturalismo se reconfigura en la práctica del día a



día, en otro discurso que asocia la posibilidad de construir una identidad nacional fuerte y definida, a partir de una sociedad culturalmente homogénea y/o con una extranjería asimilada, alejada de sus orígenes, portadora de una identidad nacional y étnica desdibujada.

La presencia de un código moral hegemónico, la constitución de un discurso único y la homogeneización de la diversidad, son el marco *natural* que orienta a las estrategias de exclusión social y que las legitima. En este sentido, las políticas públicas que puedan implementarse, si es que no se modifican las condiciones estructurales que hacen a la presencia de un polo dominante y otro dominado, terminarán siendo simples políticas de “parche” y expresión de estrategias asistencialistas. No son esas políticas las que podrán generar una sociedad cohesionada, esas políticas serán funcionales a una sociedad con desigual acceso a los bienes y servicios. La alternativa de solución a este encierro es la confrontación con la lógica de los polos –dominante y dominado– y la implementación de políticas que reviertan el proceso que la ha naturalizado.

En tanto no se modifiquen las condiciones económicas y sociales, en tanto el sistema capitalista no desactive los mecanismos de expulsión y explotación, en tanto la ideología neoliberal alimente y nutra esta red de relaciones sociales de dominación, las migraciones recientes, en especial algunas provenientes de los países limítrofes y otras migraciones llegadas de territorios más lejanos, junto a los sectores pobres de nuestras poblaciones, seguirán transitando por el complejo y conflictivo camino de la exclusión, camino que no tiene por destino acceder a una sociedad solidaria, cohesionada.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Dorronsoro, Ignasi 1993 *Diversidad cultural y conflicto nacional* (Madrid: Talasa).
- Balibar, Etienne 1991 “La forma nación: historia e ideología” en Balibar y Wallerstein (comp.) *Raza, Nación y Clase* (Madrid: Iepala).
- Bauman, Zygmunt 2003 *Comunidad* (Madrid: Siglo XXI).
- Bauman, Zygmunt 2001 *La sociedad individualizada* (Madrid: Cátedra).
- Bauman, Zygmunt 1998 “Modernidad y ambivalencia” en Giddens, Bauman, Luhmann y Beck *Las consecuencias perversas de la modernidad* (Barcelona: Anthropos).
- Benhabib, Sheila 2005 *Los derechos de los otros* (Barcelona: Gedisa).
- Calvo Buezas, Tomás 1996 “Racismo” en Blázquez Ruiz (coord.) *Diez palabras claves sobre racismo y xenofobia* (Navarra: Verbo Divino).

- Castel, Robert 2004 *Las trampas de la exclusión* (Buenos Aires: Topía).
- Castells, Manuel 1998 *La era de la información. Vol.2 El poder de la identidad* (Madrid: Alianza).
- Cohen, Néstor 2009 “No solo es cuestión de migrantes: migraciones externas y exclusión social” en Goinheix, Sebastián (comp.) *Conflictos y expresiones de la desigualdad y la exclusión en América Latina* (Buenos Aires: El Aleph).
- Cortés, Fernando 2006 “Marginación, marginalidad, marginalidad económica y exclusión social” en *Revista Papeles de Población* (Toluca: UAEM), Nueva Época, Año 12, N° 47.
- Durkheim, Emile 1967 *De la división del trabajo social* (Buenos Aires: Schapire).
- Wieviorka, Michel 2002 “La diferencia cultural como cuestión social” en Terrén (comp.) *Razas en conflicto* (Barcelona: Anthropos).

AGUSTÍN SALVIA\*

## DE MARGINALIDADES SOCIALES EN TRANSICIÓN A MARGINALIDADES ECONÓMICAS ASISTIDAS

*“Lo que se ve y lo que no se ve forman una unidad  
que debe ser explicada como tal.”*

SERGIO BAGÚ

EL OBJETIVO DE ESTE TRABAJO ES EXAMINAR algunas de las implicancias que sobre la integración social tienen la creciente marginación económica que en clave de “heterogeneidad estructural”<sup>1</sup> parece dominar el proceso de subdesarrollo argentino durante la actual etapa de globalización. Según las investigaciones que sustentan

\* Investigador CONICET, director del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA. <<http://www.catedras.fsoc.uba.ar/salvia>>.

1 De acuerdo a la literatura estructuralista latinoamericana, el desarrollo insuficiente de la densidad tecnológica en un determinado país no permite que el progreso técnico de algunas ramas se derrame en forma homogénea a todo el aparato productivo. Prebisch (1949, 1976), Singer (1950) y Pinto (1976) destacaron el dualismo del modelo de crecimiento regional, subrayando la existencia de un sector de alta productividad, fuertemente vinculado al mercado exterior, y otras actividades de muy baja productividad, vinculadas al mercado interno o a la simple subsistencia. De acuerdo con este enfoque, las actividades de subsistencia tienden a perdurar dado que se forma de una amplia oferta de mano de obra redundante, frente a las cuales las condiciones de desarrollo periférico no brindan solución (Prebisch, 1970: 69-70). La tesis de la heterogeneidad estructural fue profundizada por Aníbal Pinto con el fin de destacar los efectos regresivos de la concentración del progreso técnico sobre la integración productiva, los mercados de trabajo y, por ende, sobre la capacidad de integrar al desarrollo a los excedentes de población (Pinto, 1976: 33).

estas notas, la dinámica de exclusión social se habría profundizado con el proceso de liberalización económica generado por las reformas neoliberales de los años noventa, pero dado el carácter estructural del problema, las brechas de desigualdad y los niveles de pobreza extrema no habrían registrado cambios cualitativos a pesar de las mejores condiciones macro económicas y sociales introducidas por las políticas post-reformas (Salvia 2009; Salvia *et al.*, 2008).

En este contexto, resulta relevante descifrar la trama que hace posible que los excedentes de población marginados participen de manera relativamente integrada de los procesos de reproducción social; es decir, sin que infrinjan alteraciones significativas al régimen político-institucional ni sobre el pacto de intereses que sostiene el patrón de concentración económica. Según el enfoque crítico que aquí sostiene, ni el giro post-reformas expresado en el discurso político-ideológico ni las mejores condiciones post-crisis logradas en materia de crecimiento y de empleo, constituirían explicaciones suficientes para entender la actual *detente social*.

Lejos de este tipo de simplificaciones, el presente trabajo procura ofrecer una línea de explicación alternativa fundada en la tesis de que el actual orden social no es independiente –al menos, en el caso argentino– del tipo de relación que se estableció entre los procesos de apertura comercial, liberalización económica e integración mundial, la dinámica de destrucción de sectores intermedios y de concentración de grandes capitales y el aumento de actividades informales de muy baja productividad asociados a la subsistencia de los nuevos excedentes de población generados por los factores anteriores.

A lo que cabe agregar, como una pieza no menos importante, la introducción por parte del Estado de formas más eficientes de control social<sup>2</sup> en función de descomprimir la conflictividad generada por la dinámica de acumulación, dados sus efectos regresivos sobre la desigualdad y la exclusión. Es en este marco donde resulta de interés examinar algunos de los rasgos que ha asumido la producción de excedentes de población en clave a la vieja tesis de la “masa marginal” (Nun, Marín y Murmis, 1968; Nun, 1969, 2001); la cual parece fortalecerse en el contexto de un sistema capitalista cada vez más globalizado y de economías nacionales cada vez más heterogéneas (Salvia, 2007).

---

2 El concepto de control social aborda la compleja cuestión del orden social sobre el que está conformada una comunidad política. En este caso, bajo la noción de control social haremos referencia a los diversos procesos que intervienen en la naturalización de un tipo constituido de organización social. Estos procesos son conflictivos, complejos e inestables, implicando ordenamientos provisionarios en constante redefinición (Pitch 1996; Pegoraro 1995).

Sin duda, la cohesión social –o, al menos, un control social naturalizado– en un contexto como el descrito, constituye un desafío político-institucional más complejo y difícil de concretar que hace cincuenta, cuarenta o, incluso, treinta años atrás. En principio, los tradicionales procesos de modernización industrial experimentaron profundos fracasos que, entre otros efectos, profundizaron el atraso, la pobreza relativa y la desigualdad distributiva, incumpliendo de este modo la prometida transición hacia la modernidad. Por otra parte, aquellos aspectos estructurales que ponían límites a la integración social –la dependencia al mercado mundial y la heterogeneidad estructural interna– se habrían profundizado bajo el modelo de economía “abierta” surgido a partir de los procesos de expansión financiera y de las reformas estructurales ampliamente difundidas en la Región durante las últimas décadas del siglo XX.

De ahí que la marginalidad económica ya no adopte la forma piadosa de excedentes sociales eventualmente necesarios para el programa de modernización, sino que se constituya, más clara y abiertamente, en la expresión de sectores sobrantes, a los que –a través de políticas sociales eficientes, aunque costosas– es necesario recluir, controlar, auto-reproducir y coaptar con el objeto de evitar que emerja su potencial fuerza destructiva del orden político-económico. Para ello, incluso, cabe servirse de los propios recursos de subsistencia que en condiciones de pobreza ofrece la economía informal a través de las estrategias doméstico-comunitarias<sup>3</sup>. De tal modo que la nueva modernidad parece haber dado a luz –al menos en el caso argentino– una nueva matriz social de marginalidad económica y control social institucionalizado con amplia capacidad de auto-reproducción y legitimación.

**¿SIEMPRE UNA MISMA MARGINALIDAD REFERENCIADA?  
MARGINALIDAD SOCIAL VERSUS MARGINALIDAD ECONÓMICA**  
Antes de ahondar en el tratamiento de los temas planteados cabe hacer una pregunta de rigor: ¿en qué medida la noción de “marginali-

---

3 Se sigue aquí la tradición académica de significar bajo el concepto de estrategias domésticas-familiares el campo de las relaciones y estrategias de tipo económico que tienen como agente al hogar o a algunos de sus miembros en función de proveer recursos para la reproducción del grupo (lo cual incluye actividades realizadas con medios de producción propios, empleos asalariados o autoempleos remunerados e, incluso, las tareas domésticas). Si bien esta tradición tiene amplios antecedentes, cabe al menos mencionar los trabajos inspiradores de Lomnitz, (1975); Torrado (1978); Margulis (1980); Jelín (1980); Arguello (1981); Barsotti (1981); García, Muñoz y Oliveira (1982); Oliveira y Salles (1986); Cortés y Cuéllar (1990); y González de la Rocha (1987), entre otros.

dad” que años atrás daba cuenta de los problemas de integración social asociados a los procesos de modernización industrial sigue siendo válida para comprender los efectos de exclusión que se generan bajo la actual expansión global del capitalismo financiero? <sup>4</sup>.

La vinculación entre los cambios estructurales de fines del siglo XX, el quiebre regresivo de las oportunidades de movilidad social de amplios sectores y el aumento de la desigualdad económica que deja “afuera” de la nueva ola modernizadora a determinados sectores sociales, constituye una evidencia empírica ampliamente aceptada en la literatura especializada. En este marco, el concepto de “marginalidad” –mucho más que el de pobreza– adquiere una relevancia creciente. Sin embargo, cabe advertir que por mucho que lo mencionados cambios se correspondan con consecuencias sociales no previstas, esto no implica la elaboración de una descripción acertada, ni una comprensión adecuada de la problemática a la que se pretende hacer referencia con dicho concepto. De ahí que sea fundamental aclarar a qué universo de problemas hacemos referencia cuándo hablamos de “marginalidad”.

En este sentido, cabe recordar que el término “marginalidad” no es nuevo en la literatura de las ciencias sociales latinoamericanas, y que desde su origen su significado no estuvo ajeno a controversias. En principio, hace más de cincuenta años destacados investigadores como Gino Germani se preocuparon por estudiar a aquellos sectores tradicionales, psicológicamente resistentes a lo que se creía era una desordenada pero valiente transición hacia la modernidad. Desde esta perspectiva, el fenómeno de la marginalidad se explicaba por la resistencia cultural de dichos sectores a incorporar las pautas fundamentales de la vida moderna<sup>5</sup>.

---

4 Esta pregunta es importante debido a que muchas veces no es claro el alcance y significado de los conceptos que se utilizan para describir la realidad social, y, en otros casos, a que la emergencia de nuevos fenómenos hace que viejos conceptos ya no se ajusten a las nuevas realidades sociales. Este el caso del concepto de “marginalidad”, el cual parece estar afectado por ambos problemas, a pesar de su relevancia teórica y empírica se mantiene en alto e, incluso, parece crecer con el tiempo.

5 La primera conceptualización que en América Latina intentó dar cuenta del variado mundo económico, social y cultural de los sectores marginados fue la desarrollada por Centro de Desarrollo Social de América Latina creado en Santiago de Chile en 1965 (DESAL, 1965). En este caso, el concepto de “marginalidad” procuró ajustarse a los supuestos de la denominada “teoría de la modernización”. Los argumentos de esta perspectiva presentaban un fuerte componente *rostowiano*. A partir del mismo resultaba lógico entender que la marginalidad constituía una expresión estructural del subdesarrollo, cuyo “círculo vicioso” podría ser superado siempre y cuando se difundieran a nivel individual y colectivo las instituciones y los valores de la modernidad: mayor división social del trabajo, educación, valores ciudadanos, participación cívica, etc., es decir, se creasen las condiciones sociales necesarias para superar el atraso histórico (Germani, 1962, 1973).

Es justo reconocer que esta particular tradición académica descubrió el problema de la “marginalidad” en el marco del discurso político-institucional del Estado desarrollista. A mediados del siglo XX se denominaban “marginales” a los asentamientos urbanos periféricos generados a partir de las masivas migraciones internas e internacionales a las ciudades industriales. Los referentes ecológicos del término eran claros, dado que hacían referencia a las viviendas situadas al borde de las ciudades, carentes de condiciones mínimas de habitabilidad. Sin embargo, muy pronto este significado se extendió a toda vivienda precaria o asentada sobre terrenos ocupados ilegalmente, relegando a un segundo plano la localización física de la misma. A partir de aquí el término se amplió a las condiciones de trabajo y al nivel de vida de los habitantes de viviendas precarias o a residentes en espacios segregados, advirtiéndose que tal estado de marginalidad alcanzaba otros aspectos esenciales, tales como la participación política, sindical, comunitaria, así como en el orden de las instituciones y estructuras más amplias. Del mismo modo, se advirtió que estos patrones se correspondían a formas particulares de organización familiar, valores, normas y costumbres de vida, con la ausencia generalizada de una identidad integrada en el ámbito nacional y la dominancia de fuertes localismos culturales de origen rural.

Frente a esta representación de la “marginalidad social”, una serie de autores -tales como Quijano, Pinto, Nun, Murmis, entre otros- interpusieron una interpretación que contrariaba el sentido común académico de la época. Ellos argumentaron que, los sectores marginados a los que hacía referencia la teoría de la transición, no eran otra cosa que el resultado necesario -inevitable- de las reglas de funcionamiento de un capitalismo periférico de enclave integrado al mercado mundial. Esta tesis surgió de una revisión tanto de las teorías marxistas y del estructuralismo de CEPAL, en boga en ese momento, buscando hacer inteligible los fenómenos de desempleo, subempleo y pobreza como fenómenos estructurales intrínsecos al modelo de desarrollo vigente. La marginalidad económica lo era no con respecto a una “norma”, sino frente a las “relaciones sociales de producción” dominantes en la Región. El planteo tenía un claro sentido de oposición a las tesis desarrollistas que argumentaban en favor de una mayor integración al mercado mundial y apertura a las inversiones extranjeras<sup>6</sup>.

Ahora bien, en los años setenta, este incipiente debate teórico debió ser abandonado por quienes llevaron las de perder en el campo político.

---

6 Estos esfuerzos llevaron a la formulación de términos relativamente similares para designar tales fenómenos: por una parte, “masa marginal” (Nun, Marín y Murmis, 1968; Nun, 1969) y, por otro, “polo marginal” (Quijano, 1970).

Sin embargo, la historia económica y social de América Latina –y cada vez más la de la Argentina– no dejó de entrelazarse con los fenómenos a los que se hacían referencia con ambas tesis<sup>7</sup>. Los nuevos pobres surgidos de las crisis fiscales, los procesos inflacionarios y las políticas de ajuste han seguido siendo interpretados no al margen de esta tradición.

1. Para la primera de las miradas que busca resolver los problemas de integración y cohesión social que generan los procesos de modernización (que a manera referencial podemos calificar de “desarrollista”), la marginalidad está actualmente asociada con los nuevos procesos de transición demográfica, reformas económicas, participación ciudadana y democratización política, entre otras dimensiones. La condición de marginal se asocia generalmente a situaciones de pobreza, desempleo y bajo capital humano. Su reproducción se explica por los ciclos reiterados de inestabilidad económica y las limitaciones de las políticas públicas para garantizar un adecuado acceso a educación, salud, seguridad social, vivienda digna, redes sociales de participación, etc. A pesar del importante desafío que significa revertir estas barreras, el desarrollismo tiene fe en el progreso. Desde esta perspectiva, un crecimiento económico continuo –asistido por el financiamiento internacional– haría posible superar esta historia de atraso.
2. Para la segunda interpretación que procura explicar la desintegración social persistente (que a fines también descriptivos podemos denominar “estructuralista”), la marginalidad es el resultado de un modo de integración de una economía nacional a la economía mundial, así como también de organizar la producción y distribuir en forma desigual la riqueza. Un modo que por su naturaleza deja forzosamente afuera a amplios sectores sociales, incluso aunque los mismos logren acceder de manera parcial a los beneficios de las políticas públicas. De ahí que, bajo este escenario, el problema no es de fácil resolución. Para el estructuralismo no es sólo cuestión de crecer ni de aumentar la inversión o el gasto social, sino que debe redefinirse de manera sustancial el modelo de desarrollo, la distribución de los capitales y del ingreso y el papel del Estado, por lo cual el problema pasa centralmente a depender del “pacto de dominación” bajo el que se sustenta y legitima un proyecto político-económico de este tipo.

---

7 Sin embargo, no debe descartarse la hipótesis de que ambos campos de fenómenos existan, formando parte de una misma realidad social, y por lo tanto, el problema sea en realidad la falta de una teoría capaz de dar cuenta de manera integral de dicha dualidad.



Es evidente que en el marco de esta manifiesta dualidad político-ideológico, las complejas realidades sociales a las se hace referencia con el término de “marginalidad” no son las mismas según el punto de vista desde el cual se parta. Para la primera lectura los nuevos pobres urbanos surgidos de las migraciones a las ciudades, las crisis fiscales y las políticas de ajuste son “marginados culturales” de una transición inestable y desordenada. En cambio, para la lectura opuesta, la “marginalidad económica” es el resultado de un modo de desarrollo concentrado, incapaz de incluir al conjunto de la población a un programa de desarrollo e integración social. Al respecto, cabe destacar que este trabajo habrá de retomar la segunda de las perspectivas, en donde por definición la “marginalidad” adopta un rasgo estructural.

### **UN CUADRO HISTÓRICO DE MARGINALIDADES ACUMULADAS BAJO LAS PROMESAS DE LA MODERNIZACIÓN**

Es sabido que la Argentina fue un ejemplo de avanzada modernización en América Latina. La expansión de la educación, la temprana industrialización sustitutiva, la rápida transición demográfica, la amplia extensión de un Estado con capacidad de atender demandas sociales universales, lograron la rápida asimilación social de amplios sectores con muy bajos niveles de analfabetismo, desempleo, indigencia y sin enfermedades crónicas masivas. En este contexto quienes estaban bajo una situación de marginalidad eran apenas mano de obra en lista de espera, susceptibles de inclusión a través del mercado de trabajo o del empleo público, o, en última instancia, eran aquellos que podían ser atendidos a través de políticas asistenciales, mientras el cambio generacional hacía su trabajo.

Pero cierto es también que determinas regiones y grupos sociales quedaron segregados de los frutos de esa modernidad virtuosa. En un contexto de heterogeneidad estructural, las crisis económicas, el creciente déficit fiscal y las políticas de ajuste de los años setenta y ochenta limaron tanto la capacidad del Estado para completar la transición (extendiendo los servicios sociales universales) como para proveer de estabilidad a las últimas camadas de la transición. De esta manera, se fue cristalizando la exclusión social de los segmentos más rezagados (comunidades aborígenes, campesinos pobres, migrantes internos tardíos o limítrofes, entre otros). Ahora bien, al mismo tiempo, comenzaron a emerger los llamados “nuevos pobres”: sectores medios afectados por el deterioro del mercado de trabajo, los procesos inflacionarios y el declive del seudo-Estado de bienestar. Amplios sectores originariamente incluidos en la modernidad, lo cuales había experimentado una fuerte movilidad intergeneracional ascendente, comenzaron a estancarse y retroceder frente a una economía en crisis

sometida a políticas de ajuste y a procesos de reestructuración (Minujin y Kessler, 1995; Svampa y González Bombal, 2001).

De esta manera, pasada la “época de oro”, la marginalidad estructural parecía emerger, y los desafíos por delante ya no eran tan simples. A los marginados sin historia de modernidad, se sumaron los “arrojados” a la marginalidad por la propia modernidad. Ambos grupos sociales –antiguos y nuevos pobres–, aunque por diferentes motivos, se convirtieron en los hijos finalmente “abandonados” por el frustrado proceso de desarrollo industrial orientado hacia el mercado interno.

Es en ese momento que irrumpe en la Argentina –a igual que en la mayoría de los países de América Latina– una nueva ola modernizadora acompañada de reformas estructurales: mayor apertura comercial, libertad para los mercados, flexibilidad laboral, retirada del Estado, y también mayor libertad para una variedad de renovados negocios financieros. Todo ello en el marco de los procesos de globalización y de la mano de los consejos vertidos por el Consenso de Washington<sup>8</sup>. Según el pronóstico, a través de las fuerzas liberadas por los mercados, después de una dolosa pero necesaria transición, la expansión de los sectores más dinámicos habría de absorber a los sectores más atrasados, a manera de un “derrame” progresivo, produciendo una convergencia virtuosa. La condición necesaria era que el Estado no debía intervenir en el libre funcionamiento de los mercados.

Este modelo puesto en práctica de manera drástica durante los años noventa generó un desplazamiento de pequeños empresarios, trabajadores asalariados, cuenta propias no profesionales, todos ellos vinculados a la producción de bienes y servicios dirigidos al mercado interno, desconectados de las actividades más dinámicas y concentradas lideradas por sectores privados más integrados al mercado mundial. En este contexto se agravó aún más la situación de las capas más pobres caídas en desgracia durante la década anterior. En ambos casos, la ausencia de oportunidades laborales, de un sistema de Seguridad Social y de redes asociativas, fue dando forma a nueva capa de marginalidad estructural. Estos sectores sufrieron no sólo el abandono institucional sino la devaluación creciente de sus capitales económicos, culturales y sociales.

La contra parte de este proceso fue una mayor concentración económica alrededor de unos pocos grupos financieros trasnacionales

---

8 A lo que cabe agregar, en el caso argentino, la vigencia durante una década de un sistema de cambio fijo en paridad con el dólar conocido como “régimen de convertibilidad”, factor que llevó a un rápido desplazamiento de fracciones empresarias y sectores obreros vinculados a sectores industriales y comerciales tradicionales.

y locales, lo cual implicó el ascenso de técnicos, obreros calificados, profesionales, rentistas e inversores financieros, directores de grandes empresas y nuevos empresarios, quienes no sólo lograban, gracias a la liberalización económica, mejorar su calidad de vida, sino también experimentar una importante movilidad social. Es decir, no todo eran penumbras durante esta nueva ola modernizadora; aunque cabe destacarlo, las luces y las sombras no parecían formar parte del mismo cuadro, aunque de hecho sí lo eran.

Como respuesta a esta situación, el conjunto de los sectores excluidos, cada uno a partir de sus propios recursos, reaccionaron con mayor o menor suerte a través de una variada gama de estrategias individuales y colectivas de subsistencia. En general, por fuera de los circuitos formales y legales de producción, intercambio y participación política, pero sostenidas en las demandas de consumo e insumos de los sectores dinámicos, las cuales llegaban por “goteo”. En este marco, la economía informal de subsistencia –incluso los programas sociales focalizados a cargo del Estado y asociadas a empleos de baja productividad–, se constituyeron en los principales modos de ganarse la vida para amplios sectores de excluidos, pobres estructurales o recientemente empobrecidos.

A fines de la década de los noventa la crisis financiera también llegó a la Argentina, produciendo recesión, una nueva devaluación y el derrumbe socioeconómico más importante de la historia contemporánea del país. El efecto inmediato fue el aumento del desempleo, la indigencia y de la pobreza de todo tipo, y, en este marco -a igual que en 1989-1990-, la reacción social se convirtió en una forma de ampliar el campo de las estrategias de subsistencia de viejos y nuevos sectores desplazados (Svampa, 2003). Frente a ello, el Estado buscó contener y encauzar la crítica situación social a través de una mayor extensión de los programas de asistencia alimentaria, sanitaria y transferencia condicionada de ingresos (Jefas/es de Hogar Desocupados, Plan Familias por la Inclusión Social, Programas de Empleo Comunitarios, entre otros). En ese momento la pobreza de ingresos afectaba a más del 45% de la población urbana.

En el marco de este escenario, a principio del nuevo siglo los “marginados” pasaron a constituirse en un conjunto complejo y fragmentado de sectores y fracciones sociales de diferente extracción y posición relativa dentro de la estructura social. Sin duda, los menos vulnerables a la exclusión, aunque no menos afectados por la crisis, fueron los sectores de clase media asalariada y no asalariada, despojados de empleos seguros y de recursos de capital, pero que mantuvieron en pie sus redes familiares y la protección de instituciones profesionales, gremiales y políticas. Dentro de este grupo corresponde incluir a sectores con for-

mación técnica y profesional que llenaron los consulados extranjeros en procura de mejores oportunidades de empleo, los assembleístas que demandaban mejoras en los servicios públicos o de seguridad, las colas de ahorristas que demandaba por derechos de propiedad, los movimientos barriales que exigían cumplimiento de las promesas de inversión en infraestructura, entre otras expresiones.

Junto a ellos, también tomaron estado público los componentes de una marginalidad económica más estructural formada por una más amplia constelación de sectores excluidos de los mercados formales, afectados por la caída del consumo de las clases medias, obligados a desplegar variadas estrategias de subsistencia, incluyendo el acceso a la asistencia pública. En algunos casos, a través de lo que hemos denominado “economías sociales de la pobreza” (ferias de trueque, cooperativas de productores, labores comunitarias, etc.), o, en su gran mayoría, a través de “changas de indigencia” de variada naturaleza (cartoneros, vendedores ambulantes, limpia-vidrios, prácticas laborales de mendicidad, colas de feria, tráfico ilegal, etc.). Pero junto a esta proliferación de actividades informales de pobres para pobres, también se hizo presente la movilización colectiva vía formas muchas veces radicalizadas de reclamo (piquetes callejeros, tomas de empresas, tomas de edificios públicos, etc.). Frente a este cuadro de situación apuntaron los programas públicos de transferencia condicionada de ingresos, a través de los cuales el Estado buscaba tanto calmar los reclamos sociales como responder a la demanda de mayor cohesión social formulada desde la sociedad de los incluidos y los principales protagonistas político-económicos.

Pero pasado lo peor de la crisis financiera 2001-2002 comenzó en la Argentina –en un contexto internacional especialmente favorable– un rápido proceso de recuperación económica, motorizado por el aumento de las exportaciones y una activa recuperación del mercado interno a través del mantenimiento de un tipo de cambio alto, políticas de ingresos y regulaciones de precios. En efecto, desde 2003 hasta principio –al menos– de 2008, los cambios en la política macroeconómica implicaron una importante recuperación de las exportaciones, la actividad industrial, el consumo, el empleo y el salario, todo lo cual generó un fuerte caída del desempleo y una reducción de la pobreza, reincorporando rápidamente a la vida económica y social activa a los sectores medios y trabajadores asalariados afectados por el derrumbe final del programa de reformas. Para ellos, el proceso fue –y es todavía– de movilidad y progreso, incluso, alcanzando mejoras reales superiores a las logradas en los mejores momentos del período de auge del modelo de liberalización económica durante la década del noventa.

Sin embargo, otra fue la dinámica de las capas inferiores de la marginalidad. Para ellas, el nuevo modelo económico permitió ampliar las capacidades de subsistencia y el consumo, pero ello ha estado lejos de significar una transformación en las condiciones materiales y simbólicas de exclusión económica y social<sup>9</sup>. En este caso, una vez más, al igual que en la década del noventa, el derrame económico sólo operó sobre la sociedad integrada, mientras que se tradujo en “goteo” para la sociedad estructuralmente marginada. De tal modo que cabe poner en duda aquellos argumentos que se aferran en sostener que en la reciente fase de crecimiento de la economía (2003-2008), bajo el modelo político-económico post-devaluación, está teniendo lugar un cambio cualitativo en el régimen de empleo y en la condición social de los sectores excluidos. En particular, no porque no haya evidencias que demuestren mejoras importantes en materia socioeconómica durante los últimos años (aumento del nivel de empleo, reducción del desempleo y caída de las tasas de pobreza e indigencia), sino porque el núcleo duro de la marginalidad y de la desigualdad distributiva sigue inalterado, en cuanto a las condiciones vigentes de producción y reproducción de la vida social.

**Cuadro 1**

Distribución de la fuerza de trabajo y brecha de ingresos por condición ocupacional y segmento de empleo según período histórico. Población de 18 años y más. Aglomerados urbanos: 1998, 2001, 2003 y 2006. (En %)

	Período de Reformas		Período Post-Reformas	
	1998 Auge	2001 Pre-Crisis	2003 Post-Crisis	2006 Auge
Total de la Fuerza de Trabajo	100%	100%	100%	100%
Empleos Estables	41,0%	34,8%	30,7%	43,3%
Empleos Precarios	31,0%	28,0%	22,4%	27,3%
Subempleos Indigentes	9,0%	8,7%	25,7%	16,1%
Desempleo < 6 meses	9,3%	13,3%	8,3%	6,2%
Desempleo >=6 meses	7,0%	11,6%	9,7%	4,3%
Desaliento Laboral	2,7%	3,6%	3,2%	2,8%
Fuerza de Trabajo Ocupada	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

9 A nivel de estudio con datos estadísticos agregados puede consultarse Salvia *et al.* (2008). En el mismo sentido, como inferencia resultante de estudios de caso pueden consultarse las compilaciones de artículos reunidos en Mallimaci y Salvia (2005), y Salvia y Chávez Molina (2007), en donde se analizan las condiciones de vida y las trayectorias laborales de una amplia gama de segmentos sociales que continúan sobreviviendo en un contexto de marginalidad económica y sin salir de la pobreza, a pesar del crecimiento económico.

PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL

	Período de Reformas		Período Post-Reformas	
	1998 Auge	2001 Pre-Crisis	2003 Post-Crisis	2006 Auge
Total Sector Privado Formal	38,6%	35,6%	33,0%	38,9%
Total Sector Público	15,1%	16,2%	20,3%	16,4%
Programas Sociales de Empleo	(0,8%)	(1,3%)	(5,5%)	(2,1%)
Total Sector Privado Informal	46,3%	48,2%	46,7%	44,7%
Brecha de Ingresos (media=100)	100	100	100	100
Sector Privado Formal	120,3	125,1	127,5	122,3
Sector Público (exc. Prog. Empleo)	118,7	128,6	121,9	127,7
Sector Privado Informal	-134,2	-139,4	-138,1	-140,4

Fuente: Salvia et al. (2008) con base en datos de la EPH, INDEC. Onda Octubre 1998 y 2001 (EPH puntual) y Segundo Semestre 2003 y 2006 (EPH continua), con valores estimados en 1998 y 2001 a partir de empalme de encuestas Onda Mayo/Primer Semestre 2003.

De acuerdo con la información resulta evidente que las mejoras ocurridas durante el período post-reformas, en términos de la participación de la fuerza de trabajo en empleos plenos de inclusión (protegidos por la seguridad social), lo fueron con respecto a la fase recesiva previa a la crisis, pero no con relación al techo establecido por el modelo neoliberal. Del mismo modo, salta a la observación que las menores tasas de desocupación se explican fundamentalmente por el incremento que experimentaron los subempleos marginales (con ingresos por debajo del nivel de subsistencia) –incluyendo la masa de beneficiarios de programas públicos de empleo. En este sentido, resulta exacto afirmar que en términos de composición sectorial del empleo, nada o muy poco parece haber cambiado sustantivamente entre los momentos de auge de ambos modelos. Salvo el vertiginoso aumento que registraron los empleos asistidos entre 2001 y 2003. Igual resultado se observa en términos de ingresos comparados: la brecha de ingresos entre sectores modernos e informales, lejos de reducirse, tendió incluso a aumentar<sup>10</sup>.

De este modo, pasadas las reformas neoliberales, las promesas de modernización continúan encontrando un techo de realización; lo cual parece depender menos de la voluntad política de los actores que de las condiciones estructurales de desarrollo que impone la situación de país periférico y el actual contexto de globalización. Al menos en la

10 De ahí que a pesar de haber crecido la economía argentina más de un 40% entre 2003 y 2008, al menos un tercio de la población urbana se mantenga por debajo de la línea de pobreza y un 10% se encuentre en situación de indigencia, hayan aumentado el número de las villas miserias y de los asentamientos precarios, entre otros indicadores de marginalidad estructural.

Argentina, tanto durante la segunda parte del siglo XX como a lo largo de la primera década del siglo XXI, llama la atención la invariabilidad -sea cual fuese el modelo macroeconómico, el sistema político o el discurso de gobierno- de las consecuencias predichas por la tesis de la heterogeneidad estructural: aumento de los excedentes absolutos de población, de la pobreza asociada a la informalidad laboral y la desigualdad económica<sup>11</sup>.

### **GLOBALIZACIÓN, CAMBIOS EN LAS CONDICIONES DE PRODUCCIÓN Y REPRODUCCIÓN SOCIAL Y NUEVA MARGINALIDAD ECONÓMICA**

Durante mucho tiempo, tal como sabemos, el desarrollo industrial logró incorporar al trabajo asalariado y hacer participar del mercado de consumo -incluso en las economías de la periferia- a segmentos cada vez más amplios de población desplazada de las economías y formas de producción más atrasadas y tradicionales. En función de este cometido, el sistema capitalista debió enfrentar férreas resistencias planteadas por los modos mercantiles más tradicionales de reproducción social. En este contexto, cabe recordar que la formación de un “ejército industrial de reserva” en una economía capitalista parece depender menos de las tendencias demográficas que de la dinámica de acumulación de capitales (aumento de la composición orgánica del capital), la destrucción de formas más atrasadas de reproducción social (en particular, las economías de subsistencia) y, por último, la capacidad político-institucional de someter a procesos de proletarianización los excedentes de población generados por las condiciones anteriores.

Ahora bien, ¿qué ocurre sobre la constitución y función de tales excedentes relativos cuando la dinámica de acumulación dominante no depende de procesos generalizados de acumulación originaria y de proletarianización de nuevos contingentes de fuerza de trabajo, sea a escala local, nacional, regional o internacional? En este sentido, creemos que cabe reconocer la más reciente emergencia de una heterogénea “masa marginal”, en ningún sentido “necesariamente” funcional a la dinámica dominante de acumulación ni al régimen político. El contexto que da lugar a esta reaparición se enmarca en los procesos de

---

11 Estas observaciones resultan consistentes con no pocas investigaciones fundadas en estudios de caso que dan cuenta de la emergencia de formas de subsistencia que funcionan suficientemente integradas a economías de la marginalidad, así como a redes político-institucionales de contención y control social (clientelismo político, organizaciones sociales, fundaciones y empresas impulsoras de proyectos comunitarios, etc.). Véase, por ejemplo, Gutiérrez (2004), además de los trabajos compilados en Mallimacy y Salvia,(2005), y en Salvia y Chávez (2007).

apertura, reestructuración y desregulación económica que continúa imponiendo la dinámica de globalización a escala nacional, regional e internacional.

Al respecto, resulta necesario recordar que la teoría de marginalidad económica denominó “masa marginal” (Nun, Marín y Murmis, 1968; Nun, 1969, 2001) a la parte de la superpoblación relativa que, bajo un contexto de capitalismo periférico abierto al capitalismo monopolístico mundial y sometido a un patrón de heterogeneidad estructural, no se constituye necesariamente en “ejército industrial de reserva” para el sector más concentrado que lidera la dinámica de acumulación, ni cumple funciones de “abaratamiento” sobre las remuneraciones en tales sectores<sup>12</sup>.

A diferencia de los términos de marginalidad tradicional o de exclusión social<sup>13</sup>, la “marginalidad económica” parte de reconocer que los excedentes de población que genera el capitalismo periférico son marginales respecto a una matriz socioeconómica y político-institucional que reproduce las relaciones sociales que determinan tales funcionamientos. Justamente, este tipo de comportamiento sistémico encuentra particular vigencia y alcance en aquellos sistemas estructuralmente heterogéneos, en donde se combinan enclaves altamente productivos u oligopolios, presencia de una extendida economía informal de subsistencia y una débil capacidad de intervención del Estado en los procesos de desarrollo e integración social.

Según este enfoque, en el actual contexto, la fuerza de trabajo que forma parte de la superpoblación excedente habrá de presentar un comportamiento variable, dependiendo del ciclo económico, pudiendo constituirse en: a) ejército industrial de reserva disponible para los sectores modernos concentrados o intermedios de un siste-

---

12 Para el enfoque mencionado, los sectores no monopolísticos, las actividades precapitalistas y la economía de subsistencia ocupan trabajadores que conforman una población excedente ‘no funcional’ a los sectores monopolísticos. Esta tesis se opuso en su momento a quienes argumentaban que toda la superpoblación relativa constituía el ejército industrial de reserva (Lange, 1966; Sweezy, 1958; Cardoso, 1970), dando lugar a principio de la década del setenta a un interesante debate teórico entre Nun y Cardoso, el cual fue recogido por la *Revista Mexicana de Sociología*.

13 Nun sostiene que en la década de los años noventa el concepto de exclusión social abordaba los temas que las ciencias sociales ya se planteaban en la década del sesenta en América Latina (Nun, 2001: 30). Sin embargo, la supuesta cercanía de este concepto y el de “masa marginal” es sólo aparente. El término “exclusión social” no considera las particulares condiciones de los sistemas económicos y políticos sometidos a modelos capitalista de desarrollo dependiente. En igual sentido, Cortés (2006), ampliando esta idea, hace una sugerente notación teórico-metodológica entre los significados de ambos términos, destacando sus diferentes raíces epistemológicas y capacidades heurísticas; también véase Salvia (2007).



ma estructuralmente heterogéneo; b) en fuerza de trabajo al servicio de empresas “cuasi-informales” subordinadas a los sectores dinámicos; o c) en “masa marginal”, es decir, en fuerza de trabajo sobrante o excluida de los mercados regulados por el propio Estado y de la dinámica de acumulación a cargo de los sectores más concentrados de la economía<sup>14</sup>.

Pero si bien esta tesis encontró relativa relevancia en el contexto de los programas de desarrollo industrial sustitutivo, parece alcanzar especial fuerza cuando se examina la dinámica de acumulación de una economía periférica en el marco de la actual etapa de globalización capitalista. Bajo estas condiciones, una serie de factores como el cambio tecnológico, el papel dominante que ejerce la acumulación financiera, la concentración de capitales y las nuevas modalidades de integración que experimentan los mercados a escala mundial, tienden a reproducir en forma ampliada –sobre todo en la periferia– la formación de una población excedente muy poco funcional a estos procesos. De esta manera, un rasgo estructural del actual modelo económico periférico sería la escasa necesidad relativa que pueden tener los grandes grupos económicos de que las formaciones nacionales cuenten con amplios contingentes de fuerza de trabajo en situación de “disponibilidad”.

Por lo mismo, a pesar del dinamismo que tuvo el capitalismo industrial durante el siglo XX, e, incluso en la actualidad, una parte importante de la población que habita en sociedades subdesarrolladas continúa reproduciéndose bajo formas subordinadas a las estrategias de acumulación que dominan el mercado mundial capitalista. Este fenómeno se evidencia a través del estancamiento relativo que registra a nivel global el empleo asalariado en los sectores dinámicos, así como del resurgimiento de variadas economías de subsistencia fundadas en organizaciones domésticas o comunitarias. En ambos casos, como resultado de dos procesos claves en interacción: por una parte, el carácter heterogéneo y parcial que continúa teniendo el desarrollo económico en la periferia; y, por otra parte, como efecto de los procesos de reestructuración productiva, apertura comercial y concentración económica que experimentó de manera especial el capitalismo periférico en la actual fase de mundialización.

---

14 En el marco de esta perspectiva, dado que la demanda de trabajo en los sectores capitalistas más concentrados e intermedios depende de la tasa de acumulación de los primeros, y que, al mismo tiempo, el mercado de trabajo funciona de manera segmentada, la magnitud del sector de subsistencia marginal tiene un carácter residual y resulta de restar al total de la oferta laboral, el empleo en el sector capitalista formal e intermedio, incluida la parte de la oferta desocupada que funciona como ejército industrial de reserva para los sectores capitalistas modernos.

Ahora bien, dado la magnitud que pueden llegar a tener estos excedentes, su existencia misma fuera del control social puede constituirse en “disfuncional” tanto para la dinámica ampliada de acumulación como para el obligado papel de control y garante de la paz social que debe desempeñar el Estado. Esto debido en particular a que el aumento absoluto de la población excedente significa una mayor presión por parte de los hogares sobre los mercados informales y sobre la capacidad de gestionar por parte del Estado periférico las crecientes demandas comunitarias de asistencia económica, seguridad ciudadana, cohesión social, etc.; no pudiendo uno ni otro resolver el problema de fondo ni sus efectos político-institucionales.

Como parte de estas tendencias no es extraño que los procesos de reproducción social y, en particular, la propia gestión de las políticas sociales, sean sometidos a particulares tensiones. En los hechos, estas tensiones se hacen visibles en la persistente precariedad que experimenta el mercado de trabajo de actividades de subsistencia, la conflictividad que despierta la puja distributiva –entre pobres y sectores medios– alrededor de los escasos recursos disponibles en materia de gasto social, y, por último, a través de la ineficiencia que muestran tener las políticas de empleo, transferencia de ingresos y regulación laboral para contener y encauzar la reproducción social en condiciones de mayor integración social. Por otra parte, siguiendo la teoría, cabría también esperar que dada la mayor concentración de capital y la mayor brecha tecnológica al interior de los sistemas económicos, la constitución –aunque variable– de excedentes de fuerza de trabajo con funciones de “masa marginal” –no funcional– frente al sector más moderno y concentrado de la economía, ocurra no sólo en los ciclos recesivos sino también de expansión, y que las propias políticas públicas de empleo, capacitación y transferencia de ingresos hacia los sectores pobres, contribuyan –paradójicamente– en igual sentido.

¿Por qué esto último? Debido fundamentalmente a que dado la composición del capitalismo periférico, la condición de masas de población excedentes no se resuelve con el sólo crecimiento de los sectores modernos más concentrados, a la vez que el efecto “goteo” sobre los sectores informales no hace más que potenciar la atracción migratoria y la expansión social de tales excedentes. Por otra parte, su crecimiento en contexto de crisis constituye el efecto del papel refugio que tiene la informalidad de subsistencia cuando el desempleo abierto alcanza a los sectores intermedios, sin que exista un sistema de seguridad social capaz de dar efectiva inclusión a la población excluida. Frente a lo que los programas de empleo, de capacitación laboral y de transferencia condicionada de ingresos resultan inocuos para tal efecto. Todo lo cual no deja de tener consecuencias regresivas sobre la

distribución del ingreso en tanto que la dinámica de acumulación por parte de los sectores modernos continúa su marcha<sup>15</sup>.

De este modo, el impacto de la actual dinámica global de acumulación sobre la capacidad del sistema para absorber y gestionar los excedentes estructurales de población habrá de depender de: a) la demanda agregada de empleo que sea capaz de generar o destruir el modelo de acumulación de economía “abierta” (según la fase del ciclo en que se encuentre), b) el autoempleo o empleo informal que sean capaz de generar los diferentes segmentos de la economía de subsistencia (a partir sobre todo de las estrategias domésticas o comunitarias de los hogares); y c) la capacidad de intervenir por parte del Estado en la contención y gestión social de tales excedentes a través de políticas de asignación de ingresos.

### **NUEVAS CONDICIONES DE PRODUCCIÓN, GESTIÓN Y NECESIDAD DE CONTROL SOCIAL DE LOS EXCEDENTES DE FUERZA DE TRABAJO**

En un pasado reciente, bajo el modelo de desarrollo industrial fundado en la sustitución de importaciones, el crecimiento estaba acompañado de niveles relativamente bajos de desempleo, que favorecían la movilidad del sector informal de subsistencia hacia actividades cuasi-informales o modernas de productividad media. Muy pronto, esta movilidad social resultó seriamente clausurada, debido tanto al cierre de estas empresas ante la competencia de sectores concentrados –nacionales o internacionales–, así como a la presencia de una larga “cola de espera” generada por los cesanteados de las actividades reconvertidas o en crisis, quienes pasaron a competir en los mercados secundarios y terciarios por oportunidades laborales escasas y de menores ingresos<sup>16</sup>.

Siguiendo la línea argumental hasta aquí trazada, cabe esperar que bajo un modelo de acumulación capitalista periférico –más o me-

---

15 Si bien para el caso argentino este proceso ha sido ampliamente documentado por trabajos como los de Grassi (2003), Di Leo (2003), Golbert (2004), Dinatale (2005) y los reunidos en Andrenacci (2005), similares resultados arrojan no pocos estudios sobre otros países de América Latina. Al respecto, cabe sobre todo consultar los trabajos compilados en Franco y Lanzaro (2006), Barba (2008), Cattani y Cima-damore (2008), entre otros.

16 La mayor estructuración de los mercados más concentrados, por una parte, y alta concurrencia de oferta de fuerza de trabajo y de empleos de subsistencia en los mercados secundarios, crea escollos a la expansión del sector empresario cuasi-informal, inhibiendo el éxito de tales negocios, a la vez que obligando a los segmentos informales de subsistencia a desarrollar actividades de mayor precariedad y extralegalidad en el segmento terciario del mercado de trabajo.

nos conservador o progresista-, sometido a un contexto de liberalización económica y globalización (economía “abierta”), la generación de excedentes de fuerza de trabajo sea una función de la capacidad limitada que tiene el sector moderno de generar o destruir empleos plenos, así como también de las más elásticas capacidades de creación y destrucción de empleos que ofrece el sector informal urbano-tradicional o de subsistencia. De esta manera, el proceso de apertura económica parece inducir problemas de diversidad en la integración de los mercados laborales: concentración económica, diferenciales de productividad intersectorial, aumento permanente de las actividades marginales de subsistencia y, eventualmente, regulaciones laborales, mayor emigración laboral y asistencia pública. No siendo estos comportamientos el resultado de una falta de crecimiento sino del propio proceso de concentración, lo cual hace altamente factible que elevados ritmos de crecimiento logren que la desigualdad estructural se profundice en vez de retraerse, incluso a pesar de que logre reducirse la tasa de pobreza.

En este marco, si bien los trabajadores calificados logran por lo general mejores oportunidades de inserción laboral, su utilización como fuerza de trabajo no llega a ser plena, al menos para la mayor parte de los sectores expulsados de actividades modernas concentradas o rezagadas o del sector público reconvertido. Una parte de los segmentos modernos sufre la caída en el sector informal de menor productividad, lo cual incrementa la competencia en el mercado secundario y terciario de subsistencia, agravando aún más la desprotegida situación económico-ocupacional de la población que depende de la economía informal. En ella se refugian sectores sumergidos estructuralmente en la pobreza, excluidos de la seguridad social y de los mecanismos de información, educación, integración social y ciudadana.

En cuanto a la génesis económico-social de estos excedentes de fuerza de trabajo, es posible reconocer una serie de mecanismos de tipo “estructural” –intrínsecos a un contexto de heterogeneidad estructural- que hacen posible y necesario bajo un modelo de economía “abierta” la constitución de un “masa marginal”, sea como masa desocupada, subocupada o emigrante, o, más frecuentemente, como expresión de una situación de intermitencia entre estas diferentes condiciones:

- a. La necesidad por parte de grandes y medianas empresas del sector moderno de aumentar la productividad (en función de incrementar su capacidad competitiva), a través de la incorporación de nuevas tecnologías y cambios en la organización del trabajo, genera la incorporación de fuerza de trabajo altamente especia-

lizada. En general, estos procesos han sido favorecidos por los rápidos avances tecnológicos mundiales y la disponibilidad financiera<sup>17</sup>. De este proceso también participa como agente expulsor el Estado, mediante el cierre de empresas públicas deficitarias y de obreros o empleados de baja calificación o con calificación tradicional (como resultado de las políticas de reducción del gasto público y de reformas administrativas). En ambos casos, debido en general a la necesidad de producir ajustes fiscales en correspondencia con los programas ortodoxos de ajuste.

- b. La apertura comercial y la desregulación de los mercados en los sectores modernos –antes protegidos– tecnológicamente rezagados y con baja capacidad competitiva, afecta negativamente la sustentabilidad de numerosas actividades productivas tradicionales. En caso de superar la quiebra o cierre de la actividad, las empresas sobrevivientes no están en condiciones de reconvertir sus estructuras tecnológico-productivas, lo hacen generalmente a través de una reducción del nivel de actividad, a la vez que extienden el desempleo y la precariedad laboral. Los expulsados de estos segmentos, por lo general con niveles medios de calificación, aumentan su presión sobre los segmentos secundario y terciario del mercado de trabajo.
- c. Las actividades empresarias cuasi-informales preexistentes enfrentan amplias limitaciones para su reabsorción en mejores condiciones, incluso, en un escenario de crecimiento de la demanda agregada de empleo. En el pasado, bajo el modelo de sustitución de importaciones (economía cerrada), el crecimiento estaba acompañado por niveles relativamente bajos de desempleo que favorecían la movilidad del sector informal de subsistencia hacia actividades cuasi-informales o modernas de productividad media. Bajo el modelo de “economía abierta”, esta movilidad laboral se ve relativamente clausurada, debido tanto al cierre o ruina en que caen estas empresas ante la competencia de sectores modernos concentrados –nacionales o internacionales–, así como también a la presencia de una “cola de espera” generada por los cesanteados de las actividades reconvertidas o en crisis, quienes pasan a competir en los mercados secundarios y terciarios por oportunidades laborales escasas y de menores ingresos<sup>18</sup>.

---

17 La apertura comercial externa ha reducido significativamente el precio de los bienes de capital importados induciendo su sustitución tanto por mano de obra como por servicios de ingeniería que con anterioridad se producían localmente para extender el ciclo de vida útil de la maquinaria.

18 La mayor estructuración de los mercados más concentrados, por una parte, y

- d. Por último, la demanda agregada de consumo bajo un modelo de economía heterogénea no sólo depende de los procesos de inversión, acumulación y reproducción capitalista que afectan tanto al sector concentrado como a los sectores de capital intermedios. Aunque correcta, este esquema interpretativo resulta parcial si no se considera además que –bajo un modelo de subdesarrollo dual y combinado– los excedentes generados por los procesos anteriores se desplazan de manera forzada hacia un mercado terciario de actividades de subsistencia de productividad nula –o, incluso, negativa–, lo cual se ve condicionado por el marco general que imponen tanto la dinámica de acumulación, así como también las condiciones de reproducción social en donde las unidades domésticas cumplen un papel activo y crucial. Esto a su vez no deja de tener impacto sobre los comportamientos macro socio-demográficos y socio-económicos<sup>19</sup>.

En este sentido, cabe suponer la existencia de una estrecha relación entre la dinámica de acumulación, los procesos de reproducción social, la formación de excedentes absolutos de población y la reproducción de una “economía de la pobreza” definida por su marginalidad económica. Esta marginalidad –tal como se señaló más arriba– no sólo se expresa en términos de desempleo sino sobre todo en la proliferación de variadas formas de subempleo vinculadas a actividades informales de subsistencia. Por lo mismo, en ausencia de políticas de desarrollo capaces de generar aumentos significativos de empleos productivos, sistemas de seguridad social universales y políticas públicas efectivamente redistributivas de los capitales físicos y simbólicos en juego, cabe esperar que la reproducción social de los excedentes de población dependa en buena medida de las estrategias defensivas llevadas a cabo por los hogares afectados por la

---

alta concurrencia de oferta de fuerza de trabajo y de empleos de subsistencia en los mercados secundarios de más baja productividad, crea escollos a la expansión del sector empresario cuasi-informal, inhibiendo el éxito de tales negocios, a la vez que obligando a los segmentos informales de subsistencia a desarrollar actividades de mayor precariedad y extralegalidad en el segmento terciario del mercado de trabajo.

19 Debe reiterarse que se sigue aquí la tesis ampliamente aceptada de la existencia de una estrecha relación entre las estrategias de subsistencia de las unidades domésticas y los procesos de reproducción social a nivel de formaciones subdesarrolladas. Estas estrategias generalmente desplegadas por fuera de los procesos de acumulación e integración social más avanzados, constituyen un mecanismo fuertemente asociado a las capacidades de supervivencia de los sectores excluidos de los procesos de modernización. Para una confirmación de esta tesis en el caso argentino en el contexto reciente, puede consultarse los trabajos de Isla, Lacarrieu y Selby, 1999; Hinzte (2004); Svampa, 2005; Gutiérrez (2004).

marginalidad económica, el cual a su vez depende de la intensidad del “goteo” que tengan los sectores dinámicos sobre los mercados locales y, en igual sentido, las políticas públicas destinadas a asistir económicamente a dichos sectores.

Ahora bien, este proceso encuentra diferenciales importantes según se trata de una fase expansiva o recesiva del ciclo económico. En condiciones de expansión económica, si bien la mayor demanda de empleos productivos reduce la desocupación de los sectores intermedios, al mismo tiempo este proceso garantiza la reproducción de la masa marginal “afuncional” alrededor de un sector informal en crecimiento. De esta manera, durante estas fases se hace mucho más factible tanto la subsistencia económica como el control social de los excedentes marginados, sin que sea necesario establecer conflictivas negociaciones políticas ni económicas con los sectores oligopólicos y concentrados de la estructura económico-ocupacional. La dinámica económica hace su trabajo, lo cual si bien no garantiza mayor integración social ni equidad distributiva, sí al menos una aceptable paz interna.

En cambio, en los momentos de crisis la intervención directa del Estado resulta imprescindible y urgente. Por su intermedio resulta fundamental que los excedentes de población pueden ser “apaciguados” en función de garantizar la cohesión del orden social que requiere el pacto de gobernabilidad vigente. Cada nueva retracción económica deja como consecuencia una fuerte baja absoluta o renovación con mayor precariedad de los empleos de subsistencia. La masa marginal se moviliza entonces demandando a los sectores modernos condiciones básicas de subsistencia. Cada vez más, ello se hace siguiendo estrategias individuales, domésticas y comunitarias “extra legales” que tienden de manera potencialmente “disfuncional” a poner en riesgo la institucionalidad económica, el orden social e, incluso, el régimen de gobierno. En tal condiciones, las transferencias condicionadas de ingreso constituyen una pieza clave del control social.

De esta manera, la política social del Estado –en tanto encarga de regular los mercados y garantizar el control (cohesión) social–, así como las estrategias de aprovechamiento de recursos productivos propios y comunitarios que movilizan los hogares, asumen bajo el actual modelo económico un papel central en la gestión social de los excedentes de población. En lo fundamental, tal vinculación lleva a potenciar el impacto que pueden tener las estrategias domésticas sobre los procesos socio-demográficas, la organización del mercado de trabajo, en el patrón de distribución del ingreso y la evolución de la pobreza, e, incluso, los niveles de estabilidad social y control político interno que logra alcanzar el sistema (Salvia, 2009).

En este marco, cabe esperar que tengan especial proliferación una serie de tradicionales estrategias domésticas que hacen posible –de manera conservadora– la supervivencia de los marginados en condiciones de relativo control social: a) estrategias reproductivas orientadas a alterar la estructura, organización y/o composición del grupo doméstico con el fin de mejorar los balances reproductivos al interior del grupo; b) desarrollo de novedosas actividades informales –legales, extralegales o ilegales–, por lo general de muy baja productividad, con lógicas de funcionamiento diferentes a la informalidad tradicional; y c) estrategias de migración laboral nacionales y transnacionales desde mercados atrasados, con elevados excedentes de fuerza de trabajo y bajas remuneraciones laborales, hacia mercados con mayor desarrollo relativo y mejores remuneraciones, en donde la producción de bienes y servicios enfrenta escasez relativa de fuerza de trabajo<sup>20</sup>.

Por su parte, la política social del Estado está obligada a sostener una serie de servicios públicos sociales (como son la educación, la salud, la seguridad social, etc.), que, aunque devaluados en su calidad (en comparación con los servicios que logran prestar los sectores privados), llegan a ser muy costosos a nivel fiscal. En paralelo a ello, una multiplicidad de programas asistenciales de transferencia de ingresos sirven para desplegar nuevas formas de reclutamiento político-social funcionales al control de los sectores más afectados por la pobreza.

En este mismo sentido, surge como un hecho novedoso la constitución de “cuasi-mercados” formados por sectores reclamadores y por una oferta variada de programas de transferencia condicionada de ingresos dispuesta a asistirlos. En este marco, es claro que desde la perspectiva de los hogares marginados, el acceso a estos mercados constituye un componente clave de la subsistencia, sobre todo cuando el ciclo económico está en baja y, por lo tanto, el goteo de los mercados se reduce. Para ello los hogares tienden a ajustar su estructura, organización y capacidad de agencia en procura de acceder, sostener y/o ampliar estos beneficios<sup>21</sup>.

---

20 Este tipo de estrategias permite a los hogares con excedentes de población reducir gastos de consumo, a la vez que proveerse de transferencias de ingresos, sin necesidad de un desplazamiento completo del grupo (lo cual podría implicar perder las redes locales de ayuda mutua, volviendo la reproducción más costosa). Sobre este nuevo tipo de estrategias de movilidad migratoria, así como sobre las importantes alteraciones que experimentan las pautas de reproducción económica y social de los hogares y las comunidades que alimentan a dicha masa migratoria, cabe consultar los trabajos reunidos en Ariza y Portes (2008).

21 Una amplia serie de estudios cualitativos examinan para el caso argentino este tipo de estrategias de subsistencia, mostrando el modo en que ellas se articulan con procesos reproductivos de orden político-institucional asociados al control social.



De esta forma, el modelo político-económico parece lograr un alto grado de cohesión social pero no por su capacidad para sumar a una porción cada vez mayor de excedentes de población sino gracias a que el goteo de los mercados dinámicos y el gasto público social focalizado permiten subsidiar estrategias domésticas y comunitarias destinadas a reproducir la subsistencia de quienes sobreviven en la marginalidad económica. A partir de lo cual se hace evidente que, dado un modelo de acumulación y distribución fundado en un desarrollo concentrado, dual y combinado que promueve la producción de excedentes absolutos de población, es clave transformar en “afuncionales” los excedentes absolutos de población. Esto, incluso, aunque en determinados momentos se pongan en peligro equilibrios macroeconómicos, dado que en su defecto lo que se pondría en riesgo sería la propia gobernabilidad del sistema político-institucional.

### **REFLEXIONES FINALES. SOBRE FICCIONES Y CONTRADICCIONES EN MATERIA DE DESARROLLO Y POLÍTICAS SOCIALES**

El sendero seguido por el patrón de modernización argentino parece fortalecer la hipótesis de que bajo el actual modelo global de acumulación poco o nada puede hacerse sin una adecuada resolución de las condiciones de externas de aislamiento regional y de subordinación financiera, e internas en materia de heterogeneidad estructural y selectividad regresiva de las políticas de distribución del ingreso y de la riqueza acumulada. No menos relevante resulta confirmar que ha ocurrido tanto bajo un modelo de políticas “neoliberales” como bajo un modelo “neo desarrollista”, con tipo de cambio alto o tipo de cambio devaluado, en condiciones de crisis económica como de expansión económica, con alianzas políticas conservadoras como con consensos progresistas, etc.

Aunque cueste reconocerlo, es evidente que ningunas de las opciones polares aplicadas en caso que nos ocupa fueron capaces de resolver –por vía de un fenomenal crecimiento ni a través de una masiva política asistencial– la inclusión de la marginalidad estructural que alimentan a los excedentes absolutos de población no “necesarios” al desarrollo capitalismo periférico. En definitiva, al menos el problema al que nos enfrentamos no parece devenir del campo “simbólico” sino “estructural” (el cual, en realidad no es menos simbólico): el desarrollo capitalista argentino continúa siendo dependiente de una división internacional del trabajo y de patrones internos de concentración y distribución del ingresos que hacen imposible que el conjunto de su

---

Véanse, por ejemplo, los trabajos compilados por Mallimaci y Salvia (2005); Salvia y Chávez Molina (2007); Dinatale (2005); entre otros.

población logre participar del desarrollo económico y de un sistema de integración social.

En efecto, los límites estructurales del último proceso de modernización correspondiente al caso argentino deben ubicarse a partir de la emergencia y profundización de una matriz económico-institucional más heterogénea, desigual y subordinada que la vigente tres o cuatro décadas atrás. Ella ha sido capaz de fluctuar siguiendo los ciclos económicos, pero alrededor de una tendencia de claro retroceso en términos de pobreza y movilidad para las diferentes capas sociales de excluidos, generados tanto por la modernidad “inconclusa” como por el “exceso” de modernidad en el contexto de la globalización y la liberalización económica. En este marco, la marginalidad económica se ha constituido como parte de una “transición permanente”.

Las consecuencias directas de estos procesos de cambio estructural en el modelo de desarrollo se hacen visibles a través por dos hechos relevantes, y relativamente novedosos para la sociedad argentina: a) el desarrollo de una marginalidad económica asociada a un aumento de excedentes absolutos de una población excluida de todo progreso; y b) la proliferación de estrategias, planes, programas y acciones en materia de política social centralmente orientada a proveer de una transferencia monetaria de ingresos hacia los sectores más necesitados y conflictivos de esa masa marginal. En este marco, una variable interviniente no menos importante es que los momentos de crecimiento económico han estado acompañados de un aumento sistemático de la desigualdad, a la vez que la exclusión social ha seguido reproduciéndose acompañada incluso de un aumento de las capacidades de consumo de los hogares más pobres. Asimismo, durante los momentos de baja del ciclo, ambos tipos de fenómenos han tendido en general a agravarse, incluida la pobreza extrema, exigiéndosele al Estado políticas cada vez más comprometidas en materia de transferencias monetarias, a la vez que insuficientes para resolver los problemas de exclusión estructural.

Por lo tanto, sin nada cambia en campo del patrón de desarrollo, lo más factible es que ocurra lo que no ha venido aconteciendo durante las últimas décadas: las demandas de empleo y ciudadanía plenas habrán de subordinarse a objetivos devaluados en materia de control (cohesión) social, los cuales procurarán mantener la paz interna a un mínimo costo económico y político, pero sin necesidad de garantizar una efectiva integración social de los sectores excluidos por este proceso. En este marco, las políticas públicas orientadas a distribuir el gasto social -en tanto instrumentos que procuran subsidiar la reproducción social bajo un mínimo de cohesión-, así como las

estrategias de aprovechamiento de recursos productivos familiares, sociales y comunitarios que movilizan los hogares, cumplen un papel clave en la administración social de los excedentes de población, con efectos directos sobre una serie de variables socio-demográficas, el funcionamiento de los mercados de trabajo, y por ende, en el patrón de distribución del ingreso y de evolución de la pobreza.

Bajo este contexto, un hecho relativamente novedoso se describe a partir de que los excedentes de población encuentran en las políticas sociales un extenso mercado de subsistencia asociado a reglas de intercambio político-institucional. Todo lo cual logra ser particularmente funcional al meticuloso control político que requiere el programa de concentración económica para que la marginalidad económica no se convierta en “disfuncional” al pacto de dominación vigente. En este punto, no deja de sorprender como la historia parece volver sobre sus propios pasos enriquecida de observables, mostrando una marginalidad fragmentada donde los excedentes de población continúan reproduciéndose acompañando a la nueva modernidad que ofrece la globalización.

Justamente, el interés central de este artículo ha sido querer destacar la existencia de condiciones que no sólo han mantenido activo sino que han profundizado el fenómeno de la marginalidad económica en América Latina, más allá de la forma histórica que ha ido adoptando el proceso de modernización. Nos referimos al particular efectos de exclusión, marginalidad y desigualdad que imponen la “heterogeneidad estructural” en un contexto de liberalización y concentración económica, en tanto rasgo característico de sociedades periféricas sometidas a las leyes del subdesarrollo capitalista y, más recientemente, a la nueva fase de globalización de la economía mundial.

Sin duda, una lectura que busca mostrar las debilidades del paradigma de la marginalidad social en transición, la cual continúa siendo definida en términos ambiguos, confundiéndose con la anomia, y que, por lo mismo, valoriza y legitima toda nueva política de asistencia a la cohesión social sin poder cuestionar las condiciones estructurales que la hacen tanto necesaria como posible.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Andrenassi 2005 *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: UNGS/Prometeo).
- Argüello, Omar 1981 “Estrategias de supervivencia: un concepto en búsqueda de contenido” en *Demografía y economía* (México: El Colegio de México), Vol. 15, N°2.
- Bagú, Sergio 1970 *Tiempo, realidad social y conocimiento* (México: Siglo XXI.)

- Barba, Carlos (comp.) 2008 *Retos para la Integración Social de los Pobres en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO)
- Barsotti, Carlos 1981 “La organización social de la reproducción de los agentes sociales, las unidades familiares y sus estrategias” en *Demografía y Economía* (México: El Colegio de México), Vol. 15, N° 2: 46.
- Cardoso, Fernando 1970 “Comentario sobre los conceptos de sobrepoblación relativa y marginalidad” en *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales* (Santiago de Chile) N° 1 y 2.
- Cattani, Antonio D. y Cimadamore, Alberto D. (coords.) 2008 *Producción de Pobreza y Desigualdad en América Latina* (Bogotá: Siglo del Hombre).
- Centro de Desarrollo Social de América Latina (DESAL) 1965 *América Latina y desarrollo social* (Barcelona: Herder).
- Cortés, Fernando 2006 “Marginación, Marginalidad, Marginalidad económica y Exclusión social” en *Papeles de Población* (México: Nueva Época) N° 47, enero-marzo.
- Cortés, Fernando y Cuéllar, Oscar 1990 *Crisis y reproducción social. Los comerciantes del sector informal* (México: FLACSO/Porrúa).
- Danani, Claudia 1996 “Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto” en Hintze, Susana (comp.) *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-metodológico* (Buenos Aires: CEA/CBC).
- Di Leo, Pablo F. 2004 “Programa Jefes y Jefas de hogar y régimen social de acumulación neoliberal” en *Publicaciones del Instituto de Estudios y Formación de la Central de Trabajadores Argentinos* (Buenos Aires: CTA).
- Dinatale, Martín 2005 *El festival de la pobreza* (Buenos Aires: La Crujía).
- Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge 2006 *Política y Políticas Públicas en los Procesos de Reforma de América Latina* (Buenos Aires: FLACSO/ONU).
- García, Brígida; De Oliveira, Orlandina y Muñoz, Humberto 1982 “Familia y trabajo en México y Brasil” en *Estudios Sociológicos* (México: El Colegio de México), Vol. 1, N° 3, setiembre-diciembre.
- Germani, Gino 1973 *El concepto de marginalidad* (Buenos Aires: Nueva Visión).
- Germani, Gino 1963 *Política y sociedad en una época de transición* (Buenos Aires: Paidós).
- Golbert, Laura 2004 “¿Derecho a la inclusión social o paz social? Plan Jefas y Jefes de Hogar desocupados” en *Serie Políticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL) N° 84.

- González de la Rocha, Mercedes 1987 *Los recursos de la pobreza. Familias de bajos ingresos en Guadalajara* (México: El Colegio de La Jalisco).
- Grassi, Estela 2003 *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame* (Buenos Aires: Espacio).
- Gutierrez, Alicia B. 2004 *Pobre como siempre... Estrategias de reproducción social en la pobreza* (Córdoba: Ferreyra).
- Isla, Alejandro; Lacarrieu, Mónica y Selby, Henry 1999 *Parando la Olla. Transformaciones familiares, representaciones y valores en tiempos de Menem* (Buenos Aires: FLACSO/Norma).
- Jelín, Elizabeth 1980 "La unidad doméstica como unidad de análisis", Documento presentado en el *Taller sobre Estrategias de Supervivencia, PISPAL/CEUR*, Buenos Aires.
- Lange, Oskar 1966 "Marxian Economics and Modern Economics Theory" en *The Review of Economics Studies* (Horowitz), Vol. II: 189-201.
- Lomnitz, Larissa 1975 *Como sobreviven los marginados* (México: Siglo XXI).
- Mallimacci, Fortunato y Salvia, Agustín (comps.) 2005 *Los nuevos rostros de la marginalidad* (Buenos Aires: Biblos).
- Margulis, Mario 1980 "Reproducción social de la vida y reproducción del capital" en *Revista Nueva Antropología* (México) Vol. IV, N° 13-14.
- Marín, Juan Carlos; Murmis, Miguel y Nun, José 1968 "La marginalidad en América Latina: Informe Preliminar" en *Documento de trabajo* (Buenos Aires: Instituto Torcuato Di Tella. Centro de Investigaciones Sociales) N° 35.
- Minujín, Alberto y Kessler, Grabiél 1995 *La nueva pobreza en la Argentina* (Buenos Aires: Plantea).
- Nun, José 2001 *Marginalidad y Exclusión social* (Buenos Aires: FCE).
- Nun, José 1999 "Nueva visita a la teoría de la masa marginal", en *Revista Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES), Vol. 39, N° 154.
- Nun, José 1987 "La teoría política y la transición democrática" en Nun, José y Portantiero, Juan Carlos (eds.) *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina* (Buenos Aires: Puntosur).
- Nun, José 1969 "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal" en *Revista Mexicana de Sociología* (México: UNAM), Vol. 5, N° 2.
- Pegoraro, Juan. S. 1995 "Teoría social, Control Social y Seguridad. El nuevo escenario de los años 90" en Pavarini, Massimo y

- Pegoraro, Juan S. *El control social en el fin del siglo* (Buenos Aires: Secretaría de Posgrado. Facultad de Ciencias Sociales. Oficina de Publicaciones, CBC).
- Pinto, Aníbal 1970 “Heterogeneidad estructural y modelo de desarrollo reciente de la América Latina” en *Inflación: raíces estructurales* (México: FCE).
- Pitch, Tamar 1996 “¿Qué es el Control Social?” en *Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires y Santa Fe), N° 8.
- Prebisch, Raúl 1970 *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina* (México: FCE).
- Prebisch, Raúl 1949 “El desarrollo económico de la América Latina y algunos de sus principales problemas” (Santiago de Chile: ONU) (E.CN.12/89).
- Quijano, Aníbal 1971 *Polo marginal y mano de obra marginalizada* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Salvia, Agustín *et al.* 2008 “Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural” en Lindemboim, Javier (comp.) *Trabajo, Ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI* (Buenos Aires: Eudeba).
- Salvia, Agustín y Pla, Jesica 2008 “Cambios en el proceso de reproducción social de los hogares del Gran Buenos Aires” en *Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, IIGG-FCS-UBA* (Buenos Aires: Inédito).
- Salvia, Agustín 2007 “Consideraciones sobre la transición a la modernidad, la exclusión social y la marginalidad económica. Un campo abierto a la investigación social y al debate político” en Salvia, Agustín y Chávez Molina, Eduardo (comps.) *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Salvia, Agustín y Chávez Molina, Eduardo (coords.) 2007 *Sombras de una marginalidad fragmentada. Aproximaciones a la metamorfosis de los sectores populares de la Argentina* (Buenos Aires: Miño y Dávila).
- Svampa, Maristella 2005 *La sociedad excluyente* (Buenos Aires: Taurus).
- Svampa, Maristella y Pereyra, Sebastián 2003 *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*, (Buenos Aires: Biblos).

- Svampa, Maristella y González Bombal, Inés 2001 “Movilidad social ascendente y descendente en las clases medias argentinas: un estudio comparativo” en *Serie documentos de trabajo N° 3* (Buenos Aires. SIEMPRO).
- Sweezy, Paul M. 1958 *Teoría del Desarrollo Capitalista* (México: FCE)
- Torrado, Susana 1978 “Clases sociales, familia y comportamiento demográfico: orientaciones metodológicas” en revista *Demografía y Economía* (México: El Colegio de México) N° 36.





## **SEGUNDA SECCIÓN**



ALICIA PUYANA\*

# CRECIMIENTO ECONÓMICO, DESIGUALDAD Y POBREZA EN AMÉRICA LATINA

## UNA MIRADA DESDE LA CONSTRUCCIÓN DE CIUDADANÍA SOCIAL<sup>1</sup>

### INTRODUCCIÓN

En los casi 200 años de historia republicana, América Latina ha transitado del liberalismo económico a ultranza al desarrollismo, encabezado por un no muy convencido *Estado desarrollista*, para retornar, en las 2 últimas décadas del Siglo XX, al librecombio bajo el rótulo de neoliberalismo. La desigualdad y la pobreza, y las resultantes fragmentación social y exclusión política, han sido una realidad persistente durante esos dos siglos. Desigualdad, pobreza y fragmentación han subsistido aún en los períodos de expansión económica, dando origen a descontento social y falta de legitimidad de las instituciones.

Un síntoma de ello, pueden ser los no escasos golpes de estado militares en la región durante los años de la *guerra fría*, y la violenta represión a la protesta social en nombre de la doctrina de la Seguridad Nacional y aún después de que desapareciera la confrontación Oriente-Occidente, y los movimientos guerrilleros que surgieron a lo

---

\* Doctora en Economía por la Universidad de Oxford. Profesora Investigadora de FLACSO-México.

1 La maestra Rosa Emilia Bermúdez asistió esta investigación con gran profesionalismo y mayor paciencia. Los errores son responsabilidad exclusiva de la autora.

largo del continente en los años sesenta, setenta y ochenta. La última versión guerrillera, el movimiento “Zapatista” de Chiapas, fue una campanada para recordar que, al igual que el resto de América Latina, el México que el 1° de enero de 1994 ponía en marcha el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN y hacía su ingreso formal a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el selecto grupo de los países desarrollados, padecía gran desigualdad, aguda pobreza y profunda discriminación en todos los ámbitos sociales, económicos, políticos y culturales.

En este trabajo, se plantea una visión de largo plazo del crecimiento económico de América Latina, ejemplarizado en la trayectoria de siete países, que concentraron en 2009 cerca del 73% de la población y el 83,2% del PIB regional. El análisis de la trayectoria de las economías de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México y Uruguay indica que algunos de los factores que producen y reproducen la desigualdad económica y social y perpetúan la pobreza están profundamente enquistados en el modelo económico y político de la región. De ahí la terca persistencia de la exclusión social por la cual América Latina es imbatible como campeona mundial en desigualdad.

El presente trabajo analiza las políticas económicas y sociales vigentes en la región para explorar sus alcances y limitaciones en la construcción de la ciudadanía social, por su factible incidencia en la cohesión social. En particular, se analizan los efectos del crecimiento sobre algunas variables que afectan el empleo y los ingresos laborales, para indicar el entorno en el cual actúan los programas de transferencias monetarias condicionadas y de combate a la pobreza. En la actualidad se desarrolla un amplio debate sobre la noción de cohesión social y su relación con inclusión y capital social, en el que las dimensiones que aquí se abordan cobran importancia. No es fácil definir, desde la economía, conceptos sociológicos tan complejos como cohesión social, ni cuestionar su validez teórica o instrumental. Tampoco se pretende discutir o elaborar su relación con la inclusión social o con el capital social. En este capítulo se ilustra el debate contemporáneo sobre la cohesión social y se señalan aquellos elementos del análisis económico y de economía política aplicados desde la instauración del modelo exportador, que pueden tener incidencia en la cohesión social o con alguna de las definiciones que de ésta han producido las instituciones económicas multilaterales como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo y los gobiernos latinoamericanos.

En este trabajo, las nociones de cohesión social y de inclusión social no se reducen, de manera exclusiva ni excluyente, al acceso de

bienes, oportunidades y recursos sociales para garantizar el bienestar de toda la sociedad. Considera, de forma central, el nivel básico en el cual bienes, oportunidades y recursos se garantizan, desde una perspectiva de justicia social y de realización de la plena ciudadanía social, por igual a todos los miembros de una sociedad. Así, la idea de la inclusión social “no sólo implica revertir la exclusión sino también hacer posible la mayor autodeterminación de los actores en juego” (Hopenhayn, 2007: 38).

Y nos acogemos a la propuesta de Hopenhayn (2007) para establecer una integración conceptual a partir de las varias nociones cercanas a la cohesión social y planteada en una definición comprensiva de la cohesión social según la cual:

“la cohesión social reside en la dialéctica entre integración e inclusión, por un lado, y capital social y ética social, por el otro. Dicho de otro modo, la cohesión social incorpora tanto la dimensión estructural como la subjetiva, y puede entenderse como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan” (Hopenhayn, 2007: 39).

Este trabajo sólo analiza la parte estructural de la cohesión social, de ahí su carácter parcial. Un panorama completo de lo que se denomina cohesión social desborda el alcance de este trabajo, para ello sería necesario incursionar en disciplinas que exploren la dimensión subjetiva y explorar acerca de ¿cómo perciben la exclusión y la desigualdad la población en general, los beneficiarios de los programas de combate a la pobreza u otros sectores de la población?

Desde la dimensión estructural nuestro esfuerzo se centra en señalar, con análisis empírico, en qué medida los programas de transferencias condicionadas pueden actuar como mecanismos de construcción de la ciudadanía social.

El trabajo parte de un rápido repaso de los significados del término “cohesión social” para explorar las variables económicas que pueden actuar sobre ella. En primer término, el crecimiento económico ya que éste se entronizó como objetivo y responsabilidad primordial de las políticas económicas, vehículo por excelencia para reducir la pobreza y la desigualdad económica y social, sinónimos de desarrollo y modernización y el motor de la democratización. En nuestra opinión, los elementos que, a partir de la crisis de la deuda, se definieron como las rectoras del crecimiento económico delimitan los márgenes, y limitan el alcance de la cohesión social en América Latina. Este capítulo estudia también las variables que determinan la generación de empleo ya que en el modelo se estableció el empleo como la polea transmisora del impacto del crecimiento económico sobre el proceso

de transformación de la sociedad, por la vía de la inclusión en la distribución de los beneficios del crecimiento económico. Se detectarían así si las variables que explican el empleo y se vinculan con las que determinan el crecimiento económico para así inferir las relaciones del crecimiento y la generación de empleo con la trayectoria de la desigualdad y la pobreza y el alcance que las transferencias monetarias condicionadas pueden jugar en reducirlas y eliminarlas, en forma definitiva y crear las bases materiales de la cohesión social, en la definición adoptada por las agencias multilaterales y asumida por muchos gobiernos latinoamericanos<sup>2</sup>. Para las organizaciones multilaterales, especialmente el Banco Mundial, el término cohesión social es instrumental, la herramienta esencial que, al generar confianza, amplía el margen de acción de los políticos para instrumentar “buenas políticas” es decir, las reformas estructurales y la privatización (Ritzen *et al.*, 2000: 3). La falta de cohesión es, según éstas instituciones, la causa del pobre desempeño económico desde las reformas. En la misma línea argumental elabora el tema el Banco Interamericano de Desarrollo (Ferroni, 2004), institución que diseñó un índice de cohesión social latinoamericano al que nos referiremos adelante. Las dos instituciones se alejan, de la noción inicial de Durkheim en la cual la cohesión social es el proceso de reducir las diferencias entre los miembros de una sociedad con el fin de cementar su solidaridad y confianza y la cohesión social es un fin y no un medio, como en la noción operativa de los bancos citados.

En el modelo liberal, la solución de las desigualdades sociales es responsabilidad de cada individuo y de su capacidad de responder a las condiciones del mercado. En sociedades afectadas por la gran desigualdad, las políticas que fomentan el individualismo reducen el campo de la cohesión y la solidaridad social. Los programas sociales focalizados, especialmente los de pobreza, al circunscribirse a la pobreza extrema y particularizar al beneficiario, le limitan el apoyo de amplios sectores de las clases medias y de todo el que no es recipiente del beneficio. Estos programas focalizados son percibidos como un costo por el resto de la sociedad. En esta forma se intensifican los efectos negativos de la desigualdad sobre la confianza. La elevada concentración de la propiedad de la tierra obstaculiza el trabajo cooperativo, reduce la confianza y el impacto positivo sobre el crecimiento económico de las inversiones en capital humano (Deininger y Olinto, 2000).

---

2 En XVII Cumbre de la Comunidad Iberoamericana, los jefes de estado acordaron “progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección y asistencia social, y a fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad sociales”. Ver: Declaración de Santiago (2007).

En nuestra perspectiva, en el modelo de organización social y de manejo macro económico instrumentado en América Latina y otras regiones del mundo, desde finales de los años setenta y principios de los ochenta, se estableció un tratamiento desigual y desventajoso al sector trabajo y se privilegió la acumulación de capital, su tasa de rentabilidad, como el eje rector de toda decisión de las políticas macro y micro económicas.

Esta discriminación política generó tres tensiones que han impedido el logro del objetivo final de toda política económica el cual no puede ser otro que elevar el bienestar de toda la población y, por este conducto, incrementar la cohesión o reducir la exclusión. La primera tensión surge de la política económica centrada de preferencia excluyente en garantizar el más alto crecimiento económico y que basa el crecimiento en las exportaciones y la inversión extranjera directa. Esta política no ha logrado las tasas de crecimiento económico necesarias para generar el empleo que permita elevar los ingresos y reducir la desigualdad en forma sostenida. La segunda tensión emana de condicionar la reducción de la desigualdad y de la pobreza al logro de elevadas tasas de crecimiento económico. Este condicionamiento transforma el crecimiento económico de instrumento en objetivo final y exclusivo de la política económica y del quehacer de los gobiernos. De esta forma, abatir la desigualdad y la pobreza y procurar el bienestar de toda la sociedad devino no en el fin de la política pública sino en una política subsidiaria a la del crecimiento económico. Y la tercera tensión, consecuencia de las dos tensiones anteriores, la política social se maneja por fuera, en oposición, en contradicción, como antagónica a los objetivos económicos. Es algo así como un mal necesario, un costo que hay que asumir para que haya algún grado de estabilidad (Kanbur, 2006). En el mejor de los casos, la política social, la reducción de la desigualdad y la pobreza, devienen en instrumentos que facilitan el buen resultado de ciertas políticas económicas, pero no es un objetivo en sí, un bien en sí mismo.

La crisis que experimenta el mundo desde finales de año 2007, ha sacudido a fondo los paradigmas en los que se sostuvo el quehacer económico-político y los modelos que sustentaron las políticas económicas de los últimos 25 años. Hoy se cuestionan tanto el poder del mercado para asignar los factores productivos como sus efectos democratizadores. Por ello, ninguna reflexión sobre la eficiencia de los programas focalizados de pobreza puede ignorar el debate actual que va más allá de cómo resolver la crisis, cómo manejar los ciclos económicos o cómo transferir recursos a los más pobres, sin alterar el equilibrio del mercado. Debe asumir la razón de estos programas diseñados para amenguar los efectos más perniciosos del modelo

económico sin perturbarlo, es decir sin alterar la tasa de rentabilidad del capital. Y, desde allí, debe preguntarse por sus alcances e implicaciones en cuanto a la construcción de la ciudadanía social para todos, en términos de la titularidad de derechos sociales y de la participación los cuales dan sentido y concreción a la pertenencia en una sociedad.

Al definir el crecimiento como el objetivo final de toda política económica se subordina todas las demás a éste. El independizar y aislar la política social de la económica lleva, por un lado a la falsa dicotomía entre eficiencia y equidad y a la también errónea pregunta si hay objetivos sociales y objetivos económicos independientes y contradictorios. No hay objetivos económicos sin efectos sociales y viceversa.

Nuestro punto de partida es que con las políticas vigentes la región construyó y se encerró en un círculo vicioso en el cual por la desigualdad y la pobreza no es factible tener las tasas de crecimiento necesarias para reducir ni la pobreza ni la desigualdad. Y a mayores niveles de desigualdad, son superiores las tasas de crecimiento necesarias para que, por acción del goteo, se reduzca la pobreza. Para ampliar el ingreso y reducir la pobreza, en medida tal que se puedan lograr mayores tasas de crecimiento son indispensables políticas distributivas. Más aún, dudamos, que sólo con acciones distributivas del ingreso sea suficiente; es necesario atemperar la elevada concentración de la riqueza, fuente de todo ingreso y origen de toda desigualdad. Y nos referimos a la concentración en toda forma de capital, el financiero, el industrial, de la tierra, del conocimiento y de los canales de distribución.

El trabajo se centra en estudiar, por una parte, la trayectoria del crecimiento económico y sus fuentes y, por la otra, el impacto sobre el empleo, su calidad y los ingresos que éste genera, como los elementos que ligán el crecimiento con la desigualdad y la pobreza. El análisis se organiza así: en la sección siguiente se presentan elementos centrales del debate contemporáneo sobre cohesión social y se discuten las políticas de ajuste y las reformas tendientes a establecer el modelo exportador en América Latina. Enseguida, se discuten los modelos de crecimiento del empleo y del PIB, para cinco de los siete países objeto de la reflexión de este trabajo y analiza sus resultados, a la luz de los análisis de las estadísticas descriptivas presentadas. Finalmente, se relaciona los hallazgos de las partes precedentes con la pobreza y la desigualdad y los programas de transferencias focalizadas en los países, para discutir su limitado alcance con respecto a la inclusión social en el contexto de América Latina, y se presentan algunas consideraciones finales.



## **EL DEBATE SOBRE COHESIÓN SOCIAL, LAS REFORMAS, EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO, EN AMÉRICA LATINA**

### **EL DEBATE CONTEMPORÁNEO DE LA COHESIÓN SOCIAL**

En términos de la teoría social clásica, la cohesión social plantea, entre varias, las siguientes preguntas: ¿cómo se mantiene unida una sociedad? ¿Cuáles son las referencias materiales y simbólicas que le otorgan sentido y unidad? ¿Cuáles son los valores y las creencias que hacen posible su funcionamiento y la permanencia colectiva a un grupo de individuos? En suma, se indaga cómo se fragua el consenso que otorga a los integrantes de una sociedad la percepción de pertenencia a un proyecto colectivo que tiene un presente y un futuro compartidos.

Desde mediados de los años noventa, en parte por los efectos del modelo económico sobre la desigualdad, el tema de la cohesión social ha cobrado importancia y se ha ubicado en el centro de la política pública en muchos países, inicialmente en Europa y Canadá (Osberg, 2003: 7). El concepto ha evolucionado y tornado cada vez más complejo, como sugieren Beauvais y Jenson (2002). La complejidad y la ambivalencia se derivan, en principio, de la amplia gama de dimensiones analíticas y de posibilidades interpretativas en juego.

La referencia de mayor influencia es, quizás, la definición adoptada por la Unión Europea según la cual, “cohesión social es la ruta que elige la sociedad para trabajar conjuntamente, *en oposición a las divisiones sociales normalmente asociadas con las brechas entre pobres y ricos* (Council of Europe: 2008a; énfasis propio). El Consejo de Europa precisa la cohesión social como: “la capacidad de una sociedad de asegurar el bienestar de todos sus miembros minimizando disparidades y evitando la polarización. Una sociedad cohesionada consiste en una comunidad de individuos libres que se apoyan en la búsqueda de estos objetivos comunes bajo medios democráticos” (*Ibidem*). Esta acepción de cohesión, adoptada por el Consejo de Europa se complementa así: “El bienestar para todos, en oposición al bienestar individual, es la meta de la estrategia de cohesión social. El bienestar no se logra si no se comparte” (Council of Europe: 2008a).

Es importante enfatizar, en el concepto europeo de cohesión social, algunos elementos que en nuestra perspectiva analítica resultan básicos para nuestra interpretación del desarrollo latinoamericano.

En primer lugar, la concepción europea tiene como referencia la “cultura de derechos sociales” y presupone un Estado que garantice, a todos los ciudadanos, el acceso los diferentes bienes y recursos. Es decir, la acción deliberada del Estado es la base legal de la ciudadanía social. (Sorj *et al.*, 2007). En este sentido, Hopenhayn (2007) señala

que en la concepción europea, la plena titularidad de derechos sociales constituye la manera más universal y democrática de promover la cohesión social. No obstante, el Consejo de Europa hace hincapié en: “[...] para garantizar la cohesión social, no es suficiente un enfoque basado exclusivamente en el reconocimiento legal de los derechos individuales. Es necesario, un conjunto de procesos políticos en el que se entretengan el crecimiento económico, el bienestar de todos y el desarrollo sustentable. Se requiere se integre en todos los ámbitos políticos, una mención específica a la protección social, los servicios sociales, empleo, vivienda (Council of Europe: 2008b).

En segundo lugar, la búsqueda de la cohesión social debe ser un objetivo, un bien social, compartido por todos los miembros de la sociedad y no sólo por los que padecen exclusión o discriminación. La voluntad de la comunidad de abatir las brechas sociales, se evidencia en la intensidad distributiva de la política impositiva y del gasto fiscal de todos países miembros.

En tercer lugar, la reducción de la desigualdad se considera un elemento central hacia la cohesión social y la mejoría de los niveles de vida, del bienestar para todos, la forma de avanzar hacia esta meta. En efecto: “Los conceptos de bienestar para todos y de responsabilidad asumida por todos son fundamentales para la definición de la cohesión social propuesto por el Consejo de Europa y dan una nueva dimensión a las ideas de libertad, elección y preferencia” (Council of Europe: 2008b). Esto implica, que el bienestar de los grupos más pobres debe mejorar a mayor ritmo que para el resto de la sociedad. Surge entonces el problema, por una parte, de la medición del nivel de vida o de bienestar y, por la otra, de traducirlo en grados de cohesión social.

Cuarto, en la visión europea, la definición de cohesión social se vincula con las de “bienestar”, “progreso” y “libertad”. Aquí es necesario recalcar que la libertad de elección se distancia de la libertad de elegir del modelo liberal y tiene que ver más con la noción de Sen: la libertad que brinda superar la lucha por subsistir, que es: “[...] Libertad del hambre o estar libres de la malaria” (Sen, 1993: 44). Esa libertad, esencial a la calidad de la vida, está relacionada, con el nivel de satisfacción de las necesidades básicas, “[...] si las condiciones de cierto bienestar básico no son satisfechas y los recursos y las oportunidades provistas, uno no puede seriamente afirmar que una sociedad está preservando la libertad de cada ciudadano” (Korsgaard, 1993: 58). En palabras de Keynes, la satisfacción de esas necesidades constituye “el problema económico, la lucha por la subsistencia” y deben ser base de las políticas públicas. Las demás necesidades son de prestigio, para ejercer supremacía social y control (Keynes, 1930). Y añade que, por

el avance tecnológico, bastaría a sus nietos trabajar unas 16 horas a la semana para superar esa lucha por la subsistencia y dedicar el resto a las artes, al cultivo intelectual. Se requiere de otra moral, diferente a la del consumismo y el atesoramiento, y fomentar esa moral sí debe ser de interés público.

Quinto, en nuestro entender, la visión europea, asume una sociedad no dividida por conflictos antagónicos de clase, si no por elementos culturales, raciales, religiosos o de pertenencias a diferentes tipos de minorías. Son, nos imaginamos, los conflictos en las sociedades posindustriales, hiper-modernas, a gran distancia de las de América Latina, en donde priman las divisiones de clase, las cuales enmascaran o cubren todas las demás.

No es fácil arribar a una medición del bienestar y el debate en torno a este tema es intenso y apasionante. El consejo de Europa ha examinado unos 600 indicadores, mientras que Corea del Sur tiene cerca de 500 y el Reino de Bhután, más de mil<sup>3</sup>. No obstante, gana terreno la opinión que las cuentas nacionales actuales no permiten medir acertadamente, ni el progreso ni el desarrollo menos aún la cohesión social o el bienestar subjetivo. Al estudiar el impacto de las crisis, por ejemplo, se considera sólo el número de plazas de trabajo perdidas y su impacto sobre el PIB. Pero el efecto del desempleo va más allá y tiene que ver con la angustia, la pérdida de auto estima, además de la merma en las destrezas y habilidades y la seguridad sobre el futuro. Todo lo cual se integra en el concepto de cohesión social.

En el Reino Unido se avanzó en el trabajo sobre cohesión social, como elemento de política pública, para reducir las tensiones en las ciudades al crecer la desigualdad y la diferenciación étnica y cultural, a consecuencia, en primer lugar, de la unificación del mercado laboral europeo en los años noventa, en segundo término, de las ampliaciones de la membresía comunitaria a países de Europa Oriental, tras el derrumbe del muro de Berlín. Según el reporte *The State of the English Cities*,

[...] la cohesión social se refiere a qué tan bien las personas y las comunidades conviven en buena armonía y en beneficio de todos, por el efecto de valores compartidos como tolerancia y apoyo mutuos. La

---

3 El Reino de Bután aterrizó los ideales budistas sobre el desarrollo en el “Índice Bruto de Felicidad” (Gross National Happiness, GNH) el cual afirma que el desarrollo que beneficia a toda la especie humana tiene lugar cuando el desarrollo material y el espiritual se producen uno a lado del otro de manera que se complementen y refuercen recíprocamente. Los cuatro pilares del GNH son la promoción del desarrollo sostenible, la preservación y promoción de los valores culturales, la conservación del medio ambiente natural, y el establecimiento del buen gobierno. Ver: Simon Briscoe (2009).

falta de cohesión se refleja en un tejido social débil, con relaciones entre los diferentes grupos, excluyentes, intolerantes y con potencial de inducir tensiones y conflictos. Uno de los elementos determinantes es el empleo remunerado debido a su importancia como una fuente de ingresos, la autoestima, interacción social y por la relevancia social de la actividad que se desempeñe (Communities, 2006; traducción de la autora).

En el catálogo de variables para medir la cohesión social en las ciudades del Reino Unido, encontramos algunos indicios para sugerir cuál ha sido la evolución en los países objeto de este estudio de las condiciones materiales de la cohesión social. Según el Reporte (*Ibidem*), son cinco los fundamentos de la cohesión social:

*a) condiciones materiales* son fundamentales para la cohesión social, constituyen la urdimbre de un tejido social fuerte y son el termómetro del progreso social. Se trata de seguridad en empleo, ingresos, salud, educación y vivienda; *b) orden social*, la seguridad y la libertad del miedo, o relaciones sociales pasivas. La tolerancia y el respeto de otras personas, junto con la paz y la seguridad, son los rasgos distintivos de un Estado estable y armoniosa sociedad urbana; *c) las interacciones positivas*, los intercambios y las redes entre los individuos y las comunidades, lo cual compone una vida social activa; *d) el alcance de la inclusión social* o la integración que incluye el sentido de pertenencia y; *e) igualdad social* se refiere al nivel de equidad o desigualdad en el acceso a las oportunidades, o las circunstancias materiales, como el ingreso, la salud o la calidad de vida, o en las posibilidades en la vida futura. Para nuestro trabajo, los más relevante son los factores señalados en los literales *a* y *e* que expresan algunas de las condiciones materiales de la cohesión, mientras que los restantes están más próximos a las condiciones subjetivas de la cohesión social, que salen del alcance de este ensayo.

Existen dudas sobre si en América Latina pueden aplicarse los conceptos europeos o canadienses, al analizar el tema de la cohesión social, como lo sugieren, Sorj *et al.* (2007). No vemos por qué razón no sea factible, si se acepta que la cohesión es una meta y un proceso para un deber ser social: una sociedad sin grandes brechas ni fracturas. Sorj y Tironi afirman, correctamente, que el Estado en América Latina no ha sido garante de la titularidad de derechos ni del ejercicio de una ciudadanía plena y afirman que el mercado es la fuente principal de los elevados niveles de pobreza y las grandes brechas en la distribución del ingreso. Lo que en su conjunto se traduce en sociedades con altos niveles de desigualdad, expresadas en reducido o ningún patrimonio, bajos ingresos y poco bienestar y en la desprotección social ante todo tipo de riesgos (Sorj *et al.*, 2007). Estos autores, encuentran

una América Latina sorprendentemente cohesionada en razón, entre otras, de la homogeneidad cultural, religiosa y lingüística, la ausencia de guerras, como las que arrasaron a Europa, e incluso por una cierta uniformidad étnica, resultante del mestizaje. No es nuestro objetivo refutar esta aproximación con la cual no estamos de acuerdo, por razones que no es el caso discutir aquí, pero consideramos que esta homogeneidad no impide ni anula la fragmentación social, puede encubrirla. Sólo deseamos estudiar cómo han evolucionado los mecanismos de integración e inclusión sociales: empleo, educación, titularidad de derechos y protección social y los que pudieran considerarse como manifestaciones de solidaridad social, por ejemplo, la tasa de tributación y su impacto en la distribución inicial del ingreso.

Latinoamérica tiene condiciones estructurales que no ofrecen garantía alguna para asegurar el bienestar de toda la población, ni se han logrado establecer mecanismos de inclusión e integración mientras existen muchos de exclusión. La región, por lo general, ha priorizado el diseño de políticas públicas y de programas sociales de alivio a la pobreza, seleccionados con criterios utilitaristas de eficacia contable y de menor costo fiscal, que no alcanzan a cumplir los requisitos de inclusión arriba señalados, como lo sugiere Carlos Barba Solano (2010).

Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la cohesión social es: “la capacidad de cooperación de la sociedad fundamentada en el conjunto de efectos positivos derivados del capital social, además de la suma de los factores que favorecen la equidad en la distribución de oportunidades entre los individuos” (Ferroni, 2004). Es una definición poco concreta, que no permite captar claramente ni qué es la cohesión social ni sus fuentes, así las sugiera implícitamente el autor. Para integrar el índice de cohesión social, el BID, sugiere que ésta depende de dos factores: La distribución de oportunidades y el capital social. La distribución de oportunidades está relacionada directamente con el tamaño de la clase media y la movilidad intergeneracional y, en forma indirecta, con la incidencia de la pobreza y los índices GINI de ingreso y educación. Encontramos en esta definición del BID cierta circularidad ya que el capital social está influido por la distribución de las oportunidades y éste recrea desigualdad en oportunidades, lo cual es claro al considerar la educación y el empleo. No obstante, hay elementos del capital social, con efectos positivos en la cohesión: la vigencia del estado de derecho y la confianza, interpersonal, en las instituciones públicas y en los políticos. Los efectos negativos emanan de los conflictos laborales, el crimen y la tasa de homicidios. En este índice, el trabajo se concibe como fuente de conflictos, antes que como vehículo de integración y parece sólo considerar el trabajo formal, organizado, con capacidad de plantear conflictos laborales. En

esta percepción, la cohesión es, como en el Banco Mundial, un instrumento para el crecimiento. Quizás por la influencia europea, y en reuniones bilaterales, ya con la Unión Europea, ya en las cumbres iberoamericanas, los gobiernos de América Latina se han comprometido en varias ocasiones y foros a desplegar una estrategia de cohesión social. En la declaración de Santiago, firmada por los jefes de estado al culminar la XVII Cumbre Iberoamericana, convocada bajo el lema: “Cohesión social y políticas sociales para alcanzar sociedades más inclusivas en Iberoamérica” se proclama “[...] el objetivo común de progresar hacia niveles crecientes de inclusión, justicia, protección y asistencia social, y a fortalecer los sentimientos de solidaridad, de pertenencia e identidad sociales” (Declaración de Santiago, 2007). Para lo cual se asegura el crecimiento económico que garantice el desarrollo humano, mediante políticas de trabajo decente y de calidad y mecanismos de formalización de las actividades informales, de forma tal que se asegure la movilidad social y distribución. La Declaración pide se ubique en el centro de la agenda internacional la cohesión social y el respeto a los derechos humanos. Estas declaraciones no son vinculantes y podríamos finalizar esta sección apelando a la sabiduría popular: “del dicho al hecho hay mucho trecho”, como veremos adelante.

## **LAS REFORMAS, EL CRECIMIENTO Y EL EMPLEO**

### **SOBRE LA NATURALEZA DE LAS REFORMAS**

La crisis marcó el fin del modelo de la industrialización liderada por el Estado, redefinió sus fronteras, impuso su adelgazamiento y la reducción de su campo de acción sobre el mercado doméstico. Los criterios que desde entonces rigen la economía, y las políticas públicas, son eficiencia, rentabilidad y competitividad, los cuales tomaron preeminencia sobre los de equidad. Se abandonó así del principio de que la eficiencia y la equidad forman una unidad y como tal deben ser tema de la economía política y objeto de discusión de las democracias. La equidad se relegó a medidas residuales, fuera de las políticas económicas, para reparar los estragos que a la equidad impone la preferencia excluyente a la eficiencia y a la rentabilidad del capital. Este modelo cambió las relaciones entre el capital y el trabajo; entre los diferentes sectores del capital; entre la sociedad y el estado y entre los miembros de la sociedad. La privatización de la propiedad estatal elevó la concentración de la riqueza y del ingreso y redujo el tamaño de las clases medias. Los servicios públicos, educación, salud, agua, electricidad, etc., se encarecieron por efecto de la mercantilización y la bursatilización de las pensiones, elevó el riesgo y la ansiedad respecto del futuro.

Las economías de América Latina, no han cosechado la mayoría de los efectos que de las reformas se esperaban ni han recuperado las tasas de crecimiento de décadas anteriores a la crisis, necesarias para reducir la precariedad laboral. A pesar de la apertura de las economías y del gran avance de las exportaciones, el abatimiento de la inflación y el control del déficit fiscal, persisten en unos países elevados niveles de desempleo (Chile, Colombia, por ejemplo) o desempleo encubierto en la informalidad en otros (México, Brasil, entre otros) y bajos y declinantes salarios reales en todos. Ni la pobreza ni la desigualdad retroceden en medida relevante. La crisis que desde el 2007 afecta al mundo, le recuerda a América Latina que está lejos de lograr el crecimiento sostenido y sustentable, y que el avance en los indicadores sociales siempre está amenazado por recesiones de manufactura propia o ajena.

En los países que son objeto de estudio de este trabajo hay 2 modelos de inserción: en la economía internacional y de especialización productiva; y en la diversificación de los mercados de origen y destino del intercambio externo. En primer lugar, el modelo seguido por México y otros países del Caribe y Centroamérica, basado las manufacturas, con preeminencia de las producidas en diversas modalidades de subcontratación y ensamblaje, las cuales forman parte de cadenas globales de valor y concentran los intercambios con el país de origen de las casas matrices. Son manufacturas con poco valor agregado nacional y mínimo contenido tecnológico, las cuales conforman un tipo de comercio ricardiano, supuestamente el que garantiza los mayores efectos dinámicos y positivos sobre el crecimiento del PIB y el empleo<sup>4</sup>. El segundo modelo lo presentan Brasil, Chile Argentina, Colombia y otros países del sur del continente, más especializados en exportaciones de recursos naturales y de manufacturas basadas en ellos y con mayor diversificación de los mercados de importación y exportación. De esta diferencia no parece se desprenden los efectos contrastantes en el potencial de crecimiento, la absorción de empleo y la generación de ingresos, que plantean, entre otros, Stallings (2000). Países en uno u otro modelo presentan relativamente menor tasa de crecimiento del PIB y de la productividad, absorben poco trabajo por unidad de producto ya que las pequeñas ganancias en productividad se han logrado por elevación de la intensidad de capital y sacrificio de empleo pues no han expandido su producción exportable simultáneamente y a mayor ritmo que el crecimiento de la productividad y de la demanda mundial, tal como se supone pueden hacerlo las economías abiertas y pequeñas y era el propósito del cambio de modelo.

---

4 Comercio ricardiano es el que se desarrolla a base de factores productivos abundantes y entre países desarrollados y en desarrollo.

**EL CRECIMIENTO NI SE ACELERA NI ES SOSTENIDO**

No obstante el esfuerzo reformador, los aumentos esperados en el crecimiento no se han manifestado y, por el contrario, entre 1982 y 2009 el ritmo de expansión del PIB es menor (1,29) al registrado durante 1940-1982 (1,92). Cuadro 1, Panel A.

**Cuadro 1**

Países Latinoamericanos. Crecimiento del PIB *per cápita* y tasas de crecimiento relativas a las de Estados Unidos. 1900-2009

País	PANEL A				PANEL B			
	Tasa de crecimiento % del PIB per-cápita				Relación con la tasa de crecimiento de EUA			
	1900-45	1945-82	1982-09	1900-09	1900-45	1945-82	1982-09	1900-09
Argentina	1.18	1.32	1.41	1.40	0.45	1.13	080	0.69
Brazil	1.71	3.35	1.05	2.16	0.65	2.87	060	1.07
Chile	1.55	1.36	2.99	1.96	0.59	1.16	170	0.97
Colombia	1.55	2.18	1.79	1.85	0.59	1.86	102	0.92
México	1.11	2.98	0.58	1.68	0.42	2.55	033	0.83
Perú	2.48	2.15	0.82	1.99	0.94	1.83	047	0.98
Uruguay	1.58	1.36	1.67	1.66	0.60	1.16	095	0.82
Venezuela	4.61	2.21	0.41	2.66	1.75	1.89	023	1.32
8 L. América	1.72	1.92	1.29	1.73	0.65	1.64	0.73	0.86
EUA	2.63	1.17	1.76	2.02	1.00	1.00	100	1.00

Fuente: Cálculos propios basados A. *Historical Statistics for the World Economy: 1-2003 AD* (Madisson, 2003), y *The Conference Board and Groningen Growth and Development Centre, Total Economy Database* (2009).

El período de mayor crecimiento de Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela es 1945-82, mientras que entre 1982-2008 tuvieron su menor crecimiento y Chile, Argentina y Uruguay, presentan un ligero mayor crecimiento en el periodo posterior a las reformas. El crecimiento de cada país como porcentaje del estadounidense, Cuadro 1 Panel B, sugiere que: entre 1945 y 1982 todos los países crecieron más que los EE.UU. Contrario a lo que ocurrió entre 1982 y 2009, cuando todos los países, excepto Chile crecieron menor que EE.UU. Así, las reformas no han logrado acelerar el crecimiento en tal medida que se estrechen las brechas entre los países latinoamericanos y los desarrollados.

De otro lado, el impacto de la crisis económica del 2007-09 ha sido particularmente severo en América Latina, como se ve en el Cuadro 2. Según la CEPAL (2009), el PIB *per capita* latinoamericano, en 2009, se redujo en un 1,8 % lo cual condujo a una contracción del PIB *per capita* del 2,9%. Los países mayormente afectados fueron, en primer lugar, México y en segundo término Chile. El país con el mejor



desempeño fue Uruguay, cuya economía total creció en 2009 y mantuvo, dadas las críticas circunstancias mundiales y regionales, un parana nada despreciable crecimiento del PIB *per capita* del 1,9%.

**Cuadro 2**  
El impacto de la crisis financiera global en las Economías de los países estudiados

	Crecimiento % 2009		
	PIB	PIB per-cap.	RMR
Argentina	0.70	-0.30	11.65
Brasil	0.30	0.60	2.08
Chile	-1.80	-2.80	4.85
Colombia	0.30	-1.10	0.84
Costa Rica	-1.20	-2.50	9.44
México	-6.70	-7.70	0.60
Uruguay	1.20	0.90	7.27
A. Latina	-1.80	-2.90	-

Fuente: Cálculos propios basados en *Panorama Preliminar de la Economía Latinoamericana*, CEPAL (2009).  
RMR: Remuneraciones Medias Reales.

Más grave aún es que por la crisis actual, el crecimiento previsto para la región es menor al logrado en los últimos años con un severo impacto sobre el empleo, como se discute más adelante. Por lo tanto, las expectativas de reducción de la pobreza serán aún más alarmantes que los resultados obtenidos en lo que va corrido de la presente década (Puyana *et al.*, 2009). Esta trayectoria de los factores de crecimiento del PIB *per capita* se ha traducido en el rezago de la región en términos de productividad y el retroceso relativo en los mercados internacionales, en muchos de los cuales ha perdido participación en el total del intercambio.

### LA PRODUCTIVIDAD SE REZAGA

La trayectoria del PIB *per capita* es un indicio de la productividad laboral y considerado por muchos autores el talón de Aquiles de las economías latinoamericanas. La dificultad encontrada en cerrar las brechas en crecimiento con los países desarrollados y también con varios en desarrollo, tiene que ver con la evolución de la productividad laboral y la estructura sectorial del producto y del empleo. Los factores productivos, trabajo y capital, no se han desplazado hacia las manufacturas, el sector con la mayor capacidad de generar las sinergias necesarias para elevar la productividad de toda la economía, sino a la construcción y los servicios, acelerando la terciarización de las economías e incrementando

el sector informal. Este hecho tiene el efecto directo de limitar el crecimiento de la productividad y, por ende, de los ingresos y los salarios y mina la capacidad de penetrar los mercados internacionales y conservar el nacional. En resumen se limita el crecimiento del volumen de la producción y la generación de empleo de calidad y bien remunerado.

En Puyana (2009), ilustramos la contribución del crecimiento de la productividad y de la participación de la fuerza laboral a la expansión del PIB. En todos los países durante 1961-82, el factor que arrastró el crecimiento del PIB fue el crecimiento de la productividad laboral (PIB/EMPL), sostenida por importantes tasas de crecimiento del empleo. Este factor fue de mayor peso en Brasil y México. Para el período 1982-2008, se tiene un resultado contrastante y es el menor ritmo de crecimiento del PIB *per capita* en Brasil, Colombia y México. El crecimiento de la productividad y del empleo pierden fuerza como motores de la expansión del PIB *per capita*, y crece la del incremento en la tasa de participación. Estos hallazgos sugieren fehacientemente que la productividad dejó de ser el catalizador del crecimiento de la economía, Puyana (2010a) Si bien es cierto que en Chile se registró mayor crecimiento del PIB y cierto empuje de la productividad, el PIB *per capita* registrado resultó 1,4 veces menor al necesario para mantener la menor tasa de desocupación registrada durante 1982-2008. Es decir, no hay ninguna excepción en el déficit de crecimiento del producto.

Lo más grave es el menor crecimiento de la productividad en relación con los países en desarrollo de rápido crecimiento como China e India, que exportan bienes manufacturados similares a los integran la oferta externa latinoamericana, pero a costos menores, entre otras razones por el manejo cambiario de estos países, evitando la revaluación de su moneda. El avance de China es formidable, ya que pasó de representar en 1950 cerca del 10% de la productividad laboral de Chile (el país con la mayor productividad en 2008), al 34% y casi el 80% de la brasilera, en 2008. India ha tenido una evolución similar pero al partir de un nivel mayor las distancias son aún considerables, Puyana (2010a).

#### **SE DETERIORA EL MERCADO LABORAL**

En todos los países se han instrumentado reformas laborales de diversa intensidad y naturaleza. Pero todas han buscado, primero, contraer la demanda interna, para reducir las presiones inflacionarias y, segundo, acercar el costo de la mano de obra al precio que resultaría en un mercado laboral totalmente libre. Esta meta complementa la primera, y pone a competir a la mano de obra, abundante y con un menguado

poder de negociación, por el debilitamiento del sector laboral organizado, con el capital, el factor relativamente escaso y dramáticamente concentrado (baste recordar que un solo capitalista mexicano concentra un patrimonio que supera el 5% del PIB). La lógica detrás de estas reformas laborales fue garantizar el mayor crecimiento del empleo y de los salarios al reducir los costos no directamente relacionados con la productividad y eliminar la inflación salarial.

Como ya se señaló en la sección anterior, en el período post reformas la tasa de empleo no presentó incremento sostenido. Adicionalmente, el vínculo entre el crecimiento del PIB y del empleo se ha debilitado (*PIB per capita versus EMPL/PEA*), lo que se expresa en el cambio en la elasticidad PIB del empleo y reafirma la trayectoria declinante de la intensidad laboral del PIB (medida como número de trabajadores dividido por el PIB), como se ilustra claramente en Puyana (2010a)<sup>5</sup>. El panorama que sugiere la evolución de la productividad y de la intensidad de capital es el estancamiento relativo de la producción y del empleo y la caída del contenido laboral del producto sin aumentos de eficiencia productiva ni empleo total. Las magras ganancias en productividad registradas en algunos períodos se han logrado más por el ahorro en trabajo que por crecimiento del PIB. Lo anterior es claro al comparar la evolución de la intensidad laboral y la de capital y la relación entre una y otra (2010a).

*La intensidad laboral del PIB* se ilustra en el Cuadro 3. En todos los países se verifica la pérdida considerable del contenido laboral del PIB. Brasil y Chile la redujeron en cerca del 50%, y los demás alrededor del 35%. Este declive fue particularmente intenso en Chile y Colombia los países con las mayores tasas de desempleo. En México sólo decreció el contenido laboral del PIB en dos períodos, entre 1980-90, al impacto de las crisis de 1982 y de 1986 y posteriormente en 1995-08, es decir durante la vigencia del TLCAN, cuando supuestamente se debía exportar bienes intensivos en mano de obra. Este resultado sorprende dado el avance de la maquila en el total de la oferta exportable mexicana (cerca del 45% del total de las exportaciones) (Puyana, 2008). Sería factible aceptar la caída de la intensidad laboral de la producción si va acompañada de aumentos importantes en productividad y el en volumen del producto, lo que implicaría aumento del empleo y mejoría de los salarios, lo que no ha sucedido, como ya lo explicamos. Los países con mayor intensidad laboral son Brasil y Colombia.

---

5 Se hizo el mismo cálculo con horas hombre año, dividido por el PIB y la tendencia es idéntica.

**Cuadro 3**  
Intensidad Laboral del Producto (empleo/PIB)\*. 1960-2008

	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay
1960	0.75	2.58	1.69	2.46	1.47	1.02	0.73
1970	0.58	1.83	1.31	1.99	1.14	0.71	0.69
1980	0.48	1.19	1.08	1.77	1.06	0.63	0.53
1990	0.67	1.42	1.09	1.51	1.07	0.73	0.67
2000	0.45	1.22	0.72	1.50	0.96	0.65	0.47
2008	0.38	1.13	0.69	1.26	0.83	0.63	0.53
Cremto**	-10.30	-9.36	-5.18	-8.16	-2.88	-6.23	-7.83

Fuente: cálculos propios basados en WB, WDI (2009).

\*\* Para su mejor presentación se multiplicó el valor de la variable por 10.000, por las muchas cifras decimales.

\*\* Tasa de crecimiento anual promedio.

Al analizar el papel del empleo en la reducción de la pobreza es necesario considerar que una política de combate a la pobreza no se debe concentrar en promover exclusivamente actividades intensivas en trabajo ya que afectaría negativamente el crecimiento de la productividad y de los ingresos. La estrategia de crecimiento debería considerar dos estrategias, en primer lugar, ampliar la elasticidad y la intensidad laboral y, en segundo término, la productividad. La transferencia de trabajo hacia las actividades de mayor productividad, que son las que tienen mayor intensidad de capital y tecnología, permite elevar la productividad de toda la economía y la sectorial y, simultáneamente, ampliar la elasticidad ingreso del empleo, e implica elevar la capacidad de los trabajadores más pobres para desempeñarse en trabajos más productivos y mejor remunerados (Puyana, 2011a). En otras palabras, ese traslado de trabajo significa un cambio estructural importante y contrario al que se ha evidenciado en los países en estudio. Si el porcentaje trabajadores en actividades de baja productividad, respecto al empleo total se reduce se originan mejorías en la distribución del ingreso. Sólo si estos cambios se producen el crecimiento reduce la pobreza.

*La intensidad de capital* sugiere la tasa de inversión por unidad de producto y la dotación capital por trabajador, amén del avance tecnológico que permite elevar la productividad y la sustitución de trabajo por capital. Este indicador se mide como la dotación de Capital/PIB y la laboral del PIB en horas hombre/PIB. A partir de la evolución de estos indicadores y su crecimiento, en tasas anuales promedio, para el período 1960-2008 se observa en el Cuadro 4 el evidente el crecimiento de la intensidad de capital, particularmente elevada en Chile y México, seguidos de Argentina y Brasil y Uruguay y el descenso en Colombia. La razón del crecimiento de la intensidad de Capital a la in-

tensidad laboral indica que un crecimiento del 1% en la intensidad de capital implica, en el caso Argentino, el decrecimiento en el 0,76% en el contenido laboral de la producción, entre 1960 y 2008. Este impacto es mayor en Chile y mientras que México y Brasil tienen un patrón de crecimiento que aunque gana en intensidad de capital no discrimina tan intensamente contra el trabajo.

**Cuadro 4**  
Evolución de la intensidad de capital (FBKF/PIB)

	Argentina	Brazil	Chile	Colombia	Costa Rica	México	Uruguay
1960	2.0	N:D:	2.1	0.2	1.2	1.6	0
1970	2.1	2.2	2.0	0.2	1.5	2.0	1.4
1980	2.3	2.5	1.7	0.1	1.9	2.4	2.5
1990	1.2	1.7	1.8	0.1	1.8	1.7	1.1
2000	1.6	1.7	2.1	0.1	1.8	2.1	1.4
2008	2.2	1.8	3.1	0.2	2.2	2.4	1.4
Cremento**	19.8	16.9	35.5	-13.0	19.3	23.2	8.2

Fuente: cálculos propios basados en WB, WDI 2009.

\* Tasa de crecimiento promedio anual

Se ha sostenido que el más importante vínculo entre el crecimiento del PIB y la pobreza es el empleo generado considerando su volumen y calidad y que la *elasticidad producto del empleo* es la forma de medir la fuerza de dicho vínculo pues su trayectoria permite detectar los periodos en los cuales el crecimiento del PIB integra mayores o menores incrementos de empleo, es decir si el producto es más o menos intensivo en trabajo. La elasticidad producto del empleo sugiere qué tanto empleo se genera a cada unidad de crecimiento del PIB. La evolución de esta elasticidad en América Latina es errática con tendencia al descenso, con lo cual se requieren tasas de expansión de la economía superiores para lograr similares incrementos del empleo que antes. El Cuadro 5 indica que se ha perdido, con los efectos sugeridos por Islam (2004).

**Cuadro 5**  
Elasticidad Producto del Empleo. 1980-2008

Pais	1980	1990	1995	2000	2008
Argentina	0.300	-0.622	-0.934	-1.624	0.231
Brasil	-0.150	-0.510	0.307	1.335	0.343
Chile	-0.724	0.826	0.118	0.350	0.839
Colombia	1.234	1.818	-0.943	1.123	1.218

PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL

<b>País</b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2008</b>
Costa Rica	1.725	1.196	0.792	3.666	0.565
México	0.686	0.698	0.311	0.311	1.279
Uruguay	0.110	0.534	-1.076	0.930	0.545

Fuente: Cálculos basados en WDI (2009) y *The Conference-Board* (2009).

**La trayectoria del desempleo.** A pesar de las grandes diferencias en el comportamiento del desempleo entre los países estudiados, la trayectoria indica que no se ha recuperado el bajo nivel de desempleo de años anteriores y las tasas de desempleo natural son cada vez más elevadas. Colombia es el país con desempleo más alto de la región y junto con Argentina, Brasil y Chile presentan las tasas más elevadas de desempleo en las crisis y el mayor desempleo en las recuperaciones, lo que se ha denominado crecimiento sin empleo. En todos los países se refleja el efecto de la crisis financiera global en el crecimiento del desempleo, en el 2009. Esta evolución de la ocupación y de las tasas de desocupación arroja elevadas tasas de dependencia en el conjunto de países en estudio, es decir el número de personas que no trabajan en relación con las que sí lo hacen. Lo más grave es que la tasa de participación ha crecido al tiempo que se contraen los salarios reales, medios y mínimos y crece la población trabajadora en actividades informales, como se verá adelante.

**Cuadro 6**  
Evolución de la tasa de desempleo. 1981-2009

	<b>Argentina</b>	<b>Brasil</b>	<b>Chile</b>	<b>Colombia</b>	<b>Costa Rica</b>	<b>México</b>	<b>Uruguay</b>
1980	<b>2.6</b>	6.3	11.7	10.0	6.0	4.5	<b>7.4</b>
1985	6.1	5.3	17.2	13.9	6.7	4.4	13.1
1990	7.4	<b>4.3</b>	9.2	10.5	<b>5.4</b>	<b>2.7</b>	8.5
1995	17.5	4.6	<b>7.4</b>	<b>8.8</b>	5.7	6.2	10.3
2000	15.1	7.1	9.7	17.3	5.2	3.4	13.6
2005	11.6	9.8	9.2	14.3	6.9	4.7	12.2
2009	8.8	8.1	9.8	13.0	7.6	6.8	7.7

Fuente: CEPAL en <www.eclac.org>, consultado el 20 de agosto de 2009.

*La inseguridad en el empleo* se ha convertido en una característica del mundo laboral actual y el desempleo como amenaza permanente ha modificado de manera significativa las expectativas, posibilidades y relaciones de quienes participan en el mundo laboral y el significado de los nuevos conflictos. La incertidumbre laboral, el desempleo, el

paro, la inactividad el trabajo precario son señales del fracaso, fronteras no materiales y sino simbólicas, de exclusión social. El refugio del desempleo es la informalidad que crece o se mantiene constante, a pesar de las reformas en la legislación laboral. En los países objeto de estudio en actividades de baja productividad, que la CEPAL califica de informalidad, osciló entre el 31% en Chile (2006) y 43% en Uruguay en 2008. No hay datos aún de 2009.

México es el país que ilustra de mejor manera el peso del sector informal en el total de la ocupación. El sector informal se relaciona con la baja productividad, las bajas remuneraciones y la pérdida de elasticidad producto del empleo. Si se considera como informal todo el empleo que no está registrado ni en el Instituto Mexicano del Seguro Social ni en el Instituto de Seguro Social de los trabajadores del Estado, se tiene que la proporción de los informales en el total, representó 2008 cerca del 64% de la fuerza laboral empleada, (Puyana *et al.*, 2009).

El trabajo informal concentrado en servicios personales y empresas de menos de 10 trabajadores, es el mecanismo que mantiene una tan baja tasa de desempleo, que no supera el 6,5% aún en las crisis más severas. El empleo informal ilustra también aspectos más generales del modelo económico mexicano que caracterizamos como de bajo equilibrio: como es la baja dotación de capital por trabajador, limitado crecimiento de la productividad, salario deprimido y débil demanda interna. Desde 1989, se tiene una relación inversa directa entre la inversión por trabajador y el empleo informal, que expresa el descenso de la dotación de capital por trabajador y el crecimiento de la participación del empleo informal en el total. Más grave aún, es la acumulación de informalidad en el sector manufacturero que se presenta, cerca del 92% de las empresas manufactureras son consideradas como informales (menos de 15 trabajadores), concentran el 21% del empleo y generan el 4,2% del valor agregado por lo cual su productividad es sólo el 11% de las empresas grandes (de más de 250 trabajadores). El que no se reduzca de manera sustancial la proporción de fuerza laboral vinculada al trabajo informal, si no por el contrario que crezca, sugiere, por una parte que la liberalización del mercado laboral no redundó en mayor absorción de trabajo por el sector formal de la economía si no en una mayor tasa de ganancias para el capital y, por la otra, un debilitado rol del empleo para la reducción de la pobreza y la cohesión social.

El crecimiento necesario para activar el empleo. En otro trabajo analizamos las variables detrás del deterioro de la demanda de trabajo en Latinoamérica (Puyana, 2011a). Los resultados sugieren que las de mayor impacto han tenido una trayectoria débil, en muchos años

declinante. El factor que en mayor medida explica el incremento del empleo es el crecimiento del PIB. Un 1% de crecimiento del PIB va acompañado de 0,54 % de expansión del empleo en Brasil y del 0,48 y 0,45% en Chile y México, respectivamente. El peso de las manufacturas en el PIB y el empleo que es determinante para el crecimiento de la economía, ha perdido peso, en los dos campos en la región, lo cual está relacionado con ascenso del sector informal en el empleo. Las variables de comercio exterior son muy poco significativas.

Estos resultados nos indujeron a explorar las variables explicativas del crecimiento del PIB. La formación bruta de capital, FBCF es la única variable positiva y fuertemente relacionada con el PIB. Pero, ésta se estancó a partir de las reformas y declinó en valores por trabajador. Las variables externas, índice de apertura, importaciones y exportaciones, o no son significativas o están indirectamente relacionadas con el crecimiento del PIB. En resumen, el factor más importante para el crecimiento del empleo es la expansión del PIB, y de éste, la FBCF. Uno y otra han tenido una trayectoria débil, desde las reformas. A partir de estos resultados se calculó el crecimiento del PIB necesario para lograr la estabilidad del mercado laboral, es decir, mantener la tasa de ocupación promedio del período 1980-06, para lo cual se mantuvieron constantes la tasa de participación y la productividad. Por lo tanto no se afecta la estructura del empleo: el peso del trabajo informal o la distribución sectorial del empleo.

Las diferencias entre las tasas observadas y las requeridas son muy amplias. Así, el crecimiento de Argentina debió ser 5,3 veces superior al registrado, el Mexicano 7,3 veces y la economía chilena crecer a una tasa 3,7 superior (Puyana, 2010b). Estas tasas hipotéticas son quizás, insostenibles, en virtud de la apertura que implica que el mercado internacional debe absorber mayores exportaciones. Otro problema es que dada la elevada elasticidad PIB de las importaciones, las mayores tasas de crecimiento del PIB demandarían incrementos superiores de las importaciones y desequilibrarían la cuenta corriente. Sin crecimiento importante de la productividad en los sectores transables y de la FBCF y relevante incremento del valor agregado nacional, es impensable este mayor crecimiento lo cual demandaría elevar la FBCF y alterar la dirección de la apertura.

*La trayectoria de las remuneraciones reales.* El deterioro de la demanda de trabajo afecta la trayectoria de las remuneraciones reales, mínimas y medias que ilustramos en el Cuadro 7 La tasa de crecimiento acumulada entre 1980 y 2009, a partir del índice de las remuneraciones, con el año 2000 igual a 100, presenta una diversa trayectoria de las remuneraciones medias y los salarios mínimos. Si bien es cierto hay una recuperación a partir de 2000, no es tan



clara la comparación con 1980. El salario mínimo creció a partir de ese año hasta 1983 para luego descender y ganar algún terreno, en algunos países desde 1990 y en otros desde el 2000. En México y Uruguay hay una tendencia similar: perdieron valor los salarios mínimos mientras ganaron un poco las remuneraciones medias. En México el salario mínimo real en 2009, fue sólo el 37% el de 1980. En los demás países la recuperación de los salarios mínimos fue mayor que la de las remuneraciones medias, especialmente en Argentina, en donde la primera fue cinco veces la segunda. Brasil es el único país con pérdidas en las remuneraciones medias, entre 1980 y 2009. Se puede interpretar que en la mayoría de los países (salvo México y Uruguay), hubo un esfuerzo por mejorar los salarios mínimos en mayor medida que las remuneraciones medias, como un intento de reducir la precariedad laboral. Esta estrategia tiene como efecto el retroceso de los sectores sociales medios. Cuadro 7

**Cuadro 7**  
Salario Mínimo Real y Remuneraciones Medias Reales (Índice 2000=100)

País	Tipo	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007	2008	2009
Argentina	SMR	131.7	153.0	28.3	99.5	100.0	171.1	219.6	248.7	N.D.
	RMR	121.3	126.7	93.3	94.2	100.0	99.0	117.6	127.9	142.8
Brasil	SMR	135.1	126.5	73.8	87.2	100.0	128.5	154.8	N.D.	N.D.
	RMR	N.D.	N.D.	99.7	95.5	100.0	85.2	89.5	91.4	93.3
Chile	SMR	66.0	50.4	57.7	75.1	100.0	113.4	118.5	118.3	116.0
	RMR	66.2	61.6	69.3	88.0	100.0	108.5	113.7	113.5	119.0
Colombia	SMR	93.5	101.8	100.4	96.0	100.0	105.0	108.6	N.D.	N.D.
	RMR	64.9	75.0	76.3	86.4	100.0	105.3	108.7	106.9	107.8
México	SMR	311.8	224.1	144.5	112.9	100.0	99.0	98.3	98.7	97.3
	RMR	114.1	86.6	88.9	100.9	100.0	110.2	113.4	115.9	116.6
Costa Rica	SMR	75.33	85.21	91.12	90.02	100.00	97.84	100.79	N.D.	N.D.
	RMR	94.39	87.05	81.51	90.83	100.00	100.83	103.80	101.70	111.30
Uruguay	SMR	241.29	224.36	166.39	103.16	100.00	131.95	159.57	N.D.	N.D.
	RMR	96.66	85.11	89.13	97.15	100.00	81.46	89.00	92.20	98.90

*Fuente:* Elaboración propia basada para 1980-2006 en CEPAL, División de Desarrollo Económico. Para 2008 y 2009 en CEPAL, Panorama Social (2009), Anexo Cuadro 1 y CEPAL (2009 b).

SMR = Salario Mínimo Real. RMR= Remuneraciones Medias Reales.

## LA EVOLUCIÓN DE LA POBREZA

Para completar el panorama de algunos de los efectos del sistema económico vigente sobre la concentración del ingreso y la pobreza, consideramos oportuno una mirada de largo plazo para evitar los cambios

coyunturales. Para ello es necesario tener en cuenta, además de los factores aquí señalados, los efectos derivados de la política monetaria y cambiaria y su uso como ancla anti-inflacionaria, que discriminan en contra de las actividades intensivas en factores domésticos, especialmente el trabajo. A América Latina le tomó veinte años para recuperar los relativamente bajos niveles de pobreza e indigencia al inicio de los años ochenta, manteniendo, sin embargo grandes segmentos de la población en pobreza e indigencia y una gran discriminación hacia la población rural, indico que se mantienen algunos rasgos del sesgo urbano de la sustitución de importaciones. Cuadro 8.

**Cuadro 8**  
América Latina. Hogares en pobreza e indigencia 1970-2008

	Pobreza			Pobreza Extrema		
	Total	Urbana	Rural	Total	Urbana	Rural
1970	40	26	62	19	11	34
1980	35	25	54	15	9	28
1990	41	41	65	20	15	40
2000	42	37	62	18	12	38
2005	40	34	59	15	10	32
2008	33	28	52	13	8.3	30

Fuente: Elaboración propia basada en Cepal: Panorama Social de América Latina (1994, 1996, 2006 y 2009).

En el Cuadro 9 se describe la trayectoria de la pobreza y la indigencia en los países objeto de este trabajo, desde 1970 a 2008. El panorama es similar al de la región. Es claro que en los últimos dos lustros la pobreza, especialmente la indigencia, se ha reducido considerablemente. No obstante, en Argentina, Uruguay y Colombia la incidencia de las dos formas de pobreza supera la registrada en 1970 y en México, está muy cerca a ella. Sólo Brasil y Costa Rica han logrado avances importantes, en contraste con las mejorías menos notorias de Chile. Este país muestra una mejoría más relevante en la pobreza rural, probablemente por el crecimiento de la actividad agrícola en donde radican las ventajas comparativas del país. Llama la atención el crecimiento de la incidencia de la pobreza en Argentina, el país con el mayor bienestar de toda América Latina. No es de extrañar que sea en Argentina en donde se han establecido los programas de mayor cobertura. No obstante, es mucho el camino por andar para recuperar el tiempo perdido. No cabe en este artículo indagar sobre los efectos que en términos de cohesión social haya tenido la intensificación de la pobreza entre 1980 y 2000, ni en qué medida se ha ganado terreno en ese campo en los últimos diez años. Lo cierto es que para muchos

ciudadanos se truncaron las ilusiones de mejoría y movilidad social por el trabajo.

**Cuadro 9**  
Incidencia de la pobreza y la indigencia 1970-2008

<b>Argentina</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>	<b>Brasil</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>	<b>Uruguay</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>
<b>1970</b>	8	1	<b>1970</b>	49	25	<b>1970</b>	10	4
<b>1980</b>	9	2	<b>1979</b>	40.0	17.0	<b>1990</b>	17.9	3.4
1994	16.1	3.4	1990	48	23.4	1994	9.7	1.9
2005	26	9.1	2003	38.7	13.9	2002	15.4	2.5
2006	21	7.2	2008	25.8	7.3	2008	14	3.5
<b>Costa Rica</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>	<b>Colombia</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>	<b>Chile</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>
<b>1970</b>	24	6	<b>1970</b>	45	18	1970	17	6
1990	26.3	9.9	1991	56.1	26.1	1987	38	14
1999	20.3	7.8	2000	41.1	15.2	1990	38.6	13
2007	18.6	5.3	2004	51.1	24.2	2000	20.2	5.6
2008	16.4	5.5	2005	46.8	20.2	2006	13.7	3.2
<b>México</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>	<b>México</b>	<b>Pob.</b>	<b>Indig.</b>			
1970	34	12	2000	39.4	12.6			
1987	32	10	2006	31.7	8.7			
1990	24	11	2008	34.8	11.2			

Fuente: Elaboración propia basada en CEPAL: Panorama Social de América Latina (1994, 1996, 2009).

La concentración del ingreso no ha tenido una evolución más auspiciosa. Nuestros cálculos sugieren que el índice GINI de concentración del Ingreso de Argentina en 2007 era casi 77% superior al que ese país tenía en 1970, en Chile superó en 95%, mientras que en Brasil, Colombia y México se prácticamente duplicó.

En estas condiciones era de esperar una importante acción de parte de los gobiernos para contrarrestar este deterioro. No obstante, según estudios de la OCDE y del Banco Mundial (Goñi *et al.*, 2005), la tributación en América Latina no tiene ningún rasgo distributivo. En primer lugar, la distribución inicial del ingreso entre retornos al capital y al trabajo, no se modifica con los impuestos y las transferencias, es decir el ingreso disponible total es prácticamente igual al ingreso inicial. En segundo término, el GINI de concentración del ingreso sólo se modifica en un 0,5% después de los impuestos, pagos de transferencias, gasto social y subsidios, cuando en Europa se reduce casi en un 40% (López *et al.*, 2008). La segunda fuente de recaudo tributario en América Latina, y la más dinámica, es el impuesto al valor agregado, de reconocido efecto

regresivo. En México, mientras el decil más rico paga impuestos equivalentes al 5% de su ingreso, la población en los dos deciles más pobres paga impuestos equivalentes al 12% de su ingreso (Hernández Trillo *et al.*, s/f), lo que representa cerca del 0,45% del PIB, similar, al costo fiscal de las transferencias Ni las transferencias, ni la tributación, ni el gasto social logran amenguar la bastante mala distribución inicial del ingreso. Una forma de evaluar en qué medida el gasto social tiene poder distributivo es dividiendo el gasto social, que llega a los sectores pobres como porcentaje del PIB, por el porcentaje de población en pobreza. El gasto social en salud y educación, que se considera que llegan a los pobres en mayor proporción, representa entre el 6 y el 9% del PIB, un guarismo menor a la incidencia de la pobreza. Y es aún menor el porcentaje del PIB dedicado al combate a la pobreza y considerablemente inferior al porcentaje de población en extrema pobreza, de suerte que podríamos concluir que el déficit social no se ha cubierto. El deterioro de los indicadores sociales avala nuestra sugerencia, que las transferencias monetarias no logran eliminar los efectos de la trayectoria anotada del empleo y de las remuneraciones, por su lado implica que el crecimiento no mejora la inestabilidad y precariedad del mercado laboral y reproduce la generación de la pobreza, pero sobre todo de la desigualdad.

## CONCLUSIONES

En América Latina, el Estado ha dejado de ser, o nunca lo fue plenamente, el garante de la plena ciudadanía social para todos los miembros de la sociedad. Aún en las épocas de mayor fortaleza del intervencionismo del estatal en la conducción de la economía, hubo marcados rasgos de exclusión y discriminación, de clase, de género, de etnias y de actividades económicas. Hoy, al aislar las políticas económicas de las sociales, y considerar éstas últimas como antagónicas de la óptima y más racional utilización de los factores productivos, se han minado las posibilidades de propender por la reducción de las desigualdades emanadas de la elevada concentración de la riqueza, la cual va aparejada con concentración del poder político y la facultad de imponer políticas que favorecen al capital y discriminan contra el trabajo. Vale la pena preguntar si alguien se atrevería, sin titubear, a calificar el subempleo o el empleo informal como el uso racional y óptimo del más importante factor productivo, el trabajo. En estas condiciones no es factible que se puedan lograr estrategias de desarrollo que propendan por la reducción de la desigualdad, las inmensas brechas que dividen a pobres y ricos, como es la estrategia de cohesión

definida por la unión europea y que han adoptado, en cierta medida, algunos gobiernos de América Latina. Las políticas sociales actualmente en vigencia en la mayoría de los países de la región, no pretenden reducir la desigualdad, su único foco es la disminución parcial de la pobreza extrema, vía el crecimiento económico, así éste incrementa la desigualdad. En ocasiones, la cohesión sólo se concibe como la táctica para ampliar el margen de acción de los gobiernos y lograr la aceptación de las reformas estructurales y no como la estrategia de echar los cimientos de una sociedad menos segregada económica y socialmente, de fraguar el consenso que otorga a los integrantes de una sociedad la percepción de pertenencia a un proyecto colectivo, con un presente y un futuro compartidos. Lejos de ello estamos en América Latina.

La trayectoria de las economías de los países estudiados confirma el rezago de la generación del empleo bien remunerado, el crecimiento de la productividad y el deterioro de las remuneraciones, es decir, de las bases materiales de la cohesión social, en las definiciones más amplias del debate actual sobre el tema. Una de las causas de esta situación es el retroceso de los sectores productivos y que el trabajo se haya guarecido del desempleo y las crisis en la informalidad.

Por otra parte, se detectó la reducción importante elasticidad producto del empleo y la consecuente reducción de la intensidad laboral del PIB y el aumento de la intensidad de capital, de suerte que ha ocurrido el reemplazo de trabajo por capital, en un entorno de reducción de la dotación de capital por trabajador y de estancamiento de la productividad.

Estos resultados se reflejan en la pérdida del valor real de las remuneraciones medias y mínimas y un bajo crecimiento de éstas cuando la economía se expande. Contrario a lo esperado, la liberalización de *facto* o por leyes, de la legislación laboral no resultó ni en la generación de más empleo ni en la reducción del sector informal. Las ganancias por la liberalización del mercado laboral y de la apertura parecen concentrarse en las remuneraciones al capital.

La variable más importante para el crecimiento del empleo es el crecimiento de la economía. Y éste ha sido variable y mucho más débil que antes de las reformas. Por lo tanto, detrás del poco crecimiento del empleo y de la productividad está el lento e inestable crecimiento del PIB. La inestabilidad del PIB induce cambios importantes en el valor del patrimonio de las personas y en de las remuneraciones, además del desempleo o del incremento de la informalidad.

Ni la política tributaria ni el gasto social alteran la distribución primaria del ingreso ni su concentración. La política de reducir la

pobreza mediante las transferencias focalizadas, ni altera la naturaleza del modelo de crecimiento y de acumulación de capital ni sus impactos sobre la desigualdad y la pobreza. Sólo actúan en el margen, elevando el ingreso de los sectores más pobres, pero sin alterar ni la tendencia a la mayor participación del capital en el ingreso total. Las transferencias son mínimas para no afectar con costos fiscales la rentabilidad del capital ni el costo relativo del trabajo. Las inversiones en capital humano que se hacen en estos programas tendrán efectos en el largo plazo, cuando estas personas se vinculen al mercado de trabajo. Si el modelo actual se mantiene y no cambia la demanda de trabajo ni la tendencia al mayor crecimiento de la intensidad de capital, no es seguro que se logren insertar en las actividades de mayor productividad.

Mientras tanto, los efectos negativos de modelo de crecimiento y de acumulación mantienen la concentración del ingreso y reproducen la pobreza y no logran reducir la vulnerabilidad económica ni la inseguridad respecto del futuro. En estas condiciones el sistema institucional no se legitima del todo ni ganan autoridad los partidos políticos y se debilitan las bases de confianza mutua entre los ciudadanos, como lo repiten los análisis de Latinbarómetro. En estas condiciones son muy estrechos los márgenes para la ampliación de la ciudadanía social en América Latina.

## BIBLIOGRAFÍA

- Barba, Carlos 2010 “¿Las Transferencias Monetarias (TM) en América Latina: conflictos paradigmáticos?” en Barba, Carlos (coord.) *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. (Informe de investigación para la Fundación Carolina).
- Beauvais, Caroline y Jenson, Jane (2002) *Social cohesion: Updating the State of the Research*, (Canadá: Canadian Policy Research Networks).
- Briscoe, Simon 2009 “A more humane way to measure progress” *The Financial Times*, 31 de enero de 2009. En: <<http://www.ft.com/cms/s/2/b2926d7e-eb63-11dd-bb6e-0000779fd2ac.html>>, consultado el 20 de julio de 2009.
- Buiter, Willem 2009 “What is the Point of Economists” *The Financial Times*, 26 de julio de 2009, en: <<http://www.ft.com/cms/s/0/7e44cbce-79fd-11de-b86f-00144feabdc0.html>>, consultado el 27 de julio de 2009.
- CEPAL 2009 “Balance Preliminar de la Economía de América Latina, 2009” *Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook*,

2009. En: <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2009/02/weodata/index.aspx>>.
- Comisión sobre el Progreso Humano 2008, en: <[http://www.oecd.org/pages/0,3417,en\\_40033426\\_40033828\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/pages/0,3417,en_40033426_40033828_1_1_1_1,00.html)>.
- Communities and Local Government 2006 *The State of the English Cities. Report and Data Base, marzo 2006*. En: <<http://www.communities.gov.uk/archived/general-content/citiesandregions/publicationscities/state/,cap.5,pp:109-154>>, consultado el 26 de marzo 2009.
- Council of Europe 2008a “Well-being for all. Concepts and tools for social cohesion, Series Trends in Social Cohesion N° 20”. En: <[http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/trends\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/trends_en.asp)>, consultado el 30 de marzo de 2010.
- Council of Europe 2008b “31° Report Of High-Level Task Force On Social Cohesion Strasbourg, January 28, 2008” en *Consejo de ministros de la de la UE*, ver: <[http://www.coe.int/t/dg3/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/default_en.asp)>.
- Declaración de Santiago 2007 *XVII Cumbre*. En: <<http://www.oei.es/xviicumbredc.htm>>.
- Deininger, Klaus y Olinto, Pedro 2000 “Asset distribution, inequality and growth” *World Bank*, WP N° 2375.
- Ferroni, Marco 2004 “Social Capital and Social Cohesion: Definition and Measurement” *Banco Interamericano de Desarrollo*. En: <[http://www.iadb.org/research/pub\\_desc.cfm?pub\\_id=P-854](http://www.iadb.org/research/pub_desc.cfm?pub_id=P-854)>.
- Goñi, Edwin; López, Humberto y Servén, Luis 2005 *Getting Real about Inequality* (Washington: World Bank).
- Groningen Growth and Development Centre and the Conference Board Total Economy Database, January 2009. En: <<http://www.ggdc.net>>.
- Hernández Trillo *et al.* s/f. “Los Impuestos en México: ¿Quién los paga y cómo?” *CIDE*, mimeo.
- Hopenhayn, Martín 2007 “Cohesión social y derechos ciudadanos” en Sojo, Ana y Uthoff, Andras (eds.) *Cohesión social en América Latina y el Caribe: Una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Islam, Rizwanul 2004 “The Nexus of Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: An Empirical Analysis, Issues in Employment and Poverty” *OIT* (Geneva), Discussion Paper 14, enero.
- Kanbur, Ravi 2006 “What’s Social Policy Got To Do With Economic Growth?” En: <[www.people.cornell.edu/pages/sk145](http://www.people.cornell.edu/pages/sk145)>, Consultado el 24 de julio.

- Keynes, John M. 1930 “Economic possibilities of our Grand Children”. En: <<http://www.econ.yale.edu/smith/econ116a/keynes1.pdf>>.
- Korsgaard, Charles 1993 “Commetary to Cohen and Sen” en Nuusbaum, Martha y Sen, Amartya (eds.) *The Quality of Life* (Oxford: Oxford University Press).
- Lopez, Humberto y Perry, Guillermo E. 2008 “Inequality in Latin America: Determinants and Consequences” en *WB Policy Research*, Working Paper wps4504.
- Madisson, A. 2003 “Historical Statistics for the World Economy: 1-2003 AD”. En: <[http://www.google.com.mx/search?sourceid=navclient&hl=es&ie=UTF-8&rlz=1T4GGLL\\_esMX337MX337&q=agnus+maddison+Historical+Statistics+for+the+World+Economy%3a++1-2003+AD](http://www.google.com.mx/search?sourceid=navclient&hl=es&ie=UTF-8&rlz=1T4GGLL_esMX337MX337&q=agnus+maddison+Historical+Statistics+for+the+World+Economy%3a++1-2003+AD)>.
- Osberg, Lars 2003 *The Economic Implications of Social Cohesion* (Toronto: Toronto University Press).
- Puyana, Alicia 2011a “Economic Growth, Employment and Poverty Reduction: A Comparative Analysis of Chile and Mexico” *OIT*, en prensa.
- Puyana, Alicia 2011b “Economic Growth, Employment and Poverty in Latin America. A multi-country comparative analysis” en Okuro, S y Puyana, A. *Strategies Against Poverty. Designs From The North And Alternatives From The South* (Buenos Aires: CLACSO/CROP/SEPHIS), en prensa.
- Puyana, Alicia 2009a “Crecimiento Económico, Desigualdad y Pobreza en América Latina. Análisis comparado del entorno en el que operan las transferencias condicionadas en cada país” (CLACSO/Fundación Carolina), mimeo,
- Puyana, Alicia y Romero, José 2009b “Crecimiento económico de México y de América Latina. Los efectos de la globalización y las crisis mundiales 1980-2008”. *Confluencia XXI* N° 5: 30-46, abril-junio.
- Puyana, A. 2008 (coord.) *La Maquila Mexicana Frente a los Retos de la Globalización* (México: FLACSO).
- Ritze, Jo; Easterly, William y Woolcock Michael 2000 “On ‘Good’ Politicians and ‘Bad’ Policies. Social Cohesion Institutions and Growth”. *World Bank*, Policy Research Working Paper 2448.
- Sen, Amartya 1993 “Capabilities and Well-being” en Nuusbaum, Martha y Sen, Amartya (eds.) *The Quality of Life* (Oxford: Oxford University Press).



- Sorj, Bernardo y Tironi, Eugenio 2007 "Cohesión social: una visión desde América Latina" *Pensamiento Iberoamericano*, N° 1: 105-127.
- Stallings B. y Peres W. 2000 "Crecimiento empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina" (México: CEPAL/FCE).



**ANETE B. L. IVO\***

## **BOLSA FAMÍLIA**

### **CAMINHOS DA COESÃO SOCIAL OU SEGMENTAÇÃO DA POBREZA?**

A NOÇÃO DE COESÃO SOCIAL VEM GANHANDO centralidade na Europa, especialmente em função da crise dos regimes de bem-estar nesses países, o que impõe a necessidade de pensar-se alternativas voltadas para a otimização dos princípios de justiça e bem-estar social num contexto marcado pela dessocialização do mundo do trabalho, desemprego de longa duração, precarização das relações de trabalho, mudanças no âmbito dos direitos sociais e empobrecimento de setores médios.

Na América Latina o debate ganhou maior intensidade a partir dos anos 2000<sup>1</sup>, a exemplo dos trabalhos da CEPAL (2006); Sojo e Uthoff (2007); Machinea (2007); Tironi e Sorj (2007) e busca refletir como as mudanças do Estado social que emergem do novo contexto de hegemonia liberal afetam sociedades caracterizadas por profundas

\* Doutora em Sociologia. Professora e investigadora do Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador (UCSAL) e do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da UFBA. Ocupou a Chaire Simon Bolívar na Université de Paris III em 2000.

---

1 Ver a propósito um conjunto de trabalhos *Coesão Social na América Latina: bases para uma nova Agenda Democrática*, 2008 promovida pelo Instituto Fernando Henrique Cardoso e o CIEPLAN, Corporación de Estudios para Latinoamérica, com apoio da União Europeia e o PNUD produzidos em 2007.

desigualdades sociais estruturadas, inclusive, no marco institucional; por imensos contingentes de pessoas em condição de pobreza e pobreza extrema; por um mercado de trabalho excludente e sistemas de proteção duais e segmentados que deixaram de fora da proteção social do Estado parte considerável dos trabalhadores submetidos a condições de reprodução em níveis de extrema pobreza.

As novas mudanças *implementadas* por processos supranacionais alteraram a configuração do Estado social e as condições de estruturação da ordem social fundada no marco normativo de direitos e políticas sociais que, no pós-guerra, possibilitaram mecanismos de redistribuição da riqueza nacional, relativa integração dos trabalhadores assalariados através de mobilidade social ascendente e formas de negociação dos interesses em conflito.

Assim, o retorno das preocupações relativas à coesão social nas sociedades contemporâneas se associa diretamente à consciência de uma ruptura dos pilares que mediavam as contradições entre o econômico e o político, ou seja, expressa uma crise subjacente de referenciais societários e políticos e estão diretamente articuladas às mudanças no padrão clássico de proteção e solidariedade nacional assentada na noção de durkheimiana de “integração da ordem social”<sup>2</sup>. Este marcou a constituição do Estado de providência na comunidade europeia e garantiu ao longo da segunda metade do século XX uma relativa estabilidade das relações políticas e econômicas no marco das sociedades modernas.

Muito embora a conciliação instável entre as condições diferenciais do mercado capitalista e o igualitarismo da cidadania nacional tenha alcançado um dos mais importantes resultados na Europa do século XX, como mostra Ferrera (2009), a integração dos direitos sociais no espaço da cidadania nunca foi um empreendimento pacífico e o equilíbrio instável dessa realização sempre esteve marcado por tensões, conflitos sociais e choques sociais e sistêmicos.

São conhecidas as crises e tensões latentes que acompanharam o modelo do Estado de Bem-estar social<sup>3</sup>, entre liberais e socialistas.

---

2 Durkheim indagava-se sobre as condições pelas quais os interesses individuais podiam ser compatibilizados na ordem social das sociedades capitalistas. Ele retoma teses anteriores de Hobbes e Rousseau sobre o *Contrato social* e com base numa análise sobre a solidariedade inscrita na criação das instituições das sociedades modernas busca explicar “o que permite aos indivíduos viverem juntos” nas sociedades complexas. Através de que instâncias mediadoras podem-se reconstruir padrões de solidariedade institucionalizada e sistemas de proteção social?

3 Segundo Perrin (1969) já na década de 50 os críticos a este modelo entendiam que essas políticas constituíam uma ameaça ao crescimento econômico estável e era fonte de pressão inflacionária, difícil de ser controlada pelo Estado. Na década de 60, as

Esse caráter conflitivo, que se encontra na base da estruturação do Estado de Bem-Estar social, acompanha os movimentos de construção de hegemonia e contra-hegemonia no processo de transição em curso<sup>4</sup>, no qual os princípios que organizaram a redistribuição e o processo de desmercantilização da força de trabalho estão em questão. Buscando pensar alternativas para a crise da proteção social desde meados da década de oitenta a Europa começou a discutir programas de transferência de renda mínima, de forma a garantir um padrão mínimo de inserção e renda para trabalhadores submetidos ao desemprego de longa duração. No contexto dos anos 2000 muitos países da América Latina também vêm adotando um conjunto de programas de transferência de rendas condicionadas<sup>5</sup> voltadas para garantir formas de inserção social a indivíduos submetidos a condições de extrema pobreza a exemplo do *Bolsa Família*, no Brasil; *Oportunidad* (México); *Plan Familia por la Inclusión Social* (Argentina); *Chile Solidario* (Chile); *Red Solidaria* (El Salvador); *Plan de Equidad* (Uruguay), entre outros.

Este artigo busca analisar até que ponto a implementação dos programas de transferência de renda, a exemplo do *Bolsa Família* no Brasil, constituem-se em alternativas consistentes no sentido desses países alcançarem padrões mais efetivos de integração social, garantindo maior coesão da ordem social em sociedades profundamente desiguais, como as da América Latina. Assumo que a coesão social nesses países é altamente dependente da capacidade redistributiva do Estado social; da configuração do mercado de trabalho; dos níveis extremamente baixos do valor trabalho e da reprodução social dos trabalhadores em geral; bem como da qualidade das relações sociais que resultaram de uma cultura política altamente autoritária.

Para tanto, o trabalho se estrutura em três partes: a primeira analisa algumas condições diferenciais sobre a implementação de reformas sociais e alternativas entre a Europa e a América Latina; a segunda recompõe os antecedentes das políticas sociais brasileiras de transferência da renda de caráter não contributivas, num contex-

---

críticas originaram-se da esquerda insatisfeita em matéria de “igualdade” e acabou resultando em aumento de benefícios, ampliação de cobertura e maior acessibilidade generalizada a esses direitos (Esping-Andersen, 200: 87). Em 1970 o diagnóstico da governabilidade para a América Latina aponta como fatores determinantes: a *crise fiscal* provocada por demandas sociais crescentes; o excesso de *demandas sociais* e democracia provocando crise de autoridade; e *provincianismo* dos Estados nacionais e inspirou as mudanças posteriores conhecido como os “ajustes de caráter neoliberais (Crozier, Huntington e Watanuki, 1975).

4 Ver a respeito Ivo (2005, 2009).

5 Ver a respeito Barba, 2008; Valencia (2008), Bastagli (2009).

to marcado por uma vivência controvertida entre a cidadania política e a cidadania social. A terceira considera os alcances e possibilidades do programa Bolsa Família no Brasil e seus efeitos quanto à reprodução social, em termos de seguridade de renda e seguridade alimentar; e quanto à matriz de desigualdade social prevalecente e o seu caráter redistributivo. O trabalho conclui admitindo alguns avanços na aplicação dos programas de transferência de renda, no sentido gerar benefícios públicos para camadas que até então estavam completamente fora de quaisquer sistemas de proteção, mas reconheço a insuficiência desse programa para gerar processos mais amplos de integração e coesão social já que ele é restritivo quanto aos valores básicos da reprodução, da seguridade econômica e social; não gera titularidades de direitos; aprofunda uma segmentação da pobreza e não fomenta uma comunidade de sujeitos sociais autônomos, reforçando mecanismos de controle e gestão da pobreza pelo Estado.

### **A NATUREZA DIFERENCIAL DAS REFORMAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA**

Na América Latina a vigência das reformas da década de noventa obedeceu a princípios e valores diferentes daqueles que orientam o debate na Europa, e a situação prevalecente de informalidade e pobreza da força de trabalho associados ao padrão da redistribuição da renda altamente concentrado agravam nossas fragilidades “diante das formas globalizadas de competição internacional que pressionam pela ‘redução do custo trabalho’ e [...] por modelos redutores de reforma da previdência como meio de redução do *deficit* fiscal” (Draibe, 2003). Esses fatores desfavoráveis tornam particularmente complexas as alterações que ocorrem no âmbito do mercado de trabalho e as alternativas assentadas num modelo residual.

Reconheço que cada país desenvolveu caminhos específicos em relação aos processos políticos de acesso da cidadania social e política no enfrentamento das desigualdades. A diversidade da cultura política nos países latino-americanos e as diferentes experiências de configuração dos mercados de trabalho impõem que se considere diferentemente o impacto das reformas do Estado social sobre esta região.

Na Europa a questão central dessas reformas é saber “como garantir qualidade de bem-estar social diante das mudanças no mundo do trabalho e no perfil demográfico da população”. No âmbito desse debate vem sendo discutida, desde meados da década de 80, a *Renda Mínima de Inserção ou Renda Cidadã* e as formas de seguridades mínimas do cidadão desvinculadas da condição do trabalho assalariado permanente. Ou seja, alternativas que buscam vincular a proteção e

as seguridades básicas à condição da cidadania e não apenas ao trabalhador assalariado<sup>6</sup>.

Em torno de encaminhamentos de mais longo prazo há também um grande consenso na Europa sobre *o papel da educação, no sentido de maximizar as capacidades produtivas humanas* como recurso fundamental não só para enfrentar o futuro incerto, mas como capacidade central ao exercício da democracia. Esse é um campo de grandes polêmicas nos países da América Latina, quando confrontamos os objetivos da “capacitação” à institucionalidade e qualidade educacionais realmente existentes e ao perfil do mercado de trabalho. Dados de distribuição da ocupação por escolaridade<sup>7</sup> mostram uma seletividade crescente na contratação da força de trabalho, no Brasil, onde a escolaridade mínima representa progressivamente um requisito relevante no recrutamento de pessoas para o mercado de trabalho. Se esse dado atesta a importância da educação quanto aos objetivos futuros das políticas revela também que no estágio em que nos encontramos essa variável ainda se constitui em mais um obstáculo à inserção social qualificada no mercado de trabalho.

Esping-Andersen (2003), examinando o processo das reformas em países latino-americanos a partir da ótica europeia de formação de políticas - tanto pelo elo comum quanto pelas variações - considera essas questões extremamente complicadas. Para ele “embora os problemas sejam os mesmos, as *razões* são bastante diferentes” (grifo meu). Observando comparativamente essas experiências o autor levanta algumas diferenças na problemática das reformas sociais na América Latina e na Europa: (i) na Europa o objetivo da eficiência econômica dos planos previdenciários está subordinado ao princípio de *justiça e bem-estar*. Na América Latina

---

6 A esse respeito ver alguns trabalhos como Van Parijs, 1995 ; Suplicy, 2002, entre outros.

7 Dados do PNAD/IBGE, 1992, 1998, 2004 (Microdados) apresentados por Dedecca, Rosandinski, Barbieri e Jungbluth (2006) revelam uma queda dos ocupados com até o 1º grau incompleto de escolarização, enquanto aumenta a ocupação dos portadores do 2º grau completo, no período. Ou seja, se o mercado está exigindo postos com maior qualificação, por outro lado, o sistema educacional no Brasil apresenta níveis de desempenho bastante distantes de outros países. Considerando os gastos com educação entre diferentes países Antunes, Gimenez e Fagnani (2006), com base em indicadores do Banco Mundial mostram que no início dos anos 2000 o Brasil e a Coreia do Sul gastavam, respectivamente, 4,3 e 4,2% do seu PIB em educação. Todavia o gasto *per capita* sul coreano representava mais que o triplo do brasileiro em relação às despesas com educação. Ademais, o padrão do gasto com educação em termos *per capita nos países desenvolvidos* (média de US\$ 1.300, em 2001), era cerca dez vezes superior à de países como o Brasil.

as reformas parecem ter sido implantadas segundo critérios de 'eficiência' com pouca consideração com a maximização do bem-estar; (ii) Na Europa o centro da questão diz respeito aos padrões demográficos do perfil dos contribuintes, enquanto na América Latina o problema diz respeito ao perfil do *mercado de trabalho* com poucos contribuintes; (iii) Na Europa um dos problemas do desgaste dos sistemas de repartição de renda é o *crescimento sustentado do salário real* por longo prazo, enquanto na América Latina, o *emprego informal* prevalece e a *distribuição de renda é extremamente desigual* (grifos nossos).

As mudanças promovidas pelas instituições internacionais, como o Banco Mundial, seja quanto à ênfase no combate à pobreza, seja pelos arranjos institucionais que acompanham as novas recomendações (descentralização, parcerias público privado, focalização, etc.) têm sido objeto de acompanhamento e críticas pela academia, por analistas acadêmicos e pelas redes de políticas sociais globais<sup>8</sup>. No entanto, é relativamente grande a ênfase entre estudiosos de que as pressões da globalização são mediadas pelas capacidades institucionais e essa avaliação tem estimulado estudos que analisam arranjos de políticas nacionais e coalizões de interesses.

No entanto, cada vez mais se reconhece, também, os limites de uma percepção exclusivamente instrumental dessas análises<sup>9</sup>, impondo que se avance sobre as implicações políticas que envolvem o encaminhamento dos velhos dilemas que conformaram a formulação da questão social<sup>10</sup> no campo das tensões entre forças sociais no contexto contemporâneo.

---

8 Importante reconhecer que alguns desses processos implantados no Brasil resultaram internamente de demandas de maior democratização e garantias constitucionais de repasses de recursos na implementação e universalização de políticas sociais. Nesse sentido não se pode desconhecer o papel dos Fundos constitucionais de saúde, educação e assistência.

9 O próprio Esping-Andersen em seu artigo "Burocratas o Arquitetos?" (2001:93-4) indica a necessidade de privilegiar-se visões de conjunto, que envolvam aspectos sociais, demográficos e do mercado de trabalho. Para União Européia o objetivo consiste em assegurar competitividade das economias européias no marco da nova economia do conhecimento sem afetar a coesão social. Isto implica melhor desempenho do mercado de trabalho; uma utilização superior das inversões em proteção social a fim de minimizar a pobreza e os riscos sociais; e maximizar as capacidades produtivas humanas.

10 Formulada em termos de busca de mediações capazes de encaminhar o dilema republicano, assentado nos valores de igualdade e liberdade para todos no contexto socioeconômico profundamente desigual do capitalismo. O livro de Karl Polanyi (2000) "*A Grande Transformação*", apresenta magistralmente o conjunto de leis e dispositivos criados na Inglaterra para encaminhar essas questões.



As mudanças mais recentes de reestruturação da economia nos países da América Latina ocorrem num contexto em que a cidadania não significou a completa integração da massa de trabalhadores ao regime salarial estável; em que a pobreza constitui-se um fenômeno estrutural de massa e não uma questão residual e/ou emergente; e em que as condições de pobreza também estão associadas a dificuldades de acesso a inúmeros serviços urbanos e sociais.

No Brasil a implementação de direitos sociais e o acesso às políticas de proteção foi seletivo e resultou de um compromisso corporativo do Estado com o núcleo central dos trabalhadores assalariados, pelo poder de força e barganha desses trabalhadores, e seus efeitos sociais repercutiram sobre as condições de reprodução das famílias trabalhadoras, em geral (Ivo, 2001: 120). O projeto de modernização autoritário expandiu esses direitos para setores rurais na década de setenta e a Constituição Brasileira de 1988 formalizou no campo normativo uma perspectiva mais inclusiva e universalista dos direitos sociais. No contexto presente, a precarização das relações de trabalho afeta diretamente o setor formal do mercado de trabalho, antes propulsor de uma dinâmica integrativa de proteção social. A pressão da competitividade globalizada pressiona para a 'redução do custo trabalho' e para a adoção de modelos de proteção nos limites dos mínimos sociais, como afirma Draibe (2003), o que leva à um acirramento do conflito redistributivo na base da pirâmide (Theodoro e Delgado, 2003) entre "pobres" e "quase pobres" (Ivo, 2004).

Essas são dimensões que não podem deixar de ser consideradas ao avaliar-se o papel dos programas de transferência de renda aplicados na América Latina e mais especialmente no Brasil na década de 2000: as condições de estruturação do mercado de trabalho, com amplo contingente de trabalhadores no setor informal; os reduzidos níveis de reprodução social dos trabalhadores; e a natureza restritiva do conflito redistributivo na base da estratificação social. Diante deste quadro que efeito teria, do ponto de vista de uma dimensão integradora, a mudança dessa perspectiva mais inclusiva e universalista adotada pela Constituição de 1988, no Brasil, para a aplicação de programas de transferência condicionada de renda aos mais pobres, adotados mais recentemente? A seguir analisamos os antecedentes brasileiros na aplicação de programas securitários e de transferência de renda até a implementação do Programa Bolsa Família - PBF.

### **OS ANTECEDENTES: A PERSPECTIVA UNIVERSALISTA E INCLUSIVA DA POLÍTICA SOCIAL BRASILEIRA À EMERGÊNCIA DO PROGRAMA BOLSA FAMÍLIA, NO BRASIL**

O Brasil teve um papel inovador em relação à implantação de programas de transferência de renda não contributivos, que antecedeu

em três décadas a implantação do *Programa Bolsa Família* (PBF), criado em 2004, no governo do presidente Luís Inácio Lula da Silva. Desde a década de setenta o Brasil vem expandindo direitos securitários, típicos dos trabalhadores assalariados para trabalhadores não-contributivos, a exemplo da Lei Complementar N° 11, de 25 de maio de 1971, que instituiu o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural - Pró-Rural<sup>11</sup>. Essa Previdência Rural a concepção contratualista e corporativa característica do seguro social brasileiro e inaugura um novo paradigma de construção da política social assentada sobre um princípio da solidariedade mais ampla, tão discutido na Europa desde meados da década de oitenta, para além da relação do contrato de tipo contributivo: “só tem direito quem contribui”.

### **A PERSPECTIVA INCLUSIVA DA CONSTITUIÇÃO BRASILEIRA DE 1988**

A Constituição Brasileira de 1988 expande essa perspectiva inclusiva de universalização dos direitos sociais a segmentos de trabalhadores não-contributivos, em favor de uma cidadania ampliada. Essa tendência se expressou no direito de acesso universal à saúde para toda população brasileira; na obrigatoriedade da educação a todas as crianças acima de sete anos; na instituição do direito básico constitucional de transferência de renda para segmentos incapacitados para o trabalho (idosos e deficientes de famílias extremamente pobres) –o *Benefício de Prestação Continuada*– e na definição de instrumentos constitucionais de garantia de repasse de cursos públicos para entes sub-nacionais, com vista a garantir a descentralização das políticas sociais de educação, saúde e assistência social. A Assistência Social, antes caracterizada por uma matriz política eminentemente assistencialista a assegurada por relações de tipo clientelistas, assumiu um estatuto de política pública securitária, integrando-se ao novo Sistema de Seguridade Social.

A nova institucionalidade das políticas sociais resultou de amplos movimentos de luta pela cidadania dos anos setenta e oitenta (durante a ditadura militar) e de fato produziu efeitos sobre a expansão e melhoria nos indicadores de algumas políticas, notadamente as de saúde e de educação. Essas condições institucionais anteriores permitiram que o Brasil chegasse à década de noventa, ano de aplicação dos ajustes institucionais do Estado e que reorientou o sentido da universalidade para a focalização da assistência social, em condição distinta de outros países da América Latina, que sequer dispunham desses siste-

---

11 A integração de trabalhadores rurais ao sistema previdenciário ocorre em 1992, consolidando a sua inserção nos benefícios previdenciários.

mas e/ou direitos institucionalizados. Amélia Cohn (2003) mostra que em duas áreas fundamentais –educação e saúde– o país dispunha de diretrizes constitucionais para a sua universalização, exatamente em dois setores da área social que tinham sido alvos de acentuada privatização a partir da década de 1960, em que pesem as reconhecidas deficiências do sistema e um longo caminho a ser percorrido em direção à qualidade da oferta dessas políticas.

#### **A VIVÊNCIA CONTROVERTIDA ENTRE A GLOBALIZAÇÃO E A DEMOCRACIA**

A partir da década de noventa, os constrangimentos econômicos e institucionais na ordem mundial trouxeram implicações na matriz socioeconômica brasileira como resultado da reestruturação produtiva, aumento do desemprego, precarização das relações de trabalho e um empobrecimento massivo de setores assalariados. Essa articulação entre a historicidade interna da cidadania e as recomendações supranacionais produz uma *vivência controvertida* da democracia política com dessocialização social, resultantes da implantação de políticas de austeridade fiscal que impactaram fortemente na desconstrução de instituições clássicas do Estado nacional desenvolvimentista produzindo enormes efeitos de desagregação social e uma forte crise de legitimidade, especialmente nos anos noventa e em setores de trabalhadores e estratos médios urbanos.

As contradições entre as conquistas democráticas e a dessocialização econômica fundam um dos principais dilemas do Brasil: manter a ordem jurídica e política, baseada no princípio da igualdade básica entre cidadãos, com uma perspectiva mais inclusiva, num ambiente em que o mercado pressiona para a desregulamentação dos direitos sociais do setor protegido. O caminho encontrado, especialmente na década de noventa, apresentou tendência de redução dos custos do trabalho seguida por uma reorientação da perspectiva universalista e inclusiva para priorizar políticas sociais de assistência focalizadas sobre os mais pobres, com base na gestão dos mínimos sociais.

Essas orientações acompanham as novas recomendações de instituições internacionais que, na nos anos 2000, integram a agenda internacional de combate à pobreza, diante dos efeitos avassaladores da aplicação das políticas do ajuste em várias partes do mundo. No âmbito nacional o divórcio entre as políticas econômicas e sociais do contexto pós-constituente dos anos noventa impôs novos desafios, no sentido de repensarem-se alternativas de garantia de seguridade e bem-estar social mais amplo num ambiente marcado pela informalidade de grande parte dos trabalhadores e no desemprego de massa.

### A CONSTRUÇÃO DE UM PROGRAMA DE GARANTIA DE RENDA MÍNIMA NO BRASIL

O que se demandava do Estado não era uma reforma da Previdência Social subordinada ao gasto público social que priorizasse a agenda dos ajustes fiscais, mas, como esclarece Cohn (2003), a criação de um novo modelo de proteção social abrangente capaz de abarcar a diversidade de situações sociais vigentes na sociedade brasileira, objetivos cujos paradigmas já estavam instituídos na concepção da Constituição Federal de 1988, e que ganharam institucionalidade na proposição do Programa de Garantia de Renda Mínima (PGRM) do Senador Eduardo Suplicy, no Projeto de Lei de N° 2561 de dezembro de 1991<sup>12</sup>.

Este PGRM acompanhou um conjunto de iniciativas institucionais que desde meados da década de setenta vinham sendo propostas de forma experimental por alguns economistas brasileiros e outras iniciativas européias sobre uma renda universal e incondicional garantida a pessoas em situação de vulnerabilidade social<sup>13</sup>, especialmente na década de oitenta. Ou seja, as tentativas de construção de uma rede de proteção mais inclusiva vêm de longa data e referem-se a momentos cíclicos do capitalismo, em que o desemprego constitui-se fenômeno de massa (Lo Vuolo, 2004: 22-23; IVO, 2008).

Lo Vuolo (2004, p.24), acompanhando a posição do Senador Suplicy defende a designação de *renda cidadã* porque considera que essa designação destaca o caráter de titularidade do direito (*entitlement*), garantida pela condição de *cidadania*. Segundo Lo Vuolo a noção de *renda básica* pode desviar os objetivos para a discussão dos níveis mínimos de outras prestações já existentes, como o *salário mínimo*, a noção de *necessidades básicas*, ou de *cesta básica*, a partir dos quais se definem as linhas de indigência ou pobreza. Apesar dessas discussões sobre necessidades básicas estarem também vinculadas à renda de cidadania, em muitos casos ela pode contradizer muitas dessas propostas, como, por exemplo, as políticas de transferência de renda “focalizadas” nos

---

12 Ver a propósito Suplicy (2002) e Lavinas (1998).

13 Philippe Van Parijs (2002) e Rubens Lo Vuolo (2004) apresentam os antecedentes mais contemporâneos da proposta da renda básica ou cidadã na Europa a partir de meados da década de oitenta: o *Citizens's Income Research Group* (CIRG), na Inglaterra, antes denominado *Basic Income Research Group* (BIRG), dedicava-se desde 1984 a investigar e difundir aspectos dessa política. Em 1992 o grupo mudou o conceito de “renda básica” (*basic income*) para o de “renda cidadã” (*citizen's income*), uma vez que entenderam que a primeira designação era mais restritiva. Em 1986, com o resultado da *Primeira Conferência Internacional sobre a Renda Básica*, realizada em Louvain-La-Neuve (Bélgica), criou-se uma rede de estudiosos europeus para debater as possibilidades de aplicação dessa política para países europeus, a *Basic Income European Network* (BIEN).

setores populares, já que os seus princípios se orientam para a seletividade dos beneficiários e, portanto, se contrapõem aos objetivos e princípios da universalidade e da cidadania. Ademais, o qualificativo da *cidadania* favorece a perspectiva da *integração social*, como recurso para contrabalançar as forças sociais que pressionam para uma dinâmica excludente ou seletiva. Isso a distingue de uma simples política de *inserção social*, que atua em setores específicos e não contempla uma dinâmica de caráter mais estrutural.<sup>14</sup> Por outro lado, essa dimensão mais universalista seria mais adequada a sociedades marcadas pelas imensas desigualdades sociais.

Em relação à perspectiva mais ampla da renda mínima de cidadania no Brasil José Carlos Vaz já apresentava em 1995 algumas das principais críticas a essa proposta, que ainda hoje alimentam considerações dirigidas especialmente contra o Programa Bolsa Família:

- a. Insuficiência de recursos nos municípios para dar sustentabilidade ao Programa.
- b. A hipótese da aplicação desse programa ser desestimulador do trabalho e.
- c. As dificuldades de gestão do programa dada a sua complexidade.

As críticas referentes ao desestímulo ao trabalho, informa Vaz (1995), inspiram-se em debates europeus, em países com Estado social consolidado. Para eles esses sistemas produziram um “confinamento” na rede de seguridade social dos beneficiários que não conseguem empregos capazes de gerar-lhes uma renda superior à garantida, mantendo a exclusão social. No Brasil os defensores deste Programa consideram difícil sustentar-se tal argumento, uma vez que muitos cidadãos historicamente não têm nenhum acesso ao emprego. Neste sentido, a adoção de um PGRM ajuda a minorar as conseqüências negativas do desequilíbrio do mercado de trabalho.

Os defensores dos PGRM, ainda segundo Vaz (1995), contrapõem ainda os seguintes argumentos: (i) ele se institui no campo da redistribuição de renda, orientando a capacidade tributária do Estado para a promoção da justiça social; (ii) gera impactos diretos de melhoria das condições de renda em aspectos como alimentação, saúde, moradia e lazer; (iii) promove como efeito indireto uma ampliação do acesso da população mais pobres a serviços públicos e programas sociais pela população beneficiada; (iv) tende a potencializar a microeconomia via o aumento de renda nas faixas mais pobres da população e, consequentemente, o aumento no consumo de bens populares; (v) o acesso ao

---

14 De acordo com a distinção feita por Castel (1995).

ensino básico gerado pelo programa no longo prazo tende a produzir um ganho no nível de qualificação da mão-de-obra local; e (vi) pode aumentar a produtividade dos gastos sociais do governo e permitir racionalizar dispêndios em atividades-meio, realizadas muitas vezes com baixos níveis de eficiência, passando a ser aplicados em atividades-fim e direcionando o foco para o atendimento de necessidades dos cidadãos. (vii) quando articulado a um conjunto de políticas sociais, pode aumentar a integração das ações setoriais no nível municipal.

Em março de 2001, o Congresso Nacional aprovou a Lei Nº 10.219/2001, sancionada pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, que autorizou o governo federal a realizar convênios com o governo de todos os municípios brasileiros para adotarem o programa de renda mínima associada à educação, o *Bolsa Escola*. Por essa Lei, os municípios são responsáveis pela administração do programa, enquanto o governo federal passa a transferir o pagamento para as famílias beneficiárias diretamente por meio de um cartão magnético. (Cf. Suplicy, 2002: 136).

Ao final do mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, em 2002, já havia sido implantado um conjunto de iniciativas e programas de transferência de renda com objetivos e natureza distintos: o Bolsa Alimentação, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Escola, Auxílio Gás, Agente Jovem, Abono Salarial PIS/PASEP, Bolsa Qualificação, Seguro Desemprego, Seguro Safra, Aposentadoria e Pensões Rurais, Benefício de Prestação Continuada - BPC, os quais, segundo relatório do mandato de Cardoso (1994-2002) no Brasil, juntos, foram considerados como uma “Rede de Proteção Social”.<sup>15</sup> Esses inúmeros programas distinguem-se em sua concepção e marco legal, já que o BPC se constitui em direito básico constitucional; o Programa Bolsa Escola e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil foram desenhados dentro de objetivos de Direitos Humanos e de capacitação social; e os outros são programas temporários e de ação emergencial.

Observando a evolução dos programas de transferência de renda no Brasil, distinguimos, portanto, quatro gerações de programas, que expressam conjunturas distintas quanto aos alcances, valores e objetivos:<sup>16</sup>

- a. a proposição de lei de um *Programa de Garantia Mínima de Renda* [1991] com uma concepção de seguridade inclusiva da cidadania de caráter incondicional;

---

15 Segundo relatório oficial do mandato Cardoso: *Brasil 1994-2002 – A Era do Real* (2002: 45-6).

16 Conforme Ivo 2004 e 2008. Distinguir esses modelos e programas adverte contra confusões em tomar-se por referência um tipo de intervenção e criticá-la a partir da outra, confundindo objetivos e formatos.

- b. os programas que se constituem em direitos sociais básicos de caráter constitucional, como o *Benefício das Prestações Continuada – BPC* [1997], voltado para a garantia de renda de segmentos muito pobres incapacitados para o trabalho –no patamar do salário mínimo;
- c. inúmeros programas de transferência de renda focalizados definidos segundo público-alvo, com objetivos relacionados aos Direitos Humanos (PETI. Programa de Erradicação do trabalho Infantil) e à perspectiva de interromper o ciclo intergeracional de produção da pobreza (*Bolsa Escola*), com ênfase na educação de crianças e jovens, o qual serviu de lastro para o *Bolsa Família*, no governo Lula, em 2004; e
- d. os programas *focalizados emergenciais*, implantados ao final do segundo mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso, para aliviar temporariamente as condições de insuficiência de renda ou alimentar (*Auxílio Gás* e *Cartão Alimentação*).

#### **A PRIORIDADE SOCIAL DO GOVERNO LULA [2003-2010]**

Na avaliação do Ministro do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS do Governo Lula, Patrus Ananias (2009) a agenda social assume lugar central nas políticas públicas no governo Lula. Ela atende, no entanto, a dois tipos de forças sociais distintos: as expectativas próprias aos movimentos populares e à sociedade civil brasileira, como o movimento da ação pela cidadania, liderado por Betinho (IBASE) de combate à Fome; e também a agenda internacional de luta contra a pobreza, pós-consenso de Washington expresso em vários documentos de instituições internacionais multilaterais.

Esses organismos internacionais, reconhecendo parcialmente as falências do mercado e a necessidade da intervenção pública para corrigir as *externalidades* negativas produzidas pelo próprio mercado propõem a implantação de estratégias de desenvolvimento social no sentido de combate à pobreza (Ivo, 2001, 2005; Barba *et al.*, 2005; Delcourt, 2009), especialmente em países do Sul. A concepção desta ação estatal de combate à pobreza busca garantir o equilíbrio econômico e o reforço à capacidade do Estado (*capaciting building*), o que em tese significa subordinar o princípio estruturante da política social a uma gestão social estratégica e focalizada pelo controle dos gastos públicos.

A partir de um diagnóstico que considera que a dívida social nos países em desenvolvimento excede a capacidade fiscal e orçamentária disponível, e que os gastos com os sistemas clássicos previdenciários comprometem grande parte dos recursos públicos, as instituições internacionais recomendam a otimização do uso dos recursos públicos

para os mais pobres, favorecendo sua inserção socioeconômica. Esse diagnóstico do “*deficit fiscal*” gera uma “comunidade epistêmica”<sup>17</sup>, que acaba considerando a eficácia na focalização e nas metas, ou a sofisticação no controle da elegibilidade e das contrapartidas como valores em si mesmos, dissociados da concepção mais universalista das políticas sociais.

A prioridade da perspectiva os *Credit Cash Transfer* como ação nuclear das políticas sociais focadas sobre os mais pobres é considerada como a que melhor favorece o uso dos recursos públicos direcionados a aqueles que têm efetivamente mais necessidade, contribuindo, segundo os seus formuladores, para um padrão mais igualitário. A execução dessa política implica técnicas de gestão e controle da seletividade e acompanhamento dos beneficiários a partir de metas metas predefinidas de aplicação de recursos.

Segundo avaliação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)<sup>18</sup> o programa Bolsa Família (PBF) apresentou resultados positivos em três dimensões: (i) quanto à focalização: a confirmação que o programa chega efetivamente à famílias que dele necessitam e que estas atendem aos critérios da lei; (ii) quanto à contribuição do programa para a redução da pobreza extrema e para a desigualdade; e (iii) quanto à melhoria da situação alimentar e nutricional das famílias beneficiadas. Considerando-se a ampla cobertura do programa num país com o tamanho do Brasil ele é considerado hoje o centro nuclear da ação social do governo brasileiro, expressos no crescimento da cobertura e pelos efeitos que tem contribuído para a redução da pobreza e das desigualdades, mesmo que para isto tenham contribuído vários outros fatores, como a recuperação do mercado de trabalho e o aumento do valor real do salário mínimo. Isto tem levado o programa a receber amplo reconhecimento internacional de agências como Banco Mundial, OIT e Nações Unidas, que o considera o maior programa de transferência condicionada de renda do mundo e um modelo a ser seguido por países em vias de desenvolvimento.

## **RESULTADOS RECONHECIDOS PELO MDS SOBRE O BOLSA FAMÍLIA: ALGUMAS CONSIDERAÇÕES**

### **COBERTURA, EXPANSÃO E FOCALIZAÇÃO DO PBF**

Um dos fatores de maior impacto para a legitimação do PBF foi o seu crescimento. Segundo informações do MDS sistematizados por Sátyro e Soares (2009) o programa se expandiu rapidamente, atingin-

17 Nos termos de Palier; Prévost (2006).

18 Cf. análise no site do MDS, < <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>.



do a meta prevista de onze milhões de famílias em 2006. Entre 2003 e 2008 ele incorporou um total de 7.470.753 famílias, passando de 3.615.596 de famílias beneficiadas (2003) para 11.086.349 (2008), com incremento de 206% em seis anos. Considerada uma média de 4,6 pessoas/família (padrão médio de pessoas por famílias para essa faixa de renda) a cobertura equivale a um total de 50,7 milhões de pessoas articuladas ao programa, o que significa que o programa cobre cerca de um quarto da população brasileira.<sup>19</sup>

Esta evolução apresentou um padrão regional. A região Nordeste é a grande beneficiária do programa, abarcando 50,7% do total dos benefícios concedidos, o que é natural, considerados os conhecidos níveis de pobreza regional. O Nordeste passou de 2,1 milhões para 5,6 milhões de família, inserindo no programa um total de 3,5 milhões de famílias, no período, enquanto o Sudeste foi a segunda região que mais incorporou famílias no PBF, passando de 732 mil famílias em 2003 para 2,8 milhões de famílias. Ou seja, cerca de 2 milhões de famílias carentes foram beneficiadas no período, na região Sudeste, o que se justifica por esta ser uma das mais populosas, onde se situam três grandes regiões metropolitanas do país, como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais e a segunda em quantidade de pessoas pobres e extremamente pobres do Brasil.

O impacto do *Bolsa Família* sobre os beneficiários, ao nível dos territórios, mostra que a sua apropriação é distinta, segundo a configuração da economia e a conseqüente dinâmica dos mercados de trabalho territorializados. Enquanto nas regiões metropolitanas, onde prevalece o trabalho assalariado e protegido, o *Bolsa Família* tem caráter complementar; nas regiões rurais ele tem se constituído um mecanismo significativo de acesso à renda.

#### **A EFICÁCIA INSTITUCIONAL DA FOCALIZAÇÃO SOBRE DOMICÍLIOS EXTREMAMENTE POBRES**

Analisando dados oficiais de 2006, quando o Programa atingiu a meta de cobertura de 11,1 milhões de família, observa-se que o programa conseguiu melhores resultados sobre a população focalizada em situação de extrema pobreza, que caiu em 31,1% enquanto apenas 4,93% ultrapassaram a condição da pobreza.

Nesse sentido, pode-se dizer que ele se caracteriza mais como um imposto negativo, aplicado a indivíduos em extrema pobreza, significando um *alívio* do orçamento doméstico para os extremamente pobres, mas nos limites de manutenção e segmentação da pobreza.

---

<sup>19</sup> A estimativa da população brasileira para 2010, segundo indicadores do IBGE, é de 192,5 milhões de pessoas.

Sátyro e Soares (2009) que medem a focalização a partir da *Curva da Incidência*<sup>20</sup>, consideram que tanto o PBF quanto o BPC (ambos os programas assistenciais aplicados aos mais pobres) são muito bem focalizados: os recursos do PBF atingiram os 20% mais pobres da população e 84% dos benefícios iam pra os 40% mais pobres. Já o BPC focaliza 51% e 75% dos seus benefícios nos 20% e 40% mais pobres da população, o que revela a capacidade dos programas chegarem aos mais necessitados segundo os autores. Eles, no entanto, admitem uma pequena piora na focalização dos dois programas, entre 2004 e 2006. Um dos fatores, segundo Ribas e Machado (2008), que contribui para a elevada taxa de retorno à situação da pobreza é a volatilidade de renda dessas populações. Segundo esses autores, em 2005, 46% das pessoas que saíram da pobreza retornaram um mês depois e outros 14% em dois meses. Da mesma forma, 51% das pessoas que entraram na pobreza saíram dessa situação um mês depois. Ou seja, a pobreza não é um fenômeno de um único episódio que atinge famílias longe da linha da pobreza, as quais posteriormente se recuperam e não mergulham novamente nesta situação. Ao contrário, muitas famílias cruzam a linha da pobreza com frequência em uma ou outra direção de acordo com a incerteza e volatilidade da renda (Soares *et al.*, 2009: 19).

Essas considerações nos levam a concluir que o programa não garante seguridade econômica, mas apenas alívio de renda para as famílias extremamente pobres e é restritivo quanto à perspectiva da mobilidade social. Dado o patamar dos valores transferidos ele não propicia mobilidade ascendente para a saída da pobreza no curto prazo. No longo prazo, apesar do esforço no monitoramento das condicionalidades os resultados qualitativos apresentados no desempenho escolar não são capazes de romper o círculo intergeracional da pobreza. Assim, são discutíveis os resultados do programa em termos de investimento social sobre indivíduos no longo prazo.

#### **EFICÁCIA DO PROGRAMA QUANTO À REDUÇÃO DOS ÍNDICES DE DESIGUALDADE DO PAÍS**

Um dos fatores que mais tem contribuído para a legitimidade da ação do governo na área social, e em particular para o *Bolsa Família*, programa com grande impacto simbólico, tem sido o efeito das transferências das políticas pró-pobres sobre a queda das taxas de desigualdade de renda do país. No entanto, mais que o Bolsa Família, outros

---

20 A *Curva de incidência* é calculada ordenando a população pela renda total líquida, excluindo-se os benefícios transferidos. No eixo horizontal acumula a população ordenada por renda e no eixo vertical, acumula os recursos transferidos (Sátyro e Soares, 2009: 13).

fatores vêm contribuindo para esse resultado, a exemplo do aumento real do salário mínimo e do seu poder de compra, resultante da queda no preço nos produtos alimentares da cesta básica, que acabaram por alterar os indicadores de desigualdade social no país entre 1995 e 2005<sup>21</sup>. Por outro lado, os dados da PNAD contabilizam mais a renda do trabalho e não a de capital. Há de fato uma desconcentração da renda trabalho dos indivíduos, que desde 2004 vem revertendo a tendência de queda anterior (de 40,3%, em 1995, para 35,8%, em 2002) mantendo-se agora estável, conforme resultados das Contas Nacionais IBGE (2008). Estudo do IPEA (2008) mostra que a queda resultou dos ganhos de renda dos mais pobres, que foram quase cinco vezes maiores que a recuperação da renda dos mais ricos.

Ademais, muitos autores (Hoffmann, 2006; Barros *et al.*, 2007) consideram que os *programas de transferência de renda* são rendas progressivas que do ponto de vista metodológico contribuem para a diminuição das taxas de desigualdade de renda nos últimos anos (Sátyro e Soares, 2009). Segundo a Nota Técnica do IPEA “Recente Queda da desigualdade de renda no Brasil” (agosto de 2006), a contribuição relativa desses diferentes programas de transferências de renda é bastante sensível à medida de desigualdade utilizada. Quanto mais sensível à renda dos mais pobres é a medida, mais importante é a contribuição da *Bolsa Família* e do *BPC* para o cálculo das desigualdades. A *Bolsa Família* baseou sua expansão no aumento da cobertura, ao invés do aumento do valor do benefício<sup>22</sup>.

Segundo as medidas de escala apresentadas no estudo de Sátyro e Soares o PBF é insignificante do ponto de vista total da renda do trabalho no Brasil, estando um pouco acima da proporção do BPC. No entanto, acrescento do ponto de vista do padrão de bem-estar eles ocupam posição inversa, sendo o BPC um benefício que garante a subsistência do indivíduo no nível do salário mínimo, enquanto o benefício do PBF alivia os níveis de consumo das famílias extremamente pobres, permitindo-lhes alguma melhoria quanto ao consumo de alimentos.

Essa inversão entre o papel do PBF na redução dos indicadores de desigualdade pela expansão do número de beneficiários, na proporção inversa do seu papel quanto à seguridade econômica e

---

21 O Índice de Gini, relativo à distribuição da renda do trabalho, declinou. Ele caiu de 0,585 em 1995, para 0,566 em 2001, chegando a 0,544 em 2005.

22 No caso das pensões e aposentadorias públicas ocorreu o contrário, pois apenas uma fração irrisória de sua contribuição para a queda da desigualdade veio da expansão da cobertura.

alimentar no âmbito do consumo das famílias permite-me concluir sobre um paradoxo inerente ao modelo focalizado e híbrido do PBF: ele tem efeito legitimador e simbólico em termos gerais para a queda das desigualdades, sem gerar mudanças significativas no patamar da pobreza, ou seja, mantendo as famílias segmentadas no patamar da pobreza.

Neste sentido o PBF tem eficácia na distribuição de renda dos miseráveis, mas não traz seguridade econômica e nem alimentar, em função dos valores reduzidos transferidos a cada família. Eles permitem o acesso mínimo a alimentos básicos e em menor escala em gastos de vestuário e educação. Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas IBASE (2008) revela que apenas 16,9 % dos beneficiários da *Bolsa Família* encontram-se em situação segurança alimentar. Do total, mais de 54,8% dos beneficiários encontram-se em situação de insuficiência alimentar grave (20,7%) ou moderada (34,1%) o que equivale a um total de 29 milhões e 800 mil pessoas.

#### **O PADRÃO DA DISTRIBUIÇÃO INERENTE À TRANSFERÊNCIA DE RENDA CONDICIONADA DO PBF**

Por fim, um elemento significativo para a avaliação da política social no âmbito do papel social do Estado é a sua capacidade redistributiva. A evolução dos gastos do programa, ainda que tenha se preocupado em garantir o poder de compra de acordo com o Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC e de evoluir em relação ao produto interno bruto – PIB, expressa a aplicação de um programa amplo em termos de cobertura, mas constrangido sob o ponto de vista do bem-estar, da seguridade econômica e alimentar e sobre os direitos da cidadania, além de representar um padrão de redistribuição bastante mais restrito. É um programa de custos menores, que atinge um volume maior de população.

O percentual relativo dos valores do PBF em relação ao valor do Salário Mínimo, por exemplo, mostra que esta proporção cai entre 2004 a 2006, mantendo-se num patamar em torno e 15% do valor do salário, considerando-se apenas o benefício fixo do BF. Em relação a valores atuais (2010) o benefício básico do PBF é de R\$68 para um Salário Mínimo de R\$510, o que equivale a 13% do SM, caindo, portanto, quase dois pontos percentuais em relação ao ano de 2008. Esses indicadores mostram que o programa não é um direito e o governo tem ampla liberdade de decisão em relação ao “quanto” e ao “para quem” devem ser transferidos os benefícios, não se constituindo de fato numa titularidade da cidadania nem acompanhando o básico do Salário mínimo reconhecido como necessidade básica constitucional.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS: COESÃO OU SEGMENTAÇÃO DA POBREZA?**

Considerados os antecedentes das políticas de renda no Brasil, o PBF apresenta um *formato híbrido*, envolvendo no seu desenho concepções e objetivos distintos associados: visa tanto a formação de uma rede de proteção social para indivíduos mais desprovidos e expostos aos riscos, mas também considera, sobretudo do ponto de vista dos princípios operacionais de controle das condicionalidade, uma via de reforço ao capital econômico e social. Dessa perspectiva, trata-se de compensar os déficits em recursos pessoais negociáveis no mercado, melhorando a autonomia, a capacidade de ação e decisão dos indivíduos expostos aos riscos, objetivos amplamente definidos pela agenda da luta contra a pobreza.

Apesar de este novo modelo introduzir e tentar articular o social e o político ao econômico, idealizando uma possibilidade de maior coesão social para uma sociedade extremamente fragmentada, a perspectiva social das agências internacionais e particularmente do Banco Mundial ignora em parte a complexidade desses laços históricos, reduzindo a questão do encaminhamento da coesão social e de recuperação de vínculos sociais, a um aprendizado individual e tutorial, como mostram Palier e Prévost (2006; *apud* Delcourt, 2009), e a um arranjo institucional de boa governança e ao empoderamento que valoriza uma individualização das ações e o controle e gestão das condicionalidades sobre os beneficiários. A representação dessas dinâmicas pela porta da oferta afasta-se das dimensões estruturais do desenvolvimento, priorizando uma inserção pró-pobre ativada por uma política da ação social do convencimento e controles de contrapartida e/ou por políticas de indução ao consumo de serviços e uma política de *self-employ* que excluem de fato a base conflitual inerente à relação entre a sociedade e o mercado.

Em que pese ampla legitimidade e reconhecimento interno e externo, o programa contém alguns limites e ambigüidades. Ele é exitoso do ponto de vista do aparato institucional, focalizando o benefício entre aqueles que necessitam, mas não garante seguridade econômica e nem alimentar, mantendo as famílias no patamar da pobreza. Assim, paradoxalmente, o país conseguiu um “novo milagre”: reduzir as desigualdades, mantendo a população segmentada no nível da pobreza. O PBF não é um direito social e essa condição reforça um amplo monitoramento individual dos gestores sobre as famílias, contrariando o princípio da autonomia requerida no exercício da cidadania. O caráter de vulnerabilidade da renda própria aos setores populares da economia informal não permite traçar limites claros e justos assentado no direito de sobrevivência garantido

constitucionalmente a todo cidadão. Ademais, o caráter restrito e limitado da renda própria à assistência deixa de fora um contingente significativo de famílias trabalhadoras necessitadas, que não se enquadram nos critérios de elegibilidade do programa, deixando fora do direito à proteção parte significativa de trabalhadores do setor informal brasileiro.

A perspectiva pelo lado da porta da entrada (acesso), que condiciona as contrapartidas, esbarra com as deficiências na oferta dos serviços públicos de qualidade, gerando uma ruptura de contrato, já que a exigência do cumprimento das contrapartidas se faz apenas do lado dos beneficiários. São reconhecidas no Brasil as deficiências pelo lado da oferta de serviços públicos de qualidade, ainda que o Brasil se distinga de outros países da América Latina por garantir direitos universais de acesso à saúde. Por fim, a pressão gestonária sobre os mínimos dos mínimos sociais reforça um padrão de redistribuição restritivo do PBF e a segmentação da relação do Estado com seus cidadãos.

Observando-se o crescimento e prioridade deste programa de transferência de renda sobre a estrutura estratificada das políticas sociais brasileiras constata-se uma tendência de reforço a um modelo segmentado da cidadania em relação à proteção pública: (i) seguro privado para as camadas mais ricas; (ii) seguro público para o segmento dos trabalhadores assalariados e (iii) programas públicos de assistência aos mais pobres, encontrando-se ainda um amplo setor que não se enquadra em nenhuma dessas condições: os “desafiados” de Castel (1995) ou os *man’s land* de Lautier (1999).

A formatação dos novos programas de renda condicionada focalizada sobre os mais pobres significa um alívio de renda e uma inserção dos indivíduos no mercado de consumo, que em algumas regiões podem dinamizar a economia popular, mas operam fora das áreas críticas da proteção social e não necessariamente potencializam novos caminhos de mobilidade e integração social ascendente. Admito alguns avanços no sentido do programa gerar benefícios públicos para camadas que até então estavam completamente fora de quaisquer sistemas de proteção, mas reconheço a insuficiência desse programa para gerar processos mais amplos de integração social já que ele é restritivo quanto aos valores básicos da reprodução, da seguridade econômica e social; não gera titularidades de direitos; aprofunda uma segmentação da pobreza e não fomenta uma comunidade de sujeitos sociais autônomos, reforçando, ao contrário, mecanismos de controle e gestão da pobreza pelo Estado.

É inquestionável a legitimidade alcançada por este programa por ele atingir massivamente indivíduos até então fora de quaisquer

benefícios de renda, mas é igualmente verdadeira a necessidade de o Brasil ultrapassar o “estágio da necessidade” e da auto-reprodução dos trabalhadores. A defesa dos valores do direito ao trabalho e à proteção é essencial como suporte de identidade da pessoa e como direitos que possibilitem a liberdade e o acesso a recursos econômicos e à cidadania, desde que condicionados a valores de dignidade desse trabalhador<sup>23</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Antunes, Daví; Gimenez, Denis e Fagnani, Eduardo 2006 “Crescimento Econômico e Pobreza” em *Carta Social e Trabalho* (Campinas/São Paulo), Nº 4: 5-12 maio/agosto.
- Ananias, Patrus 2009 “Brésil: construction d’um État social effectif” en *Alternative Sud*. Em: *Rétour de l’État ; Pour quelles politiques sociales ?* (Louvain-la Neuve), Vol. 16, Nº 2: 171-182.
- Barba, Carlos (coord.) 2008 “La reforma social. América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social. Projeto de Investigación para la Fundación Carolina”.
- Barba, Carlos *et al.* 2005 “Research horizons: poverty in Latin America” em: Oyen, E. *The polyscopie landscape of poverty research. State of art in International poverty research* (Bergen: CROP/ISSC), Em: <[www.crop.org](http://www.crop.org)>.
- Barros, Ricardo P. *et al.* 2007 *Recente Queda da Desigualdade de Renda no Brasil* (Rio de Janeiro: IPEA).
- Bastagli, Francesca. 2009 “The role of conditional cash transfers in welfare state development in Latin America” en *Working Paper* Nº 60 (Londres: International Policy. London School of Economics and Political Science), Dezembro.
- Brasil. Presidência da República. Secretaria de Comunicação Social 2002 “A rede de proteção social: fazer mais para quem precisa mais”, em *Brasil 1994-2002. A Era do Real*. Disponível em: <[www.psd.org.br/biblioteca](http://www.psd.org.br/biblioteca)>.
- Brasil. Presidência da República 1971 Lei Complementar Nº 11, de 25 de maio de 1971. (Brasília: Institui o Programa de Assistência ao Trabalhador Rural, e dá outras providências). Em: <[www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/.../1971/11\\_1.htm](http://www3.dataprev.gov.br/SISLEX/paginas/.../1971/11_1.htm)>.
- Castel, Robert 1995 *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (Paris: Fayard).

---

23 Esta ressalva quer alertar conta alternativas de *workfare* ou imperativos compulsórios de quaisquer tipos de trabalho.

- CEPAL 2006 *Enfrentando o futuro da proteção social: acesso, financiamento e solidariedade. Síntese* (Santiago do Chile: CEPAL).
- Cohn, Amélia 2003 “Reconfigurações da questão social no Brasil” *Observatório da Cidadania*, [S.l.]. Disponível em: <[http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirod2003\\_bra.pdf](http://www.socialwatch.org/en/informeImpreso/pdfs/panorbrasileirod2003_bra.pdf)>. Acesso em: Julho 2008.
- Crozier, M.; Huntington, S. P. e Watanuki, J. 1975 *The crises of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (New York: New York University).
- Dedecca, C. et al. “Salário Mínimo, benefício previdenciário e as famílias de baixa renda”. *XV Encontro Da Abep* (Caxambu: ANPOCS), Setembro, 2006.
- Delcourt, Laurent 2009. “Editorial: Retour de l’État. Pour quelles politiques sociales?”, em *Alternatives Sud* (Louvain-la Neuve: Editios Syllepse), Vol. 16: 7-36.
- Draibe, Sônia 2003 “A política social do governo FHC e o sistema de proteção social” em *Revista Tempo Social* (São Paulo: USP), Vol.15, N° 2.
- Esping-Andersen, G. 2003 “Uma perspectiva transatlântica da política de privatização latino-americana” em Coelho, V. S. (org.) *A reforma da Previdência Social na América Latina*. (Rio de Janeiro: FGV). Ferrera, Maurício 2009 *Les nouvelles frobtières du social* (Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques).
- Esping-Andersen, G. 2001 “Burocratas o Arquitetos?” em: *Presente y futuro del restado de Bienestar: el debate europeo* (Buenos Aires: SIEMPRO/ Miño y Dávila), pp. 85-120.
- Esping-Andersen, G. 1990 *The three worlds of welfare capitalism* (Cambridge: University Press).
- Hoffmann, R. 2006 “Transferências de renda e redução da desigualdade no Brasil e em cinco regiões, entre 1997 e 2004”. *Econômica*, Vol.8, N° 1: 55-81, Junho. Disponível em: <<http://www.uff.br/cpgeconomia/economica.htm>>. Acesso em: Janeiro 2009.
- IBASE. Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas 2008 *Repercussões do Programa Bolsa Família na segurança Alimentar e Nutricional das Famílias Beneficiadas. Documento Síntese* (Rio de Janeiro: IBASE), Junho.
- IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2006 “Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil” *Nota Técnica*, 30 de Agosto.



- IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada 2008 “A queda da desigualdade de renda entre as pessoas ocupadas. Análise do Brasil metropolitano”. *Comunicado da Presidência*, N° 6, Junho.
- Ivo, Anete B. L. 2008 *Viver por um fio: pobreza e políticas sociais* (São Paulo/ Salvador: Annablume/CRH/UFBA).
- Ivo, Anete B. L. 2005 “The redefinition of the social issue and the rethoric on poverty during the 90” em Cimadamore, A.; Hartley, D.; Siqueira, J. (eds.) *The poverty of the state: reconsidering the role of the state in the struggle against global poverty* (Buenos Aires: CLACSO/CROP), pp.65-90.
- Ivo, Anete B. L. 2004. “A reconversão do social: dilemas da redistribuição no tratamento focalizado” em *São Paulo em Perspectiva* (São Paulo: SEADE), Vol.18, N° 2: 57-67.
- Ivo, Anete B. L. 2001 *Metamorfoses da questão democrática: governabilidade e pobreza*. (Buenos Aires: CLACSO/ASDI).
- Lautier, Bruno 1999 “Les politiques sociales en Amérique Latine. Propositions de méthode pour analyser en écaltement en cours” *Cahiers des Amériques Latines* (Paris: IHEAL), N° 30: 19-44.
- Lavinias, Lena 1998 “Programas de Garantia de Renda Mínima” *Texto para Discussão* (Rio de Janeiro: IPEA), N° 596. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- Lo Vuolo, R. 2004 “A modo de presentación: los conceitos del ingreso ciudadano” em: Lo Vuolo, R. *et al. Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano* (Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP) pp.17-51.
- Machinea, José Luis 2007 “Discurso” em Sojo, Ana e Uthoff, Andras (orgs.) *Cohesion Social em América Latina y El Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimesiones* (Santiago de Chile: CEPAL), pp. 9-11.
- MDS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome 2009 *Bolsa Família*. Em: <<http://www.mds.gov.br/bolsafamilia>>. Acesso em 25 de Janeiro.
- Palier, J. e Prévost, B. 2006 “Le développement social. Nouveau discours et idéologie de la Banque Mondiale”. Colóque International *État et régulation sociale*. Institut National d’Histoire de l’Art. Setembro, (*apud* Delcourt, 2009).
- Perrin, G. 1969 “Reflections on fifty years of social security” em *International Labor Review*, S. I, N° 99.
- PNAD. Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílios 2005 “Coordenação de Trabalho e Rendimento” *Síntese de Indicadores 2005* (Rio de Janeiro: IBGE).

- Polanyi, Karl 2000(1944) *A Grande transformação. As origens de nossa época* (Rio de Janeiro: Elsevier), 2º edição.
- Ribas, R. P. e Machado, A. F. 2008 “A imputação da renda não-trabalho na Pesquisa Mensal de Emprego (PME/IBGE) e seu proveito em análises dinâmicas de pobreza e igualdade”. Em *Encontro Nacional De Estudos Populacionais. Anais [ ...]* (Caxambu: Abep).
- Sátyro, Natália, Soares, Sergei 2009 “Análise do Impacto do Programa Bolsa-Família e do Benefício de Prestação Continuada na Redução da Desigualdade nos Estados Brasileiros, 2004 a 2006” em *Texto Para Discussão* N° 1435 (Rio de Janeiro: IPEA), novembro. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br>>.
- Soares, Sergei; Ribas, Rafael e Soares, Fábio 2009 “Focalização e cobertura do Programa Bolsa-Família: qual o significado dos 11 milhões de famílias?” em *Texto para Discussão* N° 1396 (Rio de Janeiro: IPEA), Março.
- Sojo, Ana e Uthoff, Andras 2007 *Cohesion Social en América Latina y El Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones.* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Suplicy, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta* (São Paulo: Cortéz/Fundação Perseu Abramo), 2º ed. revista, p. 92-230.
- Theodoro, M. e Delgado, G. 2003 “Política social: universalização ou focalização; subsídios para o debate” em *Políticas sociais. Acompanhamento e análise* (Brasília: IPEA), N° 7: 122-126.
- Tironi, Eugenio e Sorj, Bernardo 2007 “Cohesión Social en América Latina: un marco de investigació”. *Pensamiento Iberoamericano* (Madrid: Fundación Carolina), p 105-127. Em: <<http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2873188>>. Acesso em 9 Fevereiro de 2009.
- Valencia, Enrique 2008 “Conditional Cash Transfers as Social Policy in Latin America: An Assessment of their Contributions and Limitations”, em *Annual Review of Sociology* N° 34:475-99.
- Van Parijs, P. 2002 “Renda básica: renda mínima garantida para o século XXI” em Suplicy, E. M. *Renda de cidadania: a saída é pela porta* (São Paulo: Cortéz/Fundação Perseu Abramo), 2º ed. revista, p. 92-230.
- Vaz, José Carlos s/f *Programa de garantia de renda mínima* (São Paulo: Fundação Perseu Abramo). Em: <<http://www2.fpa.org.br/portal/modules/news/makepdf.php?storyid=2603>>, Acesso em Fevereiro de 2010.

**CARLOS BARBA SOLANO\***  
**ENRIQUE VALENCIA LOMELÍ\*\***

## **HIPÓTESIS NO COMPROBADAS Y ESPEJISMOS DE LAS TRANSFERENCIAS MONETARIAS CONDICIONALES**

### **INTRODUCCIÓN**

En América Latina y en México el campo de las políticas sociales ha estado dominado desde hace dos décadas por diversas tentativas para lograr la reducción de la pobreza. El contexto en el que esto ha ocurrido ha sido el auge de un modelo de libre mercado y de apertura económica, en el que el bienestar social depende fundamentalmente de la competitividad de las economías nacionales y de su capacidad para crecer.

Al lado de una extensa agenda de reformas para liberalizar las economías latinoamericanas y también la mexicana, se ha venido desplegando también un amplio repertorio de medidas encaminadas a enfrentar la pobreza, entre ellas destacan: la búsqueda de una mayor productividad y progresividad del gasto social, a través de la focalización de los programas sociales en las poblaciones más pobres y vulne-

\* Profesor investigador Titular "C" de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III y miembro del grupo "Pobreza y Políticas Sociales" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

\*\* Profesor investigador Titular "C" de la Universidad de Guadalajara, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III y coordinador del grupo "Pobreza y Políticas Sociales" del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

rables; la creación de fondos de inversión social (FIS) para compensar a quienes han sido afectados por los procesos de ajuste y las reformas económicas; la descentralización de los servicios básicos de salud y educación para lograr mayores niveles de eficiencia de las políticas sectoriales y una mayor equidad en su operación; la transformación de los sistemas pensionarios en sistemas de capitalización individual, para enfrentar la crisis financiera por la que atraviesan los sistemas de seguridad social regionales; la creación de redes de seguridad anticíclicas para proteger a los más vulnerables ante las crisis económicas y las catástrofes naturales, etcétera (Barba, 2007).

Como se sabe, los resultados de estas estrategias han sido desiguales a escala regional<sup>1</sup>. Sin embargo, lo que interesa destacar aquí es que a lo largo de este largo proceso, la pobreza ha sido interpretada consistentemente como un resultado de la insuficiente dotación de capital humano que enfrentan los pobres<sup>2</sup>, por ello no sorprende que entre todas las acciones tomadas por los gobiernos de nuestra región se haya considerado que la inversión en capital humano es una de las estrategias más importantes en este repertorio de política social. De hecho, el tema de la educación y la salud ha estado presente, de manera directa o indirecta, en todas y cada una de las medidas que hemos mencionado.

Este consenso alrededor de la importancia de invertir en esta clase de capital alcanzó su culminación con la aparición de los programas de Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) en marcha en la región desde finales de la década del noventa<sup>3</sup>. Las TMC se diseñaron con la intención de modificar las estrategias familiares ante la adversidad económica y las catástrofes familiares o naturales, ya que se constataron dos cosas: que los hogares pobres suelen responder a los descensos en su ingreso real incorporando a diversas formas de empleo precario a las mujeres, los jóvenes y los niños; y que esto tiene costos en el largo plazo en términos del desarrollo de capital humano tanto de los niños como de los jóvenes, porque la estrategia se basa en la sustitución de la escolaridad por el trabajo. Por ello, se concibieron los programas de TMC con la intención fundamental de evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza.

El objetivo de este trabajo es precisamente analizar y determinar, en el contexto latinoamericano y especialmente en el mexicano, carac-

---

1 Una exposición detallada de esta trayectoria puede verse en Barba (2007)

2 Esta perspectiva es seriamente cuestionada en este libro en el trabajo realizado por Alicia Puyana.

3 Para un recuento de las sucesivas oleadas de creación de este tipo de programas en América Latina ver: Barba (2010).

terizados por niveles inaceptables de desigualdades sociales y pobreza, que generan severos problemas de integración social<sup>4</sup>, si el consenso que prevalece corresponde a las capacidades y potencialidades reales de las TMC como medio eficaz de cohesión social.

Este objetivo es acometido a partir de una noción normativa de cohesión social que privilegia tanto la construcción de valores igualitarios, como el desarrollo de estrategias, políticas y de instituciones para reducir las desigualdades sociales. Esta perspectiva subraya entre otras cosas: la construcción de derechos y ciudadanía social para todos y particularmente para los pobres; el establecimiento de sistemas universalista de prestaciones sociales; y la creación de condiciones que permitan el ascenso social de los más pobres<sup>5</sup>.

Este trabajo se divide en varias secciones. La primera de ellas analiza las bases regionales del consenso que existe acerca de la eficacia de los programas de TMC. El siguiente capítulo discute una serie de hipótesis no comprobadas que se suelen considerar demostradas por quienes impulsan esta clase de programas. En los capítulos sucesivos se abordan desde la experiencia mexicana del programa *Oportunidades* una serie de ilusiones que se han construido en torno a las TMC, particularmente: la ilusión social que corresponde a las supuestas capacidades de las TMC para reducir la pobreza; la ilusión económica que consiste en apostar la reducción de la pobreza a la inversión en capital humano, sin tomar en consideración otras restricciones económicas; la ilusión política que asume que estos programas no pueden ser empleados de manera clientelista y la ilusión sistémica que consiste en privilegiar las intervenciones estatales por el lado de la oferta sin tomar en consideración las debilidades de la oferta de servicios sociales y de los sistemas públicos de protección social<sup>6</sup>.

Como veremos, las evidencias examinadas muestran que aunque estos programas son valiosos en varios sentidos, no han sido un medio eficaz para reducir la pobreza porque dejan de lado el tema de la insuficiencia y precariedad del empleo, tampoco se han alejado de las prácticas clientelistas que históricamente han caracterizado a la

---

4 Para una discusión de la noción de “problemas de integración social” ver el capítulo teórico escrito por Carlos Barba Solano en este mismo libro.

5 Esta perspectiva es desarrollada en el capítulo teórico escrito por Carlos Barba Solano en este mismo libro.

6 Este trabajo también aborda otros dos espejismos relacionados con las TMC en América Latina: la ilusión educativa que considera que el incremento en escolaridad significa acumulación de capital humano; y la ilusión sociocultural que considera que este tipo de programas favorece la reducción de las desigualdades de género en el ámbito familiar.

política social en la región; además no han contribuido a desarrollar esquemas integrados para universalizar derechos sociales. En un contexto como este, no están dadas las condiciones para pensar en sociedades igualitarias ni para que los pobres puedan ascender socialmente, por lo que no puede afirmarse que las TMC sean un medio eficaz de cohesión social.

### **LAS BASES DEL CONSENSO REGIONAL**

En la actualidad hay un movimiento creciente a favor de la implantación de TMC<sup>7</sup> en países en desarrollo, donde con frecuencia se suele afirmar que ningún sistema universal de protección social es económicamente viable. En América Latina esta clase de programas han sido implantados en 16 países y de acuerdo con Valencia (2008) su cobertura alcanza a 70 millones de personas; según el Banco Mundial 30 países del mundo ya cuentan con un programa de este tipo (Fiszbein y Schady, 2009). La cobertura de estos programas también se ha incrementado de manera notable, de tal manera que en amplias regiones como América Latina y el Caribe alcanzan hoy al 12% de la población (Valencia, 2008 y Cepal, 2009).

Una característica de estos programas, que ha contribuido a su reciente renombre, es su bajo costo en comparación con el PIB y con los gastos sociales en general: en Latinoamérica, donde más se han desarrollado, las TMC apenas significan un desembolso promedio de 0,32% del PIB (Valencia 2008), en países en los que el gasto medio orientado al campo social es de apenas 12,5% del PIB (CEPAL, 2008)<sup>8</sup>. Así, en estos casos los presupuestos de las TMC representan tan sólo el 2,5% del gasto social.

¿De dónde surge entonces la buena fama y la aceptación de estos programas? Encontramos un poderoso atractivo: crecimiento notable de la cobertura a bajo costo. Aspecto sin duda seductor para quienes proponen un enfoque de políticas social mínima o defienden el pa-

---

7 Hay muchos tipos de transferencias monetarias: universalistas, focalizadas, selectivas. Un esquema es universalista si es concebido para toda la población como un derecho ciudadano. Un esquema es focalizado si es pensado para un grupo específico, definido por alguna clase de prueba de elegibilidad, sea pobreza, edad, capacidad para trabajar, etc. Un esquema es selectivo si utiliza algunos criterios especificados para determinar elegibilidad, como prueba de medios o un "proxy". Un esquema es condicional si requiere algún comportamiento especificado, habitualmente relacionado con el trabajo, de parte del receptor o destinatario, en algunos casos miembros de la familia del receptor (Standing, 2007: 3).

8 Sin embargo, de acuerdo con nuestros cálculos, basados en CEPAL (2008), se trata del promedio de los gastos sociales más elevados reportados por los gobiernos de los 14 países con programas CCT para los que se contaba con información del presupuesto, para el periodo 2005-2006.

radigma de bienestar residual<sup>9</sup>, más aún si a esos programas se les atribuye una gran eficiencia.

Las TMC son apoyadas, entre otros, por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)<sup>10</sup>, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Morales, 2007), el Banco Mundial (Ravallion, 2003; Fiszbein y Schady, 2009) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>11</sup>, así como entre los donantes bilaterales importantes<sup>12</sup> (Standing, 2007: 11). Esta perspectiva es apoyada, con matices importantes, por numerosos gobiernos de América Latina (Sojo, 2007; Valencia, 2008; Cepal, 2009) y aún por gobiernos locales de países desarrollados, como ocurre en el caso de la alcaldía de Nueva York<sup>13</sup> (Morais, 2008).

Esta imagen no debe soslayar que las TMC en América Latina tienen un impacto muy desigual, y los alcances de cada uno de los programas en términos de cobertura y montos de las transferencias monetarias son muy distintos<sup>14</sup>.

---

9 Sobre este tema ver: Barba (2007).

10 El Centro Internacional para la Pobreza del PNUD posee una extensa agenda de investigación sobre los programas de transferencias monetarias condicionadas. Actualmente se enfoca en los estudios comparativos de países selectos de América Latina y África subsahariana. La investigación abarca tanto a los métodos cuantitativos y cualitativos como a los análisis ex ante y ex post del impacto de las transferencias de ingreso en efectivo sobre la pobreza y la desigualdad. En general, la opinión institucional es que: “Estos han tenido éxito en países de ingresos medios, tales como Brasil, México y Sudáfrica. Ahora, otros países de América Latina y países de ingresos bajos de África subsahariana y Asia están considerándolos como un punto de partida para los sistemas de protección social integrados”.  
<<http://www.undp-povertycentre.org/CCT.do>>.

11 Que en 2009 otorgó un apoyo de 600 millones de dólares al programa *Oportunidades* de México. <<http://www.iadb.org/news/detail.cfm?Language=Spanish&id=5464>>.

12 Tales como la Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación, la Oficina del gobierno de los Estados Unidos para asistir a países extranjeros que enfrentan desastres naturales (Office of Foreign Disaster Assistance), el Departamento del Reino Unido para el desarrollo internacional y el Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo.

13 Este programa fue creado en 2007, se focaliza sólo en estudiantes de 4° y 7° grado y ofrece premios monetarios a cambio de desempeño académico. Esto es un objetivo muy distinto al de los programas latinoamericanos.

14 Por ejemplo: el programa *Familias por la Inclusión Social* de Argentina alcanzó en 2007 una cobertura de 454.372 familias ofreciendo en promedio transferencias para cada familia de alrededor de US\$ 64,25 mensuales; mientras el programa *Bolsa Familia* de Brasil en 2007 cubría a 9 millones 247 mil familias de familias y en promedio le transfería a cada una de ellas US\$ 31.65, al tiempo que un programa como *Chile Solidario* sólo cubría a 225.073 familias, con transferencias que oscilaban entre los US\$ 8 y los US\$ 21 mensuales (Sojo, 2007). Pueden verse otros datos en Cepal (2009), Fiszbein y Schady (2009) y Valencia (2008). Un análisis detallado de las diferentes concepciones de los programas de TMC en la región puede verse en Barba (2010).

El movimiento a favor de esta clase de transferencias descansa en un amplio consenso sobre la mayor capacidad que éstas tienen para enfrentar la pobreza, especialmente cuando se las compara con la eficacia mostrada durante más de una década por los programas enfocados a ofrecer servicios sociales, particularmente los Fondos de Inversión Social (FIS)<sup>15</sup> (Grinspun, 2005).

La legitimación de las TMC ha descansado en gran medida en la demostración, a través de constantes evaluaciones<sup>16</sup>, de que este tipo de programas son razonablemente eficaces para lograr mejoras en distintos campos. En el ámbito educativo para promover la matrícula y la asistencia de los niños y jóvenes a la escuela, mejorar la permanencia escolar de sus beneficiarios y aumentar su acumulación de años promedio de escolaridad (Skoufias, 2006; Parker, Tood y Wolpin, 2006; Adato, 2005).

En el campo de la salud para disminuir la desnutrición infantil, mejorar y diversificar la alimentación familiar, promover la asistencia de los niños a los centros de salud y lograr un descenso en las tasas de morbilidad materna, infantil y adulta. En el entramado comunitario y familiar para fomentar la formación de capital social grupal<sup>17</sup> (González de la Rocha, 2005), e incentivar que las familias pobres inviertan en capital humano.

---

15 Como lo señala Alejandro Grinspun (2005) durante más de diez años los fondos de inversión social (FIS) fueron considerados como un ingrediente indispensable en cualquier estrategia contra la pobreza en América Latina. Apoyados por los grandes bancos multilaterales, siguiendo el modelo del Fondo Social de Emergencias de Bolivia, creado en 1986, país tras país crearon su propia versión local, culminando con el Programa Nacional de Solidaridad de México creado en 1988. Sin embargo, después de la aparición del programa mexicano *Progres-Oportunidades* los FIS se esfumaron. El éxito de *Oportunidades* le ha ganado un gran prestigio que lo ha llevado a convertirse en un modelo a ser emulado (Fiszbein y Schady, 2009). En Latinoamérica existen numerosos programas con las mismas características, como *Familias en Acción* en Colombia (2001), *Bolsa Familia* en Brasil (2003), *Red de Protección Social* en Nicaragua, etc., que también son considerados programas exitosos

16 Las evaluaciones sistemáticas (cuantitativas y cualitativas) son uno de los componentes fundamentales de las TMC. Dichas evaluaciones han sido realizadas por instituciones académicas y de investigación de carácter nacional e internacional, como el International Food Policy Research Institute (IFPRI), al igual que agencias internacionales de desarrollo como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer. En el caso del programa mexicano *Oportunidades* han participado en las evaluaciones investigadores de universidades tan prestigiosas como la Universidad de Pennsylvania, Berkeley, Harvard School of Public Health, Universidad de Arizona, el Instituto Nacional de Salud Pública, el Centro de Investigación y Docencia Económica, CIESAS-Occidente, El Colegio de México (Villatoro, 2005; Behrman y Skoufias, 2006).

17 Si bien este efecto es contrapesado por la ruptura de lazos sociales preexistentes, como resultado de la división de las comunidades pobres entre quienes son beneficiarios y quienes no lo son (González de la Rocha, 2005).



En la arena de las políticas sociales para lograr una mejor operación de los programas sociales a partir de una focalización eficiente<sup>18</sup>, evitar el paternalismo que suele caracterizar las ayudas alimentarias u otros programas basados en la transferencia de productos básicos a los pobres y reemplazar programas que se enfocan al problema de la oferta de servicios sociales (FIS) y alcanzar niveles de transparencia financiera y operativa difícilmente emulables por otros programas.

En la esfera política para lograr una amplia legitimidad entre los sectores de clase media y los votantes comunes como medios adecuados y poco costosos para redistribuir los ingresos, lo que ha redundado en que esta clase de políticas sean sostenibles desde el punto de vista político (Standing, 2007; Barba, en prensa).

### **HIPÓTESIS NO COMPROBADAS**

Al recuento de los logros de las TMC que esgrimen los evaluadores de estos programas<sup>19</sup>, los gobiernos y las agencias multilaterales con el propósito de justificar su implementación y continuidad suelen agregar una serie de supuestos que no han sido demostrados consistentemente.

Destacan la atribución de una serie de capacidades a esta clase de programas, entre ellas: reducir la pobreza a corto y largo plazo (Soares, 2007; Grinspun, 2005); evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza y crear condiciones para el ascenso social de sus beneficiarios (Progres, 1997; Gondim, 2009); reducir el trabajo infantil o juvenil (Soares, 2007); y hacer frente a la inseguridad social (Standing, 2007).

En lo correspondiente a su pretendida capacidad para reducir la pobreza, las evidencias aportadas por estudios concretos ponen en tela de juicio tanto la idea de que las reducciones logradas son considerables, como la idea de que las TMC son eficaces en la reducción a largo plazo de la pobreza. Tal es el caso del estudio realizado por Fernando Cortés y sus colegas (Cortés *et al.*, 2007) sobre el programa mexicano *Oportunidades*, sobre este punto volveremos posteriormente.

Respecto a las supuestas capacidades de las TMC para evitar la reproducción intergeneracional de la pobreza es también bastante

---

18 Aunque según Adato (2005) cuando menos en el caso mexicano la focalización ha sido objeto de controversia porque está sujeta a decisiones políticas respecto a la cantidad de recursos disponibles y porque los miembros de las comunidades beneficiadas que no son incluidos suelen experimentar resentimientos y rechazan al programa.

19 Tanto Enrique Valencia (2008), como Padilla (2009) han señalado que las evaluaciones han contribuido a legitimar las TMC y a convertirlas en un paradigma a seguir.

controvertida. Esto a pesar de que es el objetivo fundamental de esos programas. Las evidencias empíricas muestran que mayor escolaridad no necesariamente equivale a acumulación de capital humano (Morley y Coady, 2003). Por otra, todo indica que las evaluaciones sobre este aspecto no han sido suficientemente sólidas, en primer lugar, porque como lo señala Valencia (2008) los criterios que han empleado dejan de lado dos aspectos cruciales: la revisión de los resultados en el aprendizaje y la calidad de la oferta educativa; y en segundo, porque como señalan Cortés y sus colegas, refiriéndose al programa *Oportunidades*, aún no se cuenta con información suficiente para conocer el destino laboral de los jóvenes egresados y la información disponible en las ENIGH<sup>20</sup> no es suficiente para determinar si los hijos de las familias incluidas en el programa logran escapar de la pobreza, por ello queda en el aire saber si éste cumple o no con su misión original de abatir el círculo vicioso de la transmisión intergeneracional de la pobreza (Cortés *et al.*, 2007).

Algo parecido ocurre con la idea de que las TMC son muy eficaces para reducir el trabajo infantil o juvenil (Soares, 2007), pues algunas investigaciones sobre programas específicos, como las realizadas por Issamu (2008)<sup>21</sup>, Veras y sus colegas (2007) y Padilla (2009)<sup>22</sup> revelan que los incentivos monetarios pueden no ser suficientes para reducir el trabajo infantil, o juvenil<sup>23</sup>. De acuerdo con Issamu (2008), esto es lo que ocurre en el caso del programa paraguayo denominado *Tekoporã*. Issamu considera que debido a la ausencia de condicionalidades asociadas al trabajo infantil en la mayoría de los programas de TMC, el impacto en este rubro es muy variable, porque depende de múltiples factores, entre ellos: el monto de las transferencias, el tamaño de las contribuciones monetarias y no monetarias del trabajo infantil o las preferencias de los padres en materia educativa<sup>24</sup> (Issamu, 2008).

---

20 Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto de los Hogares.

21 Quien revisó la evaluación del programa paraguayo denominado *Tekoporã* y encontró que dicha evaluación indica que en Paraguay el programa estimula el trabajo infantil.

22 Quien estudió el funcionamiento del programa mexicano *Oportunidades* en el contexto de una comunidad rural llamada Atemajac de Brizuela y encontró que la mayoría de los jóvenes beneficiarios de esa comunidad trabajaban mientras realizaban sus estudios de educación media y media superior (Padilla, 2009)

23 En cambio hay evidencias empíricas sólidas, en el caso del programa *Bolsa Familia*, de que las transferencias monetarias repercuten en un incremento del trabajo doméstico realizado por las mujeres adultas y concomitantemente en una reducción en las horas que dedican al trabajo fuera de sus hogares (Texeira, 2008).

24 En opinión de este autor, la persistencia del trabajo infantil tiene diferentes fuentes, por ejemplo: dicho trabajo puede ser visto como un mecanismo para adquirir

Por su parte, Veras y sus colegas (2007) reconocen que incluso en el caso del programa *Bolsa Familia*, que es el más extenso de América Latina, no se sabe con certeza si las transferencias y la condicionalidad de asistir a la escuela son eficaces para evitar que los niños trabajen, o si por lo contrario es común que continúen combinando las dos actividades. Esta incertidumbre, nos dicen, fue determinante para que recientemente se incorporara a la estructura de *Bolsa Familia* el Programa Brasileño de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), que establece una jornada ampliada en la escuela<sup>25</sup> (Veras *et al.*, 2007).

Finalmente, cuando se pondera la capacidad de las TMC tienen para hacer frente a la inseguridad social, se obvian algunos aspectos fundamentales relacionados con este tema. Como los señala Standing (2007), la seguridad es producto de una exposición limitada a toda esta clase de riesgos, implica la capacidad para enfrentarlos si se materializan y una capacidad para recuperarse de sus resultados (Standing, 2007: 3). Como veremos más adelante, las TMC no evitan la exposición a esos riesgos, no ofrecen recursos institucionales adecuados para enfrentarlos ni desarrollan entre sus beneficiarios la capacidad para recuperarse de sus resultados, sencillamente porque ese no es su propósito. (Standing, 2007 y 2008).

## LOS ESPEJISMOS

En este marco de discusión, podemos señalar el siguiente conjunto de ilusiones<sup>26</sup> (espejismos) que se han ido construyendo en torno a los TMC:

- Una ilusión social: el discurso de la eficiencia de los programas TMC en la reducción de la pobreza en el corto y en el largo plazo. Ilusión que contrasta con las evaluaciones e investigaciones recientes que muestran débiles disminuciones en la incidencia de la pobreza en el corto plazo; y resaltan que sus alcances son más notorios en el descenso de la intensidad de la pobreza
- Una ilusión económica: el discurso de la inversión en el capital humano de los individuos que sanos, mejor alimentados y escolarizados podrán enfrentar el mercado, pero aislados de relaciones y restricciones económicas. Cuestión de gran actualidad, porque

---

destrezas; puede ser valorado positivamente en algunas comunidades.

25 La experiencia exitosa del programa brasileño para la erradicación del trabajo infantil (PETI) indica que es indispensable condicionar la entrega de los beneficios a que los niños dejen de trabajar, también muestra que hacen falta incentivos más poderosos y mejorar la vigilancia del cumplimiento de esta condición.

26 Una primera presentación de estas ilusiones se encuentra en Valencia, 2009.

la crisis de 2008-2009 sin duda pone en la mesa de discusión la capacidad de las políticas económicas convencionales para generar empleos

- Una ilusión sistémica: el discurso del respeto a los principios del mercado con las intervenciones por el lado de la demanda, ha dejado de lado o ignorado las debilidades del lado de la oferta de los servicios básicos de los sistemas de protección o seguridad social. El prurito de los bajos costos administrativos ha abandonado a su suerte a la oferta institucional o ha impedido la difusión de perspectivas universalistas (no sólo cobertura sino equidad en la calidad de los servicios y en el estatus de incorporación). El enfoque del Estado mínimo es desafiado por los resultados mismos de los programas, que generan mayor demanda a un sistema de servicios generalmente deficiente. Cuando se han generado nuevas ofertas (por ejemplo en el campo de la salud), la proliferación de programas TMC pueden conducir a una mayor segmentación, sin enfoque universalista; a la constitución de *patchworks* o remiendos institucionales.
- Una ilusión educativa: la idea de que el incremento de la escolaridad significa en sí mismo una mayor acumulación de capital humano que potenciará a los pobres para salir por ellos mismos de la situación rezago y de carencias. La calidad de la oferta educativa es considerada prácticamente como un supuesto, como algo dado. Queda en la incertidumbre, al menos, el fortalecimiento en las capacidades de las personas para asociarse a un mundo cambiante y de riesgos.
- Más recientemente una ilusión sociocultural: el discurso de la centralidad de las mujeres en los programas TMC, a quienes se entregan directamente las transferencias y de quienes se espera una mejor administración de los recursos y un mayor cuidado de las necesidades familiares. El llamado enfoque de género de estos programas –que impulsa ciertamente la agencia de las mujeres y promueve cierto empoderamiento– se encuentra sesgado por una visión tradicional maternalista o familiarista.
- Por último, se ha ido construyendo una ilusión política: la concepción de la relación directa entre individuos pobres y Estado, para construir una especie de coalición libre de los intereses corporativos o partidarios, o para evitar la utilización política discrecional de los programas TMC. La ausencia de un enfoque de derecho social, puede favorecer la búsqueda de mecanismos nuevos de clientelismo.
- Cada uno de estos espejismos está siendo sometido al escrutinio de rigurosas investigaciones empíricas que arrojan dudas razonables sobre su veracidad. Este trabajo explorará dichas eviden-

cias y se centrará en algunos de estos espejismos, en especial la ilusión política, la ilusión social, la ilusión sistémica y la ficción económica.

### EL ESPEJISMO SOCIAL

Para mostrar la debilidad del discurso sobre la eficiencia de las TMC en la reducción de la pobreza en el corto y en el largo plazo basta tomar como ejemplo el caso del programa *Oportunidades*.

Como es bien sabido, en México según datos oficiales la incidencia de la pobreza alimentaria se redujo entre los años 2000 y 2002 únicamente en las zonas rurales, y la pobreza de capacidades sólo en los contextos urbanos. Hacia el año 2004 hubo una fuerte controversia sobre los posibles factores que habrían producido su reducción. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) identificó algunos factores que explicarían la disminución de la pobreza<sup>27</sup>, entre ellos destacó la expansión del programa *Oportunidades*. Esta visión fue respaldada por el informe de 2004 elaborado por el Banco Mundial (SEDESOL, 2005a; Banco Mundial, 2005).

Fernando Cortés y su equipo (2007) realizaron una estimación del efecto que podrían tener las transferencias de *Oportunidades* sobre tres distintos tipos de pobreza (alimentaria, de capacidades y patrimonial) y en distintos contextos (rural o urbano), para determinar si dicho efecto era o no estadísticamente significativo y si desempeñaba o no un papel en la descenso de la pobreza a lo largo del tiempo.

Analizaron la eficacia de ese programa para disminuir la incidencia, la intensidad<sup>28</sup> de la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso entre los pobres. Sus estimaciones indican con claridad que en cada uno de los años estudiados (2002, 2004 y 2005) el programa incidió en la reducción de cada uno de estos aspectos, tanto en el ámbito rural como en el urbano (Cortés *et al.*, 2007: 32).

Ese trabajo detectó que la eficacia de *Oportunidades* fue mayor en la mengua de la intensidad que en la atenuación de la incidencia de la pobreza, lo que sugiere que este programa contribuye más a “hacer a los pobres menos pobres” que a sacarlos de la pobreza. La investigación referida también detectó que las transferencias elevan los ingresos de los más pobres entre los pobres, comprimiendo la distribución hacia las correspondientes líneas de pobreza<sup>29</sup>. Asimismo, constataron

27 La expansión del programa *Oportunidades*, el aumento en los salarios nominales, el aumento en el flujo de remesas del exterior y, la reducción de precios de algunos artículos de consumo básico (SEDESOL, 2005a: 260; Székely y Rascón, 2005).

28 Cómo pobres son los pobres o cuánto se alejan de las líneas de pobreza.

29 Lo que es bastante consistente con los hallazgos de Anete Ivo (2009) sobre el pro-

que los efectos siempre fueron más acentuados en la reducción de la pobreza alimentaria, luego en la pobreza de capacidades y, por último, en la pobreza de patrimonio. Y que en todos los años el impacto de *Oportunidades* en la reducción de la pobreza fue considerablemente mayor en zonas rurales que en zonas urbanas (*Ibid.*).

Sin embargo, encontraron que el impacto de estas transferencias aunque estadísticamente significativo fue muy pequeño<sup>30</sup>. Lo que les llevó a afirmar que “el programa emblemático de la lucha contra la pobreza en México, que ha sido ‘exportado’ como ejemplo a seguir a varios países del mundo, no ha sido tan efectivo como se ha pregonado” (Cortés *et al.*, 2007: 33).

Por último, el trabajo mencionado muestra que el programa no ha tenido efectos significativos (estadística o sustantivamente) sobre la *reducción de la pobreza a lo largo del periodo de estudio* (2002-2005), resultado que es coherente con el diseño del Programa, pero que contradice el argumento de la SEDESOL y del Banco Mundial de que ha jugado un papel determinante de la reducción de la pobreza en México.

#### LA FICCIÓN ECONÓMICA

El discurso que considera que basta con invertir en el capital humano de los individuos, para que éstos, sanos, mejor alimentados y escolarizados, puedan hacer frente al mercado, está sin duda vinculado con la ficción social de la que ya hablamos. De igual forma está ligado a la suposición de que esta clase de programas son eficaces para controlar la inseguridad económica.

Entre ambas ficciones construyen un escenario ilusorio donde los individuos viven sus vidas al margen de relaciones y restricciones económicas, al margen de riesgos sociales, en economías estables donde el crecimiento genera oportunidades de ingreso suficientes y de buena calidad y donde la reproducción de la pobreza es un tema relacionado con malas prácticas familiares.

Sobre la supuesta efectividad de las TMC para controlar la inseguridad económica, habría que recordar, como señala Guy Standing (2007, 2008), que en los países en desarrollo la inseguridad

---

grama *Bolsa Familia* en Brasil.

30 Su impacto a nivel nacional fue del orden de 1 punto porcentual para la pobreza alimentaria, entre 7 y 8 décimas de punto porcentual para la pobreza de capacidades, y entre 4 y 5 décimas de punto porcentual para la pobreza de patrimonio. Los efectos sobre la pobreza rural fueron un poco más marcados, alcanzando cifras de entre 2,1 y 2,8 puntos porcentuales para la pobreza alimentaria; de 1,6 a 2,4 puntos para la pobreza de capacidades y poco más de 1 punto porcentual para la pobreza de patrimonio (Cortés *et al.*, 2007: 33).

económica es sistemática, generada tanto por la falta de seguridad social, la globalización y la economía informal, como por desastres naturales.

La inseguridad económica refleja la exposición a distintas formas de riesgo e incertidumbre y también una limitada capacidad de los vulnerables para enfrentar o recuperarse de sus resultados adversos. Los riesgos tienen distintas fuentes:

1. Pueden ser idiosincráticos y derivar del ciclo vital (enfermedad, desempleo, accidentes laborales, etcétera). Este tipo de riesgos son enfrentados a través de los clásicos esquemas de seguridad social.
2. Otra clase corresponde a riesgos compartidos colectivamente (*shocks*). Este conjunto se ha vuelto muy importante como resultado de la globalización y el calentamiento global. Puede ejemplificarse con los desastres socioeconómicos que han adquirido un carácter cíclico y alcanzan proporciones globales y complementarse con el enorme listado de desastres naturales como los terremotos, las inundaciones, las sequías, los tsunamis o las epidemias<sup>31</sup> y hambrunas que amenazan los medios de sustento y las capacidades reproductivas de comunidades completas (Standing, 2007).
3. Finalmente, se encuentran los riesgos ligados a eventos vitales predecibles (*hazards*), estos son también importantes fuentes de inseguridad económica, porque pueden tener efectos adversos para un individuo o una familia (por ejemplo, la muerte de un pariente, las bodas, los nacimientos, la migración, el retiro) (*Ibíd.*).

En este contexto, pensar la pobreza como un problema de malas prácticas familiares o de ingresos familiares insuficientes y reducir la política social a acciones micro financieras y a acciones asistenciales o preventivas conduce a desestimar factores estructurales como: la insuficiencia y/o la baja calidad de las oportunidades de ingreso generadas por mercados excluyentes o en crisis; la inadecuación de los sistemas de bienestar que no ofrecen seguridad social para hacer frente a los riesgos sociales que enfrentan los pobres; ni consideran el papel del capital social como recurso de los pobres para acceder al bienestar social.

---

31 Un ejemplo muy reciente es el caso de la epidemia de influenza A-H1N1, iniciada en Estados Unidos y México, y diseminada con una rapidez inusitada a todo el mundo.

Un ejemplo significativo de esta miopía lo ofrece la actual crisis económica de carácter global que ha afectado de manera muy adversa al empleo y a la pobreza. En México, donde aún se evalúan los efectos del componente financiero de dicha crisis en la dinámica de las líneas de pobreza, se han cuantificado los costos en términos de pobreza de la crisis alimentaria de 2007 y 2008. De acuerdo con la ENIGH (2008) la pérdida de poder adquisitivo derivada del incremento en el precio internacional de los alimentos de 2007 y 2008, se tradujo en un repunte importante de la pobreza. Los datos de esta encuesta indican que entre 2006 y 2008 la incidencia de la pobreza de patrimonio se incrementó del 42,6% de las personas, al 47,4%, a su vez la incidencia de la pobreza alimentaria aumentó de 13,8 a 18,2%. En términos absolutos el incremento fue muy significativo, al pasar de 44,7 a 50,6 millones de personas en la pobreza de patrimonio (5,9 millones); y de 14,4 a 19,5 millones de personas en la pobreza alimentaria (5,1 millones) (CONEVAL, 2008)

Por lo que corresponde a la inserción laboral de los jóvenes (principales beneficiarios de las TMC) en América Latina, de acuerdo con datos de la OIT (2007: Cuadro 1) en 2005 sólo el 33% cotizaba en el seguro social, 28% cotizaba a un sistema de pensiones, 7% estaba afiliado a un sindicato, 24% tenía contrato laboral, 13% se encontraba en un régimen de contratación permanente y 63% trabajaba sin ningún tipo de contrato.

Este panorama, muestra grandes obstáculos para la inserción laboral juvenil. Un tema central es, desde luego, la gran informalidad y la precariedad laboral reinantes en el mundo del trabajo. Sin embargo, en el campo de la economía formal, de acuerdo con Weller (2006), estos obstáculos serían atribuibles a que los sistemas educativos y de capacitación no preparan adecuadamente a los jóvenes para el mundo laboral, donde las empresas, para hacer frente a los acelerados cambios económicos y tecnológicos, tienden a aumentar y a variar sus requisitos en relación con las calificaciones de su fuerza laboral, tanto respecto de las habilidades y conocimientos técnicos y profesionales (*hard skills*) como de sus competencias sociales y metodológicas, sobre todo las capacidades de comunicación, de trabajo en equipo y solución de problemas (*soft skills*).

De acuerdo con esta perspectiva los sistemas de educación y capacitación adolecen de escasez de recursos, desconexión del mundo del trabajo y, por tanto, ignorancia de las características de la demanda, así como de una limitada capacidad de ajuste. Por consiguiente, los jóvenes saldrían de estos sistemas sin la preparación adecuada y desconociendo las características del mundo del trabajo. A su vez, las



empresas tendrían reticencia a contratarlos<sup>32</sup> (*Ibid.*). Si esto es cierto, entonces el ideal de aumentar la matrícula y la permanencia de los jóvenes en el sistema escolar, perseguido hasta ahora por las TMC, sería insuficiente y dejaría nuevamente de lado el tema de la calidad de la educación.

### LA ILUSIÓN POLÍTICA

Señalábamos que se ha ido construyendo una ilusión política: la concepción de la relación directa entre individuos pobres y Estado, para construir una especie de coalición libre de los intereses clientelares, corporativos o partidarios, o para evitar la utilización política discrecional de los programas CCT como se dio en algunos FIS. De acuerdo a diversos analistas, evaluadores o investigadores, los CCT tienden a ser apartidistas, no clientelares e incluso apolíticos. Esto se ha ido subrayado, especialmente por la corriente convencional de las TMC, para el caso del Programa *Progres-Oportunidades* (Levy y Rodríguez, 2005; Fiszbein y Schady, 2009; Rawlings, 2005).

En el marco de la historia de la política social y de las serias limitaciones de la democracia mexicana, estas pretensiones de *Progres-Oportunidades* han generado polémica, aún más cuando en las elecciones de 2006, el presidente en funciones Vicente Fox utilizó el Programa *Oportunidades* en una enorme campaña de spots, previas a las elecciones, para legitimar su gobierno e impulsar la candidatura del panista Felipe Calderón. A partir de entonces, *Oportunidades* ha estado en el centro de las pugnas por la legitimación<sup>33</sup>. Desde antes, varios investigadores habían puesto en duda los avances en el combate al clientelismo en especial y al uso político-electoral del Programa sin una concepción de derecho social y frente al hecho mismo de que no se base en una “demanda colectiva organizada” ni con enfoques amplios de participación ciudadana (Ramírez Sáiz, 2000: 365; Canto, 2000; Gendreau, 2000), o con limitadas posibilidades de contraloría social (Jusidman, 2000; Gendreau, 2000).

A partir de estos problemas, se generaron proyectos de vigilancia en específico de la coerción del voto a partir de programas sociales, incluido este Programa, tanto por organizaciones civiles como Alian-

---

32 Además, contrariamente a lo que a veces se plantea, los profundos cambios tecnológicos y organizativos no eliminan el valor de la experiencia. En consecuencia, aunque tengan habilidades específicas, por ejemplo, con respecto a nuevas tecnologías, las ventajas de los jóvenes en comparación con las personas de mayor edad se matizan debido a otros factores.

33 En el debate sobre la reforma fiscal de 2009, de nuevo el programa *Oportunidades* fue utilizado simbólicamente, ahora por el presidente Calderón, para intentar legitimar su programa económico y social.

za Cívica en 2000 y 2006, Fundar en 2005 y 2006 (ver Fundar, 2006) como por el PNUD en 2006 (ver PNUD, 2007). Los resultados mostraron que *Progres-Oportunidades* cuenta con elementos que permiten una mayor vigilancia de las prácticas clientelares (en comparación con otros programas mexicanos), especialmente después de 2002 con el cambio a *Oportunidades*; éste incorporó prácticas de capacitación en torno a derechos, generación de una mayor transparencia (evaluaciones externas difundidas y discutidas ampliamente) y búsqueda de mejoras en la operación para evitar prácticas clientelares. No fue en balde para estos últimos avances la participación en *Oportunidades* de funcionarios que provenían de organizaciones civiles como Alianza Cívica (Hevia, 2007).

Sin embargo, lo que podríamos llamar *poros de actuación clientelar y de utilización político electoral del Programa* no son de ninguna manera deleznable. Fundar (2006), Hevia (2007) y PNUD (2007) señalan diversos poros: uno de ellos es la presión de funcionarios (que pueden ser del mismo Programa o de otras instancias públicas) para comprometer el voto para un partido a cambio de mantener un servicio público o continuar en un programa social. En las entrevistas de Alianza Cívica en 2006, el 5% de los entrevistados respondió haber recibido propuestas de incorporación a un programa social a cambio del voto; en la encuesta de Fundar (2006) en 4 estados de la República, el 2,6% de los entrevistados respondió haber recibido la solicitud de voto por parte funcionarios públicos, las amenazas con retirar el beneficio o las incorporaciones irregulares; ante la pregunta en la encuesta del PNUD (2007) de si los gestores o promotores obligan a las personas a comprometer su voto a cambio de los beneficios del programa, el 9,7% de los beneficiarios de *Oportunidades* respondió que siempre o casi siempre (Palma, 2007: 22). En un contexto de alta competencia y de pequeñas distancias entre los resultados electorales de los principales candidatos en las elecciones, estas presiones pueden ser estratégicas.

Fundar (2006) destaca el caso del candidato de Acción Ciudadana por Tlaxcala (con participación del PAN) a la gubernatura de ese estado quien con la ayuda del padrón del Programa envió una carta a los beneficiarios de *Oportunidades* prometiendo aumentar los beneficios del mismo a cambio del voto; ante las denuncias, fueron removidos del cargo siete funcionarios, y tanto el coordinador nacional del Programa como la delegada estatal de la Sedesol presentaron una denuncia ante la Fiscalía Especial para Delitos Electorales (FEPADE)<sup>34</sup>; la

---

34 En entrevista, una funcionaria de Sedesol, relacionada directamente con este caso señaló “que fue un problema muy severo que nos restó una gran credibilidad y confianza en la ciudadanía (de Tlaxcala)”, y “tuvimos que hacer toda una campaña

denuncia sin embargo no prosperó y el candidato de Acción Ciudadana por Tlaxcala ganó la elección con menos de un punto porcentual de diferencia con su más importante contrincante.

En principio, beneficiarios informados, conocedores de sus derechos y obligaciones, con una adecuada relación con las autoridades del Programa, pueden ser uno de los antidotos para la utilización clientelar o político-electoral, para tapar los poros de actuación clientelar. Como parte del esquema organizativo de *Progresá* desde 1997 hasta 2008, se generó la figura de la “promotora voluntaria” (1997-2002) o de las vocales de los Comités de Participación Comunitaria (2002-2008), electas por las titulares en asamblea comunitaria. De acuerdo a los documentos oficiales publicados entre 1997 y 2008 las promotoras-vocales del programa jugaron un papel relevante en la operación del Programa como representantes y líderes de las titulares, vínculo entre éstas y los funcionarios, orientadoras de las beneficiarias, informantes para el proceso de evaluación, vigilantes de la transparencia y favorecidas por una legitimidad democrática, generadoras de acciones complementarias al Programa (*Oportunidades*, 2006: 256).

Sorpresivamente, la normatividad en torno a las vocales y a los CPC dio un vuelco inesperado en 2008. La imagen del Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006 en torno a las vocales y los CPC había sido que constituían liderazgos “diversificados, autónomos y comunitarios”, “elegidas libremente por la beneficiarias”, “capacitadas para representar a sus compañeras y acompañar la gestión del programa”, que “construyen, desde sus comités, la contraloría social del programa” y “una de las condiciones organizativas y sociales para que los derechos sociales que protege *Oportunidades* se hagan exigibles” (*Oportunidades*, 2006: 256). Sin embargo, desde las Reglas de Operación de 2009 las vocales pierden el carácter de electas y pasan a ser sin más designadas o nombradas por funcionarios del Programa (Coordinación Estatal); el margen de autonomía que tenían, se pierde normativamente. También pierden las titulares la posibilidad de sustituir, mediante asamblea, a las vocales. Las propuestas sobre las vocales para recuperar y consolidar su carácter de representación de las titulares se diluyen y más bien se recupera y consolida su papel de representantes del Programa. Normativamente se convierten en representantes no pagadas y en contraloría social designada (*Oportunidades*, 2009: 15). Su legitimidad democrática desaparece normativamente.

---

para revertir la mala imagen, que sí nos costó mucho” (entrevista realizada por Enrique Valencia, el 20 de septiembre de 2005).

Este enfoque de designación podría tener efectos políticos significativos dada la actual estructura organizativa de *Oportunidades*, que cuenta con los siguientes niveles (Oportunidades, 2006: 15-6): Coordinación Nacional (coordinador nacional y direcciones generales), Coordinaciones estatales (unidad administrativa en cada entidad federativa, dirigida por el coordinador estatal), Zonas de Atención (unidades territoriales subestatales, administradas desde los 130 Centros de Atención Regional, CAR, y en cada CAR hay un jefe), Mesas de Atención (10.000 en total en el país, puntos estratégicos de atención a la población beneficiaria, a partir de un calendario bimestral de operación); y Comités de Participación Comunitaria (más de 50.000 en todo el país, con más de 200.000 vocales). Es de notar lo que podríamos llamar al menos parcialmente “panificación” de esta estructura operativa. El coordinador estatal es un reconocido militante panista<sup>35</sup>; en el equipo central, además del coordinador nacional, 3 funcionarios más son militantes de ese partido (Foust, 2010), al igual que un porcentaje importante de los coordinadores estatales<sup>36</sup>, en quienes recae la posibilidad de designación de participantes en Comités de Participación Comunitaria. De los jefes de CAR, Foust (2010) identificó a 39 militantes panistas de un total de 130. Aquí se agudiza el riesgo del nuevo enfoque de designación de vocales en el Programa *Oportunidades*: los poros internos de actuación clientelar y partidista se han ido abriendo en forma notable. Podemos concluir que los riesgos de intervención política clientelar y partidista se han ido incrementando en el Programa *Oportunidades* en los últimos años, debido a esta “panificación” de la estructura y al enfoque de designación de las participantes en los CPC.

### LA ILUSIÓN SISTÉMICA

En un trabajo reciente (Barba y Valencia, 2010), nos preguntamos si, en términos más generales, el Programa *Oportunidades* ha sido un punto de partida para impulsar la universalización de los derechos sociales, y en forma más específica si este programa ha profundizado o contrarrestado la tradicional segmentación de las instituciones del sistema de salud mexicano y si ha fortalecido o debilitado el dere-

---

35 El médico Salvador Escobedo Zoletto, de 1996 a 1999, fue presidente municipal de Atlixco, Puebla, de 2000 a 2003 había sido diputado federal, electo bajo las siglas del PAN. Antes había sido presidente y vicepresidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana, delegación Atlixco, lo mismo que vicepresidente en esa ciudad de la Cámara Nacional de Comercio. Ver perfil del Coordinador Nacional en <[www.oportunidades.gob.mx](http://www.oportunidades.gob.mx)> (consulta: 25 de agosto de 2008).

36 De acuerdo a Hevia (2007: 161), hasta junio de 2006, 13 de 32 coordinadores estatales son militantes del PAN; el 23 de abril de 2010 (Foust, 2010).

cho social a la salud. El PROP, vinculado parcialmente al programa llamado Seguro Popular (SP), ha profundizado la segmentación tradicional del sistema de salud en México integrado en un régimen de bienestar dual. Si previamente existían 3 segmentos en el sistema de salud (los seguros públicos segmentados a su vez en varias instituciones, el subsistema de atención abierta de la Secretaría de Salud, los seguros privados, y la excusión notable de la población indígena de cualquiera de estos tres fragmentos), después del inicio y desarrollo de PROP-SP existen cinco segmentos con una notable diferenciación en los beneficios y en el estatus de los integrados: entre 4 y 5 de cada 10 mexicanos están incorporados en cinco seguros públicos autónomos, entre 2 y 3 están incluidos en el nuevo SP (la mitad de ellos en este “seguro” y al mismo tiempo en PROP), uno más utiliza el *Paquete Básico Garantizado* del PROP (los beneficiarios del programa no afiliados al SP) y al menos uno es atendido en los sistemas de atención abierta, además de que un pequeño sector utiliza los seguros privados de salud.

Es importante señalar que 3 de estos segmentos son atendidos por la misma institución en el nivel primario, con beneficios estratificados y estatus diferenciados: en los centros de salud de la Secretaría de Salud coinciden los *credencializados (afiliados voluntarios)* del SP con el derecho a más de 250 intervenciones y de 300 medicamentos, los *obligados por las corresponsabilidades* del PROP, con el derecho a sólo cerca de 100 intervenciones del *Paquete Básico Garantizado* y poco menos 90 medicamentos, y los de *demanda “abierta” sin derecho explícito* a alguna intervención ni medicamento; el mismo personal médico de los centros de salud debe de administrar esta diferenciación de estatus y beneficios al recibir la demanda de servicios médicos. En síntesis, incluso en el nivel micro-local de los centros de salud nos encontramos con la profundización de la segmentación del sistema de salud mexicano.

Sin lugar a dudas los nuevos instrumentos de atención a la salud han incorporado elementos positivos como la ampliación de la cobertura tanto del Paquete Básico Garantizado del PROP como del conjunto de intervenciones aseguradas en el SP, en el marco del régimen de bienestar dual mexicano. De la exclusión de titularidades de más de la mitad de la población a la generación de nuevas titularidades, aunque diferenciadas, de porcentajes importantes de la población, implica avances que los usuarios mismos de los servicios reconocen. En nuestra investigación en cuatro localidades del estado de Jalisco constatamos la evaluación positiva realizada por los nuevos titulares por la inclusión de estos servicios de salud; estos nuevos titulares y el personal médico entrevistado reconocen

la importancia de los servicios médicos incorporados a PROP y al SP. Si se perdieran los servicios de salud incorporados en PROP sus titulares experimentarían una pérdida, más notable en el caso de desaparecer el SP.

Sin embargo, las titulares y el personal médico mostraron de diversas maneras la vulnerabilidad de los servicios médicos incluidos en PROP y en el SP:

1. Las *instalaciones* en las que se ofrecen los servicios médicos tienen deficiencias más notables en las localidades rurales (incluso con un centro de salud sin instalaciones propias) pero también presentes en las localidades urbanas con espacios pequeños y deficientemente equipados para la creciente demanda y los múltiples servicios ofertados (administración de las responsabilidades, capacitación para la prevención, atención médica, levantamiento de muestras para laboratorio y suministro de medicamentos).
2. Los *horarios* de servicios son limitados, en general restringidos a sólo ocho horas de atención (o con un máximo de doce horas) sin atención nocturna ni en los fines de semana; con una demanda creciente (por las sucesivas olas de incorporación al PROP y al SP), el sistema adoptado por los centros de salud ha sido el de la citas fijadas con antelación o la entrega de un número limitado de fichas de acuerdo a la hora de llegada. En algunos casos, esta forma de administración ha generado por una parte serias incomodidades a las titulares que tienen que soportar largas filas, horas de espera o la necesidad de madrugar; por otra parte, en caso de urgencias médicas nocturnas o de fines de semana los usuarios tienen que trasladarse con fuertes dificultades y costos a otros centros de atención.
3. El personal contratado para los centros de salud vive, salvo excepciones menores, una situación de *precariedad laboral* con contratos temporales, renovables en principio, con estatus diferenciados a pesar de desarrollar las mismas actividades (diferencia salarial, diferencia en prestaciones: en ocasiones con seguridad social, en otras sin ella o afiliación al SP); de acuerdo al personal médico entrevistado una situación de esta naturaleza perjudica la calidad del funcionamiento del PROP. En uno de los casos, un médico entrevistado combina sus actividades en el centro de salud con actividades comerciales informales en la misma localidad.
4. El *perfil epidemiológico de las localidades es insuficientemente incorporado* en los mecanismos de atención y en las titularidades

de los incluidos en PROP y en el SP. No obstante las limitaciones en instalaciones, horarios y personal, las titulares valoran positivamente las atenciones primarias de salud (primer nivel). Ahora bien, la atención de urgencias y especialmente de enfermedades crónicas es notablemente insuficiente, lo que genera gastos de bolsillo importantes de los hogares y la búsqueda de atención (diagnóstico, medicamentos y tratamientos) en otras instituciones, incluidas las privadas.

Éstas no son, sin embargo, las únicas vulnerabilidades. Tanto el personal médico como las titulares son conscientes y críticos antes vulnerabilidades de los servicios de salud, lo que es un activo a favor de la posibilidad de construcción de instituciones universales en México. La *agencia* de los actores sociales es un elemento clave en la construcción de derechos en una sociedad. Algunas iniciativas de titulares buscan asegurar la vigencia o ampliación de los derechos en relación con la salud (búsqueda de atención de mejor calidad por parte del personal médico, exigencia de medicamentos incluidos en los programas, acciones para mejorar las instalaciones de los centros de salud). Pero, en la concepción de derechos por parte del personal médico y de las mismas titulares existen limitaciones que pueden dificultar la construcción de derechos y la vigencia del universalismo: el personal médico tiene visiones contrastantes en lo que significa derechos y entre las titulares predomina una débil conciencia de derechos en PROP y en el SP; el personal médico tiene mayor claridad y aceptación en las responsabilidades que deben cumplir las titulares, pero menor claridad en sus derechos e incluso puede destacarse una visión negativa (no generalizada) hacia las personas en situación de pobreza: alcohólicos, jodidos, aprovechados, sucios, flojos, ignorantes, incapaces de cambiar. Con una visión de esta naturaleza es fácilmente entendible cómo acentúan las obligaciones y no los derechos, y cómo reaccionan negativamente ante las exigencias por parte de las titulares. Es notable que salvo una excepción en que la exigencia es considerada como una forma de hacer valer derechos, el concepto mismo, de exigibilidad en los servicios, es rechazado por el personal médico (e incluso por algunas titulares que lo equiparan a mala actitud o mal modo). Nuestra investigación muestra vulnerabilidades también en la concepción de derechos.

Efectivamente, en México hay mayor inclusión o cobertura a diversas instituciones de salud. Sin dejar de constatar los avances en la cobertura, este conjunto de vulnerabilidades nos muestra indicios de que el acceso segmentado a los servicios de salud en

México tiene severas diferenciaciones también en beneficios y en calidad de los mismos. La tendencia hacia una inclusión universal en algún tipo de institución de salud va atravesada por severas diferencias en titularidades, en calidad de los servicios y en lo que podríamos denominar la cultura de derechos. De seguir esta tendencia, probablemente en pocos años casi toda la población estará incluida en alguno de los segmentos del sistema de salud que implican algún grado de contrato (seguros públicos a partir del empleo, seguros voluntarios o incorporación condicionada a un paquete básico) pero estamos aún muy lejos de la concepción integral del universalismo que implica servicios semejantes en calidad e iguales en derecho, provistos para todos los ciudadanos por todos los ciudadanos; más bien nos encontramos con amplia cobertura y con servicios desiguales y claramente estratificados. Difícilmente la tendencia segmentada y estratificada de las nuevas instituciones de salud en México conducirá hacia la universalización de los derechos sociales; lleva más bien hacia una más profunda institucionalización del dualismo del régimen de bienestar mexicano, con unos sectores titulares de derechos plenos en salud y diversos sectores con titularidades parciales y desiguales. La ilusión sistémica de este programa de transferencias monetarias condicionadas puede objetivarse en un *patchwork* institucional, con segmentación de programas o seguros y fuerte desigualdad en la calidad de los servicios y en el estatus de los integrados.

## CONCLUSIONES

La gran difusión de las TMC en América Latina plantea la pregunta si estos programas están siendo un eficaz medio de cohesión social en América Latina, entendida fundamentalmente como reducción de desigualdades socioeconómicas y como generación de valores igualitarios. Dicho de otra manera, ¿estos programas son un medio de construcción de ciudadanía?

Antes de responder esta pregunta es preciso volver a destacar que, en el contexto de enorme desigualdad y exclusión social en que surgen estos programas, las TMC aportan medios para enfrentar al menos parcialmente algunas necesidades de sectores tradicionalmente excluidos de las instituciones sociales latinoamericanas y logran algunos resultados útiles en escolarización, mejoras en la salud y en la nutrición, y favorecen espacios de agencia especialmente de mujeres jóvenes y adultas pobres. No se trata de negar estos resultados ni de promover un acercamiento binario sobre las TMC. Se trata de generar una lectura desde los enfoques de equidad y ciudadanía, presentes en una visión crítica de la cohesión social.



En rigor, una lectura de este tipo debería realizarse desde la heterogeneidad de los regímenes de bienestar latinoamericanos y desde los propios procesos de reforma social que están experimentándose en los espacios nacionales. En nuestro caso, la lectura que realizamos parte de una matriz compleja: el conjunto integrado por las instituciones del régimen de bienestar dual de México<sup>37</sup> y por la hegemonía paradigmática del modelo social residual. Sin embargo, consideramos que esta lectura puede ser útil para otras matrices latinoamericanas.

Ahora podemos replantear la pregunta inicial del trabajo: ¿En este marco dual y de nuevos valores *residualistas*, las transferencias monetarias condicionadas son medios de ciudadanía y equidad?

La respuesta es compleja, implica subrayar un conjunto de obstáculos que limitan fuertemente las potencialidades en materia de cohesión social de las TMC.

En primer lugar, al menos en lo que se refiere al corto plazo, las TMC no son un instrumento eficaz para la reducción de la pobreza, lo que no debe sorprendernos porque es coherente incluso con el planteamiento teórico original de estos programas (esquemas de inversión en capital humano).

En segundo lugar, el punto anterior se vuelve aún más notorio en los procesos de crisis económica como los vividos en México en 2008 y 2009, cuando la pobreza se incrementó y las dificultades para encontrar empleo se multiplicaron de manera significativa; es decir, la contradicción entre la dinámica de la inversión en capital humano de las familias pobres y la debilidad en la generación de empleo productivo de las políticas económicas reinantes, se tensa aún más y van a contra vía del ideal de construir cohesión social.

En tercer lugar, los riesgos de una actuación clientelista y partidista, lejos de un enfoque de derechos ciudadanos, se han ido acentuando en los procesos de implementación del programa *Oportunidades*; este trabajo muestra a partir de este caso que los programas de TMC puede ser arrastrados por la dinámica de intereses clientelares.

Y en cuarto lugar, la segmentación de las instituciones de salud se ha acentuado de tal manera que incluso en el nivel microsocioal (una misma clínica de salud) se encuentran múltiples niveles de ciudadanía sociales con diversas precariedades (calidad divergente, estatus claramente jerarquizado).

---

37 Para una caracterización pormenorizada de este régimen de bienestar, ver Barba (2003 y 2007).

Este conjunto de espejismos que hemos discutido en este trabajo (las ilusiones social, económica, política y sistémica) nos llevan a concluir que las capacidades cohesivas de las TMC –al menos desde la experiencia paradigmática de *Oportunidades* en el régimen dual mexicano– están construidas sobre bases de desigualdad y debilidad de derechos sociales, y todavía más sobre bases crecientes de segmentación y limitación de derechos.

En un contexto como este, no están dadas las condiciones para pensar en sociedades igualitarias ni para que los pobres puedan ascender socialmente, por lo que no puede afirmarse que las TMC sean un medio eficaz de cohesión social. Queda abierta la posibilidad de realizar una reforma profunda de las TMC a partir de un enfoque de equidad y ciudadanía social y política, para convertir ese tipo de programas en instrumentos de Estado útiles para desarrollar derechos sociales de la misma calidad para todos. Si esto no ocurre, las TMC no servirán para impedir que las expectativas de cohesión social latinoamericana (mexicana) sigan a la deriva en sus océanos de desigualdad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Adato, Michelle 2005 “Programas de transferencias monetarias condicionadas: beneficios y costos sociales” en Julio Boltvinik y Damian, Araceli (coords.) *La Pobreza en México y el Mundo. Realidades y desafíos* (México: Siglo XXI/Gobierno del estado de Tamaulipas).
- Agüero, Jorge; Carter, Michael y Woolard, Ingrid 2007 “The impact of unconditional cash transfers on nutrition: The South African Child Support Grant” en *International Poverty Center* (Brasilia), Working Paper N° 39, septiembre.
- Banco Mundial 2005 *Generación de Ingresos y protección social para los pobres* (Washington: World Bank).
- Barba, Carlos 2010 “Las Transferencias Monetarias (TM) en América Latina: conflictos paradigmáticos” en Barba, Carlos (coord.) *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. Informe de investigación presentado a la Fundación Carolina.
- Barba, Carlos 2007 *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI* (México: Universidad de Guadalajara).
- Barba, Carlos 2003 “El Nuevo Paradigma de Bienestar Social Residual y Deslocalizado. Reformas de los regímenes de bienestar en la OCDE, América Latina y México”. Tesis de

- doctorado en Ciencias Sociales (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/CIESAS).
- Barba, Carlos y Pozos, Fernando 2005 *¿Una sociedad con Oportunidades? Empleo y bienestar social en regiones de Jalisco* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Barba, Carlos y Valencia, Enrique 2010 “El programa *Progresar-Oportunidades* (PROP) y la universalización del derecho a la salud: un estudio en cuatro localidades del estado de Jalisco, México” en Barba, Carlos (coord.) *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección*. Informe de investigación presentado a la Fundación Carolina de España.
- Behrman, Jere y Skoufias, E. 2006 “Mitigating Myths about Policy Effectiveness: Evaluation of Mexico’s Antipoverty and Human Resource Investment Program” en *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, N° 606: 244-275, julio.
- Brauw de, Alan y Hoddinot, Jonh, 2008 “Must Conditional Cash Transfer Programs be conditioned to be effective? The impact of Conditional Transfers on school enrollment in Mexico”. Discussion Paper N° 00757 (Washington: IFPRI). Consultar en: <<http://www.ifpri.org/pubs/dp/ifpridp00757.asp>>.
- Canto Chac, Manuel 2000 “Política social y sociedad civil. La participación de las organizaciones civiles en la política social” en Valencia Lomelí, E. *et al.* (coords.) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso).
- Cardoso, E. y Souza Portela, A. 2003 *The impact of cash transfers on child labour and school attendance in Brazil* (San Pablo: Universidade de São Paulo).
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) 2009 *Panorama Social de América Latina 2009* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Comisión Económica Para América Latina (CEPAL) 2008 *Panorama Social de América Latina 2008* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) 2008 “Comunicado de prensa 006/09. Cifras de pobreza por ingresos 2008”. En: <[http://www.coneval.gob.mx/contenido/med\\_pobreza/3494.pdf](http://www.coneval.gob.mx/contenido/med_pobreza/3494.pdf)>.
- Cortés, Fernando; Banegas, Israel y Patricio Solís 2007 “Los pobres con oportunidades: México 2002-2005 en *Estudios Sociológicos* (México: El Colegio de México), N° 73: 3-40.

- Fiszbein, Ariel y Schady, Norbert 2009 *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty* (Washington: World Bank).
- Foust Rodríguez, David 2010 “Filiación política de los coordinadores estatales y coordinadores de CAR *Oportunidades*” (Guadalajara: Universidad de Guadalajara), mimeo.
- Fundar 2006 *Monitoreo de programas sociales en contextos electorales. Resumen general* (México: Berumen/Ciesas/El Colegio de México/Fundar/Probabilística).
- Gendreau, Mónica 2000 “El *Progres*a en el debate actual en torno a la política social. Reflexiones finales” en Valencia Lomelí, E. *et al.* (coords.) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso).
- González de la Rocha, Mercedes 2005 “México: Oportunidades y capital social” en Arriagada, Irma (ed.) *Aprender de la Experiencia. El capital social en la superación de la pobreza* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Grinspun, Alejandro, 2005 “Three models of social protection” en *One Pager* (Brasilea: International Poverty Center), N° 17, octubre.
- Jusidman, Clara (2000) “*Progres*a y la política social” en Valencia Lomelí, E. *et al.* (coords.) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/ Universidad Iberoamericana/Iteso).
- Hevia Felipe, 2007 “*El Programa Oportunidades y la construcción de ciudadanía. Ejercicio y protección de derechos en un programa de transferencias monetarias condicionadas en México*”. Tesis de Doctorado en Antropología Social (México: CIESAS).
- International Policy Centre for Inclusive Growth 2009 *IPC-IG Collection of One Pagers*. En: < <http://www.undp-povertycentre.org/>>.
- Issamu, Guilherme 2008 “Cash Transfers and Child Labour: An Intriguing relationship” en *One Pager* (Brasilea: Centro Internacional de Pobreza), N° 71, noviembre.
- Ivo, Anete, 2009 “La agudización del conflicto distributivo en la base: El nuevo tratamiento de la política social focalizada” en Barba, Carlos (comp.) *Retos para la integración social de los pobres en América Latina* (Buenos Aires: CLACSO).
- Levy, Santiago y Rodríguez, Evelyn 2005 *Sin Herencia de Pobreza. El Programa Progres*a-Oportunidades en México (México/ Washington: Planeta/BID).

- Morais de Sa e Silva, Michelle 2008 “New York’s Brand-new Cash Transfer Programme: What if it succeeds?” en *One Pager* (Brasilia: International Poverty Center), N° 60, julio.
- Morales, María José 2007 “Trabajo infantil y programas de transferencias monetarias condicionadas: el caso del Programa *Avancemos* de Costa Rica” (San José de Costa Rica: OIT).
- Morley, Samuel y Coady, David 2003 *From Social Assistance to Social Development. Targeted Education Subsidies in Developing Countries* (Washington: International Food Policy Research Institute).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) 2007 *Trabajo decente y juventud. América Latina* (Lima: OIT América Latina y el Caribe).
- Oportunidades 2006 *Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006* (México: Oportunidades/Sedesol).
- Padilla, César 2009 “Las Oportunidades de los Jóvenes con *Oportunidades*. Trayectorias laborales y educativas de jóvenes apoyados por *Progresas-Oportunidades* en Atemajac de Brizuela, Jalisco, 2002-2008”. Tesis de maestría en Ciencias Sociales (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Palma, Esperanza 2007 “Problemas para la construcción de ciudadanía: Un análisis de los beneficiarios del programa *Oportunidades*” en *PNUD Documentos de Trabajo, Serie ENAPP*, N°3 (México: PNUD).
- Parkerm, Susan; Tood, Petra y Wolpin, Kenneth 2006 “Within-Family Program Effect Estimators: The Impact of *Oportunidades* on Schooling in Mexico”. En: <<http://evaluacion.oportunidades.gob.mx:8010/es/publicaciones.php>>.
- PNUD 2007 *Encuesta Nacional sobre la Protección de los Programas Sociales. ENAPP 2006* (México: PNUD).
- Progresas. Programa de Educación, Salud y Alimentación 1997 *Programa de Educación Salud y Alimentación* (México: Poder Ejecutivo Federal) mimeo.
- Ramírez Sáiz, Juan Manuel 2000 “Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de Pronasol y *Progresas*” en Valencia Lomelí, E. *et al.* (coords.) *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/Iteso).
- Rawlings, Laura B. 2005 “A new approach to social assistance: Latin America’s experience with conditional cash transfer programs” en *International Social Security Review* (Ginebra), N° 58: 133-61.

- Ravallion, Martin 2003 “Targeted transfers in poor countries: revisiting the trade-offs and policy options” en *World Bank Policy Research*, Working Paper N° 3048 (Washington: World Bank).
- Rocha, Sonia 2000 “Applying minimum income programmes in Brazil: Two case studies: Belem and Belo Horizonte” en *IPEA*, Documento de Discusión 76 (Rio de Janeiro: IPEA).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) 2005 “Medición de la pobreza 2002-2004”. En: <[www.sedesol.gob.mx/index/main.php](http://www.sedesol.gob.mx/index/main.php)>.
- Skoufias, Emmanuel 2006 “*Progres*a y su efecto sobre el bienestar de las familias rurales en México” en *IFPRI*, Research Report 139 (Washington: IFPRI).
- Skoufias, Emmanuel 2001 “*Progres*a and its Impact on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of an Evaluation by IFPRI” en *IFPRI*, (Washington: IFPRI).
- Soares, Sergei 2007 “¿Pueden todas las Transferencias Monetarias reducir desigualdades?” en *One Pager* (Brasilia: Centro Internacional de Pobreza), N° 36.
- Sojo, Carlos 2007 “Universalismo y selectividad: El ocaso de una falsa dicotomía”. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional sobre Política Social*. Universidad Rafael Landívar, Guatemala, 26 y 27 de julio.
- Standing, Guy 2007 “How cash transfers boost work and economic security”. Trabajo preliminar N° 58 (UNDESA), octubre.
- Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) e International Food Policy Research Institute (IFRC) 2005 “Joint SDC-IFRC External Review on In-kind and Cash Distribution Projects in 2003 in Zavkhan Aimag, Mongolia” (Berna/Génova: SDC/ Federación Internacional de la Cruz Roja).
- Texeira Gondim, Clarissa 2008 “Análise do impacto do Programa *Bolsa Família* na oferta de trabalho dos homes e mulheres” (UNDP/IPC). En: <<http://www.ipc-undp.org/publications/mds/27P.pdf>>.
- Valencia Lomelí, Enrique 2009 “Conditional Cash Transfer Programs: Achievements and Illusions” en *Global Social Policy*, Vol. 9, N° 2: 167-171.
- Valencia Lomelí, Enrique 2008 “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates” en *Annual Review of Sociology*, N° 34: 499-524.

Veras Soares, Fabio; Perez Ribas, Rafael y Guerreiro Osorio, Rafael  
2007 *Evaluating the Impact of Brazil's Bolsa Familia: Cash transfer programmes in comparative perspective* (Brasilia, Brasil: IPC/PNUD).

Villatoro, Pablo 2005 "Programas de transferencias monetarias condicionadas: experiencias en América Latina" en *Revista de la CEPAL*, N° 86: 87-101, agosto.





**CARMEN MIDAGLIA\***

**MILTON SILVEIRA\*\***

## **POLÍTICAS SOCIALES PARA ENFRENTAR LOS DESAFÍOS DE LA COHESIÓN SOCIAL**

### **LOS NUEVOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE RENTA EN URUGUAY**

#### **INTRODUCCIÓN**

Desde fines de la década de los noventa hasta el presente figura en la agenda política de los países latinoamericanos el tema de la pobreza y desigualdad social como un serio riesgo para la sustentabilidad y calidad democrática del continente.

En este marco, se viene promoviendo en la región una serie de iniciativas públicas de relativa permanencia, los llamados Programas de Transferencias Condicionadas de Renta (TCR), cuyo cometido es enfrentar los nuevos riesgos sociales asociados a las situaciones de pobreza y simultáneamente responder a la histórica deuda social que tiene la región en relación a amplios grupos de ciudadanos.

El objetivo de este artículo es analizar los programas de TCR, intentando identificar su significado social y político para los diversos ámbitos nacionales de referencia, en particular para el uruguayo, en términos de estrategias públicas de acción que tienden a favorecer la integración y/o cohesión social y asimismo aplacar las tensiones y conflictos sociales.

\* Docente e investigadora del Instituto de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.

\*\* Director del Departamento de Monitoreo del Ministerio de Desarrollo Social, Uruguay.

Interesa señalar, que si bien este tipo de propuestas se han generalizado en Latinoamérica, más allá de su diseño similar, las mismas tienden a asumir un papel particular en materia de protección que depende del lugar que ocupan en el sistema de seguridad social en su conjunto.

En las naciones que disponen de sistemas institucionalizados de políticas sociales, estas nuevas medidas de protección habilitan, por una parte, el reordenamiento de la amplia gama de prestaciones de combate a la pobreza y por otra, tiende reubicar la responsabilidad en el Estado en torno a las graves problemáticas sociales.

El estudio en profundidad del caso uruguayo sobre la adopción y adaptación de estrategias sociales de transferencias monetarias dirigidas a grupos vulnerables –las nuevas Asignaciones Familiares–, permite extraer algunos aprendizajes que propician, con los cuidados del caso, tornarlos extensivos para contextos regionales de similares características en el campo de la protección social.

Para ello, se torna imprescindible abandonar la perspectiva académica y técnica de considerar de manera aislada las diversas líneas de acción que se promocionan en nuestros países sin tomar en cuenta el marco político-institucional de bienestar en el que las mismas se inscriben. Estas como otras prestaciones en materia social adquieren un sentido político y social específico en relación a la estructura de provisión social vigente.

## **LA REFORMA SOCIAL Y EL TRATAMIENTO DE LA POBREZA EN AMÉRICA LATINA**

El agotamiento del modelo de desarrollo de corte proteccionista, denominado sustitutivo de importaciones (MSI) supuso, entre otros aspectos, el repliegue de la intervención pública en la vida social y económica de las naciones latinoamericanas.

En el área pública social, este tipo de cambio se tradujo, en líneas generales, en una serie de recortes y privatizaciones de los clásicos servicios de seguridad social; desregulaciones del mercado de empleo formal, y el fomento de tercerizaciones en la provisión de diversos bienes sociales (Barba, 2003).

Simultáneamente a esas reformas del “núcleo duro” de los sistemas de bienestar social regionales, se impulsaron un conjunto de programas de combate a la pobreza que pretendían incidir tanto en los tradicionales así como en los recientes procesos de desafiliación social que parecían amplificarse en estas latitudes (PNUD 2005). La mayoría de estas propuestas se gestionaron en las administraciones locales y/o contaron con su apoyo, y a la vez contemplaron la colaboración de la sociedad civil organizada, particularmente las asociaciones sin fines de lucro.

Más allá de la variabilidad de las mencionadas iniciativas de abordaje a la pobreza según las áreas de intervención –género, infancia, adolescencia y juventud, trabajo, salud, etc.– es posible identificar tres “oleadas” claramente diferenciadas de promoción de estas líneas de acción pública, cuyo rasgo común es la atención a los problemas vinculados con la vulnerabilidad social.

Una primera etapa que comprende desde mediados de la década de los ochenta hasta los primeros años de los noventa, en la que prevalecieron propuestas sociales de naturaleza compensatoria y transitoria, dirigidas esencialmente a los sectores sociales de extrema pobreza (Midaglia, 2009)

Una segunda instancia, ya más avanzados los años noventa, estas medidas tendieron a modificarse, configurándose como estrategias de cierta permanencia que pretendieron contemplar la multiplicidad de causas presentes en las situaciones de pobreza. Se priorizaron diseños de programas organizados en torno a acciones de corte multisectorial y con operativa local, los que si bien mantuvieron una expresión focalizada, ampliaron su cobertura incorporando a nuevos segmentos de población con necesidades socioeconómicas insatisfechas (CEPAL, 2006).

Por último, se constata con la llegada del nuevo siglo una tercera fase en la que este paquete específico de protección sufre nuevos cambios que supusieron, por una parte, arraigar los programas de la segunda etapa arriba indicados y, por otra, impulsar una categoría de nuevas iniciativas, que se proyectan como mega intervenciones de alcance nacional centradas en la Transferencia Condicionada de Renta<sup>1</sup> a los hogares pobres (Serrano, 2005).

En líneas generales, estos nuevos programas consisten en brindar una prestación monetaria específica a familias que en la mayoría de los casos se integran con niños y adolescentes y que además poseen una serie de características que las tornan vulnerables de acuerdo a un *set* de criterios previamente definidos. Generalmente esa prestación la recibe la jefa o cónyuge del hogar a cambio de encargarse de los controles sanitarios y de la asistencia a los centros educativos de la población menor de edad.

Existen importantes diferencias entre este tipo de estrategia vinculada a la pobreza y las pertenecientes a los períodos anteriores, identificándose los siguientes aspectos: su extensa cobertura en tanto medida social focalizada en los estratos carenciados; la amplia oferta de bienes asociados a las transferencias monetarias –tarjeta alimentaria, capacitación socio-laboral, etc.–, el fomento en inversión de capital humano

---

<sup>1</sup> A modo de ejemplo de este tipo programas en el Cono Sur vale la pena mencionar, *Plan Familia* en Argentina, *Bolsa Familia* en Brasil, *Chile Solidario* en Chile, y *Plan de Equidad* en Uruguay.

en los sectores más desfavorecidos de la ciudadanía en pos de “frenar el ciclo de reproducción de la pobreza, y su adscripción institucional a Secretarías de Estado no tradicionales – los nuevos Ministerios Sociales<sup>2</sup>.

Los fundamentos económicos y políticos que respaldan estas alternativas de protección se centran en su adecuación para cubrir los nuevos riesgos sociales, dado que sus moderados costos financieros contemplan los actuales parámetros de crecimiento, y a la vez fomenta un cierto aumento de la responsabilidad estatal en relación a las insuficientes condiciones de vida de amplios segmentos de población.

Más allá de estos rasgos genéricos de los programas TCR resulta pertinente catalogar estas políticas públicas, atendiendo su direccionalidad y pauta de acción, como propuestas de carácter ambiguo, ya que presentan simultáneamente orientaciones en cierto sentido contrapuestas. Estas nuevas estrategias comparten una serie de rasgos con las propuestas de corte liberal y a la vez afirman algunos parámetros de naturaleza estrictamente intervencionista.

La impronta liberal de estas opciones se relaciona con los siguientes aspectos, a saber:

- i. Transfieren directamente renta a los beneficiarios sin intermediarios, es decir, no se requiere en su instrumentación la ampliación del aparato estatal.
- ii. Focaliza su acción en los sectores pobres, transformándose así en intervenciones públicas que incentiva la demanda por servicios básicos. Esta postura es compatible con las medidas sociales de orientación pro mercado.
- iii. Generalizan las contrapartidas u obligaciones en el universo de receptores de la prestación, y de esta manera el beneficio no se constituye un clásico derecho social.
- iv. Se asocia la condición pobreza a la falta de capital humano y los condicionamientos estipulados. Por recibir el beneficio pretende incidir en un mejoramiento de ese capital y, a la vez, introducir modificaciones en el comportamiento de los hogares pobres.
- v. Por último, estas iniciativas se solventan con bajos o moderados costos financieros (el promedio regional de las mismas se ubica alrededor del 0,30% del PIB anual de los países).

---

2 Argentina: Plan Familia 511.000 familias en 2007. A cargo del Ministerio de Desarrollo Social; Brasil: Bolsa Familia integrado con Fome Zero: 11 millones de hogares 2007. A cargo del Ministerio do Desenvolvimento Social e Combate á Fome; Chile: Chile Solidario alcanzó 268.000 hogares a junio de 2007 a través del bono de protección y egreso. A cargo de Mideplan; Uruguay: Plan de Equidad tiene como meta de cobertura alcanzar a 500.000 niños y adolescentes en 2009. Coordinado por el Ministerio de Desarrollo Social.

A su vez, los programas TCR presentan también elementos de tipo intervencionista vinculados a:

- i. La obligación del Estado de proveer bienes sociales básicos –educación y salud– con una relativa presencia territorial para que las contrapartidas estipuladas se tornen exigibles.
- ii. Asimismo, para que esas contrapartidas contribuyan en materia de inversión de capital humano se vuelve imprescindible asegurar la oferta y la calidad de los servicios ofrecidos en el territorio.
- iii. Se tiende a incentivar el desarrollo de sistemas públicos de información de los beneficiarios y de las prestaciones públicas en el campo social, con el fin de conocer a la población y facilitar su acceso a los diversos bienes.
- iv. Se estimula el ejercicio de la autoridad estatal a partir del cumplimiento de las funciones regulatorias relativas a las contrapartidas y las asociadas a la prestación directa o indirecta de servicios básicos –educación y salud.

No obstante el conjunto de características comunes enumeradas, resulta evidente que el significado político de estas alternativas de protección guarda una estrecha dependencia con el contexto socioeconómico y el sistema de bienestar y protección de referencia en cada nación.

### **LA MATRIZ URUGUAYA DE PROTECCIÓN SOCIAL**

Uruguay contó desde la primera mitad del siglo XX con un extenso sistema de políticas sociales de orientación universal y de amplia cobertura de la población urbana en su conjunto (Filgueira, 1998).

Los partidos políticos tradicionales jugaron un papel estratégico en el proceso de construcción de esa matriz de bienestar, no sólo manejando el aparato estatal y/o anticipándose a un conjunto de problemas de las sociedades modernas, sino también habilitando la generación de un espacio de participación plural en la que se dirimía el conflicto distributivo característico de las sociedades modernas (Midaglia y Antía, 2007).

Los sindicatos por su parte asumieron un rol protagónico en la búsqueda por ampliar los beneficios sociales vinculados a la esfera laboral. Cuando la inserción en el mercado de empleo se producía bajo condiciones de informalidad, entonces la política –vía las estrategias clientelares– resolvía el tema de la exclusión de sectores sociales de los beneficios de la protección.

De esta forma se armó una densa estructura política de contralores institucionales formales e informales en la que participaban la mayoría

de los actores colectivos, en particular los vinculados al ámbito laboral, y así se propició la emergencia de una cultura política de corte estatista en la que la democracia y el bienestar se entendían como fenómenos políticamente asociados (Castellano, 1994; Lanzaro, 2004).

Las prestaciones sociales focalizadas hacia grupos vulnerables de población ocupaban un lugar marginal en el esquema clásico de políticas sociales. Los escasos programas de esa naturaleza tendían a abordar las problemáticas de “excepción social” –por ejemplo, la infancia abandonada– a lo que se sumaba que una proporción de los mismos se constituían en subsidiarios de los servicios universales, versión de las asignaciones familiares para el sector privado, los servicios de alimentación para trabajadores, entre otros (Midaglia y Antía, 2007).

De acuerdo a las clasificaciones internacionales y regionales de los regímenes de bienestar, Uruguay con su rango de nación subdesarrollada, se ubica con otros países del Cono Sur entre aquellos que ocupan una posición intermedia en la escala de distribución de bienes sociales, específicamente en un lugar de tránsito entre los esquemas de protección altamente formalizados y los de seguridad informal. (Goughy Wood, 2004). Estudios más recientes, consideran a dicho sistema de políticas sociales en términos de *estatal proteccionista*, ya que la intervención pública, pese a las reiteradas reformulaciones de la que fue objeto en la última década del siglo XX, posee aún un peso significativo en materia de provisión de bienestar (Martínez, 2007).

La matriz de bienestar se mantuvo en su versión clásica –con algunas modificaciones y ajustes– hasta el inicio de la década de los noventa. Si bien el proceso de reforma socioeconómica pro mercado se inició en el gobierno de facto que tuvo lugar entre 1973 y 1984, el mismo adquirió un importante impulso en la reapertura democrática, específicamente a partir de la segunda Administración Política (1990 – 1995).

Importa destacar que la estrategia de cambio utilizada para la reconfiguración del sistema de bienestar se la ha calificado de *moderada* si se atiende esencialmente las opciones de políticas sociales adoptadas. No obstante, no hay lugar a duda que el conjunto de revisiones de los servicios sociales públicos impactaron en el “núcleo duro” del tradicional edificio de protección uruguayo. La estructura emergente del sistema de provisión social se la califica en términos de “*híbrida*”, ya que conviven servicios universales reformulados con otros de reciente creación de naturaleza focalizada. A esto se agrega, la incorporación de distintas modalidades de instrumentación de las políticas sociales, alternándose el estado, la sociedad civil y el mercado en tanto agentes proveedores de bienes sociales. (Midaglia, 2009).

A partir de esta serie de modificaciones del esquema de protección se constata un aumento en la dispersión institucional de los

programas sociales y su consiguiente dificultad para coordinar las intervenciones públicas, a lo que se agrega ciertas debilidades en las funciones de regulación estatal, transformándose este tema en un aspecto estratégico cuando se privatizan y/o tercerizan bienes públicos (Midaglia, 2009).

El primer gobierno uruguayo a cargo de una colación política de izquierda en funciones desde el año 2005 hasta el 2010, promovió nuevos ajustes en el campo de la protección, algunos relativos a la introducción de nuevas propuestas sociales, otros referidos a la reinauguración de servicios públicos, y asimismo se implementaron un conjunto de reformas en diversas arenas sectoriales, a la vez que se introdujeron cambios de tipo institucional-organizativo. (Midaglia y Antía, 2007)

En relación a las nuevas iniciativas sociales, vale destacar la prioridad política que ha otorgado esa Administración a las situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. En esta área se han impulsado dos medidas públicas de distinta envergadura, pese a que las mismas se caracterizaban por transferir renta a los hogares carenciados. En este marco, se inscribe el Plan de Emergencia (PANES), diseñado para ejecutarse en un período acotado entre los 2005 al 2007 y posteriormente como una iniciativa de mediano y largo plazo se ubica el Plan de Equidad.

Respecto a la reinstalación de servicios sociales, cabe mencionar la reapertura de los Consejos de Salarios en tanto ámbito de negociación colectiva de las pautas de ajuste y/o incrementos salariales.

A esto se agrega, la reforma del sistema de salud que intenta repositonar al sector público en lo relativo a la regulación del sistema en su conjunto, así como en el rol de proveedor de servicios sanitarios. Asimismo, esta reforma se propuso ampliar y mejorar el acceso de los diversos grupos etarios y socioeconómicos a las distintas modalidades de atención previstas –pública, privada y mutual–, al tiempo que enfatiza la atención en el primer nivel de salud.

Por último, cabe mencionar un cambio de naturaleza institucional referido a la creación de una nueva Secretaría de Estado, el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) encargado de coordinar las prestaciones asociadas a los nuevos riesgos sociales y, por ende, de limitar la fragmentación y desarticulación de las intervenciones públicas. Además, se le encomendó la tarea de dirigir y monitorear la puesta en práctica de los Planes sociales de transferencias monetarias condicionadas. La instauración del MIDES supuso reordenamientos organizativos de una serie de institutos sociales especializados–infancia, juventud, género– y que hasta ese momento se encontraban localizados en diversas agencias estatales.

## **LOS ACTUALES PROGRAMAS DE TRANSFERENCIAS CONDICIONADAS DE RENTA**

En la trayectoria de bienestar uruguayo se evidencia una significativa experiencia en materia de transferencias monetarias, enmarcadas esencialmente en el clásico sistema de seguridad social articulado con el mercado de empleo formal. No obstante, se han impulsado en los últimos veinte años mecanismos de protección social para quienes se encuentran en una situación de informalidad, precariedad laboral o bien mantienen una relación intermitente con el mercado de trabajo.

En este nuevo contexto, algunos de los instrumentos clásicos de transferencias monetarias comienzan hacerse extensivos hacia otros grupos de población y así trascender la esfera del trabajo y desanclarse del llamado “financiamiento contributivo” que ha caracterizado este tipo de prestaciones.

### **EL ENSAYO DE ALGUNAS ESTRATEGIAS SOCIALES. EL PLAN DE EMERGENCIA**

La coalición de izquierda estrenó su Administración en el año 2005 impulsando una serie de medidas sociales, algunas de las cuales se dirigieron exclusivamente a la atención de las situaciones de pobreza. En este marco, se instrumentó el PANES, destinado a cubrir las necesidades básicas de los hogares que se ubican en el extremo inferior de la escala socioeconómica, estimado en el 8% de la población en ese período.

Como ya se mencionó, esta propuesta se concibió como una intervención pública de carácter transitorio con una duración de dos años, orientada a responder a las graves consecuencias sociales producidas fundamentalmente por la crisis económica que atravesó el país en el año 2002.

Este Plan social de coyuntura se organizó en siete componentes (ingreso ciudadano asimilado a transferencia monetaria condicionada; apoyo alimentario; atención sanitaria; educación en contextos críticos; empleo transitorio; mejoramiento del hábitat; y alojamiento de personas en situación de calle), intentando asegurar líneas de acción pública de corte integral con el propósito de abordar la urgencia social y simultáneamente poner en marcha algunos mecanismos que favorecieran procesos de inclusión social (Arim y Vigorito, 2007). El dispositivo relativo a la transferencia monetaria fue el de mayor importancia y su recepción estuvo condicionada a la asistencia a centros educativos y sanitarios que la población infantil y adolescente, así como los controles de salud de las embarazadas.

Dicho Plan logró una extensa cobertura alcanzando a 102.353 hogares beneficiarios (el 9,6% del total de hogares del país), de los cuales



en promedio del año 2007, 71.231 percibían el Ingreso Ciudadano. La prestación monetaria –el Ingreso Ciudadano– supuso un gasto público moderado de aproximadamente 120 millones de dólares anuales, que representa el 0,6% del PBI anual (Arim y Vigorito, 2007: 9).

El PANES operó fundamentalmente como un programa de transferencia de ingresos, y sólo marginalmente, como uno de transferencias condicionadas debido al escaso cumplimiento y control de las contraprestaciones estipuladas. (Antía, 2008). Interesa señalar que el 40,6% de los usuarios desconocían la existencia de contrapartidas para la obtención de los beneficios (Riella *et al.*, 2007: 22).

Entre los logros alcanzados por esta iniciativa figura la reducción a la mitad de la proporción de personas en situación de indigencia y una cierta disminución de la cantidad de personas en situación de pobreza (Arim y Vigorito, 2007: 12).

No obstante persisten en la actualidad situaciones de fuerte vulnerabilidad social, vinculadas prioritariamente a los hogares con importante presencia de niños y adolescentes.

#### **LAS PRUEBAS DE LÍNEAS DE PROTECCIÓN DE MEDIANO Y LARGO PLAZO.**

##### **EL PLAN DE EQUIDAD**

Finalizado el programa de Emergencia a fines del año 2007, se puso en marcha un nuevo Plan, el de Equidad, que a diferencia del anterior se diseñó como una línea permanente de provisión social. El mismo se enmarcó en una estrategia pública de reducción de la pobreza y desigualdad social, no obstante se proyectó para trascender este campo de operación.

El objetivo general de esta propuesta fue de tipo sistémico en la medida que apunta a recrear el edificio de protección y bienestar nacional, construyendo una Red de Asistencia Social que respondiera a los nuevos riesgos sociales y ampare a los diversos estratos socioeconómicos y en particular aquellos que tienen restringidas sus oportunidades sociales.

El Plan de Equidad es una iniciativa de mediano y largo plazo, que [...] pretende revisar y adecuar el esquema de protección vigente a los nuevos problemas sociales, propiciando la generación de un sistema renovado de bienestar y asistencia social articulado en diversos componentes y con capacidad de atender a las necesidades de los distintos segmentos sociales (Plan de Equidad, 2007: 17).

Los objetivos específicos refieren a modificar la orientación y direccionalidad de las prestaciones públicas a la vez que expandir el subsistema de asistencia social y ensamblarlo con el resto de políticas sociales institucionalizadas.

A texto expreso, el Plan plantea:

[...] mejorar la equidad inter-generacional [...]; expandir una Red de Asistencia Social [...] actuando como una malla de contención para evitar la [...] instalación de situaciones de pobreza e indigencia; [...] articular esa Red con [...] las políticas sociales sectoriales [...] que dispone el país de manera de diseñar un sistema de protección en su conjunto (Plan de Equidad, 2007: 18-9).

De los objetivos delineados en esta nueva iniciativa se desprende que los grupos y sectores de población priorizada fueron aquellos cuyas condiciones de vida se asocian a la pobreza.

Este Plan se configuró en base a un conjunto de componentes de protección propios, que a su vez, como ya se indicó, pretenden vincularse con la amplia gama de servicios sociales de carácter sectorial y orientación universal. Los dispositivos exclusivos que conforman esta propuesta refieren a prestaciones de distinta naturaleza, a saber: (i) aquellas que “vertebran” esta iniciativa –componentes estratégicos– y que supusieron revisiones de los mecanismos de protección ya existentes en el país; (ii) un grupo de modernos programas sociales de probado funcionamiento a los que se buscó expandir su cobertura, y (iii) una serie variada de alternativas sociales complementarias que refuerzan el perfil integral del Plan de Equidad.

Entre los componentes considerados estratégicos, figura en primer lugar, el clásico instrumento de Asignaciones Familiares –AFAM–, que en esta ocasión se reformuló –aprobando la Ley 18.227 de febrero de 2008– con la finalidad de ajustarlo a los propósitos del Plan y atender a la población de los hogares vulnerables socio-económicamente<sup>3</sup>. A su vez, se modificó el sistema vigente de pensiones a la vejez, generando una prestación complementaria pasible de ser percibida a los 65 años –y no a los 70 años de edad según disposición del tradicional esquema de Pensión Vejez– para que los ciudadanos de estos tramos etarios en condiciones de pobreza estructural contaran con apoyaturas económicas básicas. (Plan de Equidad, 2007: 21)

Si bien, el nuevo régimen de Asignaciones y el de Asistencia a la Vejez se constituyeron en mecanismos renovados de transferencias monetarias, las AFAM en particular establecieron una serie de exigencias específicas para la recepción del bien. Las contrapartidas estipuladas en torno a esta transferencia tiendieron a reafirmar el “com-

---

3 La opción por reformular el sistema de asignaciones familiares se basó en el marcado desbalance generacional que caracteriza a las situaciones de pobreza, predominando como ya se indicó los hogares con niños y adolescentes.

promiso político” de favorecer la inversión en capital humano de los segmentos más jóvenes de la población en educación y salud.

En relación al *set* de novedosos programas sociales que se enmarcan en el Plan de Equidad se encuentran servicios de Educación Inicial –Plan CAIF, Centros Diurnos, Jardines de Infantes, entre otros–; Educación Básica –Maestros comunitarios, universalización de la educación física–; Educación Media –iniciativas de revinculación a la enseñanza formal; aulas comunitarias; plan de formación profesional básica, pasantías y becas laborales–; Salud –atención primaria dirigida esencialmente a los estratos adolescentes, etcétera (Plan de Equidad, 2007: 23).

Por último, importa mencionar el conjunto de prestaciones públicas que refuerzaron esta red moderna de asistencia, que consisten Apoyaturas en Alimentación –tarjeta prepaga asociada a los hogares de mayores deprivaciones económicas beneficiarios de AFAM–; Programas de Participación Juvenil; Empleo –estrategias de empleo protegido, recalificación laboral y cooperativas sociales; etcétera (Plan de Equidad, 2007: 27).

El Plan de Equidad tuvo como marco institucional para su instrumentación, el conjunto de Unidades y Organismos ejecutores públicos pertenecientes a la Administración Central que operan en el área social, y asimismo participan los Servicios y Entes descentralizados, así como las reparticiones sociales de los gobiernos locales. No obstante, el Ministerio “coordinador” de esta iniciativa es el de Desarrollo Social a través del Consejo de Políticas Sociales que opera en su órbita<sup>4</sup>.

Interesa señalar que en año 2008 caracterizado por un significativo crecimiento del PIB del país se destinó para la puesta en práctica de este Plan 70 millones de dólares, equivalente al 0,3% del PBI anual (Informe Económico Rendición de Cuentas, 2007).

## **LOS ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL PRINCIPAL MECANISMO DE TRANSFERENCIA DE RENTA DEL PLAN DE EQUIDAD. LAS ASIGNACIONES FAMILIARES**

### **LAS CARACTERÍSTICAS DEL NUEVO RÉGIMEN DE ASIGNACIONES**

De acuerdo a lo anteriormente mencionado, el nuevo régimen de AFAM derivado de la sanción de la Ley 18.227 se constituyó en una pieza clave de transferencias condicionadas de renta del nuevo Plan de Equidad.

---

4 Los organismos públicos participantes de acuerdo a los distintos componentes del Plan son: Ministerio de Desarrollo Social; Instituto de la Niñez y Adolescencia Uruguay; Instituto Nacional de la Juventud; Instituto Nacional de Alimentación; Ministerio de Trabajo y Seguridad Social; Ministerio de Educación y Cultura; Administración Nacional de Educación Pública; Ministerio de Vivienda Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente; Ministerio de Salud Pública; e Intendencias Municipales.

Esa transferencia monetaria se dirige a la franja etaria menor de 18 años que presenta una serie de atributos que la convierte en vulnerable, según una serie de criterios ya probados en diversos programas de combate a la pobreza relativos a las características de los hogares de pertenencia de esa población.

El monto de la prestación es diferencial y escalonado según la edad y el grado de adscripción de los jóvenes al sistema de educación formal. Es así que cada niño que asiste al nivel primario recibe el equivalente a US\$ 35 (\$ uruguayos 700) y un adolescente inscripto en la enseñanza media, percibirá US\$ 10 adicionales, aproximadamente (\$ uruguayos 1000, en total). Esas cuantías por beneficiario varían de acuerdo a la composición del hogar y las estimaciones se realizan en base una escala de equivalencia cuyo resultado depende de la cantidad de niños y/o adolescentes integrantes del núcleo familiar. En función de esos parámetros se determina una transferencia global al hogar, que si bien no cuenta con un tope superior, difícilmente supera el valor del salario mínimo nacional situado, aproximadamente, en \$ uruguayos 3.988 (US\$ 200) (Plan de Equidad, 2007: 38-9).

El instrumento que se adoptó para ajustar esta prestación fue el Índice de Precios al Consumo (IPC) con un doble propósito: por un lado, para mantener temporalmente su poder adquisitivo, y por otro, como una medida contra cíclica que limite la pérdida de bienestar en los períodos de crisis económica (Arim, Cruces y Vigorito, 2009: 22).

La meta de cobertura del Plan de Equidad, en particular de las AFAM se definió en alcanzar a 330.000 niños y adolescentes en el correr del año 2008 y hasta 500.000 beneficiarios a fines del 2009<sup>5</sup> (Plan de Equidad, 2007: 37). Interesa precisar que esta proporción de población representa aproximadamente 45% de los menores de 18 años que habitan en el país. (Arim, Cruces y Vigorito, 2009: 22)

La tramitación parlamentaria de la Ley 18.227 de AFAM fue rápida y contó con el apoyo político de la bancada oficialista y de la oposición. El Poder Ejecutivo elevó dicho proyecto el 3 de setiembre del 2007 al parlamento vía la Cámara de Senadores. En esa Cámara el proyecto fue discutido por la Comisión de Asuntos Laborales y Segu-

---

5 En el mes de julio de 2009 las nuevas AFAM habían alcanzado a 370.630 niños y adolescentes. La distancia entre la meta de cobertura planteada y la alcanzada se explica por un conjunto variado de factores, entre los que figuran: (i) problemas legales relativo a problemas con la tenencia legal de esta los niños y adolescentes por parte de los adultos; (ii) falta de documentos de identificación civil de una proporción de ese grupo – dificultad en fase de resolución–; (iii) disminución de los índices de pobreza y por ende de población en situación de vulnerabilidad socioeconómica; y (iv) problemas de información sobre el nuevo Régimen de Asignaciones Familiares (Entrevista en profundidad con autoridades del MIDES).

ridad Social. Dicha Comisión trató la nueva Ley en sucesivas sesiones, un total de 4, y el 28 de noviembre de ese año se aprobó el texto final y pasó a discusión general del Senado que lo sancionó el 4 de diciembre. El 11 de diciembre entró a la Cámara de Diputados, específicamente a la Comisión de Seguridad Social y el 12 de diciembre esa iniciativa se transformó en Ley contando con el respaldo unánime de la Comisión de Seguridad Social y de la Cámara de Diputados<sup>6</sup>.

Independientemente de la celeridad con la que se discutió en el ámbito parlamentario dicha propuesta, la relevancia política radica en la aceptación de esta iniciativa por el amplio espectro de partidos políticos. Interesa anotar, que el cúmulo de críticas públicas que desató el Plan de Emergencia, y en particular su transferencia de renta –Ingreso Ciudadano–, no se trasladaron a la nueva prestación monetaria del Plan de Equidad –el régimen renovado de AFAM–, pese a cumplir con funciones similares y estipular condicionalidades de igual naturaleza que la anterior. Este cambio de actitud política parece indicar que el sistema de asignaciones familiares tiene una arraigada aceptación en la cultura política uruguaya. Por esta razón, no es desatinado considerar, que más allá de la intencionalidad del gobierno de permanencia de esta iniciativa específica y del Plan que la enmarca, la misma tiene grandes chances de consolidarse en un dispositivo durable de apoyo para enfrentar las situaciones de vulnerabilidad social.

### **EL PERIPLO HISTÓRICO DE LAS AFAM**

Más allá de la actual reconversión de régimen de AFAM, este mecanismo de protección, como ya se indicó, cuenta con una larga tradición en el esquema de bienestar nacional. Su origen data la década del cuarenta cuando el sistema de seguridad social en su conjunto se encontraba en plena fase de expansión de la cobertura, fundamentalmente los seguros de pensiones y jubilaciones (Sienra, 2007).

En 1943 se aprobó la Ley 10.449 que facultaba la instalación de los Consejos de Salarios con el cometido esencial de instituir el Salario Mínimo Nacional y en ese marco se habilitó la creación de las Cajas de Compensación de Asignaciones Familiares con carácter obligatorio para el sector privado (Archivo del Parlamento Nacional. Ley 10.449, 1943).

Resulta significativo desde el punto de vista político que se instituya simultáneamente un ámbito de regulación del conflicto capital/trabajo y se apruebe una prestación monetaria dirigida a aliviar las cargas familiares de los trabajadores formales. (Archivo del Parlamento Nacional, Cámara de Representantes, 1943). En este sentido,

---

6 Ver: <<http://www.parlamento.gub.uy/>>.

parece pertinente considerar que la primera versión de las Asignaciones Familiares fue concebida en términos de un complemento salarial para ayudar a solventar los gastos de los hogares y así favorecer las “obligaciones” del “jefe de familia” con su núcleo de referencia.

Importa señalar que dicha “compensación salarial” no dependía de la productividad del trabajador sino de la composición de su hogar respecto a las “cargas infantiles” y su monto no se computaba en el cálculo de los aportes laborales, reforzando así la naturaleza asistencial de esa prestación.

La financiación de este subsidio familiar se realizaba en base a aportes exclusivos de los empresarios o patrones, que se calculaba aplicando un porcentaje fijo, el que oscilaba entre un mínimo del 1,5% a un máximo del 3,5%, sobre la totalidad de la masa salarial del establecimiento.

El papel del Estado en esta política específica se remitía a la participación en los Consejos Honorarios que se encargaban de administrar y regular el sistema a partir de información de las planillas de trabajo que las empresas debían remitir al Instituto Nacional del Trabajo y Servicios Afines –agencia que precedió al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Entre los antecedentes que favorecieron la elaboración y aprobación de la mencionada Ley de 1943, figuraba el trabajo desarrollado por la llamada *Comisión Investigadora de Vida, Trabajo y Salarios Obreros*, creada en la legislatura de 1939. Esta Comisión integrada por representantes parlamentarios de los diversos Partidos Políticos, recorrieron el territorio nacional manteniendo reuniones con trabajadores y empresarios en la búsqueda por conocer las condiciones de vida, de empleo y acumulación de los sectores productivos del país. En las conclusiones de este grupo parlamentario se destacaba, entre otros aspectos, la insuficiencia de los ingresos de los asalariados para satisfacer las necesidades familiares (Archivo Parlamentario, Cámara de Representantes, 1943)

Este tipo de constataciones reforzó una de las preocupaciones políticas de la época, relativas a la baja densidad demográfica nacional y por ende sobre las posibilidades socioeconómicas para favorecer la reproducción de la población.<sup>7</sup> Por supuesto, la composición ideológica del parlamento en ese período era sensible a este tipo de consideraciones

---

7 La iniciativa legislativa de la creación de Cajas de Compensación de las Asignaciones Familiares dedica una parte importante a lo que se titula como “Un problema gravísimo”. En este capítulo se explica la necesidad de otorgar esa transferencia monetaria, en un país caracterizado por la baja tasa de natalidad. El potencial peligro de desaparición de la sociedad uruguaya fue planteado explícitamente por el parlamento (Cámara de Representantes, 1943:180).

sociopolíticas. Es así que una parte importante de la fundamentación de la mencionada Ley 10.449 se apoyó en argumentos pro-natalistas. (Archivo Parlamentario, Cámara de Representantes, 1943). Las tasas de natalidad en la época ya eran relativamente bajas y continuaron un proceso de descenso similar al experimentado por los países que realizaron tempranamente su primera transición demográfica<sup>8</sup>.

Es posible afirmar que la primera versión de la política de AFAM fue producto de una anticipación del Estado y del sistema político en lugar de una conquista del movimiento sindical. Esa anticipación pública se respaldaba en una serie de creencias políticas sobre la necesidad de procreación y el consiguiente aumento en el tamaño de la población, así como también en la responsabilidad moral del “*male bread winner*” con los dependientes familiares. De modo general, esta prestación pareció responder a un proyecto político sobre el tipo de sociedad que se pretendía instaurar, en la que primarían niveles aceptables de integración social y redistribución socioeconómica, en el marco de una expansión de la industria manufacturera y de la instrumentación del modelo de sustitución de importaciones.

Por esta razón, desde su origen, esta compensación salarial, pese a inscribirse en el sistema de seguridad social, se formuló estableciendo *condicionalidades* a los hijos de los trabajadores relativas a la asistencia regular a los centros de educación básica. De esta forma, las AFAM también contribuían con el cumplimiento efectivo de una serie de normas constitucionales vigentes en el país sobre la obligatoriedad de la enseñanza pública formal para la población infantil.

En 1950, con la sanción de la Ley 11.618 el sistema de Asignaciones fue objeto de importantes modificaciones de carácter institucional tendientes a su centralización. Dicha norma creó el Consejo Central de Asignaciones Familiares y un Fondo único de aporte obligatorio, a la vez que prohibió el funcionamiento de “cajas propias” del sector privado. Además de este tipo de cambios organizativos, la Ley reafirmó la *obligatoriedad de las contrapartidas educativa* tornándolas extensivas hacia un nuevo segmento etario –adolescentes entre los 14 a 16 años– que comenzaban a recibir el beneficio siempre que se verificara su concurrencia a institutos educativos. (Archivo Parlamentario. Ley 11.618, 1950)

La tendencia centralizadora de régimen de AFAM se acentuó en las décadas subsiguientes, fundamentalmente en el período político

---

8 Si bien se carece de evaluaciones de los efectos de las Asignaciones Familiares sobre la tasas de fecundidad nacional, los indicadores demográficos no presentaron un cambio de la tendencia hasta el presente, dejando en evidencia que este instrumento no operó como incentivo económico a la natalidad.

autoritario, en el que se inició un proceso de unificación de diversas Cajas de Compensación y se sustituyó el mencionado Consejo Central de Asignaciones Familiares por una Dirección General del sistema de Seguridad Social dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social<sup>9</sup> (Sienra, 2007).

Ahora bien, más allá de los cambios organizativos reseñados, esta prestación amplió sucesivamente su cobertura a distintas categorías de trabajadores, dando lugar al típico proceso de universalización de derechos sociales. En ese proceso, se identifican fases históricas en la que predominó una *ciudadanía regulada*, en la medida que un conjunto de grupos laborales no se encuentran contemplados en la recepción de este tipo bien social (Dos Santos, 1987)

En esa trayectoria de universalización de las AFAM se incorporaron en 1954 los trabajadores rurales; en 1958 los desocupados del área de Industria y el Comercio; en 1960 se incluyeron a los hijos de jubilados y pensionistas de dicha área; y posteriormente, en 1966 y 1967, se atendió a los desempleados del sector rural y luego a las trabajadoras domésticas. Asimismo, se extendió la edad de la población potencialmente beneficiaria hasta los 18 años sólo para aquellos que presentaran algún tipo de discapacidad física o psíquica. (Archivo Parlamentario, actas de la década del cincuenta y sesenta)

Recién en 1960 se legisló a favor de la aplicación de este beneficio para el sector público, bajo el concepto de *salario familiar*. El mismo se constituyó en base a una gama transferencias entre las que se encuentra la asignación familiar, una prima por hogar constituido, otra por matrimonio y nacimiento, y su financiamiento corre a cargo del Estado<sup>10</sup>.

A fines del período dictatorial, específicamente en 1980 el sistema de AFAM sufrió un nuevo ajuste mediante el Decreto-Ley 15.084, que se mantiene hasta el presente y a partir del que se redefine nuevamente la cobertura de las Asignaciones Familiares del sector privado y los subsidios por maternidad. En relación a las Asignaciones, entre la población beneficiaria pasa a contemplarse a la totalidad de los dependientes menores de edad de los trabajadores del sector privado, de los que se encuentran en seguros de desempleo, de los vendedores de diarios y revistas, de los pequeños productores rurales y de los jubilados y pensionistas de las distintas Cajas de retiro. (Archivo Parlamentario. Ley 15.084).

---

9 El Acto Institucional N° 9 del año 1979 decreta la supresión del Consejo Central del régimen de AFAM vigente en ese período.

10 El sistema público de asignaciones familiares se diseñó emulando el régimen del sector privado en cuanto a beneficiarios, montos y condicionalidades. Sin embargo, ambos regímenes hasta el presente no han sido unificados.



Una vez más se amplió la cobertura de este servicio, constatándose en 1980 que entre 350.000 y 400.000 beneficiarios del sistema pertenecían a hogares de trabajadores formales de bajos ingresos

Cabe agregar, otros tópicos de cierta importancia política que consideró ese nuevo Decreto-Ley, relativos, por una parte, a expandir el universo de cobertura del servicio, y por otra, a incorporar mayores exigencias en torno a las contraprestaciones establecidas. Es así, que se extiende la edad límite para recibir la transferencia hasta los 18 años sin considerar su condición física y/o psíquica, y a la vez se incluyen a las embarazadas desde el inicio del período de gestación. De esta manera, se expandieron las condicionalidades de tipo educativo, contemplando el ciclo secundario completo –medio y superior– y se agregaron controles sanitarios y de salud para las mujeres grávidas.

El esquema de AFAM no fue objeto de revisiones adicionales hasta avanzado el período democrático, pese a que el sistema de seguridad en su conjunto, particularmente el componente de jubilaciones y pensiones había sido reformado en su orientación y encuadre institucional a mediados de la década de los noventa<sup>11</sup>. Recién en 1999, frente al inicio de un ciclo económico recesivo en el que se constata un sostenido aumento en los índices de pobreza se transforma nuevamente dicha prestación.

En esta oportunidad, mediante la sanción de la Ley 17.139, se volvió a ampliar el universo de beneficiarios del sistema, incluyendo a los hogares pobres integrados por población infantil, independientemente de la vinculación de algunos de sus miembros al mundo formal de trabajo<sup>12</sup>. (Archivo Parlamentario. Ley 17.139, 1999). Este agregado del régimen de Asignaciones, se solventó financieramente con presupuesto público –Rentas Generales–, y de esta manera abandonó su condición de prestación contributiva.

En el corto plazo, inmediatamente a la emergencia de la crisis económica que vivió el país en el inicio del nuevo siglo, se consagró otra reforma de las AFAM a través de la aprobación de la Ley 17.748 del año 2003, de orientación similar a la anterior. (Archivo parlamentario. Ley No 17.748, 2003). Esta variación del régimen tendió a especificar aún más el alcance la prestación en el intento político de in-

---

11 El régimen tradicional de jubilaciones, organizado en base a los criterios de reparto económico-financiero y de solidaridad intergeneracional, administrado esencialmente por el Estado, fue sustituido en 1996 por otro de naturaleza mixta, en la que conviven un pilar público de reparto y solidaridad y otro privado de capitalización individual.

12 Los “hogares de menores recursos” indicados por la ley no se definen en el cuerpo de la norma, sino a partir de un umbral de ingresos que establece y reglamenta el Poder Ejecutivo.

corporar segmentos de población excluidos de las normas anteriores. Se integraron al sistema el los niños y adolescentes pertenecientes a hogares cuyos ingresos fueran menores a 3 salarios mínimos. Asimismo se mantuvieron las condicionalidades plantea por la Ley 15.084 y se agregó la obligatoriedad de controles de salud para el conjunto de beneficiarios.<sup>13</sup>

Por último, como ya se detalló, con el Plan de Equidad, en diciembre del 2007 se introdujo la última modificación del régimen de AFAM y de alguna manera se simplificó el sistema, en particular el componente que atiende a los sectores sociales vulnerables, ya que hasta ese momento operaban en el país cuatro regímenes de asignaciones: el relativo a los trabajadores privados formales; el que amparaba a los funcionarios públicos, y los dos que brindaban cobertura a los hogares de menores ingresos.

Los resultados alcanzados a partir de la serie de reformas que fue objeto esta transferencia de renta dan lugar a distintas interpretaciones. En términos de cobertura, como lo muestra el siguiente cuadro, las tres últimas variaciones o Leyes aprobadas ampliaron sensiblemente el universo de beneficiarios, incorporando cerca de 200.000 receptores nuevos pertenecientes a hogares del sector informal de empleo y además logró cubrir al 80% de la población joven del quintil mas pobre de la estructura socioeconómica. Sin embargo, esa expansión de cobertura no se ha traducido en un impacto significativo en la incidencia de las situaciones de indigencia y menos aún en las de pobreza.

**Cuadro 1**  
Evolución de la cobertura de las AFAM

<b>Año</b>	<b>Cantidad de niños y adolescentes</b>
1991	552,817
1992	554,167
1993	534,188
1994	535,008
1995	485,752
1996	473,256
1997	488,326
1998	481,058
1999	477,114

13 Los “hogares de menores recursos” indicados por la ley no se definen en el cuerpo de la norma, sino a partir de un umbral de ingresos que establece y reglamente el Poder Ejecutivo.

<b>Año</b>	<b>Cantidad de niños y adolescentes</b>
2000	527,917
2001	493,010
2002	508,222
2003	523,355
2004	582,828
2005	635,989
2006	657,219
2007	664,985
2008	679,085

*Fuente:* MIDES, Unidad de Seguimiento en base a información del BPS.

No obstante, emerge otra lectura posible de los cambios del régimen de AFAM, relativa a la reestructuración del sistema de asistencia pública y la readecuación de instrumentos clásicos de protección en la búsqueda de cumplir con otros cometidos sociales. Es así que la última modificación de ese sistema y su inclusión en el Plan de Equidad, supuso el reconocimiento público de necesidades socioeconómicas específicas de grupos de población y el acuerdo político en diseñar un dispositivo permanente para abordarlas de manera particular pero utilizando típicos mecanismos asociados a bienes de corte universal –las AFAM– de forma de limitar el efecto estigmatizante de las políticas sociales focalizadas.

### **REINTERPRETANDO LA TRADICIÓN Y RECUPERANDO EL PAPEL DE LAS CONTRAPARTIDAS EXIGIDAS**

Resulta adecuado afirmar que las sucesivas transformaciones que ha sufrido el régimen de Asignaciones Familiares desde las década del cuarenta a nuestro días pone en evidencia el esfuerzo político por adaptar el sistema a los nuevos riesgos sociales. La búsqueda permanente por ampliar su cobertura se asemeja a un proceso en el que se pretende instalar un bien público que se asimila a un derecho social. A su vez, el cambio procesado por esta prestación en relación al sector público de pertenencia –del ámbito laboral hacia la pobreza– pone de manifiesto importantes modificaciones en la orientación de esta política pública.

En este marco las AFAM pasaron de considerarse un complemento salarial de los trabajadores formales, constitutivo de la matriz de seguridad social, a operar también como una estrategia pública de respuesta a las situaciones de pobreza. La versión original del sistema tenía la pretensión de reforzar el papel de los clásicos beneficios sociales, dirigidos a contornar el conflicto capital-trabajo, mejorar las condiciones de vida de los asalariados y asegurar patrones aceptables

de integración social, bajo la creencia política que la movilidad social se podría lograr con la intervención del Estado y la participación de los actores socioeconómicos.

La actual formulación del régimen de Asignaciones introduce variaciones sustantivas en la orientación de la propuesta, ya que se la concibe en términos de una línea de acción de mitigación de la pobreza, que se transforma en un eslabón esencial del moderno esquema de Asistencia Social.

En este punto, cabe resaltar la independencia del nuevo sistema de AFAM de la protección que brinda el mercado de empleo y sus prestaciones asociadas, reforzando así su cometido de apoyar los complejos procesos de inclusión social bajo el supuesto que estas problemáticas son de responsabilidad pública, y requieren de un compromiso activo de las agencias estatales a través del gobierno de turno. En otras palabras, el mercado en tanto posible ámbito para la obtención del bienestar no resuelve las graves dificultades sociales vinculadas con la vulnerabilidad y desigualdad social.

Por esta razón, si bien las distintas formulaciones de las AFAM estipularon una serie de condicionalidades referidas al consumo de bienes públicos básicos como la educación y la salud, la función sociopolítica que se pretendía que ellas desempeñaran era diferente. En las versiones en que las Asignaciones se vinculaban con el empleo formal, las obligaciones planteadas contribuían a asegurar una sociedad “civilizada y garantista”, dinámica económicamente, con mecanismos comunes y por ende universales de socialización de los segmentos jóvenes de población. De ahí que algunos de los fundamentos originales de esta transferencia relativos al aumento de la natalidad se asociaban, de alguna manera, al proyecto de una nación moderna, con una mano obra joven, educada y un mercado de empleo en expansión.

Las exigencias establecidas en el nuevo régimen de Asignaciones tienden cumplir un papel distinto al de las anteriores. En este caso, buscan incidir en las condiciones de vida de los estratos sociales desfavorecidos, en particular, incentivando a las nuevas generaciones” a incrementar su capital humano en pos de mejorar sus oportunidades futuras de inserción laboral. Más allá de la pertinencia práctica de este tipo de presupuestos filosóficos e ideológicos, la tarea política consiste en facilitar el acceso a los centros de salud y educación, y asimismo asegurar su permanencia en los mismos de forma de “moderar” la fragmentación social, la falta de interacción entre los diversos estratos sociales, y sobre todo promover la instalación de un marco, aunque básico, de códigos sociales compartidos.

Para cerrar, este tema importa anotar, que el tratamiento descontextualizado de las contrapartidas, no hace más que ideologizar los

debates políticos y académicos sobre las políticas sociales, y no facilita la comprensión del papel político que ellas cumplen en los distintos contextos socioeconómicos de referencia.

**Cuadro 2**  
Cambios del Sistema de AFAM

<b>Régimen de AFAM</b>	<b>Año</b>	<b>Objetivos y orientación</b>	<b>Fundamento</b>	<b>Papel de las contrapartidas</b>	<b>Beneficiarios</b>
Ley 10.449	1943	Complemento salarial (esfera laboral exclusivamente)	Integración Social en el marco de la promoción de la natalidad	Socialización universal	Hijos en edad escolar de los trabajadores formales del sector privado
Ley 11.618	1950	Complemento salarial (esfera laboral exclusivamente)	Integración Social	Ampliación de la socialización universal	Extensión de la cobertura de los formales, se incorporan la franja etaria receptora (de 14 a 16 años)
Ajustes a la Ley 11.618	1954, 1958, y 1960	Complemento salarial y de desempleo acotado (esfera laboral exclusivamente)	Integración social	Reforzamiento de patrones de socialización universal	Extensión de la cobertura de los formales, se incorporan los hijos de los jubilados, empleadas domésticas y de los desocupados. También se integran los menores hasta 18 años con discapacidad.
Ley de AFAM de empleados públicos	1960	Salario Familiar y complemento salarial (esfera laboral exclusivamente)	Integración social	Reforzamiento de patrones de socialización universal	Extensión de cobertura de los formales públicos, se incorporan los hijos de los empleados públicos
Ley 15.084	1980	Complemento salarial y del seguro de desempleo extendido (esfera laboral exclusivamente)	Integración social e inicio de asistencia	Reforzamiento de patrones de socialización universal	Extensión de cobertura se incorporan la totalidad de los hijos de los trabajadores privados formales, de los usufructuarios del seguro de desempleo, de los hijos de jubilados y pensionistas, de los vendedores de diarios y revistas, y de los pequeños productores rurales. También se amplía la edad de recepción el beneficio hasta los 18 años que continúan los estudios y no solamente por su condición de discapacidad

PERSPECTIVAS CRÍTICAS SOBRE LA COHESIÓN SOCIAL

Régimen de AFAM	Año	Objetivos y orientación	Fundamento	Papel de las contrapartidas	Beneficiarios
Ley 17.139	1999	Subsidio a la pobreza separada del ámbito laboral	Asistencia Social Tradicional, prestaciones sociales dispersas y fragmentadas-	Inicio de inversión en capital humano	Niños y adolescentes de hogares pobres
Ley 17.748	2003	Subsidio a la pobreza separada del ámbito laboral	Asistencia Social Tradicional (prestaciones sociales dispersas y fragmentadas)	Inversión en capital humano	Se especifica y amplía la cobertura hacia los hogares pobres
Ley 18.227	2008	Subsidio a la pobreza articulado con el ámbito laboral	Inicio de la Asistencia Social moderna (proceso de articulación de las prestaciones sociales de similar naturaleza)	Inversión en capital humano	Ampliación de cobertura de los hogares pobres (se proyecta la totalidad del primer quintil y parte del segundo)

Fuente: elaboración propia.

Resulta evidente que el abordaje “aislado” de este tipo prestaciones sociales así como el de otras, no permite vislumbrar su contribución general en el campo de la protección social nacional y fundamentalmente el rol que juegan el universo de iniciativas en el fomento de la cohesión social en nuestros países.

Por estar razón se torna indispensable analizar el nuevo régimen de Asignaciones vinculado con el nuevo proceso de reforma del sistema de protección social en su conjunto y en ese marco intentar identificar el “lugar” que ocupan las transferencias monetarias en la “orquestración” de una Red Moderna de Asistencia Social.

En este sentido, sería correcto considerar que el Plan de Equidad uruguayo con sus variados programas, entre ellos el de transferencias monetarias, favorece el proceso de integración social, no tanto por sus impactos socioeconómicos inmediatos, sino porque se lo concibió como un componente específico y a la vez que complementario del esquema de bienestar vigente.

De esta forma, el mencionado Plan comparte instrumentos de protección con el resto del sistema y también ha iniciado un proceso de constitución de nexos institucionales con una amplia gama de servicios públicos, permitiendo así que los ciudadanos de acuerdo a sus circunstancias particulares, tengan la posibilidad de transitar en las distintas partes del sistema de protección y contar con apoyaturas públicas. No obstante ello, el propio proceso, si bien incipiente de im-

plementación del Plan, aún dista de haber encontrado los ensamblajes institucionales que hagan efectivo el tránsito mencionado. Adicionalmente se deberá enfrentar un desafío superior de continuidad de la estrategia derivada de la transición de gobierno fruto de las elecciones nacionales de 2009.

### **CONSIDERACIONES FINALES**

El moderno Plan de Equidad uruguayo instaurado por el primer gobierno a cargo de la coalición de izquierda, recreó un conjunto de prestaciones sociales, algunas de las cuales contaban con una importante trayectoria en el esquema de protección social, como es el caso de las Asignaciones Familiares

De esta forma, el país se incorporó a la experiencia regional acumulada en los últimos diez años de promoción de programas de transferencias condicionada de renta, sólo que lo hizo recurriendo a su repertorio de instrumentos clásicos de seguridad social.

Resulta evidente, que la estrategia política utilizada para reajustar la matriz de protección a los nuevos riesgos, supuso el diseño de una propuesta social que logró simultáneamente recuperar la tradición de bienestar que disponía el país y la vez introducir innovaciones para abordar las situaciones de vulnerabilidad y pobreza. Vale la pena señalar, que si bien la responsabilidad del gobierno en esta arena de política pública ha sido fundamental, también contó con el apoyo de la oposición política para aprobar y legitimar los cambios impulsados este campo de acción pública.

El Plan de Equidad y su dispositivo de transferencias monetarias es un claro ejemplo de ese tipo de iniciativas, en el intento de instaurar una Red moderna de Asistencia Social que frene la incorporación desordenada y escasamente programada de servicios de combate a la pobreza, y de esta forma limitar la fragmentación de las intervenciones públicas. Además, se intenta que la mencionada Red se constituya en un eslabón adicional y articulado al sistema de protección y bienestar vigente, de manera amparar a la ciudadana en las diversas circunstancias vitales, y así intentar refundar algunos parámetros básicos de integración y/o cohesión social

Esa articulación es uno de los factores políticos e institucionales explicativos de la envergadura y proyección de esa Red, ya que la misma asegura la complementariedad práctica entre las prestaciones sociales y a la vez evita la estigmatización que generan los programas focalizados. En este contexto organizativo, las AFAM en tanto un mecanismo de transferencias monetarias condicionadas abandonan su carácter de política de y para pobres, y se transforma en un componente específico de la matriz de de protección uruguayaya.

En este marco, las condicionalidades de las Asignaciones Familiares no son más que la reedición las exigencias establecidas en el pasado lejano, sólo que ahora cumplen una función distinta a la desempeñada en su origen, ya que buscan ampliar la inversión pública en capital humano en pos de generar mínimas oportunidades para la población joven que cuenta con escasos recursos socioeconómicos.

No obstante, estas intenciones políticas, el joven Plan de Equidad y su régimen especial de AFAM corren el peligro, frente al cambio de Administración política, de ser objeto de modificaciones tendientes a recortar algunos de sus componentes constitutivos, y en particular, de debilitar los nexos establecidos con el resto del sistema provisional.

### **BIBLIOGRAFÍA**

Archivo Parlamentario 1960 *Actas*, Uruguay.

Archivo Parlamentario 1950 *Actas*, Uruguay.

Archivo Parlamentario 2007 *Ley 18.227*, Uruguay.

Antía, Florencia 2008 “Gobiernos de izquierda y reforma social en Chile y Uruguay a inicios del Siglo XXI”. Tesis de Maestría en Ciencia Política, Montevideo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, (mimeo).

Arim, Rodrigo; Cruces, Guillermo y Vigorito, Andrea 2009 *Programas sociales y transferencias de ingresos en Uruguay: los beneficios no contributivos y las alternativas para su extensión* (Santiago de Chile: CEPAL).

Arim, Rodrigo y Vigorito, Andrea 2007 *Las políticas de transferencias de ingresos y su rol en Uruguay. 2001-2006* (Montevideo: mimeo).

Barba, C. 2003 “Los enfoques latinoamericanos sobre la política social: más allá del consenso de Washington” en *Revista Espiral* (Guadalajara) N° 31.

Dos Santos, Wanderley 1987 *Cidadanía e Justicia* (Rio de Janeiro: Campus).

Cámara de representantes del Parlamento Uruguayo 1943 *Diario de la 42ª Sesión (extraordinaria)*, 23 de junio de 1943, Montevideo.

Castellano, Ernesto 1996 “Uruguay: un caso de bienestar de partidos” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo: ICP-FCS), N° 9.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2006 *La Protección Social de Cara al Futuro. Acceso; Financiamiento y Solidaridad* (Montevideo: CEPAL).

Gough, I. y Wood, G. (s/f) “Welfare regimes: Linking Social Policy to Social Development” (mimeo).



- Filgueira, Fernando 1998 “El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada” en Roberts, Bryan (ed.) *Ciudadanía y política social latinoamericana* (Costa Rica: FLACSO/SSRC).
- Lanzaro, Jorge 2004 *La izquierda uruguaya. Entre la oposición y el gobierno* (Banda Oriental: ICP).
- Martínez, Juliana 2007 *Regímenes del bienestar en América Latina. Documento de Trabajo N° 11* (Madrid: Fundación Carolina).
- Midaglia, Carmen 2009 “Los procesos de reforma social y sus impactos político-institucionales. El caso uruguayo”. Ponencia presentada en el 53° Congreso Internacional de Americanista, México.
- Midaglia, Carmen 2008 “Las políticas sociales del gobierno de izquierda en Uruguay: Una aproximación a sus características y resultados” en *FESUR* (Montevideo).
- Midaglia, C. y Antia, F. 2007 “La izquierda en el gobierno: ¿cambio o continuidad en las políticas de bienestar social?” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política* (Montevideo) N°16.
- Consejo Nacional de Políticas Sociales 2007 *Plan de Equidad* (Montevideo: IMPO).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) 2005 *Desarrollo Humano en Uruguay* (Montevideo: PNUD).
- Riella, Alberto *et al.* 2007 “Informe de Resultados de la Encuesta de Seguimiento del PANES. Primer Borrador para Comentarios”. Convenio Ministerio de Desarrollo Social Universidad de la República, Montevideo (mimeo).
- Serrano, C. 2005 “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina” en *Revista de la CEPAL* (Santiago de Chile: CEPAL), Serie Mujer y Desarrollo, N° 70.
- Sienra, M. 2007 *La evolución del sistema de seguridad social en el Uruguay (1829-1986), Documento de Trabajo 07/07.* (Montevideo: Instituto de Economía).



**SONIA ÁLVAREZ LEGUIZAMÓN\***

**GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL  
Y FOCOPOLÍTICA EN AMÉRICA LATINA:  
LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA  
CONDICIONADAS**

**¿POLÍTICAS DE COHESIÓN SOCIAL CON LOS POBRES?<sup>1</sup>**

**INTRODUCCIÓN**

Frente a un discurso como el que propone Hernando de Soto, antes que argumentos, se requiere elaborar una propuesta similarmente ambiciosa. Desde la izquierda se ha escrito mucho sobre el tema de informales y la pobreza. La lista sería realmente larga y se podría argumentar fundamentalmente la calidad de esos textos. Sin embargo, seducidos por lo específico y monográfico, buscando ser científicos y rigurosos, esos mismos textos carecen de una propuesta alternativa. Describen ya analizan la pobreza. Al no mostrar cómo superarla parecen conformarse ante ella. La sensación que transmiten es que los pobres son necesarios para demostrar que existe explotación y para nada

\* Profesora titular de Antropología Urbana, Universidad Nacional de Salta, Argentina. Doctora en Antropología Social y Cultural, Master en Sociología del Desarrollo, Licenciada en Trabajo Social, ver <http://sonialvarezleguizamon.blogspot.com/>

---

1 Una versión original de este artículo fue presentado en la Mesa temática “Las nuevas formas de gobernanza en el campo social” organizada por el Grupo de Trabajo sobre *Pobreza y Políticas Sociales* de CLACSO, en el marco del Congreso de ALACIP, San José de Costa Rica, agosto de 2008. En el texto utilizo cursivas o comillas en caso que se trate de una categoría discursiva o una nominación clasificatoria del discurso que analizo.

más. El otro sendero les dice a esos mismos pobres que lo son solo en apariencia o momentáneamente: ellos encarnan la modernización que se avecina. No es suficiente con negar esta tesis. Hace falta argumentar que con las más miserables y humillados puede construirse otra sociedad, en la que ellos serán precisamente los protagonistas y contraponer, de este manera, al eventual éxito individual que ofrece el liberalismo, la esperanza y los riesgos de una empresa colectiva (Alberto Flores Galindo, *Los caballos de los conquistadores, otra vez*).

El trabajo tiene como objetivo analizar las categorías y dispositivos de intervención de las políticas focalizadas para pobres denominadas con el término técnico de Programas de Transferencia Condicionadas (PTC). Estas políticas aparecen como nuevas o metamorfoseadas, en relación a lo que he dado en llamar la primera ola de políticas focalizadas. La pobreza se entiende en esta discursividad como una cuestión individual no social y producto del resultado del déficit de *capital humano* (KH) en individuos y hogares, la que se reproduciría inter-generacionalmente por medio de lo que se denomina el *círculo vicioso de la pobreza*. Entiendo que las categorías discursivas que explican su lógica utilitaria son las nociones/prácticas del *KH de los pobres* y de su *productividad*. La primera vinculada con el pensadores neoliberales europeos y de USA y la segunda a uno latinoamericano, el peruano Hernando de Soto. Mientras que la denominación o categorías prácticas de éstas como *políticas* varía: muchos las consideran parte de lo que ahora se ha dado en llamar políticas de *cohesión social*, otros como el BM como de *redes de seguridad informal* para pobres, otros como *políticas asistenciales* que requirieren de *contratos de coresponsabilidad*. Considero que estos programas forman parte de lo que llamo una política de foco o *focopolítica* del discurso del Desarrollo Humano (Álvarez Leguizamón, 2005b y 2009a) vinculado con las geopolíticas mundiales para “erradicar” la pobreza, pero distintas a las de primera generación que se desarrollaron sobre todo en los ochenta y parte de los noventa.

El texto se ordena de la siguiente manera. Primero se realiza una reflexión vinculada con las distintas acepciones de cohesión social ahora predominante en el debate actual de los organismos supranacionales de “desarrollo” (OSD) como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la CEPAL, dentro del discurso más amplio del Desarrollo Humano. Este libro invita a pensar acerca de los grados en que las políticas públicas hegemónicas, para los grupos más pobres como las PTC, construyen ciudadanía social para todos, vinculándolas con la noción de *cohesión social*. Por ello nos parece fundamental indagar, no sólo cuestiones atinentes al ADN de las PTC para pobres sino también observar el marco teórico político de las discusiones entre funcionarios y expertos de las OSD sobre el vínculo de éstas con la idea/noción de *cohesión social*. En segundo término ex-

plico sintéticamente que entiendo como *focopolítica*. En tercer lugar hago una breve descripción de las PTC en América Latina. En cuarto lugar analizo el surgimiento del *capital humano* como un concepto fundamental del sistema discursivo<sup>2</sup> de la gubernamentalidad<sup>3</sup> neoliberal y del desarrollo humano, vinculándola con las ideas de sus promotores y su relación con la importancia de la *acumulación de capital humano* para salir de la pobreza que tendrían estos programas. Por ello, en este último contexto, trato de diferenciar las *lógicas* y los sentidos *utilitarios* de esta nueva generación de programas focopolíticos dirigidos a los más pobres de entre los pobres, a las llamadas personas en “extrema pobreza” y/o a los más “vulnerables”, a partir del análisis de los valores e ideas embutidos en estas nociones. En la última parte analizo la caracterización que hacen algunos funcionarios o intelectuales, que debaten en este campo, sobre cómo se podría denominar estas focopolíticas para pobres. Los dilemas se plantean en términos de políticas llamadas por ejemplo contratos de corresponsabilidad asistencial o sistemas de seguridad informal no gubernamental.

Encuentro que la lógica utilitaria de este discurso práctico y las categorías asociadas potencian la explotación y auto explotación de los pobres ya que se les exige trabajo o condicionalidades referidas a

---

2 Para Foucault los sistemas discursivos constituyen *discursos de verdad* que requieren de ciertas tecnologías del poder particulares, de la construcción de objetos del saber y de dispositivos de control, disciplinarios o no disciplinarios. Su perspectiva apunta a detectar la estructura histórica y construida de los sistemas discursivos así como los ámbitos de intervención del poder y del saber (Foucault, 1992: 254). En el análisis de los discursos es fundamental detectar la relación entre *sistemas de enunciados, conceptos y objetos de saber* que constituyen temas o teorías particulares. Los *objetos de saber* se materializan en *temáticas predominantes* que Foucault denomina *estrategias* las que –a su vez– tienen una particular forma de aparición y de articulación. Pueden conformar campos de conocimiento autónomos, constituyentes de teorías y conceptos los que luego se materializan u objetivan en diversas formas: documentos, obras científicas, obras literarias consagradoras, reuniones científicas formalizadas como congresos, formas de aprendizaje institucionalizados o informales como carreras modernas y distintas formas de difusión y naturalización de estos saberes. Estos además poseen expertos. Por otro lado, las *tecnologías de poder* que determinan la conducta de los individuos, los someten a cierto tipo de fines o formas de dominación y que consisten en una objetivación del sujeto (Foucault, 1996: 47-9).

3 Foucault en el *Nacimiento de la Biopolítica* plantea que uno de sus objetivos es someter aquello que propuso llamar gubernamentalidad “es decir la manera de conducir la conducta de los hombres”, como una grilla de análisis para ciertas relaciones de poder, en este caso las promovidas por la *lógica práctica neoliberal*. En este caso se trata de una escala muy distinta, la de una política económica, en la que no estudiaría las maneras de encauzar la conducta de los locos, los delincuentes, los niños que tendrían un nivel de micropoderes. Por ello afirma que la gubernamentalidad puede ser usada como “un método de desciframiento que puede ser válido para toda la escala, cualquiera sea su magnitud” (2007: 218).

sus *capacidades productivas*, siendo que ya se encuentran en condiciones de pobreza extrema trabajando. Me detengo también en mostrar cómo, las contraprestaciones que las caracterizan dan cuenta de una visión de la pobreza que la entiende como carencia de ciertas habilidades o capacidades (el llamado capital humano KH) que se deben incorporar, a través de acciones pedagógicas tendientes a modificar sus comportamientos o a aumentar sus *capacidades*. Esto estaría mostrando, no sólo que las causas de la pobreza se explican como cuestiones individuales sino, además, como carencia de hábitos, destrezas (propias de los que han sabido triunfar en el mercado) o por poseer discapacidades. Todo ello y la retórica hegemónica que las promueve da cuenta, a veces, de un racismo sutil y otras desembosado. Estos dispositivos hechos carne en las personas forman parte de una micro-política disciplinatoria como diría Foucault.

Sin duda, este trabajo no es un análisis que dé cuenta de la riqueza y variedad de su materialización en las particularidades locales y nacionales, las que muchas veces logra resignificar este patrón, dándole a veces un contenido dignificante como quizás sea el caso del Programa *Juanito Pintos* en Bolivia o el *Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* en Argentina.

La investigación tiene carácter analítico y se basa en el análisis discursivo de documentos teóricos, de promoción, reflexión, descripción y/o evaluación de estos programas, de parte de los organismos internacionales o del análisis de la instrumentación de estos, en algunos países de América Latina.

## **COHESIÓN SOCIAL Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA**

En el discursos de los OSD los PTC han venido a constituirse como un dispositivo de intervención para “mejorar” lo que se ha dado en llamar *cohesión social* y anunciando que este sería un modo de “inclusión social” de los pobres. Del análisis discursivo que realizaremos y también de su impacto, se puede visualizar que si bien su retórica afirma que es objetivo incluir a los pobres, sin embargo no se trata de la adquisición o mejoramiento de derechos sociales ya existentes o de acceder a una vida digna. Todo lo contrario, profundizan los lazos de subordinación y dominación, al aumentar la superexplotación del trabajo y su auto-explotación. Para algunos sin embargo, la inclusión de la noción de *cohesión social* ha implicado una evolución positiva, puesto “que se ha pasado de los estrechos y limitados conceptos de pobreza e inclusión social del neoliberalismo de los ochenta y noventa, hacia conceptos más amplios de solidaridad y cohesión social” (Draibe y Riesco, 2009). Opino por el contrario que todos estos conceptos (categorías prác-

ticas) pertenecen a un mismo substrato discursivo, el del desarrollo humano en el marco de la misma gubernamentalidad neoliberal, que aparenta preocupaciones sobre los pobres pero que no promueve el cambio de las estructuras sociales ni las relaciones que producen y reproducen la pobreza y la exclusión persistente en América Latina. Por oposición, estas formas de gobierno potencian las tendencias más estructurales hacia la concentración de la riqueza y la desigualdad oponiéndose persistente y a veces violentamente a los grupos, organizaciones y movimientos que intentan modificar esas estructuras.

La idea de *cohesión social* fue puesta en la agenda pública de las políticas sociales por la Unión Europea, promoviendo indicadores que midan las “brechas de cohesión social”<sup>4</sup> (Hanan, 2004; CEPAL, 2007). El BID también la toma y pone el énfasis en el *capital social* como elemento fundamental de la *cohesión social* y de los indicadores que construye (Ferroni *et al.*, 2006). También la CEPAL (Sojo y Uthoff, 2007; CEPAL, 2007) se apropia del dispositivo para promover políticas sociales en América Latina y la define, como “mecanismos instituidos de inclusión y exclusión en la sociedad” –que es la mirada de la UE– sino además se interesa en como los aspectos vinculados con la cohesión social “influyen y moldean las percepciones y conductas de los individuos ante una sociedad o comunidad en particular” [...] por ello es importante “captar *valoraciones y percepciones* de los individuos *sobre el grado de solidaridad* que la sociedad les brinda y, a su vez, sobre cómo definen su solidaridad con respecto de los otros” (CEPAL, 2007: 11). En síntesis la solidaridad se convierte en un asunto subjetivo. La idea de cohesión social aquí está fuertemente vinculada al objetivo de lograr la “governabilidad” para realizar las reformas estructurales,

---

4 “La cohesión social ha adquirido creciente relevancia durante las últimas dos décadas, en particular una gran notoriedad política en Europa, concebida como una condición esencial para la *seguridad democrática* y el *desarrollo sustentable*. La *necesidad de reconocer que las desigualdades sociales no garantizan estabilidad en el largo plazo*, fue uno de los factores que llevó, en 1997, a que los Jefes de Estado y gobiernos de los países integrantes del Consejo Europeo la identificaran como una de las necesidades principales del conglomerado y como un complemento esencial en la *promoción de los derechos y la dignidad humana*. La importancia de la *cohesión social* en el horizonte de políticas se reforzó a partir de 2000, cuando una sesión especial del Consejo Europeo en Lisboa acordó el refuerzo conjunto *del empleo, de la reforma económica y de la cohesión social como un nuevo objetivo estratégico* de la Unión Europea” (Machinea, 2007; énfasis propio). Como se puede observar la cuestión de la cohesión social desde sus inicios está vinculada a la búsqueda de estabilidad “económica” sustentable (¿para quién?) y como parte intrínseca a la *reforma económica y social* que están llevando a cabo los países miembros, lo que se ve claramente ahora como recortes en el área de la seguridad social gubernamental, los sistemas de salud para trabajadores y no trabajadores.

sin modificar el locus básico de las reformas neoliberales<sup>5</sup> y además considera que hay variados grados de solidaridad los que habría que estudiar, no sabemos para que si para profundizarla o adecuarla a la media más baja de estas percepciones.

Como he demostrado en trabajos anteriores (Álvarez Leguizamón 2009a y 2009b), el concepto de *cohesión social* aplicado a las políticas sociales y a la representación sobre la pobreza, está fuertemente ligado a la *economización* de los lazos de solidaridad no mercantil por la medio del concepto y dispositivo de intervención del *capital social*, a la focalización en las cuestiones de *vulnerabilidad social* y no de la estructura social y a la *visión subjetiva de la pobreza*, todos ellos conceptos y cosmovisiones que han sido tomados como base de las políticas promovidas por los OSD y el discurso del desarrollo humano<sup>6</sup>. Podemos encontrar dos aspectos o preocupaciones en las políticas y en la academia por la *vulnerabilidad*: las formas de *inserción social*, que se cree ponen en *riesgo* las maneras precarias de inserción en el mercado de trabajo y los *atributos*<sup>7</sup> de las personas cuya *fragilidad* es mayor. Estas dos maneras de abordar la vulnerabilidad a veces están entrelazadas y otras resultan más autónomas. En el caso de las recientes cosmovisiones de la CEPAL, sobre *cohesión social* se han suturado las formas de exclusión del mercado de trabajo con las percepciones subjetivas de los individuos sobre los *grados de solidaridad* o cohesión social.

Desde la perspectiva de la *inserción* los desarrollos teóricos del francés Robert Castel (1997) son quizás el mayor referente de los no-

---

5 En un documento de la CEPAL (2007) donde se dan los lineamientos básicos del concepto de cohesión social, así como el de *contrato social* que este implica, se reconoce que lo que entienden por “modernización productiva” son los elementos fundamentales de la reforma neoliberal, a la que ahora se le suma la noción de cohesión social. Dice el documento en su presentación: “Desde comienzos de los años noventa, la CEPAL ha venido estructurando una visión del desarrollo adecuado a un mundo globalizado de economías abiertas. Se trata de propiciar sinergias positivas entre crecimiento económico y equidad social en el contexto de la modernización productiva. Asimismo, se otorga especial importancia a los objetivos de aumentar la competitividad, velar por los equilibrios macroeconómicos y fortalecer una democracia política participativa e inclusiva. En este contexto, la reflexión que plasma ahora la CEPAL en este libro representa un intento por dar a la cohesión social un mayor perfil, identidad y profundidad, que le permitan llegar a ser un faro importante de las políticas públicas.” (CEPAL, 2007: 9)

6 Además, la preocupación sobre la *vulnerabilidad*, desde las OSD, se vincula fuertemente al proceso de particularizar situaciones de pobreza, intervenir sólo sobre las necesidades mínimas básicas, atender las especificidades de las situaciones que agudizan o potencian el hambre y la segregación.

7 Se trata de buscar un conjunto de características y/o atributos que limitarían la posibilidad de inserción de los individuos en el mercado, ya sea como productores o como consumidores (Fleury, 1998: 78-9).



venta en América Latina, en base a las reflexiones que realiza sobre lo que él denomina la “crisis de la sociedad salarial” en Francia, vinculada a la recomposición de las relaciones capitalistas. Sin embargo los conceptos de *masa marginal* de los setenta y la *informalidad* de los ochenta, en América Latina, también tematizaron la *exclusión* o la *marginalidad* en términos de una inserción inestable, discontinua, de baja productividad y/o de ilegalidad de las relaciones con el trabajo. La disolución del modelo de asalariado contractual en aquellos países donde fue significativo y el desmantelamiento y privatización parcial del estado social de bienestar o malestar, selectivo o residual, como lo queramos llamar, a partir de los ochenta, ha ido generalizando los vínculos precarios o inestables con el mercado de trabajo a otros grupos de población en América Latina. Ya no son exclusivamente sólo los antes llamados *marginales* o *informales* los que se encuentran bajo vínculos inestables, discontinuos o ilegales con el mercado de trabajo, como lo describía la OIT en su momento o el liberal Herando de Soto en *El otro sendero*. La legitimidad y legalización de las relaciones no contractuales, denominada *flexibilización laboral* o *potenciamiento de la productividad de los pobres* promovida por las reformas neoliberales, ha producido un giro en la representación hegemónica de la exclusión y la pobreza. Esta mirada de la *vulnerabilidad* retoma las problematizaciones de los setenta en América Latina que vinculaban la *marginalidad* a problemas de inserción con el mundo del trabajo, como lo fueron las categorías de “masa marginal” o de “informalidad”. Además se incluyen aspectos de discriminación étnica y de género, en el caso de la CEPAL<sup>8</sup>. Como se sabe la primera es una problematización que estuvo siempre presente en el pensamiento crítico latinoamericano vinculado a explicaciones de la desigualdad persistente y su estrecho vínculo con cuestiones de racismo y discriminación étnica (sobre todo vinculado al llamado genéricamente indio), desde Mariátegui pasando por la Teoría de la Dependencia o de las teorías del neocolonialismo o colonialismo interno, al de la decolonialidad.

La aplicación en la academia de la idea de zonas de *cohesión social* desarrollada por Castel (1997), sin ponerlas en cuestión en el contexto latinoamericano se generalizó, para comprender la problemática de la precarización y flexibilización del trabajo. Sabemos que las formas de inserción inestables en el mercado de trabajo en América Latina, y los bajos salarios, han sido muy significativas desde el inicio de la expansión del capitalismo. Además, la fragilidad de la inserción y los magros sueldos o ingresos se ha tratado de parchar, la mayoría de las veces, por medio de redes de protección cercana de base territorial,

---

8 Ver para este último punto CEPAL (2007).

parentesco o amistad. De allí la importancia del desarrollo de prácticas que potencian las relaciones de reciprocidad no mercantil como la ayuda mutua, la autoconstrucción de la vivienda urbana –estudiada como un ejemplo de superexplotación del trabajo por Lucio Kowarik (1983)–, las asociaciones de migrantes en las ciudades capital que reúnen a los venidos del mismo territorio. Por ello, las ideas/conceptos como las *estrategias de sobrevivencia* o de vida, en América Latina han sido tan importantes, ahora subsumidas en la de *capital social*. En el marco de la preocupación discursiva de Castel y ahora de los OSD por la *cohesión e integración social*<sup>9</sup>, la importancia de las nociones/dispositivos de intervención de *soportes de proximidad*<sup>10</sup> o las *redes de seguridad informal* como las llama el BM ofrecen un parecido de familia a la reflexión teórica de la teoría de la modernidad en América Latina, que ponía el énfasis en la *funcionalidad* de las *redes y estrategias* como formas de “integración y adaptación” al *mundo moderno*, la industrialización y la urbanización acelerada, durante las décadas de los setenta y ochenta. Ahora se convierte en una receta retórica para reconocer la ruptura de los lazos que habían generado los derechos sociales o para visibilizar las viejas formas de discriminación étnico social en América Latina (como la visión de cohesión de la CEPAL: 2007), pero sin que se proponga modificar los procesos que las producen.

Por otra parte, muchos estudios históricos encuadrados en la teoría de la dependencia plantearon una cuestión fundamental. Esto es, que los problemas de pobreza o “exclusión” no son de los individuos ni tampoco se deben a falta de “cohesión social”. Son producto de las relaciones de dominación y explotación social local en el marco de relaciones geopolíticas de transferencia de excedentes hacia países centrales<sup>11</sup>, del despojo de los medios de subsistencia básicos como la

---

9 La crisis de la sociedad salarial Castel la aborda en términos de la integración social. Considera que su intención “de explicar la incertidumbre de los estatutos de fragilidad del vínculo social, de los itinerarios cuya trayectoria se ve estremecida” es a partir de la concepción de integración e interdependencia durkheimiana. Sus ideas sobre la “des conversión social, el individualismo negativo, la vulnerabilidad de masas, la *handicapología*, la invalidación social, la desafiliación, adquieren sentido en el marco de una problemática de la integración de la anomia; de hecho, se trata de una reflexión sobre las condiciones de la cohesión social a partir del análisis de situaciones de disociación”. (Castel, 1997:14)

10 Nominación que usa Castel para denominar las redes de solidaridad primarias.

11 Gunder Frank afirma que “las verdaderas causas de la pobreza y baja productividad [en el campo] no se deben tanto *al ambiente o a los atributos físicos de la comunidad* como a las relaciones de explotación social dentro de la comunidad, y entre la mayoría de sus miembros y los centros nacionales e internacionales de poder político y económico (Gunder Frank, 1976: 230, énfasis propio). La visión neolamarkiana y biotipológica de las ideologías racistas sobre las causas de la pobreza que Gunder

tierra para el caso de los campesinos e indígenas<sup>12</sup> y de la superexplotación del trabajo<sup>13</sup> tanto urbana como rural. Y más tarde, de la falta de derechos de acceso o titularidades encarnadas en diversas formas de políticas sociales o relaciones de reciprocidad. La idea de carencia de cohesión remite a un imaginario de *falta de integración* al sistema capitalista, estos teóricos mostraban justamente lo contrario, es decir que estas poblaciones se encontraban integradas pero de una forma subordinada<sup>14</sup>, bajo relaciones de dominación persistentes.

## **LA GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL Y LA FOCOPOLÍTICA EN AMÉRICA LATINA**

Entiendo a la focopolítica como una forma particular de lo que Foucault denomina gubernamentalidad neoliberal (1981, 2006, 2007)<sup>15</sup>, para el caso de América Latina que se viene constituyendo, además, en una nueva práctica del derecho político supranacional y en un nuevo *hu-*

---

Frank interpelaba se mantienen metamorfoseadas en la actualidad con la teoría del capital humano, aplicada a la lucha “contra” la pobreza.

12 Rodolfo Stavenhagen, opina que la marginación de la población rural “es el [...] resultado de un largo proceso de *concentración de la tierra en manos de un número pequeño de hacendados*, mediante el cual los miembros de las comunidades indígenas y los pequeños propietarios independientes habían sido despojados progresivamente de sus mejores recursos de tierra y agua. (Stavenhagen, 1974b: 146, cursivas nuestras)

13 La dinámica de la *superexplotación del trabajo* o sea el pago de los salarios por debajo de su valor es otra de las explicaciones de la pobreza pero que pone el énfasis en las relaciones de explotación (Oliveira, 2003; Marini, 1977) y no en cuestiones de “lazos sociales” como las corrientes que adscriben a las ideas de cohesión social.

14 Por ejemplo, Gunder Frank (1976: 250) –debatendo con la descripción que se realizaba de *los comportamientos* y características de las poblaciones urbanas pobres, como *su falta de integración*– afirmaba, por oposición, que éstas estaban totalmente integradas, pero de forma subordinada. La explicación de las causas de la pobreza como parte de comportamientos o culturas específicas de los pobres, es también persistente en el pensamiento eugenésico, desarrollista, liberal y neoliberal en América Latina.

15 Para Foucault en la gubernamentalidad neoliberal la cuestión “no es tanto el crecimiento del Estado y la razón de Estado sino más bien, y mucho más su disminución” por obra de la gubernamentalidad del partido o los regimenes como el francés, “por doquier se anuncia desde hace años y años una disminución efectiva del Estado, de la estatización y de la gubernamentalidad estatizante y estatizada” (Foucault. 2007: 224-5). Si bien hay un cambio radical de las características de la gubernamentalidad que él había descrito para sus inicios, la sigue llamando como tal aunque usa el adjetivo de las nominaciones que adquiere la economía política que lo promueve, como es el caso del liberalismo o el neoliberalismo. Entiendo entonces que reconoce diferentes gubernamentalidades en pugna, aunque esta no sea su manera de tratarlas. La última se opondrá a los estilos de gobierno biopolítico basado en los sistemas de seguro y en el estado protector.

*manitarismo*<sup>16</sup>, bajo la fuerte influencia de los organismos supra nacionales o de los OSD y del discurso del desarrollo humano (DH) dirigido a las poblaciones focalizadas más pobres y vulnerables.

Al mismo tiempo que el discurso tematiza e interviene sobre el sujeto que se apela (el pobre y su pobreza), muestra a contraluz las maneras en que se piensa, concibe e imagina a las sociedades (las jerarquías sociales objetivadas en la creciente concentración de la riqueza y la desigualdad) y el lugar que los pobres y las naciones “pobres” tienen en la geopolítica mundial. Existen en el mismo sistema discursivo divergencias y dispersiones, por lo que el método debe estar atento a ellas, pero debe también tratar de develar los puntos de enganche, aquellas nociones/conceptos/tecnologías que le son comunes. Encuentro que en el DH los dispositivos para “resolver” el “problema” de la pobreza tienen como punto de enganche proveer de mínimos, de básicos, de lo esencial a los pobres válidos pero no a todos, a los extremadamente pobres y a los más *vulnerables*, o a las que se considera en situación de emergencia transitoria como los desocupados. Esto a cambio de diferentes contraprestaciones o *condicionalidades* como el trabajo gratuito, prácticas autogestionarias y diversos estilos de disciplinamiento vinculados a la idea del aumento de su *capital humano* o social, traducido en el lenguaje de la economía política, como activos<sup>17</sup>. Todo lo poco que poseen, se convierte en *capital* o *activo* subsumiéndose en la lógica económica. Sus viviendas precarias y sin servicios básicos mínimos se convierten en patrimonio, sus conocimientos en capital humano, sus rela-

---

16 Entiendo al “humanitarismo”, como una posición ideológica que si bien deplora y lamenta la pobreza, y más aún la indigencia o la miseria, buscando por ello aliviar el sufrimiento que estas provocan, “nunca se cuestiona la justicia del sistema de desigualdad en su conjunto” (Marshall, 1998: 40), ni los mecanismos que las provocan.

17 Los activos en la economía política neo clásica son las acciones, bonos, inmuebles, monedas. La idea de activos tangibles aplicada a las focopolíticas de primera generación se refería a las viviendas, al terreno para lo que se proponía la llamada economía popular según el PNUD (ver Álvarez Leguizamón, 2008). Pero la idea de activos aplicada a la lucha contra la pobreza da un paso más al vincularse con el *capital humano* y el *social*. Caroline Moser (1998) en un estudio propiciado por el Banco Mundial, incorpora la categoría de capital social como *activo* de los hogares sobre la base de los aportes de Sen y otros. Su estudio pretende “contribuir al debate acerca de las estrategias de reducción de la pobreza a un nivel local sustentable *que refuerza las soluciones inventivas de las propias personas*, más que sustituirlas, bloquearlas o no tenerlas en cuenta”. Caracteriza a “los activos de los individuos pobres de la ciudad en términos de cinco abordajes de la vulnerabilidad (*asset vulnerability framework*). Estos incluyen los activos tangibles como el capital humano y laboral, activos menos productivos tales como la vivienda, y activos intangibles y más invisibles tales como las relaciones domesticas y el capital social” (1998: 1; traducción de la autora).

ciones de amistad y confianza mutua en capital social o en activos intangibles.

A su vez, al entender a la pobreza como producto de la reproducción intergeneracional de valores y como resultado del déficit de capital humano, se considera que sus causas son carencia de “capacidades” individuales o de los hogares, por que no están educados o “calificados” para el trabajo en forma genérica. Entonces la pobreza es un problema individual no social, no se la entiende como producto de las características particulares de las relaciones sociales y las estructuras económicas y de desigualdad que producen y reproducen la pobreza en forma persistente, no sólo masiva, sino cada vez más aguda. Esta política y su discurso práctico operan entonces como un discurso de verdad que invierte las causas de la prueba al naturalizar la desigualdad; tanto porque no pone en cuestión los mecanismos básicos que producen la pobreza como porque colocan en las víctimas de los procesos histórico estructurales, las causas que la produce.

En la geopolítica del poder y del conocimiento tiene un lugar fundamental la gubernamentalidad neoliberal *imperial* que se expresa en estilos coercitivos descentrados y diversos de disciplinamiento donde juegan un rol fundamental los OSD. Estos fueron los promotores directos del discurso del DH que se oficializa por medio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en los noventa, a partir de los Informes mundiales de DH y se internacionaliza con la Cumbre de Desarrollo Social en Copenhague, en el 1995 (Álvarez Leguizamón, 2009a). A nivel mesopolítico o mesofísico<sup>18</sup> tenemos las regulaciones nacionales de la gubernamentalidad neoliberal llamadas de Desarrollo Social, las que se materializan en ministerios y dispositivos variados, según los países.

A nivel de las relaciones más microsociales, ya sean territoriales sobre o con el sujeto se promueven tecnologías de contraprestación disciplinarias que reflejan regulaciones de la vida a niveles básicos, cercanos a la muerte. En este sentido el DH es mucho más que una

---

18 Foucault diferencia entre el ámbito microfísico de la disciplina y el ámbito mesofísico de la biopolítica en el que se inscribe la gubernamentalidad del Estado moderno y su control sobre las poblaciones a través de la biopolítica. Si bien describe a éstas como 2 tecnologías diferentes y considera que entre ellas no existe una relación inmediata de causa y efecto, sin embargo cree que se vinculan en red, hacen máquina la una con la otra y forman un nodo complejo de poder, son vínculos en red entre diferentes tecnologías de poder que operan a distintos niveles de generalidad y con distintos instrumentos (ver Castro Gómez: s/f). Estas focopolíticas (las PTC) si bien forman parte de regulaciones mesofísicas de la gubernamentalidad neoliberal actuando sobre los comportamientos, también disciplinan los cuerpos como la exigencia de vacunación de algunos PTC.

definición o una concepción. Se establece como la forma predominante de regulación de la pobreza y de los países pobres. Su función es regular la gobernabilidad mundial y local (condiciones de estabilidad política que faciliten las reformas neoliberales), manteniendo un creciente número de población con bajas expectativas de vida y, otras, en los niveles mínimos de subsistencia básica o la muerte por hambre o por falta de medios de subsistencia básicos (como el agua la tierra o los recursos de la naturaleza).

En la etapa de la “focopolítica” los objetos de saber de los expertos sociales son, entre otros no ya los problemas de la población, sino la precisa identificación de las poblaciones excluidas del trabajo estable o de la dinámica dominante, “las poblaciones objetivo” (*target groups*). Lo que se denomina poblaciones de “riesgo”, vulnerables o en extrema pobreza. Las políticas denominadas de *inserción* o *focalizadas* deben “fortalecer” las denominadas “redes de seguridad”, coordinadas por instituciones gubernamentales, cada vez más centralizadas y especializadas, para la detección de los grupos “vulnerables”. Ya no es la “población” a la que hay que controlar como en la biopolítica, ni la figura posterior del *ciudadano* o el *trabajador*. Son los “beneficiarios”, los *stackholders* (los socios que participan), bajo el estímulo de la autosubsistencia y el autocontrol.

El nuevo arte de gobernar la focopolítica está constituido por una nueva tecnología de gobierno que conforma una “nueva economía”, basada en el ahorro de energía del Estado caracterizada por el marcaje de poblaciones de riesgo y extremadamente pobres. Tiene como preocupación la gestión, control y producción de saberes especializados sobre esas poblaciones. Mantiene la característica surgidas a finales del siglo XVII en Europa de “racionalización y economía” (en sentido estricto), de un poder que debía aplicarse del modo menos dispendioso posible que es “una tecnología no disciplinaria del poder” (Foucault, 1991), pero en ese momento era una tecnología “disciplinaria del trabajo”.

Así como la biopolítica se instaura, dice Foucault (2007) sin excluir la “técnica disciplinaria propiamente dicha, sino en el sentido de que la incorpora, la integra, la modifica parcialmente y sobre todo la utiliza instalándose de un modo en ella”, ahora el nuevo arte de gobernar, la focopolítica, tampoco excluye a la biopolítica. Le sirve para utilizar sus viejas preocupaciones como los inventarios de población, la producción de vida –en este caso a mínimos básicos/biológicos–, manteniendo su carácter de “racionalización y economía”, extremando los artilugios para no gastar recursos y subsumiendo capacidades, afectos y solidaridades al campo de lo económico. El desarrollo del saber especializado para conocer a los “otros”, a los pobres focalizados,

ha construido un complejo conocimiento estadístico y clasificatorio sobre tipologías de la pobreza (estructurales, con necesidades básicas insatisfechas, pobres por ingresos, vulnerables transitorios, desocupados vulnerables, etc.) y sobre las maneras de su detección focal o *targetizada*.

La focopolítica como nuevo arte de gobierno es una nueva habilidad y un conjunto de reglas para ahorrar recursos. No tiene como objeto al trabajo, sino el no trabajo –la desocupación o el empleo precario–, la vulnerabilidad. Espulga, curiosa y morbosamente, en los llamados *insatisfactores* o en cuáles son las necesidades “básicas” no satisfechas. En este sentido ha dejado de ser una “tecnología disciplinaria del trabajo” y ha pasado a ser una tecnología disciplinaria de las poblaciones pobres, con una relación precaria o nula con el trabajo o bajo condiciones de superexplotación. No es una técnica de poder no disciplinaria sobre la vida de los trabajadores. Es una vigilancia de la “comunidad local”, de ciertos grupos o individuos extremadamente pobres o “vulnerables”. En la segunda generación de focopolíticas, lo es sobre los sujetos incidiendo disciplinariamente sobre sus comportamientos o valores (lo que como veremos muestra una visión neo racista de las jerarquías sociales) para “potenciar” su capital humano, se dice. Por ello la focopolítica no es genérica, como lo es la biopolítica, sino focalizada. Valora como objetos de saber y de control a la comunidad o al pobre (visto como una máquina que autogestiona su propia subsistencia a niveles mínimos).

Las instituciones locales (comunidad, vecindad, comunidades étnicas), son usadas para lograr la *integración*. Se parte del falso supuesto que estas poblaciones no están insertas en la sociedad, de allí que éstas son consideradas como parte de las políticas de cohesión social, al considerar que los PTC fortalecen lazos de *solidaridad*. Sin embargo estos sujetos están insertos pero bajo fuertes lazos de subordinación. La neutralización del conflicto o el control de la violencia se producen por medio de la descentralización a escala local y el autocontrol comunitario. Por oposición a la globalización desanclada, las políticas neoliberales y la focalización, territorializan e insularizan a los pobres rurales o urbanos, aunque algunos deben migrar por que la situación es insostenible.

Los dispositivos de intervención que promueven la vida a niveles mínimos básicos a las que llamo políticas minimalistas<sup>19</sup>, lo hacen a

---

19 Ana Sojo denomina a estas políticas minimalismo selectivo (en Sojo, Carlos 2008). He trabajado esta idea a partir de un análisis discursivo de la focopolítica en el artículo denominado “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza” (Álvarez Leguizamón,

través de diversas formas de focalización de poblaciones de o en “riesgo”, sin atacar los problemas estructurales que producen la exclusión y la pobreza.

La primera generación de focopolíticas surge a finales de los ochenta. A partir del reporte mundial 1990 del BM, se focaliza en la pobreza y desde entonces este organismo promueve “la lucha contra la pobreza”. A partir de allí se presta más atención a los más pobres y a los programas de nutrición y los fondos especiales (Stewart, 1992: 8). Junto a esta nueva estrategia, surge la cuestión de cómo gestionar estos programas, dado el diagnóstico de *ineficiencia estatal*. Se propone la creación de los llamados *Fondos de Inversión Social* (FIS) que concentrarían y gestionarían estos recursos de manera intersectorial. Los FIS permitirían “tomar acciones rápidas y efectivas para asistir a los *grupos vulnerables y/o marginados* y al *utilizar un enfoque más participativo en la selección, el diseño y la ejecución de los proyectos*, las autoridades percibieron a los fondos de inversión social como un medio para restablecer, o en algunos casos *establecer, la credibilidad del gobierno y garantizar el apoyo político a las reformas económicas en curso*” (Glaessner *et al.*, 1995: 2-3; énfasis propio)<sup>20</sup>. En este marco, se incentivó la participación de los propios pobres en la autogestión de la pobreza. Se intensificó así los procesos ya existentes en la utilización del trabajo gratuito colectivo y familiar para la ejecución de infraestructura y servicios básicos. Junto a ello, se promovió un mayor protagonismo de las organizaciones no gubernamentales en la ejecución, coordinación y supervisión de las políticas, los que algunos llaman la *onegeización* del bienestar social. Estas políticas ponen énfasis en la “transparencia” en el acceso a los subsidios, en la autonomización de los beneficiarios y en el reforzamiento de sus *capacidades de autogestión*, todo lo cual se condensa en la noción/dispositivo/tecnología de “proyecto”. La variabilidad de proyectos/programas nacionales surgidos de esta primera ola de focopolíticas se caracteriza por estar destinados a grupos llamados *pobres estructurales* o *vulnerables* de distintos tipo (jóvenes en situación de riesgo, aborígenes, organizaciones barriales urbanas, pobres estructurales, mujeres jefas de hogar desocupadas, campesinos con “necesidades básicas insatis-

---

2005a). La referencia a un “estado minimista” la realiza Barba (2000) citando a Dusel (1997), haciendo mención que, junto con el libre comercio, la apertura total de las economías, la abolición de las barreras arancelarias y no arancelarias, las estrategias antiinflacionarios, se promueve un Estado minimalista ligado a políticas monetarias y fiscales restrictivas.

<sup>20</sup> Para una crítica al funcionamiento e impacto de estos fondos en América Latina véase Eduardo Bustelo y Alberto Minujin (1991).



fechas”, etc.) los cuales –en forma autónoma o asociados con ONG– deben presentar “proyectos”, que generalmente otorgan parte del financiamiento para equipamiento e infraestructura básica, carente en sus territorios o para la organización de actividades de autoempleo a través de micro créditos.

Las políticas de foco se caracterizan por distintos *dispositivos de intervención*: entre otros, aquellos que gestionan la pobreza territorializada a nivel micro político<sup>21</sup> a partir de programas de autogestión *participativa comunitaria*, por medio de la potenciación de sus *activos*, como la promoción del *capital humano* en actividades “poco productivas” territorializadas o el *capital social* –familiar y comunitario–. El ex vicepresidente del Banco Mundial (Stiglitz, 2000: 60-1, traducción de la autora) afirma que “una importante función de lo que nosotros hemos venido a llamar “capital social” es complementar o substituir los intercambios basados en el mercado y en la asignación de recursos”. Opina que claramente, “interactúa e incide en los intercambios de mercado [...] Esta evolución del mercado, en su interrelación con instituciones no mercantiles se caracteriza por una situación en la que las actividades económicas son subsumidas en las relaciones sociales a otra donde las relaciones sociales son subsumidas por el sistema económico” (Stiglitz, 2000: 64-5). Para ello se refuerza o genera la denominada “economía popular”, o también “economía de los pobres”<sup>22</sup>

---

21 Aquí aparece como criterio de selección geográfica, la “comunidad”, objetivada en forma de regiones o jurisdicciones políticas a distinto nivel de agregación: provincias, municipios, ciudades o aldeas. La “comunidad”, en el nuevo léxico, significa pertenencia local, posibilidades de “autosustentabilidad” y el espacio donde se potencian las redes de proximidad, los *activos tangibles* como el barrio o la vivienda y los recursos humanos para la generación de trabajo informal. Esto significa para algunas oficinas gubernamentales que “el *espacio de intervención social* no es ya exclusivamente la familia en sí, sino *la localidad* o aquel conjunto de localidades cuya *trama económica, sociocultural y política de la pobreza presenta rasgos comunes*” (Secretaría de Desarrollo Social, 1995: 17; énfasis propio). Para Barba (2007: 397-8) esto sería “focalización indirecta” que se basa en características agregadas de la población potencialmente elegible.

22 Los OSD han resignificado elementos de las prácticas emancipatorias como la participación popular, con una fuerte tradición en América Latina de los cincuenta a los setenta y sustentadas con una importante producción teórico política, como el caso del brasileño Paulo Freyre y del colombiano Fals Borda, entre los más conocidos. Se promueve la participación asociativa para gestionar la denominada “economía popular” por oposición a la “otra” economía no popular. Se piensa que “las formas asociativas pueden potenciar muchas ‘unidades productivas populares’”. En este sentido la participación y la organización comunitaria se consideran aspectos particularmente impulsores de sinergias positivas (con sentido utilitario y productivo) en un entorno territorial de barrio o de comunidad (PNUD, 1990: 110-1). En la actualidad, una nueva corriente emancipatoria está resignificando esta tradición a partir de lo que se denomina *economía social*.

insularizándolos y territorializándolos, lo que es de hecho una reprimarización<sup>23</sup> y dualización del mundo social. La “comunidad”, en el nuevo léxico, significa pertenencia local, posibilidades de “autosustentabilidad” y el espacio donde los dispositivos potencian las redes de proximidad, los llamados *activos intangibles* como el barrio o la vivienda y los *recursos humanos* para la generación de trabajo informal. Otro tipo de dispositivos de esta generación de políticas de foco, lo constituyen regulaciones a nivel mesopolítico en salud y educación, como la promoción de servicios denominados paquetes básicos<sup>24</sup>.

### **LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADA EN AMÉRICA LATINA**

Como afirmamos al principio, en la actualidad, se ha expandido una segunda generación de focopolíticas que ya se venía desarrollando anteriormente, pero a una escala reducida y que consiste en el otorgamiento de ingresos mínimos transitorios a poblaciones extremadamente pobres con problemas de empleo y/o en situación de *vulnerabilidad* denominadas técnicamente en forma genérica como PTC. Consisten en la entrega de un subsidio a familias o personas (aunque generalmente las mujeres son las destinatarias<sup>25</sup>), con hijos menores de edad bajo la *condicionalidad o coresponsabilidad* de aumentar el *capital humano* de sus hijos y/o de sus hogares. En todos los programas aparece el componente del capital humano, la mayoría de las veces explícitamente y otras indirectamente en términos de condicionalidades o responsabilidades o contratos que deben cumplir los beneficiarios (Barba *et al.*, 2010).

---

23 Lo que hemos denominado *reprimarización* significaría la revalorización de las redes de sociabilidad primaria no mercantiles como forma de autogestionar el riesgo social. Este proceso traerá como consecuencia la valorización de enunciados y categorías como el de *capital social*, la *comunidad*, el *empowerment*, la cultura de los pobres y la importancia de la “sociedad civil” en las prácticas discursivas del DH. La reprimarización se desarrolla además junto a nuevas formas de explotación y superexplotación del trabajo, entre otros procesos que producen fuerza laboral de bajo costo (Álvarez Leguizamón, 2009).

24 Los “paquetes básicos” en salud, pueden incluir atención a la madre embarazada y a los niños desnutridos, en educación: educación primaria solamente y en saneamiento básico: agua y cloacas. Esto ha significado para algunos países como la Argentina, que tenía desarrollado una amplia cobertura de salud y educación gratuita la disminución a los paquetes básicos de la cobertura de los servicios gratuitos y la prueba de la pobreza para la atención. Para otros países ha significado el desarrollo de estos servicios básicos que no existían, vinculados con las políticas focalizadas para los más pobres.

25 Para un análisis crítico sobre esta cuestión que reproduce el rol maternalista de la mujer en estos programas el trabajo de Martínez Franzoni y Voorend (2009).

Ana Fonseca<sup>26</sup> (2006: 7), en un trabajo promovido por el PNUD, afirma que a pesar de la diversidad entre los programas, todos ellos comparten por lo menos tres elementos: el foco en familias, pobres o extremadamente pobres, con niños y adolescentes; el principio de las *contrapartidas o condicionalidades* vinculada la idea de la “acumulación de capital humano” a largo plazo. La diversidad puede estar en: las condiciones para el acceso, el monto del beneficio y de su fórmula de cálculo, el tiempo previsto para la permanencia, los modelos de acompañamiento de los beneficiarios, los sistemas de identificación y selección, las relaciones entre los niveles de gobierno, modalidades de financiamiento.

Tienen como objetivo en la retórica oficial “reducir la pobreza” mediante la transferencia de ingresos *condicionados*, en el sentido que el receptor o su familia debe realizar acciones, como condición o en carácter de contraprestación. Las contraprestaciones o *condicionalidades* son diversas y deben cumplir muchos requisitos (Núñez y Jairo, 2006; De la Brière y Rawlings, 2006) entre otras: mandar sus hijos a la escuela con la obligación de un porcentaje de asistencia escolar que varía según el programa<sup>27</sup>; asistencia a controles sanitarios de los niños y de madres embarazadas que en algunos casos incluyen actividades de *educación alimentaria* como el programa *Bolsa Familia* de Brasil, actividades de capacitación “familiar”<sup>28</sup>, y/o la realización de trabajos gratuitos llamados eufemísticamente “comunitarios”<sup>29</sup>.

---

26 Consultora del *Regional Bureau of Latin America* (RBLAC) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

27 Por ejemplo en los programas: *Bolsa Familia* Brasil, *Oportunidades* México, *Bono Desarrollo Humano* Ecuador, *Familias en Acción* Colombia, *Programa Juntos* Perú, *Tarjeta Solidaria* República Dominicana, tienen la exigencia de que los niños asistan a la escuela con una asistencia que oscile entre 80 y 85%. (Villatoro, 2007: 11-2; Fonseca, 2006). En el caso del programa *Familias en Acción* en Colombia se exige asistir a los controles de *crecimiento y desarrollo* de los niños, no tener más de 20% de faltas en un mes para recibir el subsidio escolar mensual y se lo retira al programa sino no cumplen con uno o más de los compromisos adquiridos durante 3 meses seguidos o no cumplir con uno o más de los compromisos adquiridos en 4 meses no seguidos en un período de 12 meses (Núñez y Jairo, 2006).

28 En el *Programa Juntos* de Perú las madres deben asistir a talleres denominados de “habilidades parentales y desarrollo de capacidades” (Villatoro, 2007: 11-2; Fonseca, 2006), lo que parte del supuesto tutelar que estos padres no tendrían habilidades para criar sus hijos.

29 El caso del *Programa Jefes y Jefas de Hogar desocupados* en Argentina es paradigmático de esta condicionalidad. Comenzó a gestionarse a principios de 2002 “como respuesta a la inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres, afectados por una crisis sin precedentes en nuestro país” (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2009, énfasis propio). Se exigía la realización de 4 horas de trabajo diarias (20 horas semanales) y la *contraprestación* podía realizarse a través de “pro-

También algunos programas hablan de *donaciones* educacionales. En algunos casos también se incluye apoyo en efectivo o en especie para la adquisición de material escolar. Junto a estas exigencias también a veces se trata de reducir el trabajo infantil, por ello el programa PETI de Brasil exige participación en programas ofrecidos en horario posterior al de la escuela (De la Brière y Rawlings, 2006).<sup>30</sup>

Los programas de mayor envergadura –el Plan *Familias para la Inclusión* y el Programa *Jefes y Jefas de Hogar Desocupados* de Argentina, *Bolsa Familia* de Brasil y *Oportunidades* de México– cubrían un total de 16,7 millones de familias que viven en la extrema pobreza (Rapport, 2006). La magnitud de los destinatarios no le quita su carácter focalizado, asistencial y disciplinatorio. Si bien amplían el número de las poblaciones *objeto*, en relación al que habían tenido las políticas focalizadas de primera generación, no pierden su carácter tutelar ni la tecnología de la autogestión de la propia pobreza que promovía el potenciamiento de la idea/noción de los *activos intangibles* (como el *capital social*). Ahora se trata de potenciar el *activo tangible* (el capital humano) en vínculo y articulación con los otros “activos”. Este es uno de los elementos de fundamentales de la condicionalidad y justificativo de la contraprestación de la educación de niños y, en menor medida, capacitación para el trabajo en adultos.

El otro componente que aparece es la idea de aumentar ya no sólo el *capital humano* sino también, la *productividad de los pobres*. La diferencia entre ambos aspectos no está clara aunque podríamos decir que el KH se traduce en la inversión en educación y salud para aumentarlo en el largo plazo; mientras que la *productividad de los pobres* se vincula con la idea de aumentar la *capacidad productiva actual* de los propios pobres y no de su descendencia. Esta argumentación parece paradójal a la propia lógica de la economía política puesto que una persona que es pobre, en términos de ingresos monetarios su productividad es considerada baja. En todo caso no se trata de la productividad en términos económicos sino de la sobre explotación del uso de mis energías físicas y psíquicas, ya deterioradas por mi condición de pobre.

---

yectos productivos, comunitarios o actividades de formación/capacitación”. Esto implicó, por un lado una serie de actividades barriales de autogestión comunitaria gratuita –coordinados por los beneficiarios organizados territorialmente– y, por otro, la sobre explotación de los beneficiarios por medio de la cobertura de trabajo semi gratuito para la administración pública, sobre todo en las áreas de educación y salud y en actividades de infraestructura y servicios municipales. (Álvarez Leguizamón, Ibarra y Naharro, 2010).

30 Ver el listado y características de estos programas en los diferentes países, en Valencia Lomelí (2008) y Mesa Lago (2000).

Muchos de los estudios de impacto de estos programas muestran que los resultados intergeneracionales son dudosos puesto que a pesar de aumentar la tasa de escolaridad, la creciente baja calidad de la educación pública no asegura calificación y, por otro, la accesibilidad de las familias pobres a servicios de salud es dificultosa, al mismo tiempo que los servicios públicos empeoran.

### **EL CAPITAL HUMANO COMO ELEMENTO CONSTITUTIVO DE LA GUBERNAMENTALIDAD NEOLIBERAL**

Para Foucault (2007) el *capital humano* es una categoría discursiva fundamental de la gubernamentalidad neoliberal que analiza en su libro *el Nacimiento de la Biopolítica* en el ordo-liberalismo alemán y el neoliberalismo de la escuela de Chicago. Estas teorías son el origen de esta noción, la que luego se aplica a los pobres en otro contexto: el de las políticas de “lucha” contra la pobreza, por parte de los OSD.

El *capital humano* es un término y un saber particular neoliberal, según Foucault, para designar a un hipotético factor de producción dependiente no sólo de la cantidad, sino también de la calidad del grado de formación y productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. Este término fue esbozado a mediados del siglo pasado a partir del estudio sociológico realizado por Shultz y Gary Becker. En la teoría del *capital humano* que forma parte fundamental de la transformación en la gubernamentalidad neoliberal, este es una nueva manera de entender el trabajo, el trabajador se convierte en un capital, “un ingreso es sencillamente el producto o el rendimiento de un capital”. El capital cuya renta es el salario “es el conjunto de factores físicos, psicológicos, que otorgaran a alguien la capacidad de ganar tal o cual salario, de modo que, visto desde el lado del trabajador, el trabajo no es una mercancía reducida a pura abstracción a la fuerza de trabajo y el tiempo durante el cual se lo utiliza. Descompuesto desde la perspectiva del trabajador en términos económicos, el trabajo comporta un capital, es decir una aptitud, una idoneidad; como suelen decir, es una ‘máquina’” (Foucault, 2007: 262-3). El trabajo se convierte en un capital-idoneidad, “de manera que es el propio trabajador quien aparece como una empresa para sí mismo”. Un tema fundamental para los neoliberales será el estudio del “modo de crecimiento, constitución y acumulación de ese capital humano”. Estaría compuesto de elementos innatos y adquiridos según William Schultz. Los elementos innatos pueden ser hereditarios o congénitos. Aquí entra también la manipulación genética si se plantea como problemática, el mejoramiento del *capital humano*, lo que conduce “a efectos racistas” en su constitución. Pero según Foucault, es desde el lado de lo adquirido donde los neoliberales ponen más esfuerzos, “es decir

la constitución más o menos voluntaria de un capital humano en el transcurso de la vida de los individuos”. Formar *capital humano* significa formar “una suerte de idoneidad-máquina que va a producir ingresos”, es decir hacer inversiones educativas ya sea en instrucción propiamente dicha o en formación profesional. Pero no es sólo eso, según William Shultz, también estaría constituida por el tiempo que los padres dedican a sus hijos, el conjunto de “estímulos culturales” recibidos por un niño, en relación al ambiente de su crianza o atenciones médicas recibidas (Foucault, 2007: 269).

Este artilugio de convertir al propio trabajador en un capital y en una máquina que además debe capacitarse de acuerdo a las oportunidades que el sepa reconocer en el mercado, no a las condiciones de posibilidad que la sociedad le brinde, aplicado al pobre implica la subsunción de sus escasas fuerzas físicas en capital. Como he demostrado en otro trabajo (Álvarez Leguizamón, 2002), en la primera ola de políticas focalizadas, el *capital social* entendido como redes recíprocas de intercambio no mercantil, fueron trasladadas al campo de la economía dentro de las políticas para pobres, para generar “activos” en este entramado de relaciones en él que prima la escasez, lo que ha producido un proceso de subsunción o funcionalización de lógicas no mercantiles al ámbito de la economía, proceso similar al de la subsunción de las escasas fuerzas de los pobres para mejorar su “productividad”.

Este dispositivo en realidad se traduce en una serie de formas disciplinatorias y de controles para acceder a educación y salud básica, partiendo del prejuicio tutelar de que los pobres tienen valores no proclives a educarse ni a cuidar de su salud ni a su prole.

En un trabajo de uno de los inventores de esta noción, el premio Nobel de Economía 1992, Gary Becker (1996) titulado *Human Capital and Poverty*, reproducido por el Acton Institute, plantea que la educación y el entrenamiento no sólo promueven el *crecimiento* y la *eficiencia*, sino que pueden también reducir la inequidad e impactar en aquellos que tienen desventajas en su formación.

La educación es el más efectiva manera para que los menores pobres mejoren sus conocimientos y puedan ascender socialmente en la jerarquía económica, porque el *capital humano es el mejor activo* [...]. Esta es la razón por la que la inequidad en los ingresos de una nación es mayor cuando las desigualdades en educación son grandes. También, la desigualdad en los ingresos está generalmente relacionada con la desigualdad en diferentes tipos de capital humano: en entrenamiento y salud. *La escolarización de los pobres los ayuda a mejorar su alimentación no sólo por la elevación de sus ingresos y gastos en alimentos sino que también porque los induce a realizar mejores, más saludables*

*opciones* [...]. Estudios en diferentes naciones [...] muestran que las personas educadas tienden a consumir dietas saludables [...] En síntesis *creo que la inversión en capital humano es uno de las maneras más efectivas para que los pobres adquieran un nivel decente de ingresos y salud* (Becker, 1996; énfasis y traducción de la autora)

Una conferencia reciente de un economista neoliberal de la Universidad de Chicago, James Heckman<sup>31</sup> (s/f), denominada “inversión en capital humano y pobreza”<sup>32</sup>, desarrolla extensamente la importancia del *capital humano* vinculado no sólo al acceso a la escolarización, sino referido a otros aspectos como la familia y las empresas, que incluye “una gran variedad de habilidades y calificación, tanto cognitivas como no cognitivas”. Además de incorporar al capital humano el coeficiente intelectual (actitudes, inteligencia y motivación) también considera que los incentivos familiares, empresariales y escolares como la disciplina y la competencia son formadoras de habilidades y KH. Las *malas familias* serían aquellas cuyos hijos fracasan en la educación escolarizada y esto se explica a partir de que esas familias no han transmitido *buenos valores* y motivaciones (habilidades no cognitivas) aspectos que podríamos llamar amorales. El fracaso escolar es una cuestión individual y familiar y no social. Para Heckman en la inversión en *capital humano* el retorno económico es más alto en los primeros años de vida por lo que las inversiones en KH de los adultos pobres no tendrían alto retorno.

Esta noción del *capital humano* aplicada a la pobreza renueva viejas representaciones de tipo civilizatorias y neocoloniales sobre los pobres que explican su causa en la falta de educación o de capacidades para realizar “las mejores opciones” o de comportamientos considerados amorales. En un estudio sobre las experiencias de estos programas en México y Brasil del BM (De Janvry y Sadoulet, s/f; traducción de la autora) se puede observar, el dispositivo paternalista y descalificante de los comportamientos de las personas pobres, cuando se afirma que hay situaciones donde “la intervención pública es necesaria para *proteger a las personas de decisiones que van en contra de ellos mismos*. Este sería el caso cuando los padres no educados no están informados acerca del valor de la educación, especialmente afuera de su comunidad, o cuando el valor futuro de la educación es subestimado por las familias” (énfasis propio).

---

31 Galardonado con el Premio Nobel de economía en el año 2000.

32 Realizada en ocasión de la inauguración del *Centro de Evolución y Estudios en Economía social para el Alivio de la Pobreza*, de la Universidad Torcuato Di Tella en Buenos Aires.

Si bien es cierto que los economistas han probado una correlación entre ingresos y niveles de educación alcanzado, también en el caso de América Latina se ha comprobado que hay un alto subempleo por calificación, es decir que una gran parte de los trabajadores no encuentran trabajo en relación a la calificación recibida, sobre todo los más jóvenes<sup>33</sup>. La subutilización de la mano de obra puede caracterizarse por falta de empleo (desempleo o subempleo por criterios de tiempo), subutilización de calificaciones y bajos salarios. En otras palabras la subutilización de mano de obra va asociada al déficit de *trabajo decente*, que afecta sin duda a los trabajadores pobres. En el caso de Argentina este tema es grave. Si bien la educación es considerada por las familias pobres, una estrategia de salida de su situación de pobreza, también se sabe que los sacrificios que tienen que realizar, para mandar sus hijos a la escuela no siempre se recompensan con trabajos acordes a esa calificación.

Se dice que los PTC tienden a romper el “círculo vicioso de la pobreza”, al invertir en capital humano a largo plazo para de esa manera cortar la *transmisión intergeneracional de la pobreza*. Esta idea es un *constructo* de las Ciencias Sociales, tanto de una corriente antropológica (Lewis, 1961, 1963, 1964) como de la economía política neoliberal. Ambas parten del supuesto que la pobreza se reproduce de acuerdo a un círculo vicioso que tiene que ver sobre todo con una transmisión intergeneracional de ciertas ineptitudes (para decirlo de manera genérica), discapacidades, falta de habilidades, de entrenamiento, de capacitación. La idea de pobreza de Amartya Sen (1981, 1993, 1995) como carencia de capacidades y no de bienes, ha influido mucho en estas ideas renovadas de que la pobreza y su reproducción no está asociada a las posibilidades para el acceso a bienes tangibles o intangibles. En el círculo vicioso de Oscar Lewis la pobreza se reproduce porque hay una cultura particular, una subcultura que transfiere pautas culturales familiares de diversa índole entre generaciones.

Sin embargo, como hemos visto estos programas, más allá de la evidente distribución de ingresos que significan y, para muchos países, la ampliación en el acceso a servicios básicos en educación y salud, al exigir contraprestaciones, al ser transitorios son programas asistenciales, como la mayoría de sus promotores lo reconocen. Al basarse en una representación de la pobreza estigmatizante embutida en la

---

33 En muchos países de América Latina el subempleo por calificaciones es muy importante. En un estudio de Grade, en 1995, llevado a cabo en Institutos Superiores Tecnológicos de Lima Metropolitana, se halló que alrededor de la mitad del total de los egresados se encontraba en situación de subempleo calificado (Valdivia Vargas, 2004).



idea de capital humano, productividad de los pobres y reproducción intergeneracional de la pobreza y de que estas categorías prácticas resolverían los problemas de la pobreza, reproducen la desigualdad que se produce día a día obliterando las causas históricas estructurales que las producen.

### **PRODUCTIVIDAD DE LOS POBRES**

Hemos venido observando como la creencia en la productividad de los pobres y en su aumento forma parte del discurso de la “mejora” de su KH. Por ejemplo, en un texto de las Naciones Unidas sobre desarrollo social se señala la importancia que tienen en las políticas para pobres: la promoción del “auto valimiento” o lo que hemos llamado la “autogestión de la propia pobreza” (Álvarez Leguizamón, 2005b) la subsunción de las redes de reciprocidad comunitarias en la noción de capital social (ver Álvarez Leguizamón, 2005a) a lo que se suma ahora “el fortalecimiento de la capacidad productiva” de los pobres<sup>34</sup>. El concepto/idea de productividad aplicado a los pobres se cree que fue inventado por el economista neoliberal peruano Hernando de Soto (2002). En este caso es una potencia productiva con valor económico utilitario para el sistema, no para la persona humana. En su libro de Soto habla de los trabajadores pobres informales y también de economía subterránea y los considera *empresarios* que tienen *activos* y que constituyen la gran parte de la economía peruana. Estos “empresarios mantienen *sus activos fuera de la ley*, y en consecuencia carecen de acceso a los dispositivos facilitadores que un sistema legal formal [...] [se] debería aportar para ayudarlos a organizarse y a apalancar recursos. Sin derechos de propiedad seguros y al no poder emitir acciones, no pueden captar inversión. Al no tener patentes ni regalías, no pueden alentar ni proteger innovaciones. Sin acceso a contratos y justicia organizada a gran escala, no pueden desarrollar proyectos a largo plazo. Al no poder comprometer legalmente sus activos, no pueden usar sus casas y negocios para garantizar un crédito”, etcétera.

---

34 Dice el texto: “habiendo examinado el informe del Secretario General sobre las consideraciones de política y programáticas en la formulación de estrategias integradas para la erradicación de la pobreza, atención a las necesidades básicas de todos y promoción del *auto valimiento* y de *iniciativas basadas en la comunidad*”, se concluye que, entre las características de estas políticas “el desarrollo de los *recursos humanos* es una parte esencial de las estrategias de reducción de la pobreza, que también se deberían basar en el fortalecimiento de la capacidad productiva de las personas que viven en la pobreza mediante, entre otras cosas, el fomento de la capacitación en el empleo y de las actividades generadoras de empleo y un acceso más amplio a los recursos productivos, así como mediante programas y políticas destinados a estimular el empleo productivo, el desarrollo en función de una gran densidad de mano de obra y el aumento de la productividad” (ONU. Comisión de Desarrollo Social, 1996).

El aporte que neoliberales encuentran en la teorizaciones y estudios de De Soto es el “descubrimiento de la productividad de los pobres”. En este esquema la productividad se asocia a las capacidades de los pobres para sobrevivir ante situaciones de escasez. Desde otra mirada, la que pone el énfasis en las potencialidades y capacidades de los pobres, oponiéndose a otra que los consideran incapaces o incultos pero con productividad, la teoría social latinoamericana ha desarrollado una serie de estudios empíricos sobre las *estrategias o mecanismos de sobrevivencia o de vida* de los pobres y empobrecidos, mostrando el sobre trabajo que implican estas estrategias. En la idea de la *productividad de la pobreza* o de los pobres, los saberes para la sobrevivencia son economizados, al igual que lo fueron las redes de reciprocidad no mercantil, con la categoría de capital social subsumida al campo de la economía política. La idea de Hernando de Soto de “liberar” la capacidad productiva de los pobres ha sido considerada uno de los *descubrimientos más importantes de este siglo* según algunos titulares de diarios neoliberales<sup>35</sup>. Esto significa potenciar el sobre-trabajo individual y familiar y el autoempleo bajo condiciones de alta precarización y auto explotación. La idea de *liberar* capital o activos, partiría del supuesto que habría algo que estaba atado o sin libertad o eran saberes que todavía no se habían economizado y, en términos de capitales, podrían ser pensados como capital muerto. “Aumentar la capacidad productiva de los pobres”, “potenciar las capacidades de los pobres para lograr una inserción plena en la sociedad”, son alguna de las ideas prácticas que justifican los programas focalizados territoriales y los de transferencias condicionadas.

Hernando de Soto se refiere a los informales en términos genéricos, como posibles empresarios, si se desencadenan las ataduras de las regulaciones estatales. En un interesante análisis de este libro, el historiador peruano Flores Galindo (1996) muestra la representación acerca de los informales de De Soto. Señala que en el año 1979 cuando apenas nacía el Instituto Libertad y Democracia, decía que los informales “representan el nuevo orden que surge espontáneamente cuando los hombres abandonan el pueblo –la organización tribal– y se vuelven hacia las grandes ciudades [...] han entrado ya al mundo de la civilización moderna, incipiente, que, con todas sus desventajas, evidentemente aparece ser un mundo superior”. En su diálogo con el marxismo y la visión colectivista de la tradición comunitarista peruana, afirma que su estudio “va a demostrar que, básicamente, estos señores se equivocaron. Las mayorías nacionales recién llegadas a las

---

35 Ver *Instituto de Libertad y Democracia* fundado por Hernando de Soto en Perú, <<http://ild.org.pe/en/news>>.

ciudades, están constituidas en empresas individuales de carácter netamente privado y funcional”<sup>36</sup>. El discurso del “otro sendero”, tiene una representación neocolonial y neo evolucionista de los informales, son migrantes que vienen de un mundo tradicional que es visto como primitivo. Por otro se promueve un estado mínimo que no regule sobre las actividades económicas además de *potenciar la productividad de los pobres/informales*, hacerlos empresarios de sí mismos tornando normal lo que era ilegal, dando así paso a lo que vendrá más tarde: la legalización de los vínculos informales por medio de la llamada flexibilización laboral que llevarán a cabo las reformas neoliberales, en la mayoría de los países latinoamericanos.

### **NOMINACIÓN DE LAS FOCOPOLÍTICAS DE SEGUNDA GENERACIÓN: LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA CONDICIONADOS**

Dado que es una nueva generación de focopolíticas, cabría preguntarse como se clasifican los PTC en el lenguaje de los OSD, y dentro de qué relación social los encuadran. Las nominaciones van desde aquellas que las consideran parte de los sistemas de seguridad social, pero de carácter informal a políticas asistenciales que exigen coresponsabilidad.

Para Fonseca (2006: 7) del PNUD, estos programas no pertenecen al campo de los derechos es decir son asistenciales pero exigen una *condicionalidad o coresponsabilidad*, lo que es nominado como *contrato social*. El elemento de coresponsabilidad o contrato social inherente a los PTC forma parte de la categoría discursiva de cohesión social. Como antecedente se toma el Programa francés, denominado *Revenu Minimum d'Insertion* (Paugam, 2001), el que estipula que los receptores de los “beneficios” firmen un “contrato”, llamado de inserción –de allí el vínculo con la idea de cohesión social–. Sin embargo, en la mayoría de los países de América Latina su implementación se ha asociado con el debilitamiento de los sistemas de seguro o universales, siendo que en los países europeos donde se han implantado los ingresos mínimos de inserción, no sucede lo mismo.

De acuerdo al BM, por ejemplo (Lindert, Kathy, 2005) las transferencias a las familias pobres son realizadas por medio de un “*contrato social*” “con los beneficiarios” donde se listan una serie de condicionalidades: “por ejemplo mandar sus hijos a la escuela en forma regular o hacerle controles médicos periódicos”. Diferencia esta au-

---

36 Hernando de Soto, “Conferencia en la Cámara de Comercio”, Lima 17 de enero de 1984, resumida en *La Prensa*, Lima, 18 de enero de 1984, citado por Flores Galindo (1996: 178-9)

tora entre las políticas que se destinan a familias extremadamente pobres, donde “los ingresos son provistos como una *asistencia de emergencia*”, mientras que “*las condicionalidades promueven inversión de capital humano en el largo plazo*” (Lindert, 2005; énfasis propio; De la Brière y Rawlings, 2006), del BM opinan “que este *nuevo pensamiento* deja de focalizar en alivios de corto plazo a una concepción de distribución de largo tiempo, por medio de inversiones en capital humano”, a través de “proveer *mínimos niveles de consumo* e incentivos para inversiones a largo plazo de capital humano”. Serían para ellos una *innovación* dentro de la llamada *asistencia social* y pertenecerían a la “familia” de los programas asistenciales que constituyen políticas públicas nacionales *de redes de seguridad*, diferentes a los sistemas de seguro”.

También el BM las considera como una parte fundamental de las estrategias de crecimiento “pro pobres”. Afirman que si “el 60% de los miembros de los hogares vulnerables son niños, proveerles de protección social a ellos “significa una inversión en capital humano y una parte fundamental de las estrategias de crecimiento pro pobres. Desde esta *nueva perspectiva*, la *protección social*, es vista como una intervención pública que *asiste* individuos, hogares y comunidades para manejar mejor los riesgos y para proveer de soporte a los “pobres críticos” (World Bank, 2001, traducción y énfasis de la autora). Otra denominación que le da el mismo organismo es el de *redes de seguridad informales*<sup>37</sup>. Las redes de seguridad “por oposición a los sistemas de seguridad social o seguros de desempleo son generalmente relacionadas con transferencias condicionadas para personas pobres” (World Bank, 2001b). Los “programas de redes de seguridad tienen dos funciones principales dentro de las políticas económicas”. Una es la que denominan “función política” (redistribuye ingreso y recursos a los necesitados en la sociedad, ayudándolos a enfrentar problemas de pobreza de corto plazo) y la segunda está vinculada con ayuda a las unidades domésticas para manejar el riesgo. Están dirigidas especialmente a ciertos grupos pobres no a todos (los pobres llamados crónicos, los indigentes y aquellos que se encuentran en circunstancias especiales como “discapacidades, discriminación debido a cuestiones de etnicidad, problemas debidos a conflictos, “patologías sociales” de abuso de drogas y alcohol, violencia doméstica y crímenes (World Bank, 2001b). La idea de promover “seguridad” de manera informal y transitoria se basa en la asunción que los programas de redes de seguridad solo deben servir para “mitigar

---

37 Mesa Lago (2000), en una línea similar, las llama redes mínimas de protección social.

los efectos de la pobreza” y “otros riesgos de las familias vulnerables (World Bank, 2001a). Dos tipos de programas se incluyen dentro de estas redes: a) los privados y basados en redes informales en comunidades (reciprocidad entre las familias de bienes y servicios) y redes de seguridad públicas, en programas formales gubernamentales (World Bank: 2001) y que utilizan también las primeras. Estos últimos programas incluyen: transferencia de dinero, alimentación, trabajos públicos, micro créditos, bonos escolares (World Bank, 2001b). En el texto anterior se puede observar la vieja representación que homologa la pobreza a las discapacidades a “patologías sociales” a cuestiones de etnicidad y les da a todas la misma receta. En todos los casos este organismo muestra la lógica utilitaria y *eficientista*, afirman que “estos programas deben tener una relación costo beneficio efectiva, con beneficios apropiados y sistemas administrativos focalizados y eficientes” (World Bank, 2005).

Manuel Rapoport (2006), gerente de operaciones del BID para el Cono Sur, en la apertura del encuentro realizado en Belo Horizonte, Brasil sobre Programas de transferencias monetarias condicionadas, afirmó que el “*trabajo es el principal factor productivo de los pobres*” y un elemento crítico “en la lucha contra la pobreza y la desigualdad es el fortalecimiento de las *inversiones en capital humano desde la temprana infancia*”. Las TC “proporcionan recursos monetarios supeditados al aumento de la escolaridad y el uso de servicios preventivos de salud y nutrición entre los pobres y las personas que viven en extrema pobreza”. “El modelo produce contratos con derechos y responsabilidades de ambas partes”.

## CONCLUSIONES

La gubernamentalidad neoliberal se ha expandido e impuesto a fuego en los países más pobres y ha permitido una mayor ganancia de los capitales internacionales que se han beneficiado de las privatizaciones y de los sistemas de capitalización, al mismo tiempo que la sociedad se empobrecía. En este complejo proceso, la noción de capital humano ha sido aplicada y re adaptada para los programas de “lucha contra la pobreza” de segunda generación, al mismo tiempo que se reducían ampliamente los derechos sociales en aquellos países que se había desarrollado. Hemos visto como la *seudo* neutralidad de la construcción conceptual de la ciencia está obliterando e invisibilizando dispositivos que potencian la desigualdad y la subordinación ante situaciones de trabajo precario y, por otro, promueven la sobre y auto explotación de los que ya tienen sus capacidades debilitadas. En realidad la mayoría de estos programas están destinados a trabajadores pobres o a trabajadores

desocupados, la retórica del capital humano invisibiliza esta cuestión al insistir que el trabajo mejora su capacidad productiva. En realidad, la mejora de la *capacidad productiva* implica potenciar el sobre trabajo bajo condiciones de extrema pobreza, precariedad y bajos ingresos, o sea presionar para aumentar la super o la auto explotación de la que ya sufren.

La aplicación de las recetas neoliberales implicaron el debilitamiento de los sistemas de seguro (vía privatización o capitalización) y de las políticas universales desarrollándose focopolíticas asistenciales, descentralizadas de diferente índole. Esto permitió, desligar los derechos sociales de los políticos, profundizando los procesos de des-ciudadanización. A su vez se produjo una creciente desprotección social y un aumento de la pobreza y de la indigencia de increíble magnitud. Como hemos visto la noción de cohesión social, si bien reconoce la fragmentación social y la creciente desigualdad económica, así como la diversidad cultural, invisibiliza el conflicto social y no promueve la modificación de las estructuras sociales que producen pobreza.

Los PTC si bien amplían el número de sus poblaciones *objeto* en relación a las *que* habían tenido las políticas focalizadas de primera generación, sin embargo no pierden su carácter tutelar ni la tecnología de la autogestión de la propia pobreza. Hay que potenciar su capital humano o su productividad en vez de otorgarles seguros de desempleo o derechos a salarios dignos. Se dice que estos programas permiten la *acumulación de capital humano* cuando se sabe que, la exclusión de medios de subsistencia masiva y el trabajo “basura” son consecuencia de factores permanentes de exclusión de carácter estructural y de formas cada vez mas legales de superexplotación del trabajo.

Las tendencias actuales de subsumir a la lógica económica las capacidades del trabajador entendido como una máquina y las relaciones sociales no mercantiles, de potenciar el trabajo mal pagado de los pobres, o los recursos que se generan a partir de lazos no mercantiles, su “portafolio de activos”, liberando su “productividad”, tienen como consecuencia una sobre y auto explotación del trabajo, tanto en el sentido horario como en el aumento de miembros que salen a trabajar.

La contraprestación o coresponsabilidad se inscribe dentro un proceso de disciplinamiento de los territorios y los cuerpos y remozadas formas de moralización y tutela sobre sus vidas. En un estudio reciente para el caso de la Argentina, hemos mostrado cómo estos programas fomentan indirectamente el trabajo precario o la sobre explotación en otros trabajos, debido a que se da de baja el subsidio si

los perceptores consiguen trabajo formal. Dado que el monto del subsidio es magro y no cubre las necesidades básicas mínimas, promueve prácticas perversas, esto es aceptar cualquier trabajo precario que les permita mantener el plan dada su relativa continuidad (Álvarez Leguizamón *et al.*, 2010b).

Se sabe que los test para la prueba de la pobreza válida estigmatizan. Este efecto que reproduce la desigualdad y opera como trampa de la pobreza no se tiene en cuenta. Al contrario, la compleja información sobre las poblaciones focalizadas así como la minuciosa habilidad para la prueba de la *pobreza real* masiva es considerada una mayor *eficiencia*. La producción de la pobreza debida a la concentración de la riqueza, los bajos salarios, la precarización de los empleos, no es un tema de estas políticas contra la pobreza.

Buena parte de los fundamentos de la aplicación de estas políticas se refieren, en la retórica oficial, a que éstos aumentan la cohesión social o la inserción social, bajo el falso supuesto de que los destinatarios están fuera del sistema, siendo que lo están pero bajo extremas condiciones de subordinación y sobre explotación. Está visto, por otra parte, que los impactos de estos programas pueden disminuir la indignancia pero no la pobreza ni las causas que las producen.

## BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Leguizamón, Sonia 2010a “Neoliberal and Neocolonial Governmentality, social policies and Strategies against poverty from the North, alternatives from the South. The case of Latin America” en Puyana, Alicia *et al.* *Strategies Against Poverty: Designs from the North and Alternatives from the South* (Buenos Aires, CLACSO-CROP) en prensa.
- Álvarez Leguizamón, Sonia; Ibarra, Pedro Marcelo y Naharro, Norma 2010b “Comparación entre el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, Plan Familia por la Inclusión Social y Asignación Universal por Hijo, (caso Argentina, Saltaecto: primer piso)” en Barba Solano, Carlos (coord.) *La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionadas de ingresos o universalización de la protección social* (Salta: Informe de investigación para la Fundación Carolina), mimeo.
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2009a *Pobreza y desarrollo en América Latina. El caso de Argentina* (Salta, EUNSA).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2009b “La producción de la pobreza masiva y su persistencia en el pensamiento social latinoamericano” en Cimadamore y Cattani (coord.) *Producción*

- de pobreza y desigualdad en América Latina* (Bogotá, CLACSO/ Siglo del Hombre).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2006 “La invención del desarrollo social en la Argentina historia de “opciones preferenciales por los pobres” en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires, Prometeo/ UNGS).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005a “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza” en Álvarez Leguizamón, Sonia “Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores” (Buenos Aires, CLACSO/CROP).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005b “Connotación política sobre el discurso hegemónico de la pobreza y el desarrollo humano, La invención del Desarrollo Humano. (Historias de un desarrollo biológico participativo a ‘escala humana’)” en López Rivera, Oscar (comp.) *La pobreza: un problema de TODOS* (Guatemala, FLACSO/ASDI/Fundación Soros).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2002 “Capital social y concepciones de la pobreza en el discurso del Banco Mundial, su funcionalidad en la “nueva cuestión social” en Andrenacci, Luciano (org.) *Cuestión social en el Gran Buenos Aires* (Buenos Aires, Instituto del Conurbano/UNGS/Al Margen).
- Barba, Carlos *et al.* 2010 “La reforma social en América Latina en la encrucijada. Transferencias condicionales de ingreso o universalización de la protección”. Informe de investigación presentado a la Fundación Carolina de España.
- Barba, Carlos 2007 *¿Reducir la pobreza o construir ciudadanía social para todos? América Latina: Regímenes de bienestar en transición al iniciar el Siglo XXI* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara).
- Barba, Carlos 2000 “*Progresas*: paradojas de un programa de combate a la pobreza” en Valencia, Enrique *et al.* (coord.) *Los dilemas de la política social ¿Cómo combatir la pobreza?* (Guadalajara: Universidad de Guadalajara/Universidad Iberoamericana/ITESO).
- Becker, Gary 1996 “*Human Capital and Poverty*” en *Familia et Vita*, Vol. 1, N° 2. En: <[http://www.acton.org/publications/randl/rl\\_article\\_258.php](http://www.acton.org/publications/randl/rl_article_258.php)>.
- Bustelo, Eduardo y Minujin, Alberto 1991 “La política Social en los tiempos del cólera” en *Documento de Trabajo N° 7* (Buenos Aires, Unicef Argentina).



- Castel, Robert 1997 *Las metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del asalariado* (Buenos Aires, Paidós).
- Castro Gómez, Santiago 2007 “Michel Foucault y la colonialidad del poder” en *Tabula Rasa* No.6: 153-172, enero-junio, Bogotá Colombia.
- CEPAL 2007 *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América latina y el Caribe* (Santiago de Chile, Agencia española de Cooperación Internacional/ONU/CEPAL).
- Draibe, Sônia M. y Riesco, Manuel 2009 *El estado de bienestar social en América latina. Una nueva estrategia de desarrollo* (Madrid, Fundación Carolina/CeALCI).
- De la Brière, Bénédicte y Rawlings Laura B. 2006 “Examining Conditional Cash Transfer Programs: A Role for Increased Social Inclusion?” *Word Bank Institute*, June.
- De Janvry Alain y Sadoulet Elisabeth (s/f) *Conditional cash transfer programs for child human capital development: Lessons derived from experience in Mexico and Brazil* (Berkeley: University of California/World Bank).
- De Soto, Hernando 2002 “Nuevo Prefacio” en *El otro sendero* (Lima).
- Ferroni, Marco; Mateo, Mercedes y Payne, Mark 2006 *La Cohesión social en América Latina y el Caribe Análisis, acción y coordinación* (Washington: BID).
- Fleury, Sonia 1997 *Estado sin ciudadanos: seguridad social en América Latina* (Buenos Aires: Lugar).
- Flores Galindo, Alberto 1996 (1972-1976) “Los caballos de los conquistadores, otra vez” en *Obras Completas IV* (Lima: CONCYTEC/SUR Casa de Estudios del Socialismo/González Manrique).
- Fonseca, Ana 2006 “Los sistemas de protección social en América latina: Un análisis de las transferencias monetarias condicionadas” *PNUD* 2 de Septiembre de 2006. En: <[www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso/pdf/fonseca.pdf](http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/ingreso/pdf/fonseca.pdf)>.
- Foucault, Michel 2007 (1978-1979) *Nacimiento de la Biopolítica* (México: FCE).
- Foucault, Michel 2006 (1977-1978), *Seguridad, Territorio y Población* (México: FCE).
- Foucault, Michel 1999 (1976) *Historia de la sexualidad 1* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Foucault, Michel 1997 (1969) *La arqueología del saber* (México, Siglo XXI).
- Foucault, Michel 1992 (1976) *La Genealogía del Racismo* (Madrid: La Piqueta).

- Foucault, Michel 1991 (1976) "Políticas de Salud en el Siglo XVIII" en *Saber y Verdad* (Madrid: La Piqueta).
- Foucault, Michel 1981 (1978) "La gubernamentalidad" en Foucault, Michel *et al. Espacios de Poder*. (Madrid: La Piqueta).
- Foucault, Michel 1977 (1963) *El nacimiento de la clínica, una arqueología de la mirada médica* (Buenos Aires: Siglo XXI).
- Glassner, Philip J. *et al.* 1995 "Alivio de la Pobreza y Fondos de Inversión Social. La Experiencia Latinoamericana" en *Documento para discusión del Banco Mundial 261S* (Washington: Banco Mundial).
- Gunder Frank, Ander 1976 (1964) "Estructura económica rural y poder político campesino" en *América Latina: subdesarrollo o revolución* (México: Era).
- Gunder Frank, Ander 1976a "Inestabilidad e integración en la América Latina urbana" en *América Latina: subdesarrollo o revolución* (México: Era).
- Ferguson, James y Gupta, Akhil 2002 "Spatializing States: toward an ethnography of neoliberal governmentality" en *American Ethnologist* Vol. 29, N° 4: 981-1002.
- Hanan Robin 2004 "La estrategia europea de la inclusión social. Una perspectiva desde las ONG" en *Tribuna Abierta* (Madrid) N° 135: 161-178.
- Hard, Michael y Negri, Antonio 2002 *Imperio* (Buenos Aires: Paidós).
- Heckman, James (s/f) "Inversión en capital humano y pobreza". Conferencia en la Inauguración del Centro de Evaluación y Estudios en Economía Social para el Alivio de la Pobreza (CESyP), Universidad Torcuato di Tella. En: <[www.utdt.edu/Upload/\\_115532395912643300.pdf](http://www.utdt.edu/Upload/_115532395912643300.pdf)>.
- Kowarick, Lucio 1984 "Prefacio" en Kowarick, L; *Terra de habitação, Terra de espoliação* (San Pablo, Cortéz).
- Lewis, Oscar 1964 *La vida* (México: Mortiz).
- Lewis, Oscar 1963 *Antropología de la pobreza* (México: FCE).
- Lewis, Oscar 1961 *La cultura de la pobreza, cinco familias* (México: FCE).
- Lindert, Kathy 2005 "Brazil: Bolsa Familia Program. Scaling up Cash Transfers for the Poor" en Lynn, Karoly *et al. Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. En: <[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)>.
- Machinea, José Luis 2007 "Discurso del Sr. José Luis Machinea" en Sojo, Ana y Uthoff, Andras (eds.) *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL).

- Marini, Ruy Mauro 1977 *Dialéctica de la dependencia* (México: Era).
- Marshall, T. H. 1998 “Ciudadanía y clase social” en Marshall T. H. y Bottomore, T. *Ciudadanía y clase social* (Madrid: Alianza).
- Martínez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen 2009 “Transferencias condicionadas e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?” en *Revista de Ciencias Sociales* (San José de Costa Rica), Vol. II, N° 122.
- Mesa Lago, Carmelo 2000 *Desarrollo Social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del Siglo XX* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL).
- Naciones Unidas 2006 “Comisión de Desarrollo Social Informe sobre el período extraordinario de sesiones (21 a 31 de mayo de 1996)” *Consejo Económico y Social, Documentos Oficiales, Suplemento N° 9, E/1996/29, E/CN.5/1996/5*.
- Núñez, Jairo 2008 “Política social y transferencias condicionadas Características del programa” en *Taller de trabajo: Transferencias Monetarias Condicionadas* en: <[www.proyectodialogo.org/index.php?option=com\\_content&task=view&id=106&Itemid=49](http://www.proyectodialogo.org/index.php?option=com_content&task=view&id=106&Itemid=49)>.
- Oliveira, Francisco de 2003 *Crítica à razão dualista: O ornitorrinco* (San Pablo: Boitempo).
- Paugam, Serge 2001 “Conjurar la pobreza. Las experiencias de ingreso mínimo garantizado en Europa” en Ulrich Beck; Julian et al. *Presente y futuro del estado de Bienestar: el debate europeo* (Buenos Aires: SIEMPRO/Miño y Dávila).
- PNUD 1990 “Desarrollo sin pobreza”. Presentado en la *II Conferencia regional sobre la pobreza en América Latina y el Caribe. Proyecto regional para la superación de la pobreza*, Quito.
- Rapoport, Manuel 2006 “Palabras del gerente de operaciones del BID para el Cono Sur”, Presentado en la apertura del encuentro realizado en Belo Horizonte, Brasil el 31 de abril, sobre *Programas de transferencias monetarias condicionadas*. En: <<http://www.iadb.org/NEWS/articledetail.cfm?language=Spanish&ARTID=2974&ARTTYPE=PR>>.
- Secretaría de Desarrollo Social 1995 “Focalización y Planificación de Programas Focalizados” en AA.VV. *Curso Semipresencial de Gerencia Social, Unidad I: Focalización*. (Buenos Aires: Presidencia de la Nación).
- Sen, Amartya 1995 “Ingredients of famine analysis: availability and entitlements” en AA.VV. *Nueva economía del bienestar. Escritos seleccionados* (Valencia: Servei de publicacions/Arts Gràfiques Soler).

- Sen, Amartya 1993 “Capability and Well being” en Nussbaum y Sen (comps.) *The quality of life* (Oxford: Clarendon).
- Sen, Amartya 1981 *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation* (Oxford: Clarendon/OIT).
- Skoufias, Emmanuel y Di Maro, Vincenzo 2005 *Conditional Cash Transfers, Adult Work Incentives and Current Poverty* (London: World Bank).
- Sojo, Carlos 2008 *Cohesión Social y Combate a la Pobreza en América Latina* (Bello Horizonte: s/e).
- Sojo, Ana y Uthoff, Andras (eds.) 2007 *Cohesión social en América Latina y el Caribe: una revisión perentoria de algunas de sus dimensiones* (Santiago de Chile: ONU/CEPAL).
- Spicker, Paul; Álvarez Leguizamón, Sonia y Gordon, Robert 2009 *Pobreza, un Glosario Internacional* (Buenos Aires: CLACSO-CROP), segunda edición.
- Stavenhagen, Rodolfo 1974 “Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana” en Rodolfo Stavenhagen *Sociología y subdesarrollo* (México: Nuestro Tiempo).
- Stewart, Frances 1992 “La protección de los pobres durante el ajuste en América Latina y el Caribe en la década de 1980” en *Documento de Trabajo N° 13* (Buenos Aires: Unicef), agosto.
- Stiglitz, Joseph E. 2000 “Formal and informal institutions” en Dasgupta, P. y Serageldin, Ismail *Social capital, a multifaceted perspective* (Washington: IBRD).
- Valdivia Vargas, Néstor 2004 “Formas alternativas de inserción laboral de los jóvenes en el Perú” en *Gacetilla electrónica* sept. 2004. Ver: <<http://www.unesco.org/iiep/spa/networks/redetis/gazette/pdf/Valdivia.pdf>>.
- Valencia Lomelí, Enrique 2008 “Las transferencias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates” en *Annual Reviews of Sociology*, N° 34:499-524. Ver: <[www.arjournalsviwws.org](http://www.arjournalsviwws.org)>.
- Villatoro, Pablo 2007 “Las transferencias condicionadas en América latina: luces y sombras” Documento de la CEPAL para el Seminario Internacional CEPAL/IPEA *Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas*. Brasilia, 20 y 21 de noviembre.
- World Bank 2005 *Safety nets, “What are Safety Nets Programs?” Social safety nets*; <<http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Keyconcepts.asp#What%20are%20SNPs>>.

World Bank 2001 *Social Protection Strategy: From Safety Net to Springboard* (Washington: WB).

World Bank 2001a *Safety Nets* en <<http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/>>.

World Bank 2001b *Social safety nets* en <<http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/Keyconcepts.asp#What%20are%20SNPs>>.









## COLECCIÓN CLACSO-CROP

El tema de la cohesión social es el centro de atención de este libro. Sin embargo, la utilización de este concepto es algo reciente en el contexto de América Latina y exige tanto una definición precisa como una revisión crítica. De igual forma, la cohesión social debe vincularse con otras temáticas con las que se encuentra íntimamente conectada, como los paradigmas y los modelos de reforma hegemónicos en la región, tanto en el campo del crecimiento económico como en el del bienestar social. Particular interés reviste también la relación que existe entre déficit de cohesión social y desigualdad social.

Con estas consideraciones de fondo, se elaboró este libro, que es el resultado del debate y la reflexión que un grupo de investigadores latinoamericanos realizaron en el seminario "América Latina frente al desafío de la cohesión social", organizado por el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Comparative Research Programme on Poverty (CROP) y Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), en la ciudad de Buenos Aires, en septiembre de 2009.

La intención fue abordar el gran desafío que para América Latina y para el mundo entero implica encarar un proyecto político de cohesión social. Para ello, el punto de partida fue reconocer la necesidad de discutir in torno a los principios ideológicos (premisas teóricas) y las acciones políticas y económicas a partir de las cuales es posible implementar este ambicioso proyecto. Sin embargo, esta tentativa fue contrapunteada por la realidad de la región que *se rebela* ante este proyecto, en tanto el crecimiento y la profundización de la desigualdad social, la pobreza, la vulnerabilidad y la exclusión social continúan siendo sus principales características sociales.

Patrocinado por



Norwegian Agency for Development Cooperation



Comparative Research Programme on Poverty



Consejo Latinoamericano  
de Ciencias Sociales

CLACSO

Conselho Latino-americano  
de Ciências Sociais

ISBN 978-987-1543-82-3



9 789871 543823