



Microcrédito contra la Exclusión Social

Experiencias de financiamiento alternativo en Europa y América Latina

INI BELUCHE, DAVID CAMINO, DANIELE CIRAVEGNA,
CASTILLO, SILVIA GILETTI, LUCIANA ETEL GINESTE,
ROBERTO KLEIMAN, DIRK KRULT, JUAN LARA,
RACIO LOMORO, ELISA PEINETTI, CARLOS SOJO,
LIDIA VILLAR, MARTHA ZALDÍVAR



FLACSO
COSTA RICA



En este volumen se explora la dinámica de la exclusión a partir del análisis de una de sus formas económicas asociadas a la disponibilidad de recursos financieros. Ello da origen a una política de inclusión social destinada al desarrollo de mecanismos de microfinanciamiento. Como se verá la forma, magnitud y significado social de la cuestión de las microfinanzas es considerablemente diferente tanto entre Europa y América Latina como al interior mismo de cada continente en la especificidad de las experiencias nacionales. Esta publicación se presenta en un contexto internacional favorable, dado que en Diciembre de 1998 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 2005 como "Año Internacional del Microcrédito" (Resolución 53/197) y solicito que la celebración del año sea una ocasión especial para dar un impulso a los programas de microcrédito en todo el mundo.

Este libro recoge materiales elaborados por las entidades que participaron en el proyecto Aura desarrollado con el aporte financiero del Programa Alfa de la Unión Europea. El objetivo del proyecto parte de la importancia de potenciar los vínculos Universidad-Empresa y promover el debate y el conocimiento de experiencias de microcrédito como mecanismos efectivos de combate a la exclusión social en su dimensión económica. Así, literalmente el proyecto se propuso el siguiente objetivo: "En el ámbito de la gestión de acciones de cooperación universidad-empresa, considerando el contexto socio-económico y financiero de cada país de las insituciones de la Red, se quiere maximizar la difusión y el estudio del fenómeno emergente del MICROCREDITO, siguiendo las teorizaciones de Muhammad Yunus, fundador del Banco Grameen. Como herramienta clave de lucha contra la pobreza, el microcrédito es un fenómeno dinámico, aunque relativamente nuevo".

MICROCRÉDITO CONTRA LA EXCLUSIÓN

**MICROCRÉDITO CONTRA LA EXCLUSIÓN
SOCIAL: EXPERIENCIAS DE FINANCIAMIENTO
ALTERNATIVO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA**

COORDINADOR GENERAL: DAVID CASTELLANO, BANCA CRÉDITO

EDITORA GENERAL: MARÍA CRISTINA LIZARRAGA, EDITORA LITEL GROUP

EDITORIAL: ESTHER GARCÍA, DINA KAMINSKY, JUAN LIZARRAGA, DAVID CASTELLANO, ELIA FERRER

COLABORADORES: LUIS VILLAR, MARTHA KALLIOVA



MICROCRÉDITO CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL: EXPERIENCIAS DE FINANCIAMIENTO ALTERNATIVO EN EUROPA Y AMÉRICA LATINA

GIOVANNI BELUCHE, DAVID CAMINO, DANIELE CIRAVEGNA,
LUIS DEL CASTILLO, SILVIA GILETTI, LUCIANA ETET GINESTE,
NORBERTO KLEIMAN, DIRK KRUIJT, JUAN LARA, HORACIO LOMORO, ELISA PEINETTI,
CARLOS SOJO, LIDIA VILLAR, MARTHA ZALDÍVAR



FLASCO
COSTA RICA

332,7

R312m

Red Aura

Microcrédito contra la exclusión social : Experiencias de
financiamiento alternativo en Europa y América Latina / Red

Aura. - 1a. ed.- San José, C. R. :

FLACSO, 2005.

226 p ; 23.75 X 16.25 mm.

ISBN: 9977-68-136-8

1. Crédito- financiación. 2 Crédito -América Latina

3. Crédito- Europa. I. Título

OLFA



Este documento se ha realizado con la ayuda financiera de la Comunidad Europea. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Red Aura y en modo alguno debe considerarse que refleja la posición de la Unión Europea.

La contribución de FLACSO Costa Rica a esta publicación es posible gracias al apoyo institucional de ASDI-SAREC.



Asdi

Los artículos firmados son responsabilidad de los autores y autoras, y no comprometen en modo alguno la posición institucional de las instituciones involucradas.



FLACSO
COSTA RICA

Diseño de portada y producción editorial:

Américo Ochoa

Primera edición: junio de 2005

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 253-4289

<http://www.flacso.or.cr>

*Crédito Comercial
Crédito - América Latina
Crédito - Europa*

*SPA
332.74
M583
2005
e.1*

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	11
AMÉRICA LATINA: CIUDADANÍA, EXCLUSIÓN, VIOLENCIA	17
DIRK KRUIJT	
CARLOS SOJO	
INTRODUCCIÓN	17
1. HIPERCIUDADANOS TRANSNACIONALES	18
2. LATINOAMERICANOS: CIUDADANOS Y EXCLUÍDOS	20
3. EL LEGADO DE LAS REFORMAS	23
3.1. Privatización de lo público	23
3.2. Pobreza persistente, desigualdad y exclusión	28
3.3. Desempleo pleno, migraciones, remesas: La integración imposible por el lado del mercado	33
4. INFORMALIDAD URBANA	35
5. VIOLENCIA URBANA	37
5.1. Vacíos locales de gobierno	40
BIBLIOGRAFÍA	45
EL PAPEL DEL MICROCRÉDITO EN LA ECONOMÍA MODERNA:	
EL CASO DE ITALIA	49
DANIELE CIRAVEGNA	

1. EL PAPEL Y LAS PROBLEMÁTICAS DEL MICROCRÉDITO MODERNO	49
2. EL MICROCRÉDITO EN ITALIA Y EN TORINO	57
BIBLIOGRAFÍA	71

MICROFINANZAS Y DESARROLLO ECONÓMICO

EN AMÉRICA LATINA	73
--------------------------------	----

DAVID CAMINO

JUAN LARA

INTRODUCCIÓN	73
1. EL MICROCRÉDITO	75
1.1. Concepto	75
1.2. Función económica y social	79
1.3. Tipología del Microcrédito	83
2. EL MICROCRÉDITO EN AMÉRICA LATINA	86
3. EL FONDO PARA LA CONCESIÓN DE MICROCRÉDITOS (FCM)	87
BIBLIOGRAFÍA	91

EL MICROCRÉDITO EN ARGENTINA.

UN ESTUDIO SOBRE SUS CARACTERÍSTICAS Y RESULTADOS	95
--	----

LUCIANA GINESTE

INTRODUCCIÓN	95
1. GÉNESIS DEL MICROCRÉDITO EN ARGENTINA	97
2. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL MICROCRÉDITO EN ARGENTINA	101
2.1. Tasas de interés	101
2.2. Montos y plazos de los préstamos	101
2.3. Garantías	102
2.4. Periodicidad de los pagos de las cuotas	103
3. DIMENSIONES DE LAS MICROFINANZAS EN ARGENTINA	106
3.1. Organización y características generales	107
3.2. Las ONG (organizaciones no gubernamentales)	107
3.3. Organismos gubernamentales	110
3.4. A escala nacional	113
3.5. A escala provincial/municipal	114
3.6. Los bancos	114
3.7. Acceso a recursos y mercados	115
3.8. Características y transformación de la demanda	117
3.9. Efectos de reducción de la pobreza	118

4. ANÁLISIS FODA DEL MICROCRÉDITO EN ARGENTINA	119
4.1. Fortalezas	120
4.2. Oportunidades	121
4.3. Debilidades	123
4.4. Amenazas	124
5. CONCLUSIONES	126
BIBLIOGRAFÍA	128

CONTEXTO Y EXPERIENCIAS DE MICROFINANZAS

EN CENTROAMÉRICA	129
------------------------	-----

GIOVANNI BELUCHE

INTRODUCCIÓN	129
1. EL CONTEXTO	131
2. LA DEMANDA	134
3. DIFICULTADES PARA ACCEDER AL CRÉDITO	135
4. LA OFERTA	136
4.1. Redcamif	137
4.2. Las Cajas Rurales de Ahorro y Crédito	140
4.3. Cuatro experiencias en Guatemala	142
BIBLIOGRAFÍA	151

MICROFINANCIAMIENTO Y DESARROLLO LOCAL

EXPERIENCIA EN CUBA	153
---------------------------	-----

LUIS DEL CASTILLO

MARTHA ZALDÍVAR

LIDIA VILLAR

1. CARACTERÍSTICAS DE LA PROVINCIA DE PINAR DEL RÍO, EXPERIENCIAS LOCALES	160
2. EXPERIENCIA DEL CENTRO HISTÓRICO DE LA HABANA	164
BIBLIOGRAFÍA	167
ANEXO 1: LISTADO DE PROYECTOS DE PINAR DEL RÍO	169

COOPERATIVA MAG4 PIEMONTE:

INSTRUMENTO FINANCIERO ÉTICO Y DE ECONOMÍA SOLIDARIA	173
--	-----

ELISA PEINETTI

1. LAS MAG ITALIANAS Y LA COOPERATIVA MAG4 PIEMONTE	173
---	-----

1.1. La historia de Mag4: desde el nacimiento hasta su evolución reciente	176
1.2. Los principios inspiradores y la identidad de la cooperativa	181
1.3. Sectores de actividad y estructura interna	183
2. ACTIVIDAD FINANCIERA Y MICROCRÉDITO: LA METODOLOGÍA MAG4	189
3. CONCLUSIONES: EL FUTURO DE LA MAG4 Y LA ECONOMÍA SOLIDARIA	197
ANEXO 1: ESQUEMA DE FUNCIONAMIENTO DEL GRUPO MAG	200
ENFRENTANDO LA POBREZA.	
MICROFINANZAS EN LA ARGENTINA.	
LA EXPERIENCIA DE LA FUNDACIÓN GRAMEEN	201
NORBERTO KLEIMAN	
HORACIO LOMORO	
1. LA GLOBALIZACIÓN DE LA POBREZA. UN PROBLEMA ÉTICO	203
2. LOS NUEVOS POBRES Y LA POBREZA ESTRUCTURAL	205
2.1. Ingresos de los hogares y Necesidades Básicas Insatisfechas	205
2.2. Desocupación y precariedad laboral	206
2.3. Pobreza y Educación	207
2.4. Pobreza y capital social	208
3. LAS MICROEMPRESAS Y LOS MICROCRÉDITOS	209
3.1. Los tipos de emprendedores y las políticas de apoyo y promoción	211
3.2. Microfinanzas	212
3.3. El concepto de microfinanzas	213
3.4. La experiencia del Banco Grameen	214
4. FUNDACIÓN GRAMEEN ARGENTINA	222
4.1. Logros obtenidos	224
4.2. Grameen en la Argentina. El por qué	225
4.3. Indicadores de desempeño de Grameen en Argentina	226
5. A MODO DE CONCLUSIÓN	229
ANEXO 1: MEJORAR LA VIDA DE UNA PERSONA CON US\$ 180 DONADOS	233
ANEXO 2: BENEFICIOS COLATERALES	234
ANEXO 3: TESTIMONIOS TEXTUALES DE PRESTATARIAS/OS, EN CUANTO A SU MEJORAMIENTO PERSONAL DESDE QUE INGRESARON EN GRAMEEN	234
ANEXO 4: COSTOS OPERATIVOS DE LAS RÉPLICAS Y EL	

LOGRO DE LA AUTOSOSTENIBILIDAD	235
EL MICROCRÉDITO EN ESCENA	237
SILVIA GILETTI	
1. HACIA UN MUNDO SIN POBREZA. DRAMATIZACIÓN	243
1.1. La historia de Sufia Begum	246
1.2. El nacimiento del Banco Grameen	248
1.3. El primer impacto con el sistema bancario	248
1.4. El Prof. M. Yunus va a la Sede Central	251
1.5. Empieza Grameen	252
1.6. La oposición de los jefes religiosos	253
1.7. La exportabilidad del modelo Grameen	257
1.8. Las características del microcrédito	259
SOBRE LOS AUTORES	263

La lucha contra la exclusión social supone derribar barreras culturales, políticas y económicas que no le permiten a segmentos considerables de la población desarrollar sus plenas capacidades individuales y a parir de ahí encontrarse en condiciones de bienestar material derivado debido a una vinculación positiva con las oportunidades que se generan en el ámbito público y en el funcionamiento de las economías.

Las formas de la exclusión no son homogéneas porque se derivan de la naturaleza histórica de la definición de derechos de acceso que es producto de la lucha social, y porque se originan en la capacidad de los estados para formular en leyes las actividades incluyentes y, lo que no es menos importante, para garantizar el cumplimiento efectivo de la ley. Así, la vinculación equitativa entre derechos y capacidad favorece la gobernabilidad democrática al cuestionar los intereses de castas. Por ello, el debate planteado con la exclusión social es una prioridad, no de la política social, sino de la gobernabilidad democrática en su conjunto.

En este volumen se explora la dinámica de la exclusión a partir del análisis de una de sus formas más comunes asociadas a la desigualdad de acceso financiera. Ello da origen a una política de acceso a la microfinanciación al desarrollo de mecanismos de microempresariado. Como se ve, la forma, magnitud y significado social de la cuestión de las microfinanzas es considerablemente diferente entre Europa y América La-

PRESENTACIÓN

La lucha contra la exclusión social supone derribar barreras culturales, políticas y económicas que no le permiten a segmentos considerables de la población desarrollar con plenitud sus capacidades individuales y a partir de ahí encontrarse en condiciones de bienestar material duradero debido a una vinculación positiva con las oportunidades que se generan en el ámbito público y en el funcionamiento de las economías.

Las formas de la exclusión no son homogéneas porque se derivan de la naturaleza histórica de la definición de umbrales de derecho, que es producto de la lucha social, y porque se originan en la capacidad de los estados para formalizar en leyes las necesidades incluyentes y, lo que no es menos importante, para garantizar el cumplimiento efectivo de la ley. Así, la vinculación armónica entre derechos y exigibilidad favorece la gobernabilidad democrática al disminuir los umbrales de exclusión. Por ello, el enfrentamiento con la exclusión social es una prioridad, no de la política social, sino de la gobernabilidad democrática en su conjunto.

En este volumen se explora la dinámica de la exclusión a partir del análisis de una de sus formas económicas asociadas a la disponibilidad de recursos financieros. Ello da origen a una política de inclusión social destinada al desarrollo de mecanismos de microfinanciamiento. Como se verá la forma, magnitud y significado social de la cuestión de las microfinanzas es considerablemente diferente tanto entre Europa y América La-

tina como al interior mismo de cada continente en la especificidad de las experiencias nacionales. Esta publicación se presenta en un contexto internacional favorable, dado que en Diciembre de 1998 la Asamblea General de las Naciones Unidas proclamó 2005 como “Año Internacional del Microcrédito” (Resolución 53/197) y solicito que la celebración del año sea una ocasión especial para dar un impulso a los programas de microcrédito en todo el mundo.

En América Latina la exclusión financiera no se entiende al margen de un problema mayor de empobrecimiento y de pobreza persistente. El microfinanciamiento procede de la ausencia de oferta financiera básica, bancaria o no, que se combina con la inexistencia de suficientes puestos de trabajo nuevos en la economía formal. Así los usuarios del microcrédito son personas que experimentan problemas de exclusión múltiple: son pobres, en ocasiones extremadamente pobres lo que significa que no son capaces de satisfacer sus necesidades básicas alimentarias sobre bases previsibles y regulares; son personas que solo encuentran ocupación en actividades del sector informal en general referidas al autoempleo de supervivencia y carecen de cualquier medio de pago regular que les permita algún tipo de aproximación a la oferta financiera que por lo demás, debido a la segregación social de los territorios, no abunda o es de plano inexistente en las comunidades donde viven. La oferta de microfinanciamientos, a primera vista escasamente suficientes para atender privaciones complejas, puede convertirse en el disparador simbólico de una situación de mejoramiento social.

En el caso europeo de partida las condiciones de precariedad de la vida y privación material no son tan profundas como las de Latinoamérica. Aquí, no por casualidad territorio originario de la noción de exclusión social, el problema se refiere a la existencia de mecanismos institucionales que excluyen grupos de población del disfrute de sus beneficios. Esta desconexión puede producirse por efecto de determinadas contingencias individuales como el desempleo o fenómenos colectivos como los asociados a la inmigración, la discriminación étnica o la condición de género. En tal caso la prioridad de las experiencias de microfinanciamiento en Europa apunta a la restauración o el establecimiento de la situación de “sujeto de crédito”, es decir la habilitación de una condición perdida o no reconocida por la economía formal. Además, estas formas de inclusión financiera se desarrollan en contextos de promoción de valores solidarios y prácticas comunitarias asociadas al bien común, alejando las implicaciones individualistas que se derivan de la gestión financiera tradicional.

En este orden de diferencias lo que se observa en Europa y América Latina es también notablemente contrastante en relación con los montos, con el tamaño de los microcréditos. Unos pocos cientos en América Latina y miles de euros en el espacio europeo ilustran esta diferencia. Usos preponderantemente productivos en América Latina contrastan con la posibilidad de créditos para el consumo en el caso de Europa.

Este libro recoge materiales elaborados por las entidades que participaron en el proyecto Aura desarrollado con el aporte financiero del Programa Alfa de la Unión Europea. El objetivo del proyecto parte de la importancia de potenciar los vínculos Universidad-Empresa y promover el debate y el conocimiento de experiencias de microcrédito como mecanismos efectivos de combate a la exclusión social en su dimensión económica. Así, literalmente el proyecto se propuso el siguiente objetivo: "En el ámbito de la gestión de acciones de cooperación universidad-empresa, considerando el contexto socio-económico y financiero de cada país de las insituciones de la Red, se quiere maximizar la difusión y el estudio del fenómeno emergente del MICROCREDITO, siguiendo las teorizaciones de Muhammad Yunus, fundador del Banco Grameen. Como herramienta clave de lucha contra la pobreza, el microcrédito es un fenómeno dinámico, aunque relativamente nuevo".

Este libro quiere coadyuvar a la realización de ese objetivo. Recoge los términos más generales de la discusión desarrollada por las entidades que integraron la Red Aura y propone un marco de referencia práctico y conceptual para el debate sobre el microcrédito y sus formas. Esta integrado por ocho capítulos. En el primer capítulo, elaborado por Dirk Kruijt, de la Universidad de Utrecht, Holanda, y Carlos Sojo de FLACSO Costa Rica se propone una lectura del contexto latinoamericano que especifica la importancia relativa del microcrédito en una región caracterizada por la inestabilidad política y social, y la tendencia creciente a la informalización de las relaciones económicas en un entorno de creciente desigualdad.

De seguido Daniele Ciravegna de la Universidad de Turín, presenta un análisis de las características y la evolución de las experiencias de microfinanzas, desde su definición conceptual pasando por la formulación paradigmática de la experiencia Grameen, hasta las distintas manifestaciones y los mecanismos institucionales que impulsan iniciativas de microfinanciamiento. Luego examina la experiencia de microcrédito en Italia y más concretamente en la ciudad de Turín como mecanismos de enfrentamiento con las diversas expresiones de la exclusión financiera.

En el tercer capítulo David Camino y Juan Lara de la Universidad Carlos III de España, pasan revista a las principales actividades de micro-

crédito y las enmarcan dentro del concepto, más amplio, de microfinanzas, para conocer sus principales características y sus posibilidades en el desarrollo económico de los pueblos. Abordan además, el papel de los organismos públicos de cooperación en el impulso y fomento del microcrédito y, en particular, las actividades desarrolladas al respecto por la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), en los últimos años.

El cuarto capítulo a cargo de Luciana Gineste de la Universidad Católica Argentina sistematiza la evolución de las experiencias de microfinanciamiento en ese país. Luego de pasar revista a la evolución de las experiencias existentes en ese país, Gineste estudia algunas dimensiones de este fenómeno (organización, acceso a recursos y mercados, características y transformación de la demanda y efectos en la reducción de la pobreza) analizando las diferencias que se observan entre las organizaciones no gubernamentales y los organismos de gobierno que trabajan en el tema, para finalizar con un análisis FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas) del Microcrédito en Argentina

En el quinto capítulo la experiencia centroamericana es recuperada en el análisis de Giovanni Beluche del Centro para el Desarrollo Regional con base en Costa Rica. Primero pasa revista a la situación del contexto socioeconómico de Centroamérica, para luego realizar un análisis cualitativo de la demanda de microcrédito, para finalizar con una descripción de las formas y los actores de la oferta de microfinanciamiento en la región.

Un equipo de la Universidad de La Habana integrado por Luis del Castillo, Martha Zaldivar Puig y Lidia Villar López analizan experiencias de microfinanciamiento en el desarrollo local en la capital de Cuba y en la provincia de Pinar del Río a partir del estudio de las actividades del Fondo Rotatorio para Iniciativas de Desarrollo Económico Local (FRIDEL). El FRIDEL es un instrumento de crédito creado, en forma experimental, en el marco de un programa de cooperación internacional denominado “Programa de Desarrollo Humano Local” (PDHL) con el fin de articular y dar perspectiva a uno de sus ejes programáticos : el apoyo al desarrollo de la economía local.

El sexto capítulo a cargo de Elisa Peinetti, presenta la experiencia de la Cooperativa MAG4, una iniciativa para el microfinanciamiento solidario en Italia, específicamente en la región del Piemonte. El acrónimo MAG (Mutua Auto Gestión) ilustra el propósito de promover instrumentos financieros sustentados en compromisos éticos explícitos e ideas de economía solidaria.

En el siguiente capítulo Horacio Lomoro y Norberto Kleiman de la Fundación Grameen Argentina sistematizan la adaptación de esa experiencia de microfinanciamiento en la realidad de su país, a partir de reflexiones contex-

tuales sobre la ética del desarrollo, los problemas de empobrecimiento en la sociedad argentina y los desafíos de las políticas económicas y sociales.

Finalmente, Silvia Gilletti, aporta una traducción del guión de una representación que quiere proyectar la finalidad y las características de la experiencia del Grameen Bank en Bangladesh. Su contribución pretende localizar lo que ella denomina la “valencia antropológica” del microcrédito”. Dice la autora que apartándonos por un momento de la especificidad material del fenómeno, “y nos encaminamos por los senderos del alma, vemos la fuerte capacidad que tiene el microcrédito de metamorfosear a las personas que lo utilizan, claro está, de manera eficaz”.

Este es un esfuerzo colectivo que apenas comienza. Las entidades participantes en la Red Aura desean dejar constancia de su agradecimiento al Proyecto Alfa de la Unión Europea por el aporte financiero para el desarrollo de esta iniciativa. Además agradecen a las instituciones invitadas CDR de Costa Rica y International Global Help de España, en la persona de Juan Raso, sus aportes significativos en las distintas fases del proceso. Las Universidades de La Habana, de Utrecht y de Turín, y FLACSO Costa Rica acogieron reuniones presenciales de la red aportando recursos institucionales y apoyo logístico para la realización exitosa de tales eventos. El personal técnico y administrativo de FLACSO Costa Rica, Juan Caviedes, Ana Virginia Salguero y Teresita Vargas, con el apoyo de Olman Chavez y Elizabeth Azofeifa trabajaron arduamente en la preparación de informes y en apoyo logístico a lo largo de los dos años de duración del proyecto. Se agradece también el apoyo de Américo Ochoa en la diagramación y diseño de este libro y de Yajaira Ceciliano en el mantenimiento de la página Web de la Red Aura.

CARLOS SOJO

Coordinador Red Aura

Junio 2005

AMÉRICA LATINA: CIUDADANÍA, EXCLUSIÓN, VIOLENCIA

DIRK KRUIJT Y CARLOS SOJO

INTRODUCCIÓN

La dinámica de los emprendimientos económicos mínimos es una respuesta microsocial a un problema complejo instalado en dinámicas institucionales, procesos macroeconómicos y posibilidades de integración y cohesión social. Este capítulo propone elementos generales para la determinación de la situación sociopolítica actual de América Latina que enmarcan el escenario del microcrédito en la región. No es una lectura del entorno inmediatamente articulado a la cuestión de las finanzas populares sino una visión sobre determinaciones estructurales más amplias. El contexto que queremos calificar está referido a las siguientes cuestiones: en primer lugar una exploración de las dinámicas de la segregación social impulsada por lo que Ulrich Beck llama la sociedad del riesgo en la última modernidad, aspecto que también puede servir para localizar la problemática de la exclusión social en el entorno europeo. En segundo lugar un balance general de la situación macro de inclusión política y exclusión social que dibuja la paradoja de la democratización actual de América Latina. En tercer lugar, una ponderación del legado de las reformas económicas y finalmente un balance de las nuevas y persistentes formas de la violencia que disminuyen la cohesión social y generan tendencias centrfugas que agravan los efectos dispersores del modelo de democracias sin ciudadanía.

1. HIPERCIUDADANOS TRANSNACIONALES

La ilusión actual de la integración social, de la cohesión, no parece anclarse más en territorios nacionales ni en derechos acotados dentro de ellos. La forma última de la integración defiende derechos sustantivos por sobre los formales adscritos a la nacionalidad (Bottomore) y gestiona el respeto de tales derechos dentro de umbrales territoriales, que son, indudablemente, supranacionales y que aspiran a la globalización.

Para los integrados de la modernidad, los hiperciudadanos, no hay territorios vedados a la conquista; el tiempo es real, no geográfico, y la moneda es única o escasamente diversa, quizá como resabio último de la nacionalidad. O bien, porque es extremadamente rentable cambiar divisas. Lo racional es la moneda global, pero las imperfecciones del mercado producen incentivos para el mantenimiento de monedas diversas.

Para los integrados la lengua es una y el método es digital: se habla en inglés y se dialoga por medio de Internet, en efecto se "chatea". El hábitat se homologa para la vida y los consumos: aunque las ciudades europeas conservan su encanto habitable, las economías emergentes apuestan al suburbio americano. Los barrios de clase media de cualquier ciudad estadounidense, con una diversidad ficticia que apenas encubre la homogeneidad que procuran, tienen los mismos trazados, las mismas aceras, las mismas bicicletas que nadie roba en el jardín, los SUV con la llave en la ignición (camionetas con doble tracción esenciales para los rigores del asfalto impoluto de la plana geografía), y por supuesto son homogéneos en su etnicidad o condición social. En ellas lo oscuro, la *otredad* parda, el ejército de ayudantes de la sociedad industrial lava piscinas, corta el césped, mata alimañas. En esos barrios que aparecen igual en Houston, como en San Pedro Sula o Bangalore.

Para el consumo la norma del capital siempre fue la agregación. En Buenos Aires, y en las ciudades que se respetan, las calles tienen una identidad comercial propia: Corrientes y los teatros; Florida y los turistas, Libertad y los joyeros. Pero la urgencia contra lo diverso ha impuesto la lógica del *mall* (la mole) para el consumo o para la ilusión del consumo. Igual en los pantanos desecados del siempreverde de Miami, que en la vorágine de Ciudad de México. Las mismas tiendas, la misma comida, las mismas imágenes.

Para los integrados las amenazas a la seguridad son comunes: cuando es a la propiedad, se impulsa la segregación y el aislamiento; cuando es a la vida, florece el negocio de la vigilancia personal o de los seguros;

cuando se perjudica la estabilidad emocional se convierten en palabras de uso cotidiano patologías psicológicas, como el estrés y se transforma la canasta alimentaria para incluir fórmulas químicas destinadas a enfrentar tales males: prozac o ritalina, de acuerdo con la ubicación en el ciclo de la vida.

Unas amenazas provienen también de los otros, definidos como violentos o propensos al crimen: los pobres, los inmigrantes, los narcos, los terroristas, los musulmanes. Para ellos, represión, fuerza, disuasión armada. A escala barrial y planetaria la prescripción es la misma.

Hay, por supuesto, heterogeneidad y determinismos históricos y culturales entre los integrados del orden global. Todos son blancos, por ejemplo, pero los blancos costarricenses son “gente de color” en cualquier ámbito realmente caucásico. Los niveles de ingreso son indiscutiblemente variados: unos gastan en un día lo que otros producen en un año, pero la condición de integrados prevalece. Entre esos iguales, como entre otros, hay unos más iguales. Los recursos se parecen pero la calidad de estos varía. Unos tienen más acceso a recursos y bienes públicos, otros deben acudir por ellos al mercado. Los ciudadanos de los Países Bajos se ocupan poco de sus pensiones, de su salud o de su empleo porque tales son bienes públicos tutelados y exigidos. Para las clases medias ascendentes, los potencial o realmente integrados el acceso a bienes públicos de calidad se convierte en una carga financiera permanente que erosiona otros usos posibles para los ingresos. Y cuando se pierden tales beneficios, producto de la crisis o la reforma económica, los integrados de clase media encabezan protestas políticas amorfas, que demandan la disolución de gobiernos, pero que no tienen claro a favor de quién ni con qué rumbo. Temen la inestabilidad política producto de la corrupción o la volatilidad económica, pero albergan miedos mucho más profundos ante la posibilidad de gobiernos de izquierda que amenazan los fundamentos mismos del rendimiento económico. Por eso, en Europa está instalada una gobernabilidad centro derecha, mientras que América Latina empiezan a emerger respuestas políticas de izquierda que, como se le recordó a Lula en su momento inicial al frente del Gobierno, tienen una visión del poder como el violín: “se toma con la izquierda, pero se toca con la derecha”.

En lo que sigue pasaremos revista a la evolución de los factores sociales, económicos y políticos de la región en su conjunto en las últimas dos décadas, examinando los cambios políticos, el legado de las reformas económicas y la situación actual.

2. LATINOAMERICANOS: CIUDADANOS Y EXCLUIDOS

En las últimas dos décadas, América Latina modernizó notablemente sus sistemas políticos. El recuento detallado de este proceso ha sido realizado recientemente por el PNUD (2004) en el denominado *Informe Caputo*. En términos generales, los avances están vinculados a la consolidación de sistemas electorales y a la ampliación de los ámbitos de realización del estado de derecho, incluyendo la eliminación de prácticas de persecución y violación de derechos humanos por motivos políticos, y la dilatación de la tolerancia política que ha permitido la multiplicación de opciones electorales. En el mismo sentido, se constatan logros en el fortalecimiento de la independencia de los poderes judiciales y en la limitación del poder deliberativo de las fuerzas armadas.

No obstante, lo anterior es contemporáneo con la profundización de la crisis en el seno de los partidos políticos. Muchos de los partidos históricos de la región experimentaron crisis internas y electorales, que los han llevado a punto de desaparecer.¹ A la debilidad institucional y el desconcierto ideológico de los partidos, se ha producido, como efecto de esta suerte de vaciamiento del ámbito político, un notable incremento de la volatilidad gubernamental, en especial en los países suramericanos. La culminación del período constitucional ha sido imposible para una buena cantidad de gobernantes de la región que se han sustentado en la debilidad partidaria para instalar mandatos extremadamente débiles con contenidos mesiánico-populistas.² Las consecuencias están a la vista y asumen la forma de inestabilidad y veto ciudadano, como también de la ampliación de la desconexión política de importantes sectores del electorado. Igualmente preocupantes son las tendencias hacia la sectorialización de las propuestas políticas que, aun soportando reivindicaciones legítimas como las derivadas de las luchas de los pueblos indígenas o de las mujeres, no logran consolidar proyectos nacionales aptos para el gobierno de sociedades plurales, desiguales y conflictivas.

1 Un estudio comprehensivo para el caso centroamericano se encuentra en Archard y González, 2004.

2 A mediados de 2005 en un espacio de pocas semanas los presidentes del Ecuador, Lucio Gutiérrez, y de Bolivia, Carlos Mesa, renunciaron en medio de protestas masivas impulsadas por grupos de clase media y organizaciones indigenistas respectivamente. Gutiérrez, años atrás, había encabezado el movimiento que depuso al presidente Jamil Mahuad, mientras que Mesa, electo Vicepresidente en el 2002, había asumido el mando tras la dimisión forzada de su antecesor Gonzalo Sánchez de Losada en julio del 2003. Este ganó las elecciones por estrecho margen ante Evo Morales, líder de los indígenas cocaleros, amigo de Fidel y de Hugo Chávez, que encabezó las protestas que derivaron en la dimisión de Mesa.

Los emprendimientos económicos y las oportunidades que conllevan para la población están territorialmente divididos. La aglomeración capitalista y la ausencia de planificación estatal que induzca la implantación de focos de desarrollo económico en regiones deprimidas, como alguna vez se ensayó en los setentas, la década dorada de la planificación central, hacen que la dualidad estructural de hoy, en su dimensión territorial, ya no sea exclusivamente urbano rural, sino producto de un continuo de inclusión-exclusión, donde las metrópolis agrupan las oportunidades en demérito de los demás territorios incluidos en ellos ciudades intermedias. En Centroamérica, por ejemplo, como ha indicado Pérez Sáinz (2004), el clivaje fundamental en materia de pobreza pareciera no ser tanto el corte rural urbano como el metropolitano-resto del país. Por otra parte, la teoría de los lugares de Bauman (2003) pareciera indicar que la dualidad actual es entre lo visible y el no lugar, el espacio negado a las oportunidades, simplemente fuera. No hay otra cosa que vacío. No hay aspiraciones de integración evolutiva, o de encadenamiento productivo, lo que hay es vacío económico, social y político. En ese vacío aún subsiste más de una tercera parte de la población latinoamericana.

Los felices noventas, como lo describió Joseph Stiglitz (2003), terminaron con la conciencia de fracaso alrededor de la bondad de las prescripciones del llamado Consenso de Washington y, en América Latina, con una secuencia de crisis financieras y políticas que puso una vez más en evidencia la volatilidad de economías y sistemas políticos sustentados en la dependencia externa y en la unilateralidad economicista de las políticas públicas. Tal unilateralidad, más propiamente definida como asimétrico desarrollo de las capacidades estatales en beneficio de las relacionadas con la función de control de los equilibrios macroeconómicos (Grindle, 1996), ha cedido lugar a la instalación de gobiernos que muestran tendencias revisionistas o que provienen de fuerzas políticas de izquierda, las cuales no pueden, sin rubor al menos, acoger el prontuario económico que adversaron fuertemente desde la oposición.

Ciudadanía política recortada, una versión más violenta del dualismo estructural de los cincuentas, y las limitaciones de gestión política y fiscal de los Estados se combinan con las limitaciones de la difusión del proceso democrático como mecanismo de toma de decisiones política. La democracia, tal y como lo sostiene Strasser (2002), mecanismo que se rige por las reglas de constitución y mayoría, está muy lejos de ser "the only game in town". El procedimiento decisonal está sometido a la imposición de otras racionalidades políticas que no se rigen por el binomio democrá-

tico. La corrupción sintetiza la pluralidad de esas formas que provienen de patrimonialismo, oligarquía, nepotismo y otras expresiones de la política premoderna que persisten en la región con mayor vitalidad de la que frecuentemente reconocemos.

3. EL LEGADO DE LAS REFORMAS

Tras dos décadas de ampliación de la democracia con reformas económicas, los legados son variopintos y las necesidades insatisfechas amplias en casi todos los frentes. En este apartado nos parece importante examinar la situación actual con arreglo a dos dimensiones. La situación de lo público y el Estado en primer término; en segundo, la situación del empleo y la pobreza. En otras palabras, examinaremos las posibilidades de integración social derivadas de la acción normativa institucional y de la operación de los mercados.

3.1. Privatización de lo público

En un trabajo reciente hemos calificado la situación actual de lo público como “modernización sin Estado”.⁴ Con esta expresión intentamos caracterizar los desafíos de los noventa y su legado. El último esfuerzo de modernización fue estatizante y protector, hasta bien entrados los setentas, para luego decaer en el marasmo de las estrategias del sector privado, impulsadas con entusiasmo misionero por la cooperación bilateral de Estados Unidos, consonante con los organismos financieros internacionales. El resultado es una tendencia a la privatización de lo público que se manifiesta en tres fenómenos: desestatización de la vida social; desterritorialización de los procesos socioeconómicos y mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad.

¿En qué sentido la sociedad se desestatiza? Lo estatal es sinónimo de institucionalización y de equidistancia respecto de intereses sectoriales específicos. Ello no supone neutralidad sobre las características estructurales del sistema de producción o la forma del régimen político, lo que advierte es la esencialidad de la norma preexistente, conocida y exigida; y la adopción de decisiones que no están de previo orientadas a favorecer los intereses de un grupo en detrimento de los otros grupos so-

4 Carlos Sojo “La modernización sin Estado: El destino privado de las políticas públicas” (2004).

ciales. Autonomía social y referente legal son las fórmulas básicas de la gestión pública estatal, como garantías de preservación del orden y satisfacción del bien común.

La difícil implantación de una ética posindividualista en la formación del carácter social del nuevo Estado, es la expresión de las tendencias a la “desestatización” de la vida pública. La norma es cada vez más distante de la práctica. La expresión formal de ese fenómeno se define como “desregulación” y la forma anómica de su práctica se castiga como “corrupción”. Ambos son, sin embargo, atributos de una misma variable. La autonomía relativa del Estado, respecto de posiciones sociales particulares, es sometida a la erosión derivada de la armonización ideológica después de la caída del muro de Berlín. Los antagonismos globales más significativos, según el prisma de la prensa mundial, no son los relacionados con fracturas estructurales entre la tenencia excesiva y la necesidad absoluta, sino referidos al reino intangible de lo simbólico-cultural: la disputa civilización-barbarie revisitada por Huntington. El efecto endógeno es la afirmación de la homogeneidad social que, lejos de resaltar la diversidad, la oculta bajo la aspiración incontestada de Occidente, democrático y libre mercantil. Así, el gobierno del Estado actual es o bien marginal respecto de su capacidad de mandato y orientación o bien monocromático, consonante con la hegemonía social de los integrados.

Con capacidades recortadas en lo normativo y cooptado socialmente por una homonomía social (Castoriadis, 2001), el Estado actual es despojado de su referente territorial. Desterritorialización es una manifestación de la fragmentación de los lugares del poder y no de su disolución. Confrontada desde arriba por el único multilateralismo actualmente funcional, el de las corporaciones “hipernacionales”, la territorialidad estatal no tiene mayor relevancia a no ser que se utilice como argumento simbólico para justificar acciones de defensa nacional. La idea de la nación, dice Appadurai (2001) “florece en el nivel transnacional” dando origen a la potencial emergencia de “soberanías posnacionales” que ya no tienen referente territorial preciso⁵. De ahí que no tenga mucho sentido, al menos para el reconocimiento de la dinámica productiva global la referencia a lo “transnacional”, donde la condición definitoria es la implantación territo-

5 “La nación homosexual probablemente sea apenas el primero de toda una serie de nuevos patriotismos, al que próximamente quizá le sigan la nación de los jubilados, los desempleados, los discapacitados...” (Appadurai, 2001:184).

rial. Lo “hiper” supera lo nacional, no precisa de ello. Está más que documentado que los flujos globales de capitales y mercancías no dependen de implantaciones territoriales rígidas. La flexibilidad para las normas, vale también para los territorios. El principal mercado mundial, el de las divisas, supera en 60 veces el tamaño de las exportaciones globales alcanzando, la suma de 300 billones de dólares al año contra 5 de las exportaciones. Y este mercado opera de manera permanente en un eje paralelo que enlaza los husos horarios de Londres, Tokio y Nueva York. (Held, *et al.* 1999) La expansión del comercio electrónico tanto a escala local como internacional, pone a disposición de los individuos lo que hasta hace poco estaba reservado a las corporaciones.

Socialmente, los referentes de la acción colectiva no están siempre anclados a dinámicas locales. Las migraciones internacionales ilustran con solvencia la incapacidad de las fronteras políticas y comerciales para contener la marea global de excedentes de fuerza de trabajo que se desplazan en todas las direcciones. Los nuevos campos de batalla de los excluidos están implantados globalmente, muchas veces con décadas de anticipación a su formulación territorial más acotada. Las luchas de las mujeres, los movimientos ambientalistas, la ampliación de las demandas de la infancia y la adolescencia remarcan con claridad esta tendencia.

La mercantilización de la función pública se relaciona con la transposición de la lógica del servicio público a favor de una excesiva consideración de costo-beneficio. Institucionalmente, la mercantilización procede no de la intervención del Estado en operaciones de mercado tanto en servicios como en actividades primarias o secundarias. Proviene más bien de la introducción de la racionalidad de mercado al desempeño institucional, lo que introduce complicaciones en la definición de criterios de eficiencia y de control. Las instituciones públicas empiezan a definir a su población meta como clientela, dando lugar a una restauración positiva de las prácticas rentabilistas entre instituciones y beneficiarios, peyorativamente llamadas “clientelistas”. La restauración institucional del clientelismo establece entonces una lógica de acumulación primaria, donde las instituciones de servicio público o las actividades industriales o extractivas que todavía quedan en la esfera estatal, son la fuente de excedentes financieros que fortalecen por ahí las finanzas del Estado.

Los impuestos pierden terreno, especialmente cuando gravan el consumo más que los ingresos, como fuente de financiamiento estatal. Pero, por otro lado, la posibilidad de una cultura tributaria centrada en el financiamiento integral de la acción pública en una actitud altruista y colaborativa,

cede terreno a una vinculación rentabilista, donde la responsabilidad tributaria se define en relación con la calidad de la oferta pública existente.⁶

En la dinámica individual, la introducción de la lógica de mercado en la operación de servicios públicos y demandas sociales, facilita la valoración discrecional de los funcionarios de los costos de transacción, aspecto que induce agudos cuestionamientos sobre el estado de derecho y la calidad de la lucha contra la corrupción en los países en desarrollo. El problema es que la introducción de la racionalidad mercantil se acepta y se estimula para arreglos institucionales a nivel macro, pero se sanciona en la operación micro donde la vinculación entre ciudadanía y burocracia tiene lugar.

Emerge así una profunda desconfianza en las instituciones formales de la democracia, tales como el parlamento, los partidos políticos, el sistema legal y las cortes y los sindicatos obreros. En otras palabras, una de las principales consecuencias sociales y políticas del proceso de pobreza, informalización y exclusión social es la erosión de la legitimidad del orden civil, político y público. Los “antipolíticos” de tendencia neopopulista, que en los años ochentas y noventas llegaron al poder con los votos de las masas excluidas, no podían dejar de escuchar la voz del descontento popular por el funcionamiento de las instituciones de la democracia y tuvieron que dejar estas de lado y establecer un estilo personalista de gobierno, basado en el contacto directo con las masas. En algunos casos, este estilo plebiscitario fue apoyado por una alianza con las instituciones armadas. El estilo de gobierno en la democracia neopopulista cobró rasgos particularistas, personalistas y patrimoniales. La cultura política asociada con este tipo de gobierno está combinando neopopulismo con tecnocracias excluyentes y élites privilegiadas y conservadoras (O'Donnell, 1999:65).

6 Esto alude a la cuestión de la cultura tributaria, definida como la parte de la cultura política de una sociedad que alude a las representaciones sociales sobre los impuestos, su origen, sus usos y sus consecuencias sociales y políticas. Pese a la centralidad de lo fiscal en las reformas económicas latinoamericanas es notable la ausencia de investigaciones sobre la cultura tributaria, lo que remite a una comprensión “excluyente” de los contribuyentes comprendidos solo como fuente de recursos y no como “accionistas” de la empresa pública. Para la ciudadanía la cuestión de los impuestos convoca su evaluación cotidiana sobre la calidad de la acción pública y responde más a ello, en una relación transaccional, que a consideraciones de justicia o de ética solidaria, como se desprende de un estudio sobre el tema realizado en Costa Rica (Rivera y Sojo, 2002).

Todos los sondeos del *Latinobarómetro* en los diferentes países del continente muestran esta desconfianza generalizada respecto de las instituciones propias de la democracia: los partidos políticos, las elecciones, las cortes, el parlamento, el gabinete, el presidente. El reciente estudio sobre *La democracia en América Latina* del PNUD (2004) corrobora esta desconfianza: según las encuestas efectuadas por el mismo *Latinobarómetro* en toda América Latina, más de la mitad de la población (58%) canjearía sin mayor pesar un régimen democrático por un gobierno autoritario, dado que este acabaría con la pobreza nacional. La desconfianza y tal vez el menosprecio por las instituciones democráticas puede ser explicado en parte por el hecho de que la ley y el orden, y por ende las instituciones asociadas a la legalidad democrática, son ajenos al contexto inmediato de la informalidad. Sobrevivir significa ser extremadamente pragmático frente a actores, instituciones y derechos. La economía informal es un sistema de desprotección: se trabaja sin horario, sin leyes laborales, sin derecho a la jubilación o la seguridad social, sin convenios colectivos y sin sindicatos.⁷ Quien ha aprendido, por necesidad, a operar fuera del contexto legal laboral, quien diariamente debe mostrarse pragmático frente a actores no necesariamente amigables y no necesariamente legítimos, quien debe buscar soluciones “criollas” y moverse por lo menos parcialmente fuera del contexto de convenios y sanciones amparadas por la ley, debe en cierto momento llegar a la conclusión empírica de que la ley, las autoridades y “el sistema” son ajenos, que sirven a los intereses de “los ricos”, que “la política” es sospechosa y que “el derecho” es un bien inalcanzable para los pobres. Quien así piensa y actúa en el ambiente económico cotidiano, estará igualmente inclinado a adoptar una actitud semejante frente a los actores tampoco necesariamente amigables o legítimos, en un ambiente donde la violencia también es parte integral de la existencia diaria.

7 Otro ejemplo es el transporte informal. En Lima Metropolitana, conglomerado urbano de ocho millones de habitantes, operaban en agosto de 2002 unos 50 000 buses y 100 000 taxis informales. Para 1993 el gobierno de Fujimori había “liberado” el transporte público con el resultado de que casi no existía un transporte público formal después de una década. La desreglamentación y, en consecuencia, la anarquía autorizada en cuanto a líneas, rutas, seguridad, y mantenimiento ocasiona que el público en general se acostumbre a tener un transporte relativamente barato pero sin reglas ni sanciones (entrevistas del autor con Efraín Salas -asesor del viceministro de Transporte a finales de la década de los noventa y asesor del presidente de la Comisión Laboral del Congreso, Luis Negreiros Negrado, en 2002-, los días 10, 15 y 23 de agosto de 2002).

Otro asunto problemático con respecto a la democracia es el de la incapacidad para ejercer el monopolio del uso legítimo de violencia por parte de los gobiernos. Esta no es consecuencia solo del legado autoritario y represivo de los regímenes dictatoriales, sino, también, de la proliferación de la violencia armada por parte de una variedad de actores no estatales (Koonings y Kruijt, 2004b). Esta variedad de actores armados es la contrapartida del proceso mismo de democratización. Contrariamente a la violencia de los años de la dictadura, cuando el Estado mismo era uno de los principales proveedores del terror y la represión, la “nueva violencia” agrupa muy diferentes formas, como, por ejemplo, la violencia criminal de la calle, los motines y disturbios, la “limpieza social” y los ajusticiamientos, la arbitrariedad de la policía, las actividades paramilitares, las actividades guerrilleras de la posguerra fría, etc. Algunos de esos actores poseen un carácter semiinstitucionalizado, como es el caso de los actores armados en Colombia. Otros mantienen un estilo de vida asociado al uso de las armas, como si ello fuese parte de una rutina laboral.

3.2. Pobreza persistente, desigualdad y exclusión

La interacción de lo económico con lo social no muestra un balance positivo. Las políticas económicas continúan atadas a la garantía de los equilibrios macro, propiciando entornos eventualmente volátiles que culminan en severos períodos de recesión. Las ventajas de los intermitentes momentos de crecimiento no logran consolidarse cuando una nueva reducción produce efectos inmediatos de empobrecimiento de la población en situación de vulnerabilidad. Así lo poco ganado en períodos de bonanza se pierde en proporción mayor en los momentos de crisis.

En complemento de lo anterior, debe indicarse que las políticas sociales enfrentan desafíos de articulación positiva entre las prestaciones universales y los programas especializados, de naturaleza selectiva, particularmente relacionados con acciones de combate a la pobreza. En general, existen incentivos más claros para el estímulo de programas selectivos que para el fortalecimiento de las prestaciones universales. El rendimiento político de los programas selectivos es inmediato porque a menudo se reducen a transferencias monetarias, entrega de activos familiares como tierra o vivienda o levantamiento de infraestructura física. Todas estas formas de asistencia pública se materializan en el corto plazo lo que resulta conveniente para los tiempos políticos de presidentes y ministros encargados, que en ocasiones son extremadamente cortos. En contraste,

los servicios sociales de salud y educación, ejes de las prestaciones universales de la política social, difícilmente muestran rendimiento en el corto plazo. Las ventajas de las inversiones en educación por ejemplo no se muestran más que generacionalmente, e incluso en esos términos la posibilidad de imputar el ascenso personal a la política pública experimenta toda clase de mediaciones.

Por último, conviene mencionar la importancia de los frenos a la sobre especialización de las políticas públicas y sus efectos negativos en los avances de desarrollo social. Hemos indicado los efectos negativos de la volatilidad macroeconómica en el logro de indicadores de progreso social. Por otro lado, es manifiesta la poca capacidad de las estrategias de crecimiento económico impulsadas en las últimas dos décadas para producir crecimiento sin acentuar la desigualdad social y territorial, de ahí que es manifiesto el hecho de que las prioridades sociales son entendidas, cuando mucho, como *externalidades* de la operación de los mercados que no pueden ser incorporadas como variables en los modelos de decisión macroeconómica.

Se abre así el espacio para la acción “curativa” de las políticas sociales. Su primera misión es reproductiva, debido a la necesidad de procurar condiciones para el desarrollo de largo plazo garantizando el *quantum* y la “calidad” del capital humano. La segunda es compensatoria, es decir, las políticas sociales deben corregir las consecuencias negativas de la operación de los mercados; la tercera consiste en la generación de condiciones de movilidad social ascendente, que es el principal desafío de una estrategia de desarrollo social.

En el desarrollo de tales misiones no se produce entre instancias sociales una articulación armónica ni automática. De ahí el propósito de la última generación de programas de combate a la pobreza, caracterizada por la transferencia monetaria condicionada al cumplimiento de deberes de uso de otros servicios sociales (educación, salud, nutrición, principalmente). Con ello se procura no solamente generar hábitos de consumo (materiales y simbólicos) entre la población pobre, sino, también, estimular la acción coordinada de las instituciones que prestan los servicios, ya sea con orientación selectiva o universal. Así, los programas de transferencia condicionada, por definición selectivos, suponen la disposición de bienes públicos de acceso universal de modo claramente accesible. Estas experiencias por ahora han tenido notable éxito en los países grandes (y ricos) de Latinoamérica (Brasil con su programa “Bolsa Familia” y México con el programa “Oportunidades”). También en países con niveles de pobreza relativamente bajos co-

mo Chile (Programa “Puente” y “Chile Solidario”), pero aún no se perciben sus efectos o su potencial de aplicación en países pequeños altamente empobrecidos, que no disponen de bases materiales mínimas para la prestación difundida de los servicios sociales de base universal⁸.

El balance general muestra un ritmo desacelerado de avance en el cumplimiento de los desafíos de reducción de la pobreza extrema en el marco del cumplimiento más amplio de las metas del milenio impulsadas por Naciones Unidas. De acuerdo con cifras de CEPAL (2004), para el año 2004 el promedio de la región sobre una muestra de 18 países tenían un rezago significativo en el cumplimiento de dicho propósito, alcanzando apenas los niveles esperados para el año 2000. Las principales excepciones son México, Brasil, Chile y Uruguay, donde los avances logrados han alcanzado la meta con notable anticipación o se encuentran más adelante que las estimaciones de avance gradual esperadas. De ahí que en términos de población latinoamericana, el promedio es bastante mejor que el de países en cuanto al desafío de disminución a la mitad de la pobreza extrema para el año 2015. Este desempeño es indudablemente una muestra del éxito de los programas de transferencia monetaria que han mejorado sus mecanismos de selección para reducir al máximo los errores de selección de los beneficiarios. El caso paradigmático acá es el programa “Oportunidades” de México, que a la fecha atiende a 5 millones de familias, lo que representa prácticamente una cobertura total de la población en extrema pobreza, dispersa en cerca de 83.000 comunidades y 2429 municipios. Este programa entrega ayudas monetarias y nutricionales condicionadas a la permanencia y el desempeño escolar por montos máximos por familia ubicados entre los 100 y 165 dólares de Estados Unidos, dependiendo de la cantidad de hijos y el ciclo lectivo en el que se encuentran. Lo que está aún por determinarse es el grado efectivo de articulación de la población en pobreza extrema con las oportunidades derivadas del acceso a programas universales, situación que la relativa juventud de estos programas no permite captar aún. En otras palabras, no existe suficiente evidencia para señalar que el éxito de los mecanismos institucionales destinados a la reducción de la pobreza extrema pueda conducir en un plazo relativamente corto a la disminución de los niveles generales de pobreza.

8 Estos programas o sus antecedentes inmediatos fueron identificados por Castel (2001:423) como políticas de inserción calificadas como un “conjunto de empresas de elevación del nivel para cerrar la distancia con una integración lograda (un marco de vida decente, una escolaridad “normal”, un empleo estable...)”. Al final tras tres lustros de avances magros, Castel se pregunta si acaso estas poblaciones son simplemente “inintegrables”.

Los hogares pobres presentan desafíos demográficos y de acceso a oportunidades largamente postergados. De acuerdo con los datos de CEPAL (2004), el tamaño medio de los hogares pobres alcanza casi 6 personas en los países con niveles de pobreza superior al 60%. De ellos la mitad son niños. En estas condiciones el promedio de años de educación formal de los adultos es de 4, muy por debajo de los 6 que tiene el promedio de hogares pobres en los países, donde los niveles de pobreza no sobrepasan el 20%.

Este panorama muestra que aún entre los grupos pobres las especificidades derivadas de la magnitud general de la pobreza en el país no son aspectos que puedan menospreciarse. Ello limita naturalmente la adopción acrítica de “buenas prácticas” y señala la importancia de la adaptación de las propuestas de política a las condiciones generales del entorno social del país. Así, los hogares son más pequeños, la tasa de población infantil más baja y la escolaridad más alta entre los pobres cuando representan proporciones menores de la población nacional. Esto indica que, a pesar de la ampliación de las brechas sociales, la disminución general de los niveles de pobreza (no solamente de la pobreza extrema) mejora las posibilidades de encadenamiento de los pobres a las oportunidades del crecimiento económico.

La cuestión de fondo es la calidad de los mecanismos distributivos a disposición de los Estados para enfrentar las exigencias de la superación de la pobreza. Es notable advertir, de acuerdo con el siguiente cuadro, que entre 1999 y 2002 el número de países con desigualdad alta y muy alta en América Latina pasó de 1 a 3. Y es notable advertir que el nivel relativo de desarrollo humano pareciera no ser importante en esta determinación. El medallero de la desigualdad lo ocupan Brasil, Argentina y Honduras. Uruguay es el único país que se mantiene en niveles bajos de desigualdad. Costa Rica y Ecuador (zonas urbanas) dejaron el Club de menor desigualdad a partir de 1999 para insertarse en niveles de desigualdad media. México y Panamá han disminuido los niveles de desigualdad desde el umbral alto al medio. Chile, pese a los renombrados éxitos económicos, no ha conseguido variaciones significativas y se mantiene en niveles altos del orden del 0,55 en el Índice de Gini.

Cuadro N.º 1
América Latina:
Estratificación de países de acuerdo con el coeficiente de Gini
de distribución del ingreso
1990 y 2002

Grado de desigualdad	1990		2002	
Muy alto 0,5800 - 1	Brasil	0,627	Brasil	0,639
	Honduras	0,615	Argentina ^c	0,590
	Guatemala	0,582	Honduras	0,588
Alto 0,5200 - 0,5799	Chile	0,554	Nicaragua	0,579
	Panamá ^b	0,545	Colombia ^b	0,575
	Bolivia ^d	0,538	Bolivia ^b	0,554
	México	0,536	Chile	0,550
	Colombia ^b	0,531	Rep. Dominicana	0,544
			Guatemala	0,543
			El Salvador	0,525
			Perú	0,525
Medio 0,4700 - 0,5199	Argentina ^c	0,501	Panamá ^b	0,515
	Uruguay ^b	0,492	México	0,514
	Venezuela	0,471	Ecuador ^b	0,513
			Paraguay ^b	0,511
			Venezuela	0,500
			Costa Rica	0,488
Bajo 0 -0,4699	Ecuador ^c	0,461	Uruguay ^b	0,455
	Costa Rica	0,438		

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

a Incluye ingresos igual a cero.

b Área urbana.

c Gran Buenos Aires.

d Ocho ciudades principales más El Alto.

Así, el desafío de la desigualdad empieza a poner trabas a la consolidación de regímenes políticos más estables en razón de su interacción positiva con problemáticas como el incremento de la inseguridad y sus costos económicos derivados. Buvinic, Morrison y Orlando (2002:325) recogen los resultados de un estudio de 45 países entre 1970 y 1994, donde se concluye “que el nivel actual de desarrollo de un país no es tan importante para explicar los niveles de violencia, como la reducción de la desi-

gualdad, el crecimiento económico y el nivel de violencia preexistente”. Del mismo modo, la CEPAL (2004) en el contexto del desafío que supone el cumplimiento de las metas del milenio ha estimado las implicaciones sobre la reducción de la pobreza y sobre los niveles de crecimiento económico de la disminución de la desigualdad. Los estudios señalan que reducciones porcentuales en el coeficiente de Gini pueden conducir a disminuir la necesidad de aumento del crecimiento del PIB. De esta manera, se estima que la tasa de crecimiento promedio anual del PIB requerida para alcanzar el cumplimiento de la meta podría reducirse en un punto porcentual si se mejora en 5% el coeficiente de Gini.

Las desigualdades de ingreso, la forma más medida y conocida del acceso inequitativo a las oportunidades económicas, no son ni con mucho la expresión más dramática de las diferencias que tocan a la población. La privación de acceso a las oportunidades está condicionada por patrones de exclusión que resisten plenamente el paso de la modernidad. Y aunque en algunos países el corte rural urbano todavía determina en mucho la disposición de servicios básicos que aseguran mejor calidad de vida, la condición étnica resulta más relevante como determinante de la exclusión en al menos tres de los cinco casos, donde la mortalidad infantil entre la población indígena en las áreas urbanas es mayor que la proporción observada entre la población no indígena de las zonas rurales.

Adicionalmente, las oportunidades llegan de manera desigual en indirecta proporción a las necesidades. Dos de cada diez jóvenes pobres de entre 25 y 29 años en la Argentina completaron la enseñanza secundaria frente a nueve de cada diez en el quinto quintil. En Costa Rica, las proporciones son de 10 y 70 por ciento respectivamente. Aquí se consolida una deuda generacional que claramente perjudica la probabilidad de iniciar círculos proactivos de movilidad social, con base en la utilización óptima de las capacidades individuales.

3.3. Desempleo pleno, migraciones, remesas: La integración imposible por el lado del mercado

Hemos observado como las tendencias de la pobreza, la mala distribución del ingreso y la persistencia de clivajes derivados de la exclusión sociocultural, trazan un entorno de precariedad en la situación actual de los países latinoamericanos. La cosas no parecen mejorar a la vista de la incapacidad estructural de las economías para generar empleo formal. De acuerdo con la OIT, en el 2004 persistían las tendencias sobre el empleo

observadas en los tres lustros anteriores. Seis de cada diez empleos nuevos son de carácter informal. La mitad de las mujeres ocupadas ya está localizada en el sector informal. Del total de empleados en ese sector solamente dos de cada diez tiene acceso a servicios de seguridad social. Las oportunidades para controlar desde el Estado sistemas de demanda de fuerza trabajo se ha reducido exponencialmente desde el inicio de las reformas económicas y en la actualidad solo 10 por ciento de los nuevos empleos son generados por el sector público. Y las tendencias a la limitada demanda de los mercados de fuerza de trabajo se fortalecen con una marcada terciarización, dado que nueve de cada diez nuevos empleos se generan justamente en el sector servicios, un ámbito económico menos intensivo en fuerza de trabajo que los sectores primario y secundario.

Congruente con la distribución desigualdad de las oportunidades, los jóvenes han experimentado una reducción neta de sus posibilidades de empleo en la década de los noventas al pasar de 5,9 por ciento a 8,7 por ciento de desempleo entre los jóvenes de 15 a 29 años ubicados en el quinto quintil de la distribución de ingresos. La situación entre el veinte por ciento más pobre es de lejos dramática: 28 por ciento estaba desempleado al comenzar el siglo XXI, ofreciendo pocas posibilidades de mejoramiento futuro.

El deterioro de los mercados locales y nacionales de trabajo se ha compensado con el levantamiento forzoso de las barreras fronterizas, iniciándose una época sin precedentes de expansión de las migraciones laborales internacionales. Así la integración social en las comunidades de destino que pasa por la disposición de recursos económicos para enfrentar las necesidades vitales cotidianas, exige la disolución al menos física y temporal de los vínculos primarios productos de la exclusión selectiva de los mercados de trabajo. De este modo, la paradoja de la globalización desde abajo es que supone la superación de las reglas básicas de convivencia (desde la fractura de los núcleos familiares, la entrada ilegal a las sociedades de destino, hasta la renuncia plena a derechos laborales básicos como la jornada de 8 horas o la seguridad social) y no precisa de la formación de nuevas reglas. En El Salvador, Nicaragua y República Dominicana las remesas de familiares en el exterior son fuente de ingreso para casi 20 por ciento de las familias, como queda de manifiesto en el gráfico siguiente.

América Central, cuyas sociedades han sido golpeadas por la pobreza y por los efectos de la guerra civil, presentan tal vez el ejemplo más tajante de tales rupturas. Mahler (2002) ofrece un panorama de los procesos

migratorios tanto internos como externos de los países centroamericanos: el desplazamiento interno obligado por la violencia de la guerra civil y la migración extrarregional; de hecho, un éxodo hacia México y los Estados Unidos. Alrededor de 1 130 000 de los 30 millones de centroamericanos viven ahora permanentemente en los Estados Unidos. El 40% de ellos proviene de El Salvador. Otros 700 000 centroamericanos se encuentran en este país como “indocumentados”. Mahler analiza una serie de estudios de la CEPAL para subrayar la importancia de las remesas, que mantienen las economías domésticas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Pérez Sáinz (2002) lo complementa con un análisis más preciso de la dependencia familiar de las remesas, dada la reducción estructural del mercado de trabajo centroamericano, las tasas de desempleo de las mujeres y de los jóvenes, el número de familias desintegradas y la situación de los familiares que se quedaron en el país. mientras los miembros masculinos salieron al exterior ante la imposibilidad de obtener un puesto en el mercado laboral doméstico.

4. Informalidad urbana

La llamada informalidad urbana se ha hecho sentir con toda su fuerza como resultado de la crisis económica y de los años de reajuste estructural que han experimentado casi todos los países del continente. La presencia de enormes contingentes de pobres, principalmente en las grandes aglomeraciones urbanas, comenzó gradualmente a ser identificada como problema de suma importancia. El “desborde popular” (Matos Mar, 1984) de los migrantes rurales cambió definitivamente la fisonomía de las metrópolis y aglomeraciones urbanas en la forma de favelas, villas, barriadas, comunas de miseria o “barrios populares”. Entre 1950 y 1980, la economía informal (medida en términos de autoempleo) en el continente creció de 15 hasta 20% de la población económicamente activa (PEA), para acelerarse considerablemente más en las dos décadas posteriores a 1980 (Galli y Kucera, 2003: 24-26). Desde Monterrey en el norte de México hasta Puerto Montt en el sur de Chile, los informales y los autoempleados invadieron el espacio público de las calles. Invadieron, literalmente, los anillos de miseria que rodean los cascos urbanos.

A comienzos del siglo XXI, América Latina es el continente donde segmentos significativos de la población, que en algunos casos constituyen la mayoría de la población nacional, son a la vez pobres, informales y excluidos. La economía informal está compuesta sobre todo por au-

toempleados cuya actividad económica es de supervivencia diaria (Alba Vega y Kruijt, 1995). Los microempresarios forman, dentro de la informalidad, una relativa élite. Portes y Hoffman (2003: 51) enfatizan el hecho de que hay una zona gris entre la informalidad y la economía formal. Sin embargo, también destacan el proceso de marginalización estructural de la informalidad. La informalidad tiene además un rostro étnico; la etnicidad es un factor de estratificación. Entre los mecanismos de supervivencia predominan lazos étnicos y religiosos, relaciones de familia (reales o simbólicas) y cercanía en términos de lugar de nacimiento o de pertenencia a los barrios populares. La economía y la sociedad informales se hallan excluidas del empleo estable, del ingreso regular, de los sindicatos, de la legislación laboral y del acceso a las instituciones sociales que proveen servicios básicos, tales como los de vivienda.

Estos fenómenos y sus consecuencias económicas y sociales fueron en su momento apenas calificados de alarmantes. Sin embargo, iniciaron un proceso de descomposición de clase y la reestructuración del orden social en toda América Latina. Sectores económicos paralelos, jerarquías sociales paralelas y estructuras institucionales paralelas, se originaron en la formalidad y la informalidad, de lo que resultó un orden económico, social, político y cultural mucho más heterogéneo, que gira alrededor de la división entre la riqueza y la pobreza, la integración y la exclusión. Una institucionalidad formal e informal se desarrolló con lógica, moralidad y sanciones propias: el orden reglamentado de la economía y la sociedad informales a diferencia de la anarquía disfrazada de pobreza, informalidad y exclusión social. En el cuadro 4 se expone el resultado de la coexistencia aparentemente pacífica de la formalidad y la informalidad en América Latina.

Cuadro N.º 2

Estructura del empleo urbano en América Latina, 1990-1999 (porcentajes)

América Latina	1990	América Latina	1999
Sector público	16	Sector público	13
Sector privado	41	Sector privado	40
Autoempleados	22	Autoempleados	24
Empleados		Empleados	
en microempresas	15	en microempresas	16
Servicio doméstico	6	Servicio doméstico	7

Fuente: Webb y Fernández Baca (2001: 104), con base en datos de la OIT.