

**INCLUSIÓN SOCIAL  
UNA PERSPECTIVA PARA LA REDUCCIÓN  
DE LA POBREZA**

**Coordinadores  
Rocío del Carmen Canudas  
Marcos Lorenzelli**

**INDES-Honduras**



# INDICE

## **Presentación**

### **Capítulo 1**

Inclusión social.

Perspectiva de las estrategias para la reducción de la pobreza

*Rocío del Carmen Canudas*

### **Capítulo 2**

Política social incluyente en Honduras

*Carlos Gerardo Molina*

## **Primera Parte. Vías de integración social:**

### **Construcción de activos y generación de estructuras de oportunidades**

### **Capítulo 3**

Activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades.

Enfoque AVEO

*Rubén Kaztman*

### **Capítulo 4**

Crecimiento, redistribución y reducción de la pobreza.

Fijación de metas sociales para las políticas económicas

*Terry McKinley*

### **Capítulo 5**

Activos, estructuras de oportunidades y metas del milenio

*Diana Alarcón y Eduardo Zepeda*

### **Capítulo 6**

Vulnerabilidad y exclusión en Honduras.

Análisis de activos y estructura de oportunidades

*Marcos Lorenzelli*

### **Capítulo 7**

Invertir en desarrollo.

Un desafío para las mujeres rurales

*Margarita Oseguera de Ochoa*

### **Capítulo 8**

Límites de las políticas de combate a la pobreza en el Perú

y lecciones para la política social de América Latina.

Buenas prácticas contra blancos móviles.

*Luciano Andrenacci*

**Segunda Parte. Espacios de la participación social.  
Hacia una democracia deliberativa**

**Capítulo 9**

Inclusión social y democracia deliberativa en América Latina

*Sonia Fleury*

**Capítulo 10**

Inclusión social mediante públicos deliberativos.

Desafíos teóricos y prácticos para la gerencia social

*Isabel Licha*

**Capítulo 11**

Consolidación democrática:

Claves para una aproximación al caso hondureño

*Álvaro Cáliz*

**Capítulo 12**

Urgencia de mayor democracia en Honduras.

¿Parte del problema o parte de la solución?

*Marco Moreno*

**Capítulo 13**

Implicaciones de la exclusión social y el desafío de la inclusión social.

Breve descripción para Centroamérica

*Mía Harbitz*

## PRESENTACIÓN

El Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), creó en 2002 el Programa Nacional en Honduras, con el fin de ampliar la masa crítica de autoridades y gerentes sociales y contribuir al fortalecimiento del proceso de desarrollo de ese país.

El Programa Nacional fue financiado con el aporte de Gran Bretaña, a través del Departamento de Cooperación Internacional (DFID), a Honduras, y recibió el apoyo logístico de la Secretaría del Despacho Presidencial del gobierno hondureño.

Hasta junio de 2004, el componente principal de dicho Programa Nacional fueron las actividades de capacitación de alta gerencia para funcionarios públicos, dirigentes de organismos no gubernamentales y docentes universitarios, involucrados en el diseño y la implementación de programas y proyectos sociales. Se llevaron a cabo cursos para gerentes sociales; talleres para gestores municipales y cursos sobre formación en gerencia social para docentes universitarios.

En el marco del cierre de sus actividades, el INDES convocó a los egresados del Programa a participar en el Encuentro *La inclusión social: Una perspectiva de gerencia social en las estrategias de reducción de la pobreza*, que se realizó en la ciudad de Tegucigalpa, entre el 15 y 17 de abril del 2004.

Los objetivos fueron: promover el debate sobre el enfoque de la inclusión social en la valoración de los problemas de inequidad y su efecto en la ejecución de políticas, programas y proyectos sociales; presentar y evaluar experiencias en gerencia social que plantean soluciones integrales a los problemas de pobreza y desigualdad; promover el intercambio de conocimientos entre los gerentes sociales de Honduras y los investigadores y gerentes sociales de otros países de la región latinoamericana.

Durante las sesiones de trabajo y discusión se abordaron diferentes aspectos del tema de la reunión con base en dos ejes temáticos:

- Vías de integración social, tales como la construcción de capital humano, potenciación del capital social y generación de oportunidades para las pequeñas unidades productivas.
- Espacios de participación social hacia una democracia deliberativa.

Este libro recopila algunas de las ponencias expuestas en la reunión. Son la muestra cabal de la riqueza de los trabajos presentados; así como de la discusión en torno al problema de la inclusión social. Ilustra asimismo sobre la avidez y el interés que hay entre quienes toman las decisiones, como de parte de los gestores y académicos por identificar nuevas rutas de acción y respuestas eficientes a las necesidades de la población, en particular de los más débiles de la sociedad.

Se espera que la publicación de los trabajos presentados en este libro titulado *Inclusión social: Perspectiva para la reducción de la pobreza* contribuya a la discusión sobre los retos de la gerencia social en Honduras y las mejores formas para enfrentarlos.

Su organización parte del marco de discusión propuesto por *Rocío Canudas* e introduce a la presentación de los diferentes aportes articulados durante el Encuentro. La recopilación de artículos partió de la identificación de los distintos enfoques y visiones con el propósito de descubrir aspectos claves en el planteamiento de esas intervenciones para enfrentar las causas de la exclusión social.

Esa tarea podría ser el inicio de la construcción de un imaginario colectivo universal a través de la discusión e implementación de pactos sociales. En ese sentido, *Carlos Gerardo Molina* discute los condicionantes de las políticas sociales que han conllevado respuestas focalizadas y restringidas a las urgencias sociales. En su reflexión, sobre Honduras, el autor detecta la falta de confianza de la población en las instituciones; los altos niveles de desigualdad y pobreza; la preponderancia de los intereses privados y el escaso crecimiento económico. Estos elementos se reflejan en un esquema de protección social que el autor denomina modelo de protección para pobres. Por lo tanto, hace énfasis en la necesidad de convenir un imaginario universal que dirija las acciones hacia la construcción de una sociedad incluyente, donde *“Los modelos universales, en tanto utopías o puntos de llegada, son también factores de movilización, que generan dinámicas de cambio y de acción en la dirección correcta”*.

En ese marco conceptual, se abren dos líneas de discusión acordes a las corrientes teóricas que discurren en la región. Su análisis busca un acercamiento integral a los problemas de inequidad, desigualdad y pobreza. Por un lado, se discuten las vías de integración social en su articulación a la construcción de activos y generación de estructuras de oportunidades y, por otro, se analizan los espacios de participación social.

En la Primera Parte del documento, titulada *Vías de integración social: Construcción de activos y generación de estructuras de oportunidades*, se plantea que la integración social exige acciones articuladas mediante la valorización de activos productivos, vinculados a las estructuras de oportunidades generadas por la política pública.

*Rubén Kaztman* analiza la rigidez del concepto de pobreza y proporciona los rasgos de un enfoque alternativo emergente, que denomina los “activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades”, conocido como el enfoque AVEO. Sus reflexiones se orientan hacia la atención de los activos y la vulnerabilidad de los pobres. Considera los hogares como unidades de análisis, cuyo fortalecimiento llevará a superar en forma autónoma sus carencias. Indica cuatro factores que se deben tomar en cuenta en los mismos, tales como sus recursos disponibles; las aptitudes de sus integrantes para movilizar aquéllos; la utilidad de esos recursos en las cambiantes estructuras de oportunidades y posibilidades reales de ejercicio de los derechos ciudadanos. Entre las ventajas del enfoque que el autor señala, están las siguientes: capacidad de orientar con precisión la apreciación heterogénea del fenómeno de la pobreza; posibilidad de guiar el diseño e implementación de políticas integrales que vinculen de los recursos de los hogares al aprovechamiento de sus estructuras; incorporación de la estructura social en el

análisis e integración de la visión de los actores para estimular su intervención en las soluciones.

A continuación, *Terry McKinley* sostiene que en el contexto del Programa Regional del Pacífico Asiático, existe una serie de estudios sobre las experiencias en la ejecución de estrategias de desarrollo. Ellas pueden conducir a perfilar las características de un crecimiento orientado a la reducción de la pobreza (*pro-poor growth*). El autor afirma que en los países con alto grado de desigualdad, es menor el efecto de las medidas convencionales de crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza por ingreso, que el obtenido con medidas directas para construir sociedades equitativas. Además, el crecimiento económico será mayor si se incorpora a la población pobre al mercado de trabajo con actividades de mayor productividad que, a su vez, mejorarán los ingresos. “*El problema medular –nos dice– consiste en identificar medidas que incrementen la equidad y conduzcan al crecimiento o, al menos, no representen un obstáculo para lograrlo*”. Se debe buscar que las políticas orientadas a la reducción de la pobreza tengan impacto en los sectores, zonas y regiones de la población vulnerable. Pero, hay que intervenir en el desarrollo de los factores productivos que poseen, elevando el nivel de capacitación o la distribución de activos, como es la tierra.

La necesidad de articular la política económica a la política social es señalada por *Diana Alarcón y Eduardo Zepeda*. Los autores indican que la política social influye de manera determinante en la capacidad productiva de la sociedad, al proporcionar la plataforma para un crecimiento estable e incluyente. Y, que la política económica determina la generación de ingresos que impactan sobre las condiciones de vida de la población. Por ello, los “objetivos de desarrollo del milenio” “*cuentan, hoy día, con un consenso internacional que no se había registrado antes...representan...una oportunidad de avanzar en áreas clave de desarrollo de una manera integral*”. Con base en ello, los autores revisan esos indicadores en el caso de América Latina, señalando los adelantos y grandes disparidades entre los países de la región, particularmente en Honduras. Este país presenta los mayores rezagos y las fuertes disparidades entre zonas urbanas y rurales, diferencia relacionada con el mercado de trabajo y que podría resolverse con estructuras de oportunidades hacia la distribución más equitativa del ingreso.

En el caso de Honduras, *Marcos Lorenzelli* determina el escaso desarrollo de los activos de las familias. El capital humano y su vinculación al insuficiente nivel de educación y su distribución, condicionan la asimetría social. Asimismo, el capital físico de los hogares en relación con el acceso a la tenencia de vivienda, determina altos niveles de hacinamiento e inseguridad; el capital social es un activo en las relaciones de proximidad inmediata, que evidencia gran desconfianza hacia los integrantes de otros grupos. Las estructuras de oportunidades también son limitadas ya que las políticas públicas no tienen impacto positivo en los niveles de pobreza extrema; el mercado de trabajo no premia la acumulación del capital humano más que en el caso de quienes poseen estudios superiores; y las redes de apoyo a las familias son más efectivas en los sectores de mayores ingresos. Analiza la vulnerabilidad ante la exclusión en sus dimensiones social, política y de acceso a la modernidad. Para tal propósito genera un índice de comparación entre los departamentos del país y señala que los más afectados

son Intibucá, Copán, Santa Bárbara, Gracias a Dios y Lempira. Por otro lado encuentra que el resultado a través del índice, se explica sobre todo por la vulnerabilidad social.

La incorporación de la mujer rural a las actividades productivas, agrícolas y no agrícolas, es indispensable para contribuir a la reducción de la pobreza en las sociedades latinoamericanas. *Margarita Oseguera* analiza la situación de las mujeres en Honduras, cuya actividad productiva permanece invisible en las estadísticas, a pesar de que las mujeres influyen en la supervivencia de gran número de familias rurales. Los esfuerzos gubernamentales, mediante la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM) o los planes de trabajo que enfatizan el crecimiento económico con equidad de género, han posibilitado la dotación de tierras, créditos, tecnología y capacitación. Sin embargo, deben ser reforzados. Hoy día, afirma la autora, no es posible pensar en el desarrollo local sin la inclusión social de la mujer como constructora de su propio desarrollo.

En referencia a la política social, *Luciano Andrenacci* destaca el caso del Perú. El gran desafío histórico de la región radica en el crecimiento del gasto público social, así como en los esfuerzos por generar instituciones que atiendan el problema de la desigualdad y vulnerabilidad socioeconómica de la población. El autor concluye que no hay articulación entre la política económica y la social. Las estructuras de oportunidades, básicamente el empleo, generadas por la primera, se convierten en motor de pobreza y desigualdad pues excluyen a grandes proporciones de población rural. Asegura que “...es difícil creer que se siga pensando que la disminución de la desigualdad y la pobreza serán consecuencia de una segunda generación de reformas...exclusivamente compensatorias”. Destaca la visión del INDES en la necesidad de articular las políticas económica y social, con una visión analítica y actitud práctica.

En la Segunda Parte titulada *Los espacios de la participación social hacia la democracia deliberativa*, se afirma que los fenómenos de desigualdad y pobreza no pueden ser aprehendidos sólo en su dimensión material. Cada vez cobran mayor relevancia los aspectos políticos y culturales que destacan las formas en que se relacionan los grupos sociales. No basta con invertir recursos en la construcción de activos y generación de oportunidades. Es preciso que los grupos excluidos, económica y socialmente, sean partícipes en la toma de decisiones y se conviertan en agentes de cambio de sus propias estructuras.

En esta línea de pensamiento, *Sonia Fleury* se pregunta *¿Es la democracia compatible con la exclusión social?* Ante la persistencia de la pobreza tras más de dos décadas de gobiernos electos democráticamente en la región, la respuesta es positiva. Pero la gobernabilidad democrática va más allá de los derechos políticos y requiere hacer efectivos los derechos civiles y sociales que no han sido plenamente garantizados. Todavía más, la autora argumenta que aun su cumplimiento resulta estrecho y que, en la actualidad, la democracia implica el reconocimiento de la igualdad a pesar de las diferencias; de la participación en la toma de decisiones y la distribución más equitativa de los bienes. De este modo aboga por la gestión democrática de las políticas sociales, es decir, la democracia deliberativa como derecho de quinta generación y concluye “...la inclusión sólo se dará en un nuevo formato de democracia, capaz de reconocer a los excluidos como ciudadanos, generar espacios públicos de participación, control social y concertación, además de implementar políticas públicas efectivamente redistributivas”.



Como uno de los objetivos centrales de la gerencia social, *Isabel Licha* propone analizar la necesidad de cimentar los públicos deliberativos para la construcción de políticas sociales ciudadanizantes. La concepción de ciudadanía del INDES –afirma– pretende articular el reconocimiento (titularidades) de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales con la capacidad real de su ejercicio. Por lo tanto, *“la construcción de ciudadanía consiste en procesos de integración social que buscan recobrar-construir la igualdad, en una perspectiva que valora la multiculturalidad”*. La deliberación, entendida como el proceso de diálogo y concertación que nutre las decisiones públicas, debe verse como el instrumento para la edificación de sociedades democráticas y de procesos identitarios de pertenencia. El reto teórico para la gerencia social consiste en el desarrollo y fortalecimiento de marcos analíticos, que contribuyan a esclarecer la comprensión profunda de los derechos humanos y a valorar el significado de la construcción democrática de las decisiones públicas para el fomento de la participación ciudadana. Hay que enfrentar los retos prácticos para crear nuevas reglas que proporcionen oportunidades a los grupos sociales excluidos, fortaleciendo a las organizaciones comunitarias y abriendo espacios de consulta y concertación de políticas que alienten el sentido de ciudadanía.

La preocupación central de *Álvaro Cáliz* es determinar si en Honduras se han dado pasos firmes para la consolidación de la democracia. Siguiendo a *Andreas Schedler*, el autor evalúa la evolución de las instituciones democráticas en el país según cuatro ejes. En el primero, la “lógica de los síntomas”, observa que, en los últimos veinte años, los actores políticos han aceptado las reglas electorales; no obstante, ve debilidades en los procesos de transparencia de la esfera pública. La superación de cinco crisis políticas en el período estudiado, aunque con ciertas fragilidades institucionales, supera la “lógica de la prueba”. En cuanto a la “lógica de la prevención” destaca el déficit en la garantía de los derechos sociales y ciertos rasgos culturales autoritarios pero observa el surgimiento de estructuras participativas: *“Aunque tales espacios no han...alcanzado los resultados esperados,...se convierten en un antecedente...hacia una cultura de mayor consulta y concertación...que ayude...a consolidar una institucionalidad democrática...para acometer sus profundas brechas y déficit de inclusión*. Finalmente, en la “lógica de la autopercepción”, destaca la poca confianza de la población en las instituciones públicas. En conclusión, existen en Honduras condiciones para la consolidación democrática, pero queda trabajo por hacer.

Las experiencias democráticas en los países de América Latina en los últimos veinte años se han afianzado institucionalmente, pero persisten situaciones sociales de profundas asimetrías de distribución. *Marco Moreno* entiende que Honduras no es la excepción en este diagnóstico. Indica que el déficit social es uno de los principales elementos explicativos a los problemas de gobernabilidad e inestabilidad en el país. Ante esta situación, propone avanzar hacia una ‘mejor’ democracia en dos direcciones: reinventando mecanismos que hagan efectiva la responsabilidad de quienes deciden y que extiendan el principio de responsabilidad democrática a todos los polos de la sociedad. El autor propone mayor realismo al reconocer que el sistema político es un entramado de intereses e influencias en contraposición y, por lo tanto, los procesos de toma de decisiones transcurren lejos de la mirada de los ciudadanos. Reconoce que resulta insuficiente la mera denuncia de estos “poderes fácticos” y que es urgente la emergencia

de ciudadanos que promuevan y exijan transparencia y responsabilidad de parte de los políticos. A su vez, estos últimos deben desempeñar cada vez más el papel de ‘árbitros’ para transformar los desequilibrios sociales, fruto de la puja entre intereses, y a defender a los nuevos excluidos.

*Mía Harbitz* estima que la magnitud de la exclusión social en América Latina difícilmente puede ser valorada, ya que los grupos indígenas son también excluidos de las estadísticas. Una de las primeras acciones perfiladas por el BID, para afrontar este reto, ha sido precisamente apoyar la recolección de información para la toma de decisiones. Un segundo eje para abordar el desafío, es la cimentación de destrezas del personal del BID, de otros organismos internacionales y de los propios países para potenciar acciones integradoras de estos grupos. Para tal efecto se han abierto espacios de discusión cuyos productos se constituyen en directrices políticas para la intervención. Finalmente, se ha hecho énfasis en la participación de las comunidades excluidas del diseño, la ejecución y la supervisión de los programas y proyectos financiados.

En la tarea de coordinación que nos fue asignada, se contó con la valiosa colaboración de diversos colegas y compañeros de trabajo, así como con la participación de los egresados del INDES. En todo momento se tuvo el apoyo y entusiasmo de Nohra Rey de Marulanda, directora del INDES en Washington. Muy especialmente se reconoce la colaboración de Rocío Tábor, Viceministra del Despacho Presidencial y su equipo de la Unidad de Apoyo Técnico en Honduras. También se desea mencionar la sólida participación de Carlos Gerardo Molina, quien rebasó con amplitud el apoyo que le correspondía en su carácter de Coordinador Académico del Programa Nacional; así como el de Isabel Licha y Diana Alarcón, docentes del INDES en Washington, quienes apoyaron la idea del Encuentro en Honduras y contribuyeron firmemente a su estructuración académica.

El apoyo de Sergio Sabillón, Coordinador Administrativo del Programa Nacional, y de Victoria Reyes, Iris Meléndez y Ena Raudales, integrantes del equipo administrativo, fueron claves para llevar a cabo la reunión con gran eficacia. A todos ellos, nuestro agradecimiento.

*Rocío del Carmen Canudas  
Marcos Lorenzelli*

Tegucigalpa, 2 de marzo del 2005

# INCLUSIÓN SOCIAL PERSPECTIVA DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA

*Rocío del Carmen Canudas<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Se reconoce ampliamente que el alto nivel de desigualdad y pobreza es uno de los rasgos neurálgicos de las sociedades latinoamericanas contemporáneas, pero no es, por cierto, un problema reciente. Sin embargo ha adquirido mayor relevancia y ha generado también mayor preocupación por su persistencia y, en muchos casos, por su creciente envergadura y profundización, luego de la implementación de las políticas macroeconómicas, conocidas como el “Consenso de Washington”.

Esas políticas buscaban el crecimiento económico equilibrado como requisito previo para resolver los problemas de desigualdad, inequidad y pobreza. Sus resultados, sin embargo, fueron escasos en la generación de fuentes de crecimiento económico. Han originado nuevas estructuras que, reforzando las anteriores, han resaltado la situación de exclusión social padecida por importantes núcleos de la población latinoamericana. Esta realidad ha inducido múltiples reflexiones, teorías y generación de metodologías sobre las causas y los condicionantes del fenómeno, perfilándose nuevas directrices de política social que pudieran conducir a acciones más efectivas.

El propósito de la presente publicación en el contexto del Programa de Capacitación en Gerencia Social del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social en Honduras, fue constituir un marco de discusión sobre algunas nuevas tendencias de política social, que buscan rescatar al sector de población que se reproduce, generación tras generación, en un círculo perenne de pobreza en la región.

Los elementos que sirvieron para la organización de los puntos de discusión de los egresados del Programa Nacional y especialistas partieron del análisis del contexto que se revisan en el siguiente apartado; se continúa con la discusión de los elementos conceptuales para, finalmente, resumir las conclusiones sobre la discusión de los elementos que hay que considerar para romper los cercos de la exclusión social.

---

<sup>1</sup>La autora agradece los comentarios a las previas versiones de este artículo de parte de Carlos Gerardo Molina, Isabel Licha y Diana Alarcón.

## **DESDE LA POLÍTICA ECONÓMICA A LA POLÍTICA SOCIAL INTENTOS DE ARTICULACIÓN**

Se esperaba que el ajuste estructural que generó una década de recesión en América Latina, provocara el inicio de un crecimiento económico equilibrado y sostenido. Asimismo, que conllevaría a la distribución armónica del ingreso a través de la liberación financiera y comercial y del adelgazamiento del Estado, cerrando así las grandes disparidades anteriores al ajuste estructural.

Aunque en la década de los noventa se observó en la mayoría de los países un moderado crecimiento y cierta estabilidad, sólo se recuperó el deterioro social de la década perdida. Ciertamente, esos rezagos no pueden atribuirse exclusivamente a las acciones implementadas en la reestructuración de las economías, tras el agotamiento de la industrialización por la sustitución de importaciones. Los problemas causados por la falta de desarrollo, desigualdad y pobreza son añejos y, muy probablemente, son inherentes al funcionamiento mismo del sistema económico. No obstante, es innegable que, en la mayor parte de los casos, las acciones consideradas como contribuciones para mermar estos problemas, tuvieron un efecto contrario.

Torna más perturbadora esta realidad el que los grandes avances científicos y tecnológicos, propios de esta era del conocimiento, exhiban moralmente inconcebibles y éticamente reprobables las miserables condiciones de vida, educación y salud de parte importante de la población latinoamericana. Si bien es cierto que es insostenible desde todos los puntos de vista tratar de generalizar los esquemas de consumo altamente comercializado, también es cierto que no se justifican la carencia material y falta de servicios mínimos; además de las limitaciones al ejercicio de los derechos ciudadanos y de las posibilidades de elección y decisión, que no pueden ser negadas como características propias del desarrollo humano.

Estos efectos de la política económica en América Latina han propiciado la discusión de las directrices del “Consenso de Washington”, analizando su pertinencia de acuerdo al tiempo y secuencia de aplicación; a la necesidad de construir alternativas con la participación de los grupos de población afectados y, en fin, a las decisiones tomadas según las condiciones particulares y específicas de los países (Stiglitz, 2002). No obstante, estos planteamientos sólo se acercan a parte de la problemática del desarrollo – referida a las posibilidades de crecimiento en un mundo globalizado. Pero, no es la única preocupación, como ya se ha visto anteriormente. Es preciso obtener ese crecimiento pero de manera que al mismo tiempo permita lograr mayor equidad en la distribución de los frutos. Todavía más, en los últimos años, con base en estudios empíricos, se ha generalizado el convencimiento de que la inequidad inhibe el crecimiento (Birdsall y Londoño, 1997).

Ante este panorama, las agencias de desarrollo internacional y los países han propiciado el cambio de énfasis en las políticas públicas y el Estado en la solución de los problemas sociales derivados de la inequidad. El discurso de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre los “objetivos de desarrollo del milenio”, tales como la erradicación de la pobreza y el hambre, la universalización de la educación primaria, la reducción de la mortalidad infantil o el mejoramiento de la salud materna, son

considerados inalcanzables sin acciones explícitas para propiciar un patrón de crecimiento basado en la elevación de la productividad, el empleo y el capital humano de la población vulnerable (McKinley, 2002). Poco se espera de directrices que no toman en cuenta los efectos distributivos a menudo negativos por la aplicación de recetas tradicionales de generación de crecimiento económico y de perspectivas que no contemplan la necesidad de intervenir directamente para favorecer la distribución más equilibrada de los activos productivos (Berry, 2003).

La agenda misma de desarrollo ha variado de enfoque. El cambio macroeconómico exigido por el ajuste estructural en la década de los ochenta, fue complementado en la década siguiente con acciones de reforma política y desarrollo institucional y con programas de emergencia y asistencia social. En años recientes se ha orientado el rumbo hacia el montaje de las “estrategias de reducción de la pobreza” (ERP) con enfoques multidisciplinarios (Banco Mundial, 2002). Asimismo se han discutido las características de la gestión y el diseño de proyectos y políticas sociales, incorporándose nuevas herramientas de seguimiento y evaluación de actividades y propósitos para asegurar el cumplimiento de las hipótesis de cambio social que les dieron origen (Mokate, 2000).

En diversos países, la política social empieza a constituirse en una prioridad y no sólo en parte del discurso. Con las ERP se busca de manera concertada la coordinación de los programas sociales para hacer converger las actividades hacia metas específicas. Estas coinciden con las planteadas en el contexto internacional, pues provienen del reconocimiento de que en los niveles nacionales hay proporciones importantes de población con ingresos menores a los indispensables para satisfacer necesidades básicas de alimentación y servicios públicos en salud y educación.

En el estrecho marco de la definición de la pobreza por ingreso, no cabe duda que la realidad social de América Latina requiere acciones definidas para reducir la inequidad. Se estima que en 1999 la mitad de la población latinoamericana recibía sólo el 10 por ciento del producto interno bruto, mientras que el decil con más altos ingresos obtenía el 50 por ciento de la riqueza generada por la sociedad (CEPAL, 2002). Con base cálculos conservadores hacia 2002 el 44 por ciento de la población latinoamericana poseía ingresos menores al marcado por la línea de pobreza y el 19.4 por ciento se situaba en la categoría de indigencia. Las proyecciones para el año 2003, apoyadas en el estancamiento observado en la región, muestran el incremento a 44.3 y 19.5 por ciento respectivamente elevando a 226 millones de personas los latinoamericanos que subsisten en condiciones de pobreza, 100 millones de ellos en pobreza extrema (CEPAL, 2004).

La forma de enfrentar este reto a través de las ERP, entre otros cambios, ha despertado, por supuesto, importantes polémicas sobre su efectividad. Por un lado, se señala que las pautas de focalización en los grupos de población más pobre formalizan la entrega de servicios e incrementan la cobertura para ese núcleo poblacional, pero no les restituye sus derechos sociales como ciudadanos. Por otro lado, se establece clara diferencia con la población no pobre, la que debe acceder a aquellos por medio de entidades no estatales ante la ausencia de políticas universalistas en la entrega de servicios. Es decir, se acentúa el carácter dual de la orientación de la protección social, destruyendo los precarios elementos de cohesión social existentes. De esta forma, la

región ofrece un nuevo modelo de protección social, denominado modelo de protección para pobres, distinto a otros anteriores de carácter universal y corporativo y es, asimismo, una versión moderada de otro anterior de índole residual (Molina, 2003).

Para el propósito de este análisis no obstante, lo más importante que hay que considerar es que las ERP incorporan a la exigencia de coordinar los programas sociales los aspectos políticos de democracia, participación, empoderamiento e inclusión social. Esto se explica, por supuesto, por la necesidad de rebasar la ceñida concepción de pobreza por ingresos. Así, es imperativo para las ERP lograr la coordinación de las acciones multisectoriales para atender las diversas dimensiones del problema.

Esta nueva tarea requiere un marco conceptual que pueda contribuir a visualizar de manera integral los elementos implicados y a definir algunos aspectos claves, cuya presencia es indispensable en las políticas y los programas hacia la reducción de la pobreza. Se propone el enfoque de la inclusión social.

### **¿POBREZA O EXCLUSIÓN?**

### **ELEMENTOS PARA EL DEBATE TEÓRICO DE LAS ESTRATEGIAS DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

Se destacan aquí los rasgos fundamentales de las concepciones de pobreza y de la exclusión social. Se busca así introducir la discusión sobre los elementos centrales para la comprensión del fenómeno y sus derivaciones para transformar el debate de ambos enfoques teóricos en acciones de política social.

#### **Pobreza**

Desde los primeros pensadores sociales el concepto de pobreza ha estado ligado a los conceptos de trabajo, salarios y distribución desigual de la riqueza. No cabe duda, sin embargo, que esta discusión ha estado marcada por un fuerte contenido ético y moral sobre el origen del fenómeno y las formas de enfrentarlo (Villarespe, 2002). Esto ha conllevado importantes discusiones en torno a la misma. De esta manera, quienes asignan al problema rasgos individuales de deterioro personal, se inclinan por promover medidas atenuantes, curativas o caritativas; mientras que quienes enfatizan los aspectos de funcionalidad social y desigualdad económica, prefieren la aplicación de medidas de cambio estructural.

No obstante, existe cierto consenso desde los escritos de Tomás Moro hasta la actualidad en que la pobreza representa condiciones precarias de vida derivadas de las particularidades del trabajo desempeñado, de los ingresos percibidos por su realización y la manifestación polarizada de la distribución de la riqueza. No es de extrañar, entonces, que una de las primeras definiciones del concepto establezca que:

*Una familia se considera pobre si sus ingresos totales son insuficientes para obtener las necesidades mínimas para el sustento de la mera eficacia física (Rowntree, 1901).*

En estos elementos se basó el paradigma que permitió analizar y medir el concepto durante la mayor parte del siglo XX. Por supuesto, el trabajo teórico, metodológico y técnico arrojó múltiples herramientas para su reconocimiento y medición a nivel agregado (Alarcón, 2000). Estos avances se tradujeron en preceptos que pudieron representar algún paliativo para la situación de grupos específicos, pero no han contribuido a la disminución de sus formas de manifestación social.

Como resultado, aunque existe cierto consenso sobre la urgencia de reducir la desigualdad, hoy día resulta difícil sostener que la solución al problema se dará cuando la totalidad de la población cuente con dos dólares diarios por persona para satisfacer sus necesidades básicas. Más allá de las críticas técnicas al indicador<sup>2</sup>, se reconoce la evidencia de la pobreza como un fenómeno multidimensional. La pobreza no sólo se observa en las personas o grupos de personas sin ingresos suficientes para sostener sus necesidades materiales básicas; puesto que iguales o más importantes para ellos, son la posesión de activos físicos, humanos y sociales básicos; las oportunidades y habilidades sociales que amplíen sus posibilidades de elección; los marcos institucionales indispensables para el ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos. Más aún para sorpresa de la ciencia social positivista, se empieza a dar importancia a la subjetividad de los actores, esto es, a la propia percepción de quienes han sido denominados pobres.

Entre los aportes para romper los contornos de la definición de pobreza por ingreso, destaca la discusión iniciada por Sen (1998) en torno a los derechos (*entitlements*) y capacidades (*capabilities*) rectoras del desarrollo humano. La fortaleza de esta propuesta radica en su precisión conceptual, apoyo empírico y prescripciones prácticas, cristalizadas en el Índice de Desarrollo Humano (IDH), convertido, en la actualidad, en un indicador imprescindible para la caracterización de las condiciones de vida a nivel agregado. No deja de ser interesante la reflexión de Sen, diez años después de la exitosa introducción del IDH, respecto a su escepticismo acerca de la eficacia del esfuerzo técnico preliminar, en la medida que representaría el mismo ejercicio, continuamente repetido, de reducir gran parte de su complejidad a un comprimido indicador numérico. Es difícil, sin embargo, no concordar con él cuando distingue la ventaja del IDH al habilitar la discusión de las condiciones de vida más allá del ingreso e, incluso, más allá de aspectos de trascendental importancia pero todavía reducidos, como son la salud y educación (PNUD, 2000).

Un segundo aporte de indudable valía radica en el uso de metodologías cualitativas que si bien no permiten la generalización de los hallazgos estadísticos, brindan interesantes perspectivas analíticas para la generación de nuevas guías de la investigación y, posiblemente, la solución del problema. Es relevante, en este sentido, el informe del Banco Mundial a partir del extenso trabajo de entrevistas a profundidad con el fin de revelar el significado de la pobreza para los pobres. Interesante fue, por ejemplo, detectar que los pobres no explican su pobreza como falta de ingresos sino como carencia de activos o el sentido que adquiere en el ámbito individual la dimensión psicológica, exteriorizada por sentimientos de humillación, dependencia, impotencia, vergüenza (Narayan *et al.*, 2000).

---

<sup>2</sup> Ver un interesante resumen de estas críticas en Vandemoortele, 2002.

Este reconocimiento de la multidimensionalidad del fenómeno evidencia la estrechez del concepto al no captar los elementos procesuales y relacionales implícitos. El carácter de proceso que lleva a las situaciones de pobreza ha sido destacado en diversos enfoques macroeconómicos, poniendo énfasis en los círculos viciosos que lo perpetúan en nuestros países. Esos enfoques van desde la teoría del comercio internacional hasta las distintas teorizaciones latinoamericanas sobre las causas y consecuencias del atraso. Es desde el punto de vista de la sociología que se han hecho aportes sobre el aspecto relacional de los frágiles entornos de vida.

### **Exclusión**

En la discusión sociopolítica latinoamericana, Nun (1969) inició el debate con la introducción del concepto de masa marginal. Ese punto de vista no se refiere al “ejército industrial de reserva” con que el paradigma marxista señala a la población desempleada o en condiciones de empleo precario para la expansión o contracción de la acumulación capitalista de acuerdo a los ciclos económicos. Su mirada se posa, más bien, en la población que permanece en dichas condiciones sin ser funcional al sistema económico, como resultado de un proceso de disolución de formas tradicionales de producción y que es integrada a los nuevos sectores generadores de mercancías. Es así que Nun percibe que la masa marginal es no-funcional al sistema pero que además puede convertirse en disfuncional por su amenaza a la integración social.

Gran parte de esa polémica giró en torno al carácter funcional/no-funcional de los grupos marginales para el sistema capitalista. Puede decirse que el punto de vista más generalizado se inclinó a considerarlos funcionales en la medida que contribuían no sólo al ensanchamiento del ejército industrial de reserva, sino también a la circulación y realización de mercancías con fines de acumulación. No obstante, la apreciación sostenida por Nun de que la masa marginal es no-funcional, tiene clara relación con el concepto de exclusión social, desarrollado por la escuela francesa en la misma época.

A continuación se presentan los rasgos generales de la teoría sobre exclusión social en el contexto europeo y, en un segundo apartado, los nuevos enfoques en el contexto latinoamericano.

#### ***Exclusión social para los países desarrollados***

Interesa destacar en esta sección tres puntos de vista conceptuales: el aporte de la escuela francesa, el de la anglosajona y el planteado en el discurso de la modernidad. Los dos primeros han guiado acciones específicas de política pública con base en elementos estructurales. El tercero, como se vera más adelante, hace énfasis en la dimensión política del fenómeno.

##### *Escuela francesa*

En el marco de la escuela francesa, se destaca el enunciado sobre exclusión social de Robert Castel (1997a):



*La exclusión social se refiere a la condición de quienes no tienen los medios para participar en la vida económica, social, política y cultural de una sociedad.*

Esta afirmación establece tres dimensiones: económica, concerniente a la limitada capacidad de la población excluida para acceder al mercado de trabajo moderno y dinámico; política, manifiesta en la nula participación de esta población en las instancias de decisión pública; y cultural-social, explícita en prácticas discriminatorias por identidad. Si bien la noción de Castel está centrada en la exclusión económica, a partir de los cambios en el mercado de trabajo que han llevado a su reindividualización y desjuridización<sup>3</sup>, plantea que la solución al problema implica la acción integrada sobre las tres esferas (Castel, 1997b).

Los conceptos surgidos en el terreno académico han logrado impactar la política social francesa en el diseño y ejecución del programa de “renta mínima de inserción” (RMI), consistente en el otorgamiento de transferencias monetarias a la población vulnerable, pero acompañada de otros tipos de asistencia social, para lograr su reinserción laboral, su integración social y la activación de una red pública. La RMI ha sido reconocida como una forma innovadora de política social, destinada a resolver los problemas de pobreza mediante la ampliación de la participación de los afectados. Es quizás la primera forma de intervención de política pública con un enfoque integral en el tratamiento del problema (Lavinias, 1998).

#### *Escuela anglosajona*

Las teorías de la escuela anglosajona sobre la exclusión social estuvieron más preocupadas en un inicio por los problemas de cohesión social. Sin minimizar la desigualdad y pobreza, pero con una expresión menos dramática en el caso europeo, planteaban la exclusión social como un acto incluso voluntario, no necesariamente expresado en pobreza material, pero que atentaba contra la integración de la sociedad<sup>4</sup>. La discusión más reciente, sin embargo, se ha acercado más a la escuela francesa, tal como se puede notar en el análisis conceptual de Percy-Smith (2000:6), quien señala algunos elementos claves en la definición de exclusión social:

- Carácter estructural de su origen que se manifiesta a nivel local y que puede ser influido positiva como negativamente por acciones específicas de política social.
- Carácter procesual o conjunto de procesos, no estático, que está fuera del alcance de acción de los individuos.
- Carácter relacional que implica la exclusión de grupos sociales o individuos, sujetos a discriminación o segregación con la negación de sus derechos sociales.

---

<sup>3</sup> Castell (1997b) plantea que la evolución de la sociedad centrada en el mundo del trabajo, llevó a la colectivización de los contratos y al establecimiento de normas jurídicas solidarias. Se regresa, ahora, a contrataciones individuales y a la desaparición de normas para el tratamiento conjunto de los problemas laborales.

<sup>4</sup> A este respecto, ver Atkinson, 1998; Barry, 1998; Richardson, 2002.

El paralelismo con la escuela francesa radica en las grandes dimensiones del concepto de exclusión social. El carácter estructural corresponde visiblemente a la dimensión económica; el procesual abarca la dinámica social que perpetúa la condición de exclusión; y el relacional pone énfasis en el componente político.

Sobresale en esta corriente la dimensión espacial de la exclusión que se hace explícita, aunque de manera no formal. Admite, claro está, la dificultad de hacer un neto corte territorial, pero reconoce la expresión geográfica de su distribución. Este reconocimiento permite centrar la atención en áreas prioritarias pero sin excluir la focalización en los grupos sociales. Es ahí donde es preciso acentuar las intervenciones puntuales de política pública, relacionadas con el desempleo, la desintegración de hogares tradicionales, la carencia de derechos políticos, la infraestructura de viviendas en decadencia. La condición relacional del fenómeno, es decir, la exclusión de unos con respecto de otros, alerta sobre el peligro de aplicar prescripciones de política aisladas, que podrían culminar en la generación de mayores diferencias. En consecuencia, plantea la necesidad de dar un tratamiento integral con el fin de incidir en el tejido de las relaciones, mediante la combinación de distintas políticas para lograr la inclusión social de la población con carencias.

#### *Discurso de la modernidad acerca de la exclusión social*

El discurso de la modernidad introduce una reflexión interesante en el razonamiento de la exclusión social. Si se entiende la modernidad no solamente como el proceso de secularización/racionalización del sentido de la vida, sino también como aquel de la diferenciación social y autonomización cultural<sup>5</sup>, la exclusión social es entonces concebida como el proceso natural en la construcción de identidades colectivas (Kahn, 2001). Corresponde a ese discurso el que las identidades étnicas, de género, etáreas, nacionales, entre otras, se erijan sobre la conciencia del ‘nosotros’ y su alteridad. Es decir que los integrantes se deslindan del entorno y, junto al ‘nosotros’, surge “el otro”. En este sentido, la edificación de una identidad colectiva es un proceso excluyente por naturaleza, derivado en uno de exclusión social siempre y cuando se traduzca en la negación del otro, ya sea a través de la discriminación y segregación o mediante procesos de inserción/asimilación<sup>6</sup> y no de integración con respeto a las diferencias. Esta corriente también destaca, desde luego, la necesidad siempre renovada de cohesión social.

La discusión entonces se concentra en cuán determinante puede ser la exclusión a partir del triunfo de la razón instrumental que encierra al hombre en la “jaula de hierro” weberiana y que conduce a la pérdida del sentido de la vida. La teoría crítica de la modernidad discute que la racionalización, por definición, no conduce necesariamente a la excesiva individualización, desintegración social o pérdida del sentido y contiene, en sí misma, posibilidades de emancipación. En este sentido apunta la propuesta de Habermas (1999) de lograr a través de la acción comunicativa –prácticas discursivas con miras al entendimiento– la construcción de sociedades pluralistas y democráticas con base en el

---

<sup>5</sup> La explicación racional del sentido de la vida surge con la modernidad; ha sido analizada como la forma de disolución de vínculos sociales que conducen a la pérdida del sentido de la acción colectiva.

<sup>6</sup> Los procesos de inserción y/o asimilación que conllevan la destrucción de las prácticas culturales originales, se conciben como negadoras del otro.

disenso y la diversidad. El remedio para la exclusión social deviene en la construcción y el fortalecimiento de estructuras institucionales deliberativas, en donde los sujetos participantes se convencen mutuamente y se reconocen como autores de las normas a las que se sujetan personalmente. El mismo autor sostiene que la inclusión sensible a la diferencia puede lograrse a través de:

*La repartición federal de poderes, ... [el] traspaso o descentralización de competencias estatales...[y] ante todo la autonomía cultural, los derechos específicos de grupo, políticas para la igualdad y otros mecanismos para la protección efectiva de las minorías (Habermas, 1999:125).*

Como se observa, esta tendencia pone acento en la construcción de reglas sociales de convivencia respetuosa. Su instauración conllevará de manera espontánea a deslavar las diferencias en el plano económico y social, en la medida que las decisiones políticas sean adoptadas a partir del entendimiento y respeto de los distintos conglomerados sociales.

Los tres movimientos de pensamiento –aquí reseñados– no se invalidan unos a otros. El principal argumento radica en el reconocimiento de la complejidad social y que para ser transformada requiere intervenciones integrales en todas las esferas, separadas por razones analíticas, pero imbricadas en la realidad societal. Por ello, los enfoques más bien podrían considerarse complementarios.

Es posible que el enfoque más categórico sea el discurso de la modernidad, pues apoya la generación de ambientes de discusión igualitaria, en donde la autoridad misma surge de la forma en que se toman los acuerdos incluyentes necesariamente y por estructura. No obstante, la deliberación no se inicia en el vacío ideológico ni instrumental. En consecuencia, las propuestas sociales y económicas tendrían que tomar en cuenta los aportes de las concepciones estructurales de la exclusión social.

Cabe destacar que los tres enfoques se refieren a la inclusión de las minorías. Es decir, para los países desarrollados la problemática de la exclusión social es un flagelo que afecta a sectores reducidos de la población. Desde nuestra perspectiva, entonces, es obligado plantearse las siguientes preguntas: ¿Es ésta la realidad observada en América Latina? ¿Tiene trascendencia este enfoque en aquellos contextos en que la discriminación de la identidad de las minorías suele ser un problema menor frente a aquellos de las mayorías incapaces de cubrir sus necesidades básicas?

### ***Exclusión social en los países de América Latina***

En América Latina los cambios en el mundo del trabajo han llevado a debilitar los vínculos jurídicos colectivos, garantes de la estabilidad y de las mejores condiciones de vida para los trabajadores del sector formal. Pero no se debe olvidar que estos países no plenamente industrializados contenían ya proporciones significativas de trabajadores informales desprotegidos y con mayor magnitud de mano de obra poco calificada. En otras palabras –tal como se observa en los perfiles epidemiológicos y como verdad de Perogrullo– en América Latina se cuenta con nuevas enfermedades sociales sin haber

superado nunca las originales. Esto redundaría en escalas de población excluida desde el punto de vista económico, difícilmente catalogadas como minorías.

Los actuales análisis sobre exclusión social en América Latina se resumen en dos grupos complementarios. Uno agrupa las perspectivas que subrayan los perfiles estructurales que se concretan en el análisis de los activos y las oportunidades de la población excluida. El otro se deriva del discurso de la modernidad que insiste –como se ha señalado– en la dimensión política de la solución frente a la postergación económica y social.

#### *Activos, vulnerabilidad y estructuras de oportunidades*

El primer grupo de propuestas desagrega los fundamentos de la exclusión en dos ejes: insuficiencia de activos y fragilidad de estructuras de oportunidades (Kaztman *et al.*, 1999). La escasez de activos es la imagen de espejo de la falta de desarrollo humano, es decir, el mejoramiento de la educación, la salud y las erosionadas condiciones de vida son un fin, pero su aplicación empírica en la producción se erige en un medio productivo: el capital humano (Canudas, 2001). En otras palabras, la falta de desarrollo humano se reproduce a sí misma en la medida que los núcleos de población que la padecen, no tienen la capacidad de producir y, de esta forma, superar su situación de precariedad.

La carencia de oportunidades se cristaliza, según esta corriente, en tres mercados fundamentales: trabajo, capitales y crédito. Por lo tanto se excluye económicamente a aquellas personas que no poseen trabajo, que no tienen recursos económicos para impulsar actividades productivas y que no tienen acceso a oportunidades de crédito. De esta forma, se observa que la población excluida carece de activos –capital humano, social, cultural– y de oportunidades –acceso al trabajo, recursos monetarios propios y créditos. Por lo tanto, el enfoque de activos y estructuras de oportunidades, al traducirse en consignas de política social, aboga por la generación de oportunidades, mediante la creación de nichos en los mercados de trabajo y de crédito, a la vez que impulsa programas de capacitación, salud y conformación de redes sociales, que enriquezcan el capital humano y social de los excluidos (Tokman, 1997). Es la articulación de las políticas útiles para incrementar los activos con aquéllas que amplían las oportunidades, las que llevarán al alivio de la pobreza.

#### *Democracia deliberativa*

Otra corriente latinoamericana de análisis sobre la exclusión social, intercede por la afirmación de los derechos sociales de los ciudadanos. Según Fleury (2002), la exclusión social es:

*... un proceso cultural que implica el establecimiento de una norma que prohíbe la inclusión de los individuos, grupos o poblaciones en una comunidad sociopolítica. De esta forma, los grupos excluidos están, en general, imposibilitados para participar de las relaciones económicas predominantes –en el mercado, como productores y/o consumidores- y de las relaciones políticas vigentes –los derechos de ciudadanía (Fleury, 2002:6).*

Como se desprende de lo anterior, según este enfoque es la dimensión cultural/social la que da origen a la exclusión, la misma que se traduce en limitaciones en el campo económico y político. Su remedio sería lo que en términos de Habermas (1999) se llamaría la construcción y/o fortalecimiento de las estructuras sociales mediadoras. En otras palabras, se demanda la cimentación de instituciones que faciliten prácticas discursivas con miras al entendimiento. Siguiendo a Fleury (2002), la solución al problema de la exclusión social requiere:

*...la construcción de una nueva arena pública democrática que comprenda la incorporación de nuevos sujetos y la creación de espacios públicos de negociación de conflictos y promoción de solidaridad, generando la posibilidad de superación de las fracturas sociales por medio de una institucionalidad que promueva la igualdad, la aceptación de las singularidades y la emancipación social (Fleury, 2002:29).*

Se trata de pasar de la concepción de democracia representativa a la deliberativa o, más aún, a la democracia participativa (Licha, 2003).

De lo revisado hasta aquí se desprende que el concepto de exclusión social puede permitir mayor comprensión y tratamiento del problema de la pobreza. Deja de ser una situación social para ser analizado en términos de procesos. Deja de ser una condición individual para ser vista como un fenómeno relacional. Deja de ser un producto propio de las deficiencias materiales, económicas, para aprehenderse, además, en sus aspectos político y sociocultural.

En resumen, el concepto de exclusión social lleva implícita la relación en las tres esferas: analíticamente acepta la descripción, la situación de proceso y la de relaciones; teóricamente requiere un análisis interdisciplinario y metodológicamente da lugar a estudios cuantitativos y cualitativos. Se acerca, en conclusión, a una visión, análisis y abordamiento integrales.

## **ROMPIENDO LOS CERCOS DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL**

Los problemas de desigualdad, pobreza y exclusión de parte importante de la población en América Latina, llevan a repensar las acciones realizadas hasta la fecha y a buscar alternativas que pudieran proporcionar tratamientos más adecuados y trascendentes. Es cierto que gran parte de los problemas son estructurales y están fuertemente enraizados en dinámicas sociales históricas, pero no se puede ya actuar aparte de las reflexiones teóricas y los aprendizajes obtenidos tanto de los fracasos como de los aciertos de las políticas sociales. No se tienen, desde luego, todas las respuestas. Sin embargo, la complejidad social empieza a tener un correlato en pericias teóricas y prácticas y en la comprensión holista de los problemas.

El marco analítico de la exclusión social no anula la utilidad ni la necesidad de considerar el enfoque de pobreza como la situación social de privación de bienes materiales. Pero contribuye a proporcionar un recuadro para razonar sobre las causas que la originan y los mecanismos que la perpetúan. Permite, también, un acercamiento

heurístico (interpretativo) para entender la multidimensionalidad del fenómeno, buscando la relación entre las diferentes esferas.

En términos de la formación de políticas sociales, habilita a los actores del desarrollo a encontrar maneras e instrumentos para combatir los riesgos antes que el proceso de exclusión social derive en pobreza extrema. Como señalan Cleret *et al.* (2001), el enfoque de la exclusión social conduce a la agencia social, es decir, a generar procesos que hagan posible la movilización de recursos que a su vez faciliten el control de los factores de riesgo por parte de las instituciones como de los actores que padecen la situación de pobreza. De esta forma no se construyen paliativos, sino acciones que rompan los círculos viciosos e integren socialmente a los grupos excluidos.

Este documento en sus primeras versiones sirvió para hilvanar los razonamientos de los colegas del INDES y de los participantes en los cursos de gerencia social en Honduras, con la intención de construir un marco de discusión para el encuentro de egresados en la clausura del Programa Nacional. En esta sección, muy lejos de pretender proporcionar una conclusión normativa, se destacan algunas derivaciones de la reflexión colectiva que logró propiciarse en el Encuentro.

Es notorio, en primer lugar, que los problemas enfrentados en el marco de la gerencia social, no tienen respuestas unidireccionales y simples. La división disciplinaria de la ciencia social ha permitido profundizar el análisis y desarrollar teorías, metodologías y técnicas para explicar exhaustiva y detalladamente los problemas, pero resulta insuficiente para dar cuenta de las interrelaciones y complejidades sociales. Son precisos ahora los análisis interdisciplinarios y enfoques pluridireccionales que permitan abordar la problemática en todas sus facetas y aristas. Esta aproximación tiende a quebrar también las estructuras organizacionales sectoriales de la política social que a la espera de arreglos multisectoriales, se enfrentan a la necesaria coordinación de acciones para evitar duplicidad y contradicción en las decisiones y prácticas.

Asimismo, las intervenciones sociales que se espera cristalizar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable, podrán hacerlo sólo en el marco de la promoción de crecimiento con equidad. Para ello deben contemplar simultáneamente la construcción de activos, que fortalezcan las capacidades de los grupos humanos excluidos y la conformación de estructuras de oportunidades para el uso pleno de dichos activos. Esta tarea requiere esquemas generales y demanda el espacio necesario para incorporar especificidades que se deriven de los contextos particulares. Por lo tanto, los diseños tendrían que abrir la posibilidad de adaptación y flexibilidad de las prescripciones regulares.

Finalmente, la ruptura de los cercos de la exclusión social sólo se puede alcanzar a través de la construcción de la ciudadanía, es decir, con el establecimiento de normas e instituciones que garanticen el ejercicio de los derechos ciudadanos, destacando la cimentación colectiva de los pactos sociales a través del diálogo, la deliberación y la participación de los integrantes de la sociedad, dirigidos a compartir un imaginario universalista que amplíe el espacio para el disenso y la diversidad.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Diana. 2000. *Medición de condiciones de vida. Notas de clase*. Washington, D.C.: Instituto Interamericano de Desarrollo Social.
- Atkinson, Tony. 1998. "Social Exclusion, Poverty and Unemployment". In *Exclusion, Employment and Opportunity*, A.B. Atkinson y John Hills, Eds. CASE Paper 4:9-24. London: London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion. (<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/Paper4.PDF>).
- Banco Mundial 2002. *Development Cooperation and Performance Evaluation. The Monterrey Challenge*. Banco Mundial Departamento de Evaluación de Operaciones.
- Barry, Brian. 1998. *Social Exclusion, Social Isolation and the Distribution of Income*. CASE paper, 12. London: London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion (<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/Paper12.pdf>).
- Berry, Albert. 2003. "Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo". *Revista de la CEPAL* 79:101-115.
- Birdsall, Nancy y Juan Luis Londoño. 1997. "Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank's Approach of the Poverty Reduction". *The American Economic Review* 87 (2):32-7.
- Canudas González, Rocío del Carmen. 2001. "La reemergencia del capital humano en el marco de tres paradigmas". *Investigación Económica* 61(235): 13-44.
- Castel, Robert. 1997b. "Vulnerabilidad social, exclusión: La degradación de la condición salarial". In *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Jorge Carpio e Irene Novacovsky (Comps.). Buenos Aires: FCE/SIEMPRO/FLACSO. p. 25-9.
- CEPAL. 2002. *Panorama social de América Latina, 2001-2002*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 2004. *Panorama social de América Latina, 2004*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Cleret, Clarine; Estanislao Garcitúa-Marió y Quentin Wodon. 2001. "Combining Qualitative and Quantitative Methods for Policy Research on Poverty within a Social Exclusion Framework". In *Measurement and Meaning. Combining Methods for the Analysis of Poverty and Social Exclusion in Latina America*. Garcitúa-Marió, Estanislao y Quentin Wodon (Eds.). World Bank Technical Paper 518. Washington: Banco Mundial.
- Fleury, Sonia. 2002. *Qual política? Que social? Reflexões analíticas sobre América Latina. Notas para discussão*. [Mimeo].
- Habermas, Jürgen. 1999. *La inclusión del otro. Estudios sobre teoría política*. Barcelona: Paidós Básica.
- Kahn, Joel S. 2001. *Modernity and Exclusion*. Londres: Sage.
- Katzman, Rubén, et al. 1999. *Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay*. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo /Fundación Ford.
- Lavinas, Lena. 1998. "Renta mínima o beca escolar? Paralelos entre las experiencias internacionales y las iniciativas brasileñas." In *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Jorge Carpio e Irene Novacovsky (Comps.). Buenos Aires: FCE/SIEMPRO/FLACSO. p. 181- 213.

- Licha, Isabel. 2003. *La capacitación en concertación y gerencia social*. Documento de Trabajo del INDES. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- McKinley, Terry. 2002. *La actuación de las políticas económicas en la reducción de la pobreza*. [Mimeo].
- Mokate, Karen. 2000. *El monitoreo y la evaluación. Herramientas indispensables de la gerencia social*. Documento de Trabajo del INDES. Washington, DC.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, Carlos Gerardo. 2003. *Modelo de protección para pobres*. [Mimeo].
- Narayan, Deepa, et al. 2000. *La voz de los pobres*. 5 v. Madrid: Banco Mundial.
- Nun, José. 2000. *Marginalidad y exclusión social*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Nun, José. 1969. "Superpoblación relativa, ejército industrial de reserva y masa marginal". *Revista Latinoamericana de Sociología* 5(2): 178 – 236.
- Percy-Smith, Janie. 2000. "Introduction: The Contours of Social Exclusion". In *Policy Responses to Social Exclusion. Towards Inclusion?* Janie Percy-Smith (Ed.). Buckingham: Open University Press. p. 1-21.
- PNUD. 2000. "The Human Development Report 1990-1999." In *10 Years of Human Development Reports*. [CD-ROM}. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Richardson, Liz y Julian Le Grand. 2002. *Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion*. CASE Paper 57. London: London School of Economics. Centre for Analysis of Social Exclusion. (<http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cp/CASEpaper57.pdf>).
- Rowntree, B. 1901. *Poverty: A Study of Town Life*. Londres: Macmillan.
- Sartori, Giovanni. 2001. *La sociedad multiétnica. Pluralismo, multiculturalismo y extranjeros*. México: Taurus.
- Sen, Amartya. 1998. "Teoría del desarrollo a principios del siglo XXI". In *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Louis Emerj y José Núñez del Arco (Comps.). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Stiglitz, Joseph E. 2002. *El malestar en la globalización*. México: Taurus.
- Tokman, Víctor. 1997. "La informalidad en los años noventa: Situación actual y perspectivas" In *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (Comps.). Buenos Aires: FCE/SIEMPRO/FLACSO. p. 80-100.
- Vandemoortele, Jan. 2002. "Are We Really Reducing Global Poverty?" In *New Policies to Defeat an Old Enemy*, Peter Townsend y David Gordon (Eds.). Glasgow: The Policy Press. p. 377-400.
- Villarespe Reyes, Verónica. 2002. *Pobreza: Teoría e historia*. México: Juan Pablo/Universidad Nacional Autónoma de México/ IIE.



# POLÍTICA SOCIAL UNIVERSAL PARA LA INCLUSIÓN EN HONDURAS

*Carlos Gerardo Molina*<sup>7</sup>

## INTRODUCCIÓN

En gran medida la política social en la región de América Latina empieza a gravitar alrededor del *modelo de protección social para pobres*<sup>8</sup>. Según el mismo, el Estado se concentra en atender parte de la población pobre, a través de la oferta subsidiada de servicios sociales y de transferencias de ingresos de carácter temporal, buscando aliviar su condición de pobreza. La población que no califica en este grupo, debe intentar satisfacer directamente la necesidad de servicios sociales. En el marco de este modelo, se identifica a la población a la cual se debe dirigir la acción estatal –parte del grupo de población pobre– a través de criterios técnicos y, por ende, alejándose del espíritu discrecional –clientelismo, captura de grupos de poder, benevolencia– que caracteriza a otros modelos residuales.

La emergencia de este modelo se ha visto favorecida por factores de variada índole. Entre ellos se destacan: la urgencia que reclama efectiva respuesta por parte del Estado a las necesidades de la población carenciada; el cambio en la orientación de las funciones del Estado que bajo el impulso del argumento de su falta de eficiencia, ha implicado que empiece a dejar de preocuparse por dar atención a quienes directamente pueden proveerse los servicios sociales; los magros resultados del modelo económico que han traído consigo el debilitamiento del empleo formal, reforzando la inoperancia de la tradicional protección social, vinculada al empleo, para quienes quedan por fuera del circuito de la economía formal.

Asimismo, los bajos niveles de crecimiento económico han dificultado el aumento del gasto público social a niveles que permitieran alcanzar con financiamiento público la cobertura universal de los servicios sociales. Finalmente, el cambio en el mapa de actores muestra un mayor peso del sector privado y del sector externo y ha favorecido la privatización de algunos servicios e impulsado su provisión privada para quienes disponen de recursos.

Este nuevo modelo parece la respuesta práctica a uno de los desafíos tradicionales de la política social: Cómo llegar con los escasos recursos estatales a quienes más lo

---

<sup>7</sup> El autor agradece los valiosos comentarios de varios colegas con quienes fueron discutidas las versiones previas de este documento. Este texto no refleja la posición oficial del INDES ni del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>8</sup> Una ampliación sobre las características y los alcances de este modelo, aparece en el texto “Modelo de protección para pobres; alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región”, Carlos Gerardo Molina, INDES, 2003. Dicho texto es la base de gran parte del argumento aquí desarrollado.

necesitan. Hace énfasis en cómo ayudar a parte de la población pobre y, específicamente, a quienes tienen severas deficiencias en sus ingresos. Sin embargo, no necesariamente se ocupa de aspectos fundamentales de la política social, como la búsqueda de cohesión social y la búsqueda de equidad.

Esta es la hipótesis central de este texto. Justamente se postula que el modelo de protección para pobres es deficiente en el terreno de la inclusión. Al contrario, el modelo universal, que se propone cubrir con servicios similares y públicos a toda la población, es el que mejor responde al desafío de la inclusión y cohesión social.

El modelo universal es ciertamente de difícil ejecución. Una revisión histórica de la región latinoamericana ofrece múltiples ejemplos de intentos fallidos y de deficiencias en su aplicación. Pero no significa que los modelos universales sean imposibles. Al contrario, se piensa que son viables y que ahora más que antes resultan necesarios para construir a través de ellos sociedades más justas y con menores niveles de desigualdad.

En este texto se exponen inicialmente los contextos que dan lugar a las distintas formas de protección social. A continuación, se discute cómo estos condicionantes pueden ser la base del origen del modelo de protección para pobres, particularmente en el caso hondureño. Posteriormente, se analiza cómo estos condicionantes también admiten una interpretación diferente, que da lugar a modelos universales, como por ejemplo en algunos sectores y países de la región. Finalmente, a manera de conclusión, se insinúan algunos caminos que hacen viables los modelos universales, incluso cuando los condicionantes parecen ir a contravía. Estos son, justamente, los desafíos que enfrenta Honduras para avanzar en la vía de lograr políticas sociales más comprensivas e incluyentes. Las reflexiones presentadas, adoptan como referencia el comportamiento promedio de la región, pero son aplicables al caso hondureño en torno al cual se hacen alusiones específicas.

## **CONTEXTO Y CONDICIONANTES DE LAS POLÍTICAS SOCIALES**

La política social es afectada por múltiples condicionantes. Entre ellos, destacan los contextos social, institucional, organizacional, económico y político, así como los imaginarios, que pueden estar orientando la política social. A continuación se caracterizan brevemente estos condicionantes en el contexto de la región, con referencias particulares al caso hondureño.

### **Condiciones socioeconómicas**

Los altos niveles de pobreza y de desigualdad son dos hechos agregados que mejor caracterizan los problemas socioeconómicos en la región. La pobreza según ingresos<sup>9</sup>, mantiene niveles elevados en la región (Cuadro 1). La incidencia del fenómeno a mediados de la década de los noventa, era igual a la observada a comienzos de la década anterior. Fueron quince años perdidos para lograr la reducción de la pobreza por ingresos y sólo recientemente empezaron a verse algunas señales de mejoría.

---

<sup>9</sup> Se adopta una definición restringida de pobreza: es pobre quien está por debajo de la línea de pobreza. Dicha línea suele equivaler a dos dólares al día por persona.

**Cuadro 1.** América Latina: Pobreza e indigencia (1980-1999).

| Año  | Porcentaje de persona |         |         |            |         |         |
|------|-----------------------|---------|---------|------------|---------|---------|
|      | Pobres                |         |         | Indigentes |         |         |
|      | Total                 | Urbanos | Rurales | Total      | Urbanos | Rurales |
| 1980 | 41                    | 30      | 60      | 19         | 11      | 33      |
| 1990 | 48                    | 41      | 65      | 23         | 15      | 40      |
| 1997 | 44                    | 37      | 63      | 19         | 12      | 38      |
| 1999 | 44                    | 37      | 64      | 19         | 12      | 38      |
| 2001 | 43                    |         |         |            |         |         |

| Año  | Población (en millones) |         |         |            |         |         |
|------|-------------------------|---------|---------|------------|---------|---------|
|      | Pobres                  |         |         | Indigentes |         |         |
|      | Total                   | Urbanos | Rurales | Total      | Urbanos | Rurales |
| 1980 | 135.9                   | 62.90   | 73.0    | 62.4       | 22.5    | 39.9    |
| 1990 | 200.2                   | 121.70  | 78.5    | 93.4       | 45.0    | 48.4    |
| 1997 | 203.8                   | 125.70  | 78.2    | 88.8       | 42.2    | 46.6    |
| 1999 | 211.4                   | 134.20  | 77.2    | 89.4       | 43.0    | 46.4    |
| 2001 | 214.3                   |         |         |            |         |         |

**Fuente:** Proyectado CEPAL, 2002; CEPAL, 2001.

Por otro lado, la desigualdad ha sido, desde siempre, el gran problema de la región. Basta recordar que en América Latina existe la mayor desigualdad por ingresos en el mundo, la que no ha cedido y que, al contrario, aumentó en gran número de los países durante la década de los años noventa (Cuadro 2). En un horizonte más extenso, la desigualdad por ingresos a mediados de ese decenio era igual a la observada en los años setenta, cuyos coeficientes Gini eran cercanos a 0.56 (Londoño y Frenk, 1997). En Honduras, el comportamiento de la pobreza es igual al del resto de la región. Lejos de ceder, se mantiene y en niveles elevados (74 por ciento, en 1999). Es una de las mayores incidencias en la región, particularmente marcada en las zonas rurales (82 por ciento). En esas áreas (Cuadro 3), la pobreza extrema o indigencia es particularmente severa (63 por ciento).

En el caso de Honduras, la década de los años noventa fue particularmente concentradora, llevando al país a ocupar el segundo lugar en cuanto a concentración del ingreso en la región.

**Cuadro 2.** Concentración del ingreso urbano (1990-1999).

| <b>Países</b>   | <b>Inicio 1990 - 1999</b> | <b>Finales 1990 - 1999</b> |
|-----------------|---------------------------|----------------------------|
| Argentina       | 0.5                       | 0.54                       |
| Bolivia         | 0.53                      | 0.5                        |
| Brasil          | 0.61                      | 0.59                       |
| Chile           | 0.5                       | 0.52                       |
| Colombia        | 0.52                      | 0.6                        |
| Costa Rica      | 0.51                      | 0.4                        |
| Ecuador         | 0.5                       | 0.5                        |
| El Salvador     | 0.49                      | 0.49                       |
| Guatemala       | 0.51                      | 0.55                       |
| <b>Honduras</b> | <b>0.49</b>               | <b>0.59</b>                |
| México          | 0.5                       | 0.5                        |
| Nicaragua       | 0.55                      | 0.52                       |
| Panamá          | 0.52                      | 0.57                       |
| Paraguay        | 0.5                       | 0.48                       |
| Rep. Dominicana | 0.5                       |                            |
| Uruguay         | 0.45                      | 0.5                        |
| Venezuela       | 0.49                      |                            |

**Cuadro 3.** Pobreza e indigencia en Honduras (1990-1999).

| <b>Año</b> | <b>Población (%)</b> |                |                |                   |                |                |
|------------|----------------------|----------------|----------------|-------------------|----------------|----------------|
|            | <b>Pobres</b>        |                |                | <b>Indigentes</b> |                |                |
|            | <b>Total</b>         | <b>Urbanos</b> | <b>Rurales</b> | <b>Total</b>      | <b>Urbanos</b> | <b>Rurales</b> |
| 1990       | 75                   | 65             | 84             | 54                | 38             | 66             |
| 1994       | 73                   | 70             | 76             | 49                | 41             | 55             |
| 1997       | 74                   | 67             | 80             | 48                |                | 59             |
| 1999       | 74                   | 66             | 82             | 51                | 37             | 63             |

El balance sobre las capacidades y la aceptación de las instituciones latinoamericanas es muy deficiente, incluidas las públicas. En efecto, recientes encuestas de opinión en la región dejan mal paradas a la mayoría de las instituciones públicas, particularmente en cuanto a la baja credibilidad que se tiene de ellas (Cuadro 4).

Es importante destacar que en el caso de Honduras el promedio es muy cercano al de la región. Con todo, la iglesia parece gozar de mayor credibilidad relativa, al contrario de las fuerzas armadas y la televisión –y la prensa– cuya credibilidad relativa es menor al promedio regional. Así mismo, y como consecuencia de los bajos resultados obtenidos, se cuestiona la eficiencia de las instituciones, particularmente de las públicas. Sin duda, este hecho explica las múltiples reformas ocurridas en las décadas de los ochenta y los noventa<sup>10</sup>.

Siempre con el ánimo de favorecer su eficiencia, las primeras reformas buscaron reducir el tamaño del Estado y dar mayor fortaleza a los mercados y a las organizaciones privadas; y las posteriores buscaron concentrar las actividades estatales a aquellos ámbitos, donde claramente el sector privado era inoperante.

El condicionante institucional es particularmente determinante en el caso hondureño. No sólo por la falta de credibilidad en las instituciones públicas, ya anotada, sino también porque el marco institucional que fija los incentivos y las restricciones de las políticas públicas, no es adecuado.

Esto se debe en parte a que carece de reglas de juego formales o informales que posibiliten las oportunidades de un desarrollo virtuoso y, además, porque las exiguas reglas existentes podrían favorecer los comportamientos individuales y no los colectivos y solidarios (Moreno, 2004).

---

<sup>10</sup> Durante estas décadas, con la transformación de los estados latinoamericanos se buscó tanto la reducción de su tamaño como el cambio de algunas de sus funciones. En el trasfondo de la discusión se encuentra la hipótesis de que gran parte de las acciones estatales podían ser adelantadas, particularmente por el sector privado (mercado) de manera más eficiente. La mayoría de los informes de las agencias multilaterales durante esos decenios, proponían que el Estado se centrara sólo en aquellas actividades básicas que no podían ser desarrolladas por los particulares (Banco Mundial, 1998). Ello y la crisis económica de la región, condujeron a reducciones importantes en el tamaño del Estado en muchos de esos países. Basta anotar que en Argentina, Chile, México, Venezuela, Perú y Bolivia se redujo de manera significativa la relación entre el gasto del gobierno y el PIB, que es el indicador más utilizado para medir el tamaño del Estado. Hubo tan sólo pocas excepciones, como Brasil y Uruguay, que aumentaron dicha relación. Desafortunadamente no hay cifras confiables sobre la evolución del tamaño del Estado hondureño para la década de los años ochenta. Para finales de la década posterior, la discusión es otra. Sin crisis económicas más severas, baja el interés por la reducción del tamaño del Estado y se intensifican las acciones para mejorar su eficiencia. El fortalecimiento institucional, incluido el que pueda dársele a las instituciones estatales, pasa a ser central. Las reformas de la segunda generación recuperan la importancia de las instituciones (Perry, 2000). Contrario a lo sucedido en la década anterior, el tamaño del Estado crece de manera sostenida: 1.2 puntos porcentuales anuales durante la década, como promedio regional; lo que significa que en 11 países de los 15 países latinoamericanos aumentó la relación del gasto público sobre el PIB. El Estado hondureño, por su parte, no tuvo cambios en el tamaño durante esta década. Así para 1999 (al igual que en 1990) la relación entre gasto público y PIB era de 21.6 por ciento.

**Cuadro 4.** Confianza en las instituciones<sup>1</sup> (2001).

| <b>Países</b>   | <b>Iglesia</b> | <b>Fuerzas Armadas</b> | <b>Poder Judicial</b> | <b>Presidencia</b> | <b>Policía</b> | <b>Partidos Políticos</b> | <b>Televisión</b> |
|-----------------|----------------|------------------------|-----------------------|--------------------|----------------|---------------------------|-------------------|
| Argentina       | 1.65           | 1.08                   | 0.88                  | 0.9                | 1              | 0.58                      | 1.2               |
| Bolivia         | 2.4            | 1.05                   | 0.86                  | 0.8                | 0.59           | 0.49                      | 1.72              |
| Brasil          | 2.27           | 1.69                   | 1.38                  | 1.2                | 1.18           | 0.87                      | 1.29              |
| Colombia        | 2.22           | 1.46                   | 0.99                  | 0.6                | 1.17           | 0.6                       | 1.57              |
| Costa Rica      | 2.17           | 0.54                   | 1.21                  | 1.1                | 1.16           | 0.78                      | 1.35              |
| Chile           | 2.11           | 1.45                   | 1.2                   | 1.5                | 1.54           | 0.9                       | 1.8               |
| Ecuador         | 2.16           | 1.76                   | 0.84                  | 0.8                | 0.97           | 0.47                      | 1.65              |
| El Salvador     | 2.25           | 1.29                   | 1.06                  | 1.1                | 1.19           | 0.74                      | 1.28              |
| Guatemala       | 2.29           | 0.85                   | 0.83                  | 0.7                | 0.83           | 0.6                       | 1.27              |
| <b>Honduras</b> | <b>2.15</b>    | <b>1.02</b>            | <b>0.98</b>           | <b>1.2</b>         | <b>0.97</b>    | <b>0.7</b>                | <b>1.11</b>       |
| México          | 1.62           | 1.25                   | 0.96                  | 1.1                | 0.78           | 0.91                      | 1.54              |
| Nicaragua       | 2.23           | 0.97                   | 0.85                  | 0.8                | 0.95           | 0.75                      | 1.71              |
| Panamá          | 2.16           | 1.13                   | 1.02                  | 1                  | 1.05           | 0.93                      | 1.52              |
| Paraguay        | 2.46           | 1.26                   | 0.88                  | 0.7                | 0.98           | 0.66                      | 1.63              |
| Perú            | 2.17           | 1.12                   | 0.8                   | 1.1                | 0.96           | 0.95                      | 1.48              |
| Uruguay         | 1.61           | 1.23                   | 1.54                  | 1.4                | 1.52           | 1.18                      | 1.49              |
| Venezuela       | 2.19           | 1.67                   | 1.34                  | 1.5                | 1.26           | 1.01                      | 1.6               |
| <b>Región</b>   | <b>2.10</b>    | <b>1.25</b>            | <b>1.04</b>           | <b>1.04</b>        | <b>1.06</b>    | <b>0.78</b>               | <b>1.49</b>       |

**Nota:**

1/ Índice varía de 0 al 3. El valor máximo de confianza es 3. Este índice es un promedio simple del número de respuestas dadas con mucha confianza (valor 3), algo de confianza (valor 2), poca confianza (valor 1) y ninguna confianza (valor 0).

**Limitaciones del desarrollo económico**

Dos hechos han caracterizado el desarrollo económico de la región: el bajo e inestable crecimiento económico y la poca generación de empleo productivo. Sus implicaciones han sido importantes sobre los modelos de protección social, porque han limitado el tamaño de los recursos públicos disponibles para los sectores sociales y por poner en duda la estabilidad y cobertura de los modelos de protección tradicionales –universales o corporativos– basados en la inserción en el mercado laboral.

***Implicaciones de la inestabilidad económica sobre el gasto social***

El modelo de desarrollo económico de la región no ha sido eficaz en promover el crecimiento. La tasa de crecimiento económico en la década de los noventa –conocidos como los años de la recuperación– apenas alcanzó el 1.5 por ciento anual (BID, 2001). Esta tasa amplió la brecha con los países desarrollados e incluso con otros de similar desarrollo económico. Además, este crecimiento ha sido insuficiente para reducir los niveles de la pobreza por ingreso –como ya se ha argumentado.

La crisis económica de la década de los ochenta puso en serios aprietos la financiación de los modelos de protección en la región, cuando el gasto social por habitante se redujo en diez de esos países y, por ende, la calidad y cantidad de la oferta de servicios. Al mismo tiempo, la urgencia de otras necesidades –muchas de ellas relacionadas a las limitaciones de los ingresos de los hogares– conllevó a que parte de los recursos estatales fuera destinado a su atención.

En la década de los noventa, el gasto social por habitante volvió a crecer en muchos de los países de la región. Sin embargo, a mediados de esa década, la situación era igual a la de comienzos del decenio anterior. El crecimiento del gasto continuó en la mayoría de los países hasta finales de la década, ampliando las posibilidades de avanzar en formas de protección más comprehensivas. Pero este nivel sigue siendo aún insuficiente en los países de bajo y mediano desarrollo en la región. Esto es claro en el caso de Honduras, cuyo gasto social por habitante en 1999 fue de sólo US\$57, uno de los más bajos en América Latina.

Con ese nivel de gasto, era imposible aspirar a coberturas que no sean residuales. Surgen dos preguntas: ¿es posible aumentar el nivel de gasto social hondureño?; ¿cómo asegurar que este gasto no sólo se dirija a quienes más lo necesitan –que constituye el espíritu de la focalización– sino que también asegure resultados iguales –que constituye el espíritu de la equidad?

### ***Limitaciones del empleo formal***

El modelo de desarrollo económico de la región ha demostrado también tener limitaciones en la generación de empleos. La tasa anual de crecimiento del empleo en la región, ha sido del 2.9 por ciento, la que es aun más baja cuando se descuenta el efecto del comportamiento demográfico de la fuerza laboral. De hecho, su efecto neto fue la tendencia al crecimiento del problemas del desempleo y que hoy representa 8.4 por ciento de la población económicamente activa (Stallings y Weller, 2001). Conviene también destacar que más del 60 por ciento de la generación de empleo corresponde al sector informal y un 20 por ciento adicional a las empresas pequeñas o medianas (Cuadro 5).

Para que los modelos centrados en el empleo formal tengan cobertura universal, la economía debe ser de pleno empleo. Ciertamente no es el caso de América Latina, donde el sector informal hoy representa de manera creciente el 48 por ciento de los empleos urbanos.

Por lo tanto, la protección social de la región no puede ligarse exclusivamente a la inserción laboral formal. Ese fue uno de los grandes avances de la educación, al sostener un imaginario universal y pretender que sus beneficios no estén atados ni a la inserción de sus familias en el mercado laboral, ni a los ingresos salariales. Pero no es el caso de los modelos de salud, ligados a la seguridad social o de las pensiones, donde la protección de quienes participan de la economía formal depende de sus aportes. La seguridad social nace como respuesta a las condiciones laborales y alcanza sólo a la población formal. Para los demás, tal como los empleados del sector informal y los desocupados, la protección en salud o de pensiones, si existe, es muy escasa.

**Cuadro 5.** Crecimiento del empleo urbano según tamaño de la empresa (1990 – 1998, %)<sup>1</sup>

| Sector                         | Tasa anual de crecimiento del empleo | Contribución al crecimiento |                 |
|--------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|-----------------|
|                                |                                      | Total                       | Formal/informal |
| <b>Total</b>                   | 2.9                                  | 100.0                       |                 |
| <b>Sector informal</b>         | 3.9                                  | 61.0                        | 100.0           |
| Trabajadores por cuenta propia | 3.6                                  | 29.0                        | 48.0            |
| Servicio doméstico             | 5.2                                  | 11.0                        | 18.0            |
| Microempresas <sup>2</sup>     | 3.8                                  | 21.0                        | 34.0            |
| <b>Sector formal</b>           | 2.1                                  | 3.9                         | 100.0           |
| Sector público                 | 0.7                                  |                             |                 |
| Empresas privadas              | 2.6                                  | 39.0                        | 100.0           |
| Empresas pequeñas <sup>3</sup> | 3.6                                  | 9.5                         | 25.0            |
| Empresas medianas <sup>4</sup> | 2.2                                  | 12.7                        | 32.0            |
| Empresas grandes <sup>5</sup>  | 2.4                                  | 16.8                        | 43.0            |

**Notas:**

1/ Promedio ponderado de 12 países.

2/ Menos de seis trabajadores.

3/ Seis a 20 trabajadores.

4/ 21 a 100 trabajadores.

5/ Más de 100 trabajadores.

**Fuente:** OIT (1999: 47). tomado de la Revista CEPAL 75 (2001).

En consecuencia, los modelos anclados exclusivamente al comportamiento del empleo formal, tienen severas limitaciones pues sólo benefician a la mitad de su población –que se ubica en la economía formal– y que los recursos de ellos derivados, resultan insuficientes para ofrecer servicios de calidad. Esta limitación del empleo formal hace pensar en esquemas de financiación alternativos que fortalezcan la protección que se quiere brindar.

**Cambio en el mapa de actores.****Fortalecimiento del sector privado y del sector externo**

La composición de fuerzas en la arena de las políticas sociales, es el factor que moviliza los cambios anteriores. En los últimos años, aquella se ha transformado de manera dramática. La evolución más significativa de esta recomposición ha sido el debilitamiento del Estado –por su reducción o por la variación en sus funciones– y ha dado lugar a que otros actores emerjan y ganen fuerza en la discusión pública.

A la par del debilitamiento del Estado, aparecen con fuerza otros actores, entre los cuales merece destacarse el sector privado y algunos grupos organizados de la sociedad civil, con claros intereses y gran poder de voz. También, el sector externo ha ganado rol protagónico. Así, las entidades multilaterales, las de financiamiento y empresariales, tienen cada vez más injerencia como consecuencia en parte de la globalización. Esta ha parcialmente relativizado la autonomía nacional. Pero se debe también a la importancia estratégica que tiene el financiamiento externo y el peso de sus recomendaciones.



Esto, vale decirlo, es particularmente cierto para Honduras. En este caso, la presencia de entes de financiamiento externo –multilaterales, donantes, otros– es determinante, a la vez que son difíciles las acciones de coordinación no sólo por su multiplicidad, sino también por su peso respecto a los recursos propios del país. A ello se unen las mismas debilidades atávicas del Estado, determinantes en el quehacer de la política social hondureña.

Pero existe también en la región mayor participación ciudadana. En general, puede decirse que la población ha fortalecido su papel en el diseño y ejecución de las políticas sociales. Un sector de población, antes excluido, como las minorías étnicas o incluso la población pobre, empieza a desempeñar papeles más activos, aunque mediados por la urgencia de resolver necesidades inmediatas. Aun así, la exclusión de muchos grupos sociales, como también el déficit en la forma y calidad de la inclusión, siguen siendo el problema central en la región. Además, esta es la razón básica para introducir este tema, eje conductor de este Encuentro.

Esta afirmación parece caracterizar el caso hondureño, donde el Estado es y ha sido siempre relativamente débil, enfrentando en la arena de las políticas a actores muy fuertes, tales como los entes de financiamiento internacional –cada uno con agendas particulares– o el sector privado –con intereses bien definidos. Son esos actores, por su organización y poder económico, los que más pesan. Recientemente, se ha tratado de incentivar la participación comunitaria ciudadana. Por ejemplo, los actuales proyectos sociales tienden a tener este componente; la misma estrategia de reducción de la pobreza, la pretende; los diálogos nacionales persiguieron ofrecer, al menos en teoría, mayores espacios a la población usualmente excluida. Pero ellos constituyen todavía procesos en maduración y en construcción y con diagnóstico reservado.

En suma, en el mapa de los actores mencionados, se destaca el debilitamiento del Estado a la par del fortalecimiento del sector privado, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y del sector externo. En ese contexto aún está por consolidarse el creciente papel de la participación ciudadana. En el caso hondureño, esa es justamente la realidad: la presencia de múltiples y no siempre coordinadas agencias donantes, el gran peso relativo y concentrador del sector privado; el Estado relativamente débil y la ciudadanía muy incipiente –aunque con algunos indicios de querer ser fortalecida.

### **Cambios en el imaginario de la política social**

Son pocos los países de la región que tienen imaginarios sociales colectivos, aceptados por la mayoría de los ciudadanos. En general, se aprecia la inexistencia o debilidad de estos imaginarios. Rara vez hay, tras ellos, verdaderos pactos que otorguen sostenibilidad a las políticas sociales y que comprometan a los múltiples actores de las políticas sociales en una misma dirección. Así, las diferentes expresiones de las políticas sociales, como las legislaciones, no pasan de ser expresiones formales que no se terminan de aplicar por carecer de verdadero apoyo colectivo –base fundamental para que ocurran las requeridas transformaciones sociales y económicas.

La carencia de estos pactos se manifiesta en la inestabilidad de las políticas y en la gran variedad de alcances asignados, a un mismo tiempo, a la política social. Estos

alcances responden a los intereses de los involucrados y varían según su situación y peso relativo. En muchos casos, no hay consenso ni participación específica de los actores centrales, particularmente de sectores con carencias y sin acceso a espacios y a oportunidades adecuadas para participar en la formación de pertinentes políticas públicas.

Justamente esta es una de las mayores debilidades de las políticas sociales y que bien vale para el caso hondureño. Suele decirse que a lo sumo se cuenta con cambiantes políticas de gobierno y sin políticas de Estado de carácter continuo. La falta de sostenibilidad de esas políticas no sólo causa desorientación –que hace perder los objetivos de largo plazo y la oportunidad de consolidar resultados– sino que también se convierte en uno de los mayores obstáculos para establecer la adecuada coordinación entre políticas, programas y sectores. El problema de la falta de coordinación en las acciones sociales, ha sido reconocido como el principal problema inmediato en Honduras. Asimismo, en vista de los intereses en juego, es permanente la tensión sobre el alcance del Estado en el ámbito de la protección social –muy en sintonía con el condicionante de la capacidad institucional– que se traduce en la rigidez del alcance universal y público de algunos programas y el alcance residual de los mismos. Los segundos pueden estar abriéndose camino tanto por las limitaciones económicas ya anotadas, como por el cambio en la ecuación de los actores de la política social.

Son las insuficiencias atávicas para lograr la construcción colectiva e incluyente de las políticas sociales, las que limitan la construcción de los verdaderos imaginarios. Esto puede ser particularmente cierto en el caso hondureño.

### **Posibles respuestas a los condicionantes**

Los condicionantes ya anotados y el peso específico de cada uno en cada país y en su propia construcción histórica, definen el alcance que tendrá la protección social. Por ejemplo, la existencia de un imaginario fuerte y universal, tal como en Costa Rica, puede jalonar e incluso mitigar el peso de los otros condicionantes, como puede ser el económico, permitiendo que en la práctica surja un modelo de carácter universal. Recíprocamente, cuando el condicionante económico es el determinante –caracterizado por los bajos recursos disponibles para los sectores sociales– para alcanzar la probabilidad de que el resultante modelo de protección social, ante la inexistencia de imaginarios, provea servicios limitados y residuales.

Este puede ser el caso hondureño. Cabe mencionar que este país es catalogado como tardío en su desarrollo social –como también son sus vecinos– ya que sus sistemas de seguridad social y, generalmente de protección social, sólo empiezan a estructurarse en la segunda mitad del siglo XX (Mesa Lago, 1997). Así, por ejemplo, la protección social en Honduras fue un hecho derivado de la huelga de 1954 y que se tradujo en el código de trabajo y protección social en 1959 (D'Ans, 1998). Este país no ha tenido, entonces, tiempo suficiente para madurar sus sistemas de seguridad social y que, además, han estado condicionados por factores determinantes que lo han llevado hacia un modelo residual.

Un condicionante significativo es que los modelos de protección han estado dominados y fueron funcionales a un modelo económico particular no incluyente. De allí

que Honduras –al igual que algunos de sus vecinos– sea un país caracterizado por sistemas de protección social excluyentes (Filgueira y Filgueira, 2002). También, las débiles y cambiantes capacidades estatales y la urgencia de resolver los problemas causados por la pobreza, no ayudan a moldear imaginarios colectivos, incluyentes y universales de largo plazo. De esta manera, se empieza a asomar la respuesta práctica que tiene Honduras y la mayoría de los países de la región para sus sistemas de protección social.

A continuación se ofrecen dos tipos de lecturas a los condicionantes anteriores: una, que da origen al modelo de protección para pobres, por cierto, dominante en la región y que caracteriza al caso hondureño, y la otra, que puede dar lugar a modelos universales.

### **MODELO DE PROTECCIÓN PARA POBRES: UNA POSIBLE RESPUESTA**

El modelo de protección para pobres es una posible respuesta pragmática para hacer frente a los condicionantes antes anotados. El modelo responde a la particular conformación de los condicionantes presentes en las dos últimas décadas en América Latina, especialmente en los países de poco crecimiento, con gasto social reducido y escasa presencia pública institucional (Cuadro 6). Son dominantes en este modelo las variables y la visión económicas, concentrando la atención pública exclusivamente en la población que está por debajo de la línea de pobreza. Esta tendencia es favorable ante el debilitamiento del Estado en la provisión de servicios y por la emergencia de sus nuevos proveedores, a través de los procesos de terciarización, privatización y descentralización.

**Cuadro 6.** Modelo de protección para pobres

| <b>Denominación</b> | <b>Focalizado</b>  |
|---------------------|--|
| Cobertura           | Población pobre  |
| Acceso              | Prueba de medios   |
| Principio           | Estado subsidiario de los más necesitados                                    |
| Ideología           | Neoliberal   |
| Finanzas            | Pública<br>Respeto del equilibrio fiscal                                     |
| Beneficio           | Limitado a recursos disponibles; dirigido individualmente; carácter temporal |
| Organización        | ONG, privada, Estado   |
| Estatus             | Segmentación   |
| Ciudadanía          | Dual   |

**Fuente:** Elaboración propia.

Consecuente con los cambios institucionales anotados, este modelo favorece la ingerencia de nuevos actores, tales como el sector privado y externo, no sólo en la provisión de servicios sino también en la toma de decisiones de política social. Y, finalmente, en el modelo prevalece un imaginario de protección social individualista y fragmentada, que no parte de la promoción de los derechos colectivos y universales, comunes a todos los ciudadanos. Es una respuesta que encuentra terreno fértil ante la inexistencia o debilidad de imaginarios sociales sólidos y compartidos. Como ya se ha venido insinuando, se puede decir que corresponde al caso hondureño.

## **Contexto y condicionantes del modelo para pobres**

### **Caso de Honduras**

#### *Contexto socioeconómico*

Frente a los dos grandes problemas sociales –pobreza y desigualdad– el tratamiento del primero recibe mayor atención que el de la desigualdad; hecho que está en la base de la emergencia del modelo de protección para pobres.

Ya que la visión económica ha prevalecido en el último cuarto de siglo en que gran parte de sus políticas, tales como el crecimiento y nivel económico, ha capturado la atención de los dirigentes y decidores de políticas, no es de extrañar entonces que se otorgue mayor peso a la discusión sobre cómo combatir la pobreza por ingresos<sup>11</sup>, que es la que permite conocer, por ende, el nivel económico. Sólo recientemente se ha empezado a profundizar el estudio de la relación entre crecimiento y desigualdad. En consecuencia, sólo hasta ahora se está tomando en cuenta cada vez con mayor fuerza a la desigualdad no sólo como resultado del primero, sino también por influencia en el crecimiento y desarrollo.

En Honduras, ya se dijo, la pobreza es un fenómeno lejos de ceder; se mantiene en niveles extremadamente elevados (74 por ciento, en 1999) y con una de las mayores incidencias en la región. No extraña, entonces, que el problema atraiga la atención de los decidores y hacedores de política, pero es inquietante el tipo de respuesta. ¿En qué medida la atención a los pobres es integral e incluyente; y en qué medida busca resolver estructuralmente los problemas de esta población?

Por lo general, el modelo para los pobres no busca la respuesta, sobre todo cuando la protección que ofrece no está ligada a la discusión de desigualdad y cuando se encuentra ligada a una funcionalidad económica. Este es el desafío –dar una solución estructural o mitigadora– que forma parte de la agenda del actual gobierno. Pero, según se ha dicho, cuando la respuesta está constreñida por la urgencia y funcionalidad económica, ciertamente no es estructural.

#### *Condicionante institucional*

La afirmación generalizada acerca del débil desempeño del Estado –incluso asociada al problema de la corrupción– ha conllevado a la búsqueda de eficiencia, mediante la

---

<sup>11</sup> La medición de la pobreza según necesidades básicas insatisfechas, no ocupa el mismo lugar de importancia que el de pobreza por ingresos. Sólo recientemente se empiezan a introducir formas distintas para analizar la pobreza, tal el caso del informe “Las Voces de los Pobres” (Banco Mundial, 2001).

subrogación de servicios sociales a través de entidades privadas y ONG. La ejecución de este mecanismo, denominado terciarización, ha tenido fuerza, llevando algunas veces a la privatización. Así ha quedado abierta la puerta para que los servicios sociales – especialmente aquellos que son rentables o sostenibles financieramente– fueran ofrecidos de manera distinta a los de índole pública. La provisión de servicios a través de entes no estatales para la población que no es pobre, ha ganado apoyo entre quienes diseñan las políticas sociales y se ha convertido, entonces, en otra de las características del nuevo modelo.

En este ámbito, existe doble implicación aplicada al caso hondureño. Es cierto que el sector público no se caracteriza por su eficiencia, pero también es verdad que es poco lo que se ha hecho por fortalecer sus capacidades y, todavía más importante, para mejorar el marco institucional del país para generar los incentivos adecuados para propiciar más y mejores resultados. Sobre este tema se volverá más adelante. En la mencionada disfuncionalidad puede estar asentada gran parte de los problemas mencionados. Además, la presencia de oferentes privados y el papel que desempeñan en la discusión de las políticas, es otro elemento que fortalece la privatización o las modalidades de la terciarización.

**Cuadro 7.** Cambios en modelos sectoriales.

| Sector                  | Modelos anteriores  | Arreglos institucionales recientes  | Modelos recientes   |
|-------------------------|---|---|---|
| Educación               | Público<br>Universal →                                    | 1. Público moderno<br><b>2. Dual: Oferta pública y privada</b>  | Universal<br><b>Universal, pero puede ser público para pobres</b> |
| Salud                   | Público para pobres →<br><br>Corporativo para no pobres → | 1. Público para todos<br><b>2. Público para pobres Privado para no pobres</b><br>3. Público para pobres<br>Corporativo para no pobres | Universal<br><b>Público para pobres</b><br>Corporativo            |
| Seguridad social        | Corporativo:<br>Reparto Simple →                          | <b>1. Capitalización individual</b><br>2. Reparto simple y capitalización individual  | <b>Residual</b><br>Corporativo, con beneficio reducido            |
| Lucha contra la pobreza | Residual →  | <b>Aumento cobertura-focalización</b><br><b>Parte pobres</b>  | <b>Público para pobres</b>  |

**Nota:** Se resaltan los cambios organizacionales que parecen dominantes en Honduras. Se observa que apuntan a configuraciones que son expresiones sectoriales del modelo de protección para pobres.

**Fuente:** Elaboración propia.

Adicionalmente, la época fue prolífera en transformaciones de la organización del Estado, empujadas particularmente por la descentralización. Esta última tuvo como uno de sus móviles el mejoramiento de la eficiencia, particularmente del Estado y de su nivel central. Sin embargo, el proceso de descentralización –unido a la debilidad atávica de algunos estados– se convirtió en algunos países en un factor adicional, obstaculizador de la actividad pública, y no de mejoramiento de los resultados, diversificando aún más las formas alternas de provisión de los servicios sociales. Es decir, en estos casos, la descentralización, frente a las debilidades del Estado central, se convierte en funcional a un modelo en que la provisión pública se minimiza.

La descentralización no es una característica ajena a Honduras. Al contrario, está presente y bien podría decirse que es necesaria por razones políticas técnicas. Pero, es un proceso no sólo difícil, sino también riesgoso. Aunque resulte paradójico, sin un Estado central fuerte, como en el caso hondureño, se reducen las posibilidades de éxito. Sino se fortalecen capacidades en todos los niveles, bien podrían replicarse los mismos problemas en el contexto local, ya presentes en el nivel central. Y, si además, estos riesgos se acrecientan cuando los problemas de coordinación son notables, como sucede en Honduras, particularmente cuando hay desequilibrio entre los actores, especialmente cuando el sector privado goza de gran fuerza. En estos casos, la descentralización no necesariamente se traduce en más eficiencia. Además puede terminar llevando a la privatización.

Paralelamente se dieron cambios organizacionales importantes en los sectores sociales (Cuadro 7). Si bien subsiste variedad en ellos –que evidencia no sólo la independencia con que cada uno de los sectores se desarrolla, producto de sus propios imaginarios, sus desarrollos institucionales y la manera cómo se han instalado en la sociedad– se observa como patrón dominante que esos cambios se dirigen hacia las organizaciones que favorecen el modelo de protección para pobres. Esta afirmación es particularmente cierta en el caso del movimiento de las pensiones hacia la capitalización individual, acogido en varios países de la región; como en el sector de la salud en países como Chile, que concentraron la atención pública sólo en los pobres.

Mención particular merece el peso específico que tiene la oferta de los programas asistenciales y de mitigación de la pobreza. Evidentemente, cuando se trata de la respuesta del modelo de protección para pobres, son esos cambios los dominantes, en detrimento de los otros. Es particularmente cierto en Honduras, donde los fondos de inversión ganan ascendencia y adquieren peso, incluso superior, al de los ministerios de línea. Además los nuevos arreglos educativos, salud, seguridad social y, especialmente, el peso relativo y creciente asignado a los programas de lucha contra la pobreza, apuntan en la dirección del modelo de protección para pobres (Cuadro 7).

Frente a los cambios propuestos, no necesariamente se tienen en cuenta las restricciones que podrían explicar los problemas de la institucionalidad pública. En el caso hondureño, el marco institucional y sus reglas formales e informales, no parece ser el adecuado porque se brinda soluciones a los síntomas de los mismos, a través del salto hacia la privatización, terciarización e incluso descentralización u orientando las mismas hacia nuevos arreglos sectoriales. Más que resolver los problemas institucionales, se podría estar reforzando los mismos.

En suma, en aquellos países de la región que adoptan el modelo de protección para pobres, como en Honduras, ante la necesidad de proveer rápidos resultados se favorecería la institucionalidad que es eficiente en la ejecución del corto plazo, pero que no contribuye a proveer resultados en el mediano y largo plazo. Esta institucionalidad es la privada, que se constituye en otro de los componentes del modelo de protección para pobres. No se busca, en consecuencia, corregir los problemas de eficiencia de las instituciones estatales que, por su carácter, son las que mejor pueden poner en marcha las políticas y programas sociales de largo plazo, como tampoco se busca corregir desde la raíz los vacíos que hay en los incentivos y en las reglas formales e informales del país.

### *Condicionante económico*

La falta de recursos y su inestabilidad, especialmente durante los periodos de crisis y en los países de menor desarrollo económico, puso en duda la viabilidad de los modelos universales y corporativos, dando lugar a que emergieran las condiciones para la instauración del modelo para los pobres. En efecto, tiene el doble atractivo de no requerir mayores recursos y, además, de dirigirlos directamente hacia parte de la población con carencias.

El condicionante económico es quizá el más importante. En algunos casos determina los modelos de protección social. En efecto, el gasto público educativo hondureño en 1999, permitía cubrir tan sólo las necesidades educativas del 13 por ciento de la población –el gasto público en salud, tan sólo 8 por ciento de sus necesidades– y, por lo tanto, pareciera impropio hablar e incluso pensar en coberturas universales. Ello es cierto porque los recursos limitan la cobertura actual. No obstante, no quiere decir que siempre debe ser así.

Para cambiar esa limitación hay que empezar por analizar las razones de los recursos bajos que se relacionan con las características del modelo de desarrollo económico y con la manera como vuelca sus beneficios sobre la población. Sin embargo, no es un interrogante que se plantea el modelo para los pobres, pues constituye una respuesta pragmática a la vez que funcional al modelo económico.

El nuevo modelo esquivo, en efecto, esta necesaria discusión para poder avanzar en buscar soluciones estructurales y de largo plazo. A través de sus asignaciones a los más pobres, se dilata la búsqueda de soluciones a los problemas de desarrollo. Patea la urgencia, pero no resuelve su origen estructural. Lo más grave es que puede frenar el avance en lograr compromisos sociales incluyentes, los únicos con los que se puede ir paulatinamente reduciendo los rezagos sociales. Sin estas discusiones y, por ende, con los compromisos que se pueden derivar, prevalecerán los compromisos actuales –que son excluyentes– y el innegable peso de las limitaciones económicas coyunturales al querer enfrentar de manera más articulada, involucrando el aspecto social, cerrando las puertas a los modelos universales y abriendo aquellas del modelo emergente.

### *Cambio de actores*

En la nueva arena, es claro que no todos los actores se desempeñan por igual en los distintos países de la región. Evidentemente, en aquéllos donde el Estado es más débil, ya sea por capacidades o por los recursos que maneja o por tradición, son otros actores los

que más rápidamente han ganado este espacio. En algunos casos, el sector privado e incluso el sector externo, con sus intereses y orientación, promueven el modelo de protección para pobres a partir del argumento de la racionalidad del gasto. Este es también el caso hondureño.

### *Imaginarios*

El modelo de protección para pobres es la respuesta natural en los lugares donde no se ha hecho mucho por construir los imaginarios sociales colectivos. Después de todo, es una respuesta práctica e individual, con base en el liberalismo. Cada individuo puede resolver sus necesidades y, sólo en casos excesivos como los de extrema pobreza, cobran sentido el Estado y la protección social. Este posible imaginario encuentra terreno fértil en las sociedades donde no se han logrado o no se han propuesto construcciones colectivas y donde se tiene poca confianza en la actuación actual y futura del Estado.

### **Consecuencias del modelo de protección para pobres**

El imaginario propuesto por el modelo para los pobres no favorece la cohesión social de las sociedades de América Latina, ni tampoco el desarrollo de la ciudadanía activa. Estos dos desafíos están pendientes de solución en la región, en particular porque tampoco la aplicación de los modelos corporativos o universales se han podido resolver a cabalidad.

El modelo de protección para pobres debilita los vínculos entre la población beneficiaria de la acción pública –parte de la población pobre– y de la que no lo es. En este modelo, el imaginario de sociedad del ciudadano no pobre se construye aislado al del resto de la sociedad, y pasa a depender exclusivamente de su éxito y comportamiento individual. Se concentra en sacar adelante sus propios intereses y reduce de manera significativa su mirada a los otros y al mutuo sentido de solidaridad. No se tienden puentes de comunicación y de construcción colectiva ente los distintos grupos de la población, lo que segmenta a la población y abre la dualidad entre pobres y no pobres. Esta última tiene también consecuencias prácticas en la viabilidad económica del modelo de protección para pobres, ya que ante la falta de solidaridad es escaso el interés de la población que no es pobre por aportar recursos para la provisión pública. De esta manera se reduce el potencial de financiamiento para la protección social, puesto que el grupo de población que retira su contribución, es el que posee mayores recursos y puede hacer aportes significativos.

En este modelo, el principio de la equidad no siempre está presente, puesto que la entrega segmentada de servicios sociales básicos no persigue igualar los beneficios para todos los ciudadanos. Adicionalmente, el modelo fomenta el comportamiento individual en el sentido de que los beneficios que logra la población con mayores recursos se dan en función de los ingresos individuales y los beneficios para los pobres, también, empiezan a ser entregados individualmente a través de transferencias a la demanda que se asignan por individuo. Al fomentar este individualismo y la suficiencia para proveer los servicios para quienes poseen recursos, la imagen del Estado para ellos es de un ente que entorpece las actividades individuales. Su acción entonces tiende a ser minimizada, pero también criticada y rechazada. Los impuestos se caracterizan, en consecuencia, por ser una carga para la acción individual.



Este modelo, al igual que los residuales, tampoco fomenta el desarrollo de la ciudadanía de la población pobre. Por esa condición de pobreza, se hacen acreedores a los beneficios sociales, entregados en algunos casos de manera paternalista que los vuelven vulnerables, objeto de la política social y sujetos activos de los servicios que reciben. En consecuencia, se instaura un mecanismo de fomento de una ciudadanía invertida, generando dependencia y no el desarrollo de deberes y responsabilidades ciudadanos (Fleury 1997).

Si bien el significado de la protección del modelo para los pobres o su nivel de atención ofrecida, se basa en que el Estado se compromete a apoyar a los más necesitados –orienta los recursos públicos escasos hacia parte de la población con carencias– no se determina por las necesidades de esa población ni tampoco es una respuesta a los derechos sociales de sus ciudadanos. Es incompleta, dominada más por un espíritu benefactor en que el Estado otorga paliativos y no busca remediar la condición estructural de pobreza.

Sin embargo, es importante destacar que el modelo de protección para pobres avanza en contraste al modelo puramente de asistencia, pues la selección de los beneficiarios no está sujeta a la discreción o benevolencia de los gobernantes, sino que está ceñida a criterios técnicos, que definen la condición de pobreza. Es decir, se rompe con la discrecionalidad y el clientelismo anteriores y se hacen más transparentes los criterios de asignación. Pero, ya se dijo, este aseguramiento es limitado, pues los beneficios que entrega dependen de los recursos disponibles. A diferencia de los modelos tradicionales, no existe presión para hacerlos crecer de manera que se vuelvan suficientes.

Así, la emergencia de este modelo empieza a desvanecer el carácter de bien público de los servicios básicos, como son la educación y la salud<sup>12</sup>. En efecto, los cambios en el financiamiento y en la oferta del servicio los convierten en bienes de transacción o mercancías, cuyos beneficios pueden cambiar en función de los ingresos de los ciudadanos (Esping-Andersen, *et al.* 2002)). Es decir pueden ser obtenidos, pero su alcance depende de la posición socioeconómica individual. De otra parte, su carácter es fundamentalmente paliativo y, por ende, su preocupación central no consiste en resolver los condicionantes de la pobreza o en atacar sus causas estructurales. Esto es particularmente cierto para las transferencias monetarias, proporcionadas directamente a los beneficiarios, cuyo objetivo es mitigar las deficiencias en el ingreso, pero no remueven o atacan sus causas. Aunque en menor grado, esto también se verifica en las transferencias de servicios sociales a los pobres.

Estos servicios pueden terminar por convertirse en estándares de calidad inferiores a los necesarios debido a la disociación presupuestal entre pobres y no pobres al no perseguir servicios similares para ambos grupos. Pueden convertirse en aproximaciones que no resuelven ni siquiera los efectos, mucho menos las causas del problema. Se trata de servicios pobres para los pobres, que mitigan demandas pero no resuelven las necesidades educativas o las de salud de la población beneficiaria.

---

<sup>12</sup> En estricto sentido, no son bienes públicos pues es posible delimitar los servicios y gran parte de sus beneficios por persona. Sin embargo, se usa este término para significar sus externalidades de beneficio colectivo.

En general, las transferencias de carácter temporal ganan ascendencia sobre las de índole estructural. Esa ganancia ha hecho que gran parte de la política social empiece a gravitar sobre ellas, especialmente en los países de menor desarrollo.

Pero, la tensión de estas dos modalidades –estructural y de emergencia– no sólo tiene su razón de ser en el presupuesto público. Existe también un conflicto conceptual tras la misma puesto que los servicios sociales mantienen en su provisión un carácter permanente y estructural y responden a los derechos ciudadanos; las transferencias monetarias son temporales y de emergencia y no están ligadas a esos derechos, ya mencionados. Con el crecimiento observado en los segundos, se puede concluir que parte de los esfuerzos para resolver los problemas estructurales, no aumenta con la debida intensidad particularmente en los países de menor desarrollo institucional.

Vale aclarar, sin embargo, que las nuevas modalidades de subsidios directos han buscado mejorar su impacto de mediano y largo plazo, condicionando su entrega a la asistencia, la participación y el compromiso individual con el servicio. De este modo, las transferencias van a la familia y promueven el cambio de su comportamiento negativo que implica el subsidio sin condiciones; las nuevas transferencias obligan a que las familias lleven a los niños a la escuela o que asistan a los puestos de salud. Se trata de los subsidios a la demanda, condicionados a determinados cambios de comportamiento, tal como es el caso del Programa de Oportunidades de México, entre otros. De manera similar, aunque en menor dimensión, Honduras ha incursionado en ellos, tal como la segunda fase del Programa de Asignación Familiar (PRAF) que se basó en gran medida en este tipo de transferencias.

En conclusión, al tratar de ganar en eficiencia con el modelo de protección para pobres, se ha perdido en equidad y cohesión social. Se olvida que la eficiencia también se puede alcanzar mejorando la aplicación de los modelos universales –incorporando adecuadamente la focalización y mejorando las capacidades públicas. En cambio, la equidad que es el corazón de los modelos universales, no puede alcanzarse desde el modelo de protección para pobres.

## **PROPUESTA DE LOS MODELOS UNIVERSALES**

Los modelos universales que procuran una protección similar de toda la población con los recursos públicos, constituyen el imaginario más apropiado para avanzar en la solución de las desigualdades de la región y favorecer la cohesión social y, por esta vía, mejorar la eficiencia de los sectores sociales (Cuadro 8). Por su alcance y orientación, los modelos universales son la respuesta a la condición de derechos sociales de educación y salud básicas. Asimismo promueven mejor el desarrollo de una ciudadanía activa, base de la construcción de sociedades modernas, inclusivas y democráticas.

Los modelos universales promueven la equidad social. A través de ellos se busca garantizar y ofrecer a todos los ciudadanos las mismas oportunidades para acceder, usar y obtener resultados de los servicios sociales básicos. Esta es una diferencia importante con el modelo de protección para pobres que no necesariamente se preocupa por reducir las diferencias, pues no ofrece a la población beneficiaria –conformada en parte por los

pobres– servicios de calidad comparables con los obtenidos por los otros grupos de población.

**Cuadro 8.** Modelo universal.

| <b>Rasgos</b> | <b>Universal o social-demócrata</b> |
|---------------|-------------------------------------|
| Cobertura     | Universal                           |
| Acceso        | Abierto a todos                     |
| Principio     | Justicia                            |
| Finanzas      | Presupuesto                         |
| Organización  | Pública                             |
| Beneficio     | Mínimo vital                        |
| Efecto        | Redistribución                      |
| Estatus       | Derecho                             |
| Ciudadanía    | Activa                              |

Los modelos universales, en tanto utopías o puntos de llegada, son también factores de movilización que generan dinámicas de cambio y de acción en la dirección correcta. Teniendo en cuenta esta mira, es que se pueden construir sociedades solidarias y justas.

Evidentemente para alcanzar los modelos universales hay que superar no pocos desafíos y su viabilidad financiera es uno de los puntos críticos. Tampoco son fáciles de aplicar porque requieren el concurso activo de sus beneficiarios y enfrentan continuas luchas de intereses. Estos desafíos no son nuevos, ni se han enfrentado a la fecha con éxito. Pero tampoco son insuperables. A continuación se discute su viabilidad en algunos países, en los que incluso son la respuesta a los mismos condicionantes antes enunciados, y cómo en otros países, que constituyen la mayoría de los casos, siguen presentando desafíos importantes pero no insuperables. En lo posible, se señalan algunos caminos para poder franquearlos.

### **Condiciones socioeconómicas:**

#### **Desafío de la equidad**

Los modelos universales son los que están mejor orientados a atacar estructuralmente la desigualdad, particularmente aquella de índole social. Ese es su imaginario: universalidad con equidad. En este punto conviene aclarar que el universalismo no significa que el tratamiento que se otorgue, tenga que ser igual para todos los ciudadanos –que es el igualitarismo. Quizá ese sea uno de los errores que no ha permitido el mayor desarrollo de los modelos universales. Por el contrario, los tratamientos deben ser diferentes para compensar las diferencias en el acceso y posibilidades de uso de los servicios por sus beneficiarios, de tal manera que sea posible asegurar que los resultados y la protección sean iguales. Es decir, el concepto de equidad está en la base de los modelos universales y debe reflejarse en el diseño de las políticas sociales según el imaginario universalista, reconociendo las desigualdades iniciales de los beneficiarios, las que hay que tratar de subsanar. Para tal fin deben enlazarse con ofertas diferenciadas a fin de asegurar la igualdad de resultados o, de manera más amplia, la igualdad de oportunidades.

Un corolario de lo anterior es que ante la escasez de recursos, son los más necesitados quienes deben favorecerse de la atención pública. Ello acerca a los modelos universales con los de atención para los pobres, pues ambos coinciden en que hay que hacer énfasis en la entrega de servicios para la población con carencias. En ambos se concentran los recursos escasos en quienes más lo necesitan: en el modelo para los pobres siempre el énfasis se dará a los pobres; en el universal, en algunos casos serán los pobres por ingresos y, en otros, pueden ser los grupos poblacionales con otras necesidades insatisfechas.

En esta tarea, la focalización es un valioso instrumento, pero no un fin. En el nuevo modelo, si bien la focalización sirve para llegar a quienes más lo necesitan –parte de los sectores pobres- no es para igualarlos con los servicios provistos a otros grupos. Mientras que en el modelo universal el fin de esta focalización es distinto pues se utiliza para igualar oportunidades entre los distintos grupos de la población, lo que supone ofrecer tratamientos diferenciados.

Al respecto es bueno recordar que la focalización es tan sólo un instrumento que permite tratamientos diferenciados y no es un fin en sí misma, como pareciera ser por su aplicación reciente. Ocampo (2001) expresa claramente esta idea de la siguiente manera:

*“...Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000, capítulo 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aun, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberán entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado” (Ocampo, 2001).*

La conveniencia de los modelos universales en ofrecer tratamientos diferenciados y obtener iguales resultados, presenta dos desafíos en un marco de recursos limitados: uno, técnico, que se resuelve con la focalización para poder determinar quiénes requieren mayor apoyo y qué tipo de apoyo particular es necesario para un determinado grupo. Apoyo que se establece para poder igualar resultados. Es decir, la focalización es un instrumento de la universalidad, solidaridad y equidad. El otro, valorativo, determina lo que se quiere igualar. Este es el terreno de la prioridad y de los pactos sociales. El claro establecimiento de prioridades y compromisos, sostenibles y compartidos, es uno de los

vacíos de la región. Establecerlos supone tener claro el trazado del camino del desarrollo social, a la vez que permite ir avanzando con seguridad en la consecución de metas cada vez más exigentes para las políticas sociales.

Para avanzar en este camino, se requiere asimismo conocer y desarrollar los tratamientos en vista de los medios disponibles. En el caso de la educación, por ejemplo, el trazado puede tener etapas crecientes, tal como alcanzar primero la igualdad en el acceso a la educación de los primeros años educativos –que supone tratamientos diferenciados, tal como asegurar escuelas y docentes en los lugares donde sean deficitarias– y, luego, propender por la igualdad en la permanencia y el uso de los servicios educativos durante el año escolar –que supone evitar la deserción de los más pobres a través de subsidios que compensen los ingresos que ellos potencialmente pueden generar en sus hogares o asegurar la alimentación escolar o permitir horarios flexibles para evitar la deserción durante la época de cosecha en las zonas rurales– y, todavía más, propender por iguales logros educativos para todos, lo que supone ayudar académicamente a las escuelas y estudiantes que tienen problemas en el aprendizaje, lo cual requiere una focalización y un tratamiento distintos, guiada por criterios que permitan igualar los resultados académicos.

### **Desafío de la eficiencia en el sector público: Cambios institucionales y organizacionales**

La provisión de los servicios sociales básicos por parte del Estado requiere, evidentemente, más y mejores resultados. No se puede pensar en ‘intensificar’ la dotación pública ya existente sin que no medien reformas institucionales y organizativas importantes (Pritchett y Woolcock, 2002). Pero tampoco, según los términos de estos autores, se trata de ‘amputar’ lo público o limitarlo a niveles mínimos de acción, dirigidos a unos pocos, tal como se desprende del modelo para los pobres.

El desafío es lograr que las múltiples reformas institucionales y organizacionales recientes, se consoliden en mejores y más eficientes servicios, particularmente las referidas en forma directa con el sector público. Es decir, se requiere avanzar en la modernización de ese sector. Una apuesta grande, desde el ámbito público, es que exista mejor correspondencia y claridad en cuanto a las competencias y responsabilidades para cada nivel de la administración gubernamental. Esa es la clave para la discusión centralización/descentralización.

Pero, también, la mejor correspondencia y claridad de las competencias y responsabilidades tiene importancia en la forma en que se diseñan e implementan las políticas y programas sociales. Este tema neurálgico abarca el fortalecimiento de la gerencia social y sus procesos de formación de políticas y programas sociales, temas que están en el corazón de la actividad del INDES. Vale decir que importa tanto el diseño como la gerencia de los programas y que estas categorías resultan indisociables; importa el proceso mediante el cual se llega a ellos y que debe ser participativo y democrático; importa que la evaluación sea un elemento central para orientar continuamente los programas; e importan las competencias de quienes guían estos programas.

El resultado de esta forma de hacer política y de manejar la gerencia social, es hacer más eficaces, pertinentes y sostenibles los programas sociales. Ello pasa por intensificar los esfuerzos para establecer la rendición de cuentas de quienes entregan los servicios, pero también la acentuación de mayores y mejores niveles de participación y ejercicio ciudadanos.

### **Desafío de la viabilidad financiera de los modelos universales**

Un desafío crítico de los modelos universales es su viabilidad y sostenibilidad financieras. No todos los países latinoamericanos tienen la misma disponibilidad de recursos. Basta destacar que seis países ya tienen las condiciones financieras para asumir la universalidad en la educación y salud básicas con los recursos que actualmente destinan a estos sectores. Estos países no alcanzaron, sin embargo, de la noche a la mañana ese nivel de gasto social; fue un largo proceso de orientación de políticas y de compromisos ciudadanos que presionó y orientó en esa dirección.

Si bien para esos países la universalidad está potencialmente a su alcance, no han enfrentado adecuadamente los desafíos en la forma en que se ha venido señalando –falta de énfasis en la equidad; falta de adecuada gestión pública y falta de verdaderos pactos sociales– o simplemente no se han planteado la universalidad como un imaginario deseable. En la práctica aún no la han conseguido.

En los países donde no existen actualmente las condiciones presupuestales para ofrecer dicha universalidad, se pueden trazar caminos que les permitan ir paulatinamente ampliando los recursos públicos destinados a los servicios sociales y, por esa vía, ir ampliando su cobertura. Este trazado debe darse de acuerdo con las realidades de cada país y debe tener como mira la consecución de coberturas universales básicas. Sin la existencia de ese imaginario universal, de esa utopía, no hay camino claro y la vía que se tome no llevará a resultados adecuados.

Los modelos universales pueden parecer inalcanzables especialmente para los países de menor desarrollo. Pero, esta condición es tan sólo temporal. En efecto, si el imaginario de cobertura universal con calidades iguales para todos fuera compartido colectivamente, este sería un detonante para que la meta fuera alcanzable en un mediano plazo. Así lo señala la evolución de muchos países europeos –o de los seis países de la región, si hicieran buen uso de los recursos disponibles– que poco a poco lograron ir ampliando su cobertura a medida que fueron ampliando sus recursos, siempre en respuesta a ese imaginario de universalidad compartido. A este respecto, hay que recordar que algunos países europeos, en el decenio de los treinta, tenían los mismos niveles de inversión social que América Latina y que, gracias a pactos sociales y fiscales sólidos y a políticas económicas acertadas, lograron en cuestión de cinco décadas conseguir universalidad en sus servicios básicos (Bourguignon, 2003). Hoy, los imaginarios son una utopía, pero mañana pueden convertirse en realidad.

Honduras no posee gran margen para poder aumentar su inversión social. Su gasto social es el tercero más bajo de la región: en 1999, el gasto social por habitante era de US\$57.00, como se ha mencionado. Aunque ha tenido algunos aumentos en años recientes, éstos se han dirigido en gran medida a mejorar los niveles salariales de los

empleados públicos. Aun así el país tiene una ventana de oportunidad, tal como la posibilidad de poder dirigir más recursos hacia lo social como resultado de la condonación de la deuda de ese país. Ello sin duda le puede permitir aumentar la prioridad del gasto social dentro del gasto público, que en 1999 era del 34 por ciento, cifra que no es despreciable, pero todavía era inferior al promedio de la región en el mismo año: 41 por ciento. Adicionalmente, otro camino para aumentar el gasto social es mediante el aumento del total de los ingresos públicos, que supone necesariamente elevar los impuestos o la capacidad de recaudo del país. En 1999, el tamaño del Estado hondureño medido por la relación de su gasto público con el PIB, que es un reflejo de la presión fiscal, era de 21 por ciento, ligeramente inferior al de la región, que era del 27 por ciento. Pero este camino sólo es viable si existe confianza en el accionar del Estado sobre los nuevos recursos y que se traduzcan en la práctica en mayores resultados sociales, especialmente para quienes más lo necesitan.

Conviene en este punto destacar que si bien se debe tener cuidado en no exceder los límites del sano equilibrio macroeconómico, también es cierto que por el exacerbado entendimiento de lo que significa el equilibrio económico, se frene el avance de las políticas sociales. Es justamente lo que le ha faltado al debate en la región y tiene que ver con el desarrollo y sus elementos que lo pueden promover. Es claro que hay acciones desde el punto de vista social que promueven el desarrollo económico a la vez que el de índole social.

### **Nuevo mapa de actores: Hacia un equilibrio entre los actores involucrados y el desafío de pactos sociales incluyentes**

Otro desafío que enfrentan los modelos universales es el de su viabilidad política. El fortalecimiento de los actores, tales como el sector privado y el sector externo, unido al debilitamiento del Estado central, ha cambiado la ecuación de las políticas públicas. Además sus intereses no necesariamente van en la dirección del desarrollo de los modelos universales. Sin embargo, y paralelamente a ello, hay otros cambios alentadores que los favorecen.

El cambio más notorio es el fortalecimiento de la participación ciudadana. Esta ha permitido ampliar y reforzar el alcance de las políticas y programas sociales y se ha convertido en un buen espacio para impulsar la discusión sobre los derechos y deberes sociales. Con la ampliación de la participación de todos los involucrados, se da asimismo un paso importante hacia la democratización de las decisiones y, cuando se hace correctamente, se aseguran las condiciones para que todos participen en igualdad de condiciones. Igualmente, la participación está en la base de lograr políticas más pertinentes y sostenibles.

También se ha avanzado en el entendimiento y en la identificación de los instrumentos que pueden fortalecer y mejorar las acciones del sector público. Entre ellas pueden mencionarse los procesos cada vez más incluyentes desde el Estado para adelantar las reformas –por ejemplo, el resurgimiento de la concertación y la consulta a los distintos involucrados– como también el mejor entendimiento de las dificultades y los riesgos propios de las reformas sociales, es decir su economía política. Hay que recordar

que las reformas de los sectores sociales, sobre todo de largo plazo, tienen el riesgo de ofrecer costos concentrados y beneficios dispersos y distantes en el tiempo, que las hace inviables (Corrales, 1999). Reconocer esta limitación, al ofrecer también algunos beneficios concentrados en el corto plazo, es un camino para darles viabilidad política.

Igualmente, la información y comunicación sobre las políticas y los programas sociales empiezan a cambiar de manera importante. No sólo porque se disponen de mejores medios para transmitirla, sino también porque se ha avanzado en los indicadores y el conocimiento de los resultados de las reformas sociales. Sin duda, un actor clave en la democratización de los procesos de reforma, pero también en permitir a través de la información una ubicación más equilibrada y documentada de los actores sociales, son los medios periodísticos. En ambos aspectos se ha avanzado –mayor claridad en la información sobre los procesos y resultados sociales, como también en la especialización y cobertura por los medios periodísticos de los temas sociales– y son piedras angulares de la construcción del nuevo mapa de actores. Ellos son también un canal indispensable para equilibrar las necesidades de corto plazo que apremian a la población pobre, como por ejemplo las deficiencias en los ingresos, con el valor que aquéllas le puedan dar a otras necesidades de mediano y largo plazo, tal el caso del valor asignado a la educación y la salud.

El éxito de los modelos universales dependerá de los pactos sociales alrededor de ellos y ahí radica la falla en Latinoamérica. Se cree que los puntos, anteriormente anotados, son los caminos para ir fortaleciéndolos y generándolos y que si están ausentes no se podrán tener imaginarios realmente compartidos, tal como los universales, ni tampoco los recursos, necesarios y sostenidos, para que ellos puedan realizarse.

## **CONCLUSIONES**

Las condiciones actuales de persistencia de la pobreza por ingresos, alto déficit institucional y organizacional de la región, poco éxito del modelo económico y dramático cambio en el mapa de actores donde el Estado pierde protagonismo, han promovido un nuevo modelo de política social en la región y que se refiere a la protección de los pobres. Este es particularmente el caso hondureño.

Este modelo busca mitigar las urgencias provocadas por la situación de pobreza. Para tal efecto, el Estado se concentra en atender a parte de la población pobre, en tanto que los que no lo son tratan de resolver sus necesidades directamente sin la ayuda o participación del Estado. Sin embargo, esta atención que se da a los pobres, si bien mitiga su condición de pobreza, no necesariamente la resuelve pues no se concentra en atacar las causas estructurales que la originan. El Estado no atiende a quienes no son pobres bajo el principio de eficiencia, pues se presupone que ellos lo pueden hacer directamente y que pueden acudir a formas alternativas a la pública tradicional de provisión de servicios, que estando en competencia darían mejores resultados.

El modelo de protección para pobres es una respuesta práctica y funcional pero puntual a un problema persistente: la pobreza por ingresos. Responde al problema presente mitigando las necesidades inmediatas de un sector de los más necesitados, pero no necesariamente ataca sus condicionantes estructurales. De otra parte, al poner su



énfasis en la pobreza, no enfrenta con fuerza la necesidad de construir sociedades más armónicas y cohesionadas, y no favorece la construcción de sociedades más justas – equitativas– e incluyentes, ni tampoco el desarrollo de una ciudadanía activa.

Los modelos universales, justamente por el imaginario que proponen, son los que tienen mejores condiciones para responder a los dos grandes desafíos de la región: mayor equidad y cabal desarrollo de la ciudadanía. Son la carta de navegación de mediano y largo plazo, en la cual se pueden favorecer las políticas sociales sostenibles, incluyentes y con alcances cada vez mayores, tanto para el desarrollo social, como de manera más general al desarrollo. Pero los modelos universales no son de fácil aplicación. De hecho, son pocos los que han resultado exitosos a la fecha en la región. Aquí se ha querido rescatar la importancia de mantenerlos como imaginario y como referente de la política social.

Para realmente avanzar en ellos, se requiere enfrentar cabalmente los desafíos de la equidad –ofreciendo tratamientos diferenciados para igualar resultados– mejorar la institucionalidad pública y sus resultados –que en gran medida pasa por el fortalecimiento de la gerencia social– y, sin perder de vista las restricciones económicas, trazar la vía que asegure con el tiempo la viabilidad financiera.

Aunque lo más exigente y, a veces menospreciado, es que los imaginarios universales deben existir y partir de sólidos pactos sociales, donde haya participación de todos los actores, pero que, a la fecha, han sido casi inexistentes o excluyentes. Esta es una de las limitaciones centrales del desarrollo social en América Latina y en Honduras. Sólo mediante el fortalecimiento de estos pactos, se podrá avanzar en sociedades más justas e incluyentes, con desarrollos sociales, económicos, armónicos y dirigidos hacia la misma dirección, que aseguren la protección social pretendida por todos.

Honduras tiene uno de los gastos sociales más bajos por habitante en la región y goza de algunas ventanas de oportunidad que, adecuadamente aprovechadas, podrían ser un paso firme hacia la financiación y el desarrollo de modelos de mayor cobertura. La posibilidad de aumentar la prioridad del aspecto social dentro de su gasto público –como resultado de la condenación de la deuda del país– es una rendija que le puede permitir dar un paso hacia el fortalecimiento de su acción social.

Al respecto desempeña un papel importante, sino determinante, el modelo de desarrollo económico. Es claro que sin fortalecer el crecimiento económico, son pocas las posibilidades futuras de aumentar de manera sostenida la inversión social. Pero, a la vez, es igualmente claro que si este crecimiento no es de la mejor calidad, es decir que tenga presente sus implicaciones adversas en la distribución de ingresos y de activos en el corto y largo plazo, los modelos de protección social seguirán a la zaga de los resultados adversos del mismo, respondiendo en gran medida como mitigadores de sus magros resultados.

Es clave, entonces, la manera de dirigir estos recursos destinados a los sectores sociales y su uso eficiente. Este último punto es acorde a las capacidades institucionales del país, las cuales, como ya se ha anotado, muestran déficit importantes. Sin ellas es imposible traducir los mayores recursos en resultados. Esto pasa por mejorar de manera general el marco institucional del país, el cual no está produciendo los incentivos

correctos para la adecuada participación de todos los actores, incluidos los públicos, y particularmente para mejorar la gestión estatal. También es muy importante el fortalecimiento del comportamiento ciudadano que es la base de la promoción de mejores servicios.

En esta trilogía –mejor marco institucional, mejor uso de los recursos destinados a los sectores sociales y fortalecimiento ciudadano, unidos para una mayor inversión social– radica la posibilidad de construir desarrollos sociales más sólidos en Honduras. Claro, junto a horizontes e imaginarios colectivos, que permitan tener una visión de largo plazo y que pongan en sintonía el modelo de protección social con el económico y el papel del Estado para asegurarlos.

En Honduras la discusión toma en cuenta entonces el papel que se le quiere dar al Estado, que hoy día es ambiguo. En general no es un actor que pese suficientemente en la arena de las decisiones, lo que se traduce en un peso excesivo para los actores externos y el sector privado. Una ventana de oportunidad –todavía poco explotada– para el país es hacer un uso adecuado de la creciente participación ciudadana. Al menos, a la luz de las experiencias de los foros de consulta y parcialmente de la estrategia de reducción de la pobreza, se han abierto espacios que si son aprovechados adecuadamente pueden ser la base para la construcción más sólida de pactos sociales que, además, deben ser incluyentes y fomentar la necesaria participación ciudadana, tanto para promover mejores servicios como para asegurar su oferta con equidad y calidad.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- BID. 2001. “Informe de progreso económico y social.” Washington, D.C. Banco Interamericano de Desarrollo
- Banco Mundial. 1998. “World Development Report.” Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Bustelo, Eduardo y Alberto Minujin. 1998. “Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes.” *Colección Cuadernos de Debate*. UNICEF, Santillana.
- Bourguignon, François. 2003. “European Social Protection: What is To Be Learned for Latin America?”. In Conferencia Anual del Banco Mundial sobre Desarrollo Económico. Washington, D.C. [junio 2000].
- Burki, Shahid Javed; Guillermo E. Perry y William R. Dillinger. 1999. *Beyond the Center: Decentralizing the State*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Corrales, Julio, 1999. “Aspectos políticos en la implementación de las reformas educativas”. PREAL 14, Santiago de Chile.
- D’Ans, André-Marcel, 1998. *Honduras. Emergencia difícil de una nación de un Estado*. Traducido del francés por Albert Depienne. Tegucigalpa, Renal Video Producción.
- Esping-Andersen, Gosta *et al.* 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford University Press.
- Esping-Andersen, Gosta. 1991. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton University Press.
- Filgueira, Carlos y Fernando Filgueira. 2002. “Notas sobre política social en América Latina.” In *Encuentro Perspectivas de la Política Social en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.

- Fleury, Sonia. 2003. “¿Universal, dual o plural? Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina”. In *Servicios de salud en América Latina y Asia*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Fleury, Sonia y Carlos G. Molina. 2000. *Modelos de protección social*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. (mimeo).
- Fleury, Sonia. 1997. *Estado sin ciudadanos*. Buenos Aires.
- Gobierno de Honduras. 2002. *Estrategia de reducción de la pobreza*.
- Londoño, Juan Luis y Julio Frenk. 1997. *Pluralismo estructurado: Hacia un modelo innovador para los modelos de reforma de los sistemas de salud en América Latina*. Cuernavaca: Observatorio de la Salud, Fundación Mexicana para la Salud.
- Mesa-Lago, Carmelo y Fabio Bertranou. 1998. *Manual de economía de la seguridad social en América Latina*. Uruguay: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- Molina, Carlos Gerardo. 2004. “Modelo de protección para pobres: alcance y limitaciones de un nuevo modelo de política social para la región”. Notas de clase. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, Carlos Gerardo. 2000. “Las reformas educativas en América Latina: ¿Hacia más equidad?” *Documento de Trabajo I-36*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Molina, Carlos Gerardo. 2000. “Gasto social en América Latina”. *Documento de Trabajo I-37*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Moreno, Marco. 2004. *Instituciones y gobernabilidad democrática: Claves del círculo virtuoso del desarrollo*. Honduras: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Ocampo, José Antonio. 2001. “Retomar la agenda del desarrollo”. *Revista Cepal* 74. Santiago de Chile.
- PNUD. 2002. *Índice de Desarrollo Humano*. Honduras: Naciones Unidas. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
- Pritchett, Lant y Michael Woolcock. 2002. “Solutions when the solution is the problem: arraying the disarray in development”. *Working Paper* 10. Center for Global Development.
- Repetto, Fabián y Carlos Acuña, 2001. “Marco de análisis de las políticas sociales”. In Seminario sobre Perspectivas de la Política Social en América Latina. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Sotolli, Susana. 2002. “La política social en América Latina: Diez dimensiones para el análisis y el diseño de políticas”. In Seminario sobre Perspectivas de la Política Social en América Latina. Washington, D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Stallings, Barbara y Jurgen Weller. 2001 “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”. *Revista de la Cepal* 75. Santiago de Chile.



**PRIMERA PARTE**  
**VÍAS DE INTEGRACIÓN SOCIAL**

**Construcción de activos y generación de estructuras de oportunidades**

# **ACTIVOS, VULNERABILIDAD Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES**

## **Enfoque AVEO**

*Rubén Kaztman*

A partir de 1997 se ha venido desarrollando un marco conceptual que explique la vulnerabilidad de los hogares a la pobreza y a la exclusión social. Esta labor empezó en la Oficina de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en Montevideo y, posteriormente, en el seno del Programa de Investigación sobre Pobreza, Exclusión e Integración Social (IPES), en la Universidad Católica de Uruguay. En síntesis, el enfoque da cuenta de esas vulnerabilidades en cuanto a las relaciones que existen entre los recursos que poseen los hogares y los recursos que se requieren para participar plenamente en la sociedad.

Puesto que el desarrollo de este enfoque partió del reconocimiento de las insuficiencias identificadas en las nociones convencionales de pobreza, en el afán de captar las complejidades y diversidades de la nueva cuestión social, en la primera parte de este artículo se hace una somera presentación de los antecedentes de dicho enfoque.

### **DE LA NOCIÓN AL CONCEPTO DE POBREZA**

La ciencia avanza a partir de las nociones hacia los conceptos, es decir desde los términos que denotan fenómenos con límites difusos y significados vagos a otros que designan fenómenos con causas únicas y consecuencias únicas. Ese tránsito ocurre en un doble movimiento. El primero es de despliegue y profundización y procura hacer visibles los diversos componentes del problema, individualizando cada una de las dimensiones significativas que subyacen en el fenómeno bajo estudio. El segundo es de agregación y síntesis y procura, por un lado, agrupar aquellas dimensiones que responden a causas únicas y que tienen iguales o similares consecuencias y, por otro lado, expresar las articulaciones entre esas dimensiones. Cada uno de estos agrupamientos de dimensiones forma un concepto y, como tal, un embrión de la teoría.

#### **Primer momento:**

##### **Despliegue y profundización**

La noción original de pobreza con énfasis en las carencias de ingreso ha sido ampliada y profundizada desde distintos ángulos.

*Desde el punto de vista valorativo*, se cuestionaron los supuestos subyacentes de la noción acerca de la naturaleza humana y la sociedad. Por ejemplo, se argumentaba que al hacer énfasis en las carencias, se desatendían los proyectos y las estrategias necesarias para elevar el bienestar de los propios individuos y de sus familias.

*Desde el punto de vista de la acción*, se incrementó la demanda de ayuda de quienes se encontraban enfrentando el fenómeno de la pobreza en continua expansión. La mayoría de los responsables del diseño y la implementación de políticas, expresaban el cúmulo de experiencias que atestiguaban la escasa eficacia de sus acciones. Por medio de la práctica podían expresar la heterogeneidad del fenómeno y sus múltiples causas y, también, porque no les era posible dar pasos efectivos sin tomar en cuenta y fortalecer las estrategias de supervivencia de los mismos pobres. Pero asimismo era necesario considerar las culturas marginales, las que en muchos casos se convertían en barreras formidables que frenaban las posibilidades que tenían las familias para poder aprovechar la oferta de oportunidades de mejoramiento. Era evidente que estas subculturas conformaban una suerte de depósito donde se articulaban las respuestas adaptativas de los pobres frente a la pérdida de esperanza en el progreso y al abandono de sus expectativas de movilidad ascendente; representaban un lastre que elevaba dramáticamente los costos sociales de las políticas de reinserción social. Bajo estas circunstancias, los responsables de esos programas sumaron sus voces por la demanda de conceptos y mediciones más ajustados a la realidad por transformar.

*Desde el punto de vista académico*, fueron múltiples las perspectivas que asumieron el cuestionamiento de la noción de pobreza. Aquí se hace referencia sólo a algunas de ellas. En primer lugar, la preocupación por las consecuencias de las nuevas modalidades de crecimiento sobre la población menos calificada, llevó a centrar la atención sobre los fenómenos de exclusión, desafiliación o marginalización social. Es decir, al problema de las carencias económicas se agregaban las carencias de integración social. En muchos países, se combinaban dos fenómenos asociados a estas modalidades de acumulación. Por un lado, había un repliegue de las funciones de protección del Estado. Por otro, se daba la pérdida de la centralidad que, tradicionalmente, fue el eje en el mundo del trabajo para la formación de identidades y adquisición de derechos ciudadanos. Como resultado, a la distinción entre “los de arriba” y “los de abajo”, se sumaba otra igualmente significativa, entre “los de adentro” y “los de afuera”.

En segundo lugar, surgió una serie de trabajos de aplicación de metodologías cuantitativas o cualitativas que comenzaron a descorder el velo que cubría la heterogeneidad de la pobreza urbana y que permitían incorporar al análisis la naturaleza de las nuevas experiencias de movilidad descendente, que afectaban a los sectores medios de la sociedad (Kaztman, 1989; Kessler y Minujin, 1995).

Tercero, posiblemente por la influencia de las ideas de Sen, desde el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial, se formuló una serie de propuestas que guiaron la atención de los investigadores hacia los activos de los pobres. En particular, se tienen los estudios de Moser (1996), cuyo aporte fue valioso para el conocimiento y la comprensión de las capacidades, recursos y estrategias que desplegaban los hogares para resistir la desafiliación y la pobreza.

Por último, la magnitud de los cambios sociales inducidos por las nuevas modalidades de acumulación, ejerció sobre los académicos fuerte presión para flexibilizar el análisis de la pobreza. Ello requería prestar más atención a los cambios ocurridos en la posición de los hogares dentro de la estructura social, dando más énfasis a los procesos que a las situaciones de pobreza en determinado momento. Se puede afirmar que el giro

analítico de la pobreza a la vulnerabilidad a la pobreza, propuesto por Moser, representó un punto de inflexión conceptual significativo.

A su vez, el enfoque sobre los activos, la vulnerabilidad y la estructura de oportunidades –conocido como AVEO– incorporó esa propuesta y buscó enriquecerla sumándole la consideración de las estructuras de oportunidades, que controlan tres órdenes institucionales básicas: Estado, mercado y comunidad. Bajo este último enfoque, la vulnerabilidad a la pobreza pasó a ser concebida esencialmente como el déficit del portafolio de activos de los hogares respecto de los requerimientos para aprovechar las estructuras de oportunidades que dan acceso al bienestar.

### **Segundo momento: Agregación y síntesis**

No se puede negar que este accidentado recorrido de la noción de pobreza permitió que el concepto adquiriera consistencia, así como elevar su potencial teórico y aporte a la elaboración de intervenciones efectivas y eficientes para la erradicación del problema. Sin embargo, gran parte de la reflexión actual sobre la pobreza todavía se sitúa en el primer momento del desarrollo conceptual de despliegue y profundización analítica. La capacidad de las ciencias sociales para hacer aportes concretos al diseño e implementación de acciones que lleven a superar el problema, tiene que ver más con los avances en el segundo momento, es decir, con la identificación de los tipos de pobreza con significado unívoco. Esto se explica por el hecho de que las políticas sociales son más eficientes cuanto más cercano es su impacto sobre las causas de los problemas que intentan solucionar.

A medida que aumenta su heterogeneidad, la investigación de las causas de las distintas formas en que se manifiesta la pobreza, se vuelve más compleja. Parte de esa complejidad se debe a las dificultades que plantea la interpretación de las formas de articulación de algunos de sus determinantes más generales de corto y largo plazo, como los legados culturales, las crisis económicas, los estancamientos prolongados, los desastres naturales, el pasaje entre las etapas de transición demográfica, la escasez de recursos naturales y/o humanos de un país, entre otros. Además de su poder explicativo, estos determinantes proporcionan información contextual que resulta imprescindible cuando se quiere interpretar la incidencia sobre la pobreza de los factores que operan en niveles más específicos o menos agregados, como, por ejemplo, en aquellos de índole comunitaria, familiar o, incluso, las características objetivas y subjetivas de los sujetos involucrados que intervienen en la aparición del menor o mayor grado de pobreza o de diferente tipo.

Desde el punto de vista de los responsables de la elaboración y aplicación de las políticas para frenar la pobreza, el reconocimiento de la variedad de factores generales y específicos, que interviene en la emergencia del problema, tanto en un mismo nivel como en distintos niveles de agregación, plantea serios interrogantes. Esos factores deben ser contemplados –solos o en combinaciones– y priorizados en el momento de diseñar e implementar las políticas.



Un criterio crecientemente compartido en la búsqueda de respuestas al interrogante sobre las prioridades, es que se debe buscar aquella combinación de factores causales que permitan maximizar la sustentabilidad de los resultados de las intervenciones. También es compartida la idea de que esa sustentabilidad descansa, en última instancia, en el fortalecimiento de la capacidad de los mismos hogares, tanto para mejorar sus condiciones de vida, como para superar las situaciones de riesgo a las que están expuestos utilizando sus propios recursos.

**Cuadro 1.** Marco de referencia para toma de decisiones e intervención de política social.

| <b>Potencial Explicativo (incidencia)</b> | <b>Dureza de las áreas de intervención</b>                                       |  |   |
|---|--|--|---|
|   | <b>Blandas</b>   | <b>Duras</b>   |   |
| Bajo                                      | Mortalidad infantil.<br>Ampliación de la cobertura en la educación primaria.     |  |   |
| Medio                                     | Provisión de infraestructura de vivienda.  | Universalización de la atención en salud.                        | Universalización de las asignaciones familiares.                        |
| Alto                                      | Subsidios a familias pobres que envíen sus hijos a colegios de nivel secundario. | Universalización de centros de cuidado infantil de alta calidad. | Reforma agraria.<br>Universalización de las prestaciones provisionales. |

En este marco de referencia, es usual que en la selección de los factores causales, sobre los cuales se van a concentrar las intervenciones, se tomen en cuenta las razones analíticas y prácticas. Las primeras tienen que ver con el peso relativo de cada una de las causas en la producción de los efectos. Las segundas tienen que ver esencialmente con los costos económicos, políticos y administrativos, relativos a las intervenciones sobre los distintos determinantes –áreas duras y áreas blandas de la política social. Se presenta en forma simplificada el marco de referencia para la toma de decisiones y algunos ejemplos de tipos de intervenciones (Cuadro 1).

## **ENFOQUE AVEO**

Dentro del enfoque de los “activos, vulnerabilidad y estructura de oportunidades” (AVEO), hay cuatro factores fundamentales que se deben considerar para fortalecer la capacidad de los hogares de superar en forma autónoma los desafíos que les plantea el medio social, económico, cultural y político circundante:

- Composición del portafolio de recursos de los hogares.

- Aptitud de sus miembros, en particular de quienes son jefes de hogar, para movilizar esos recursos hacia una meta definida.
- Utilidad de los recursos para satisfacer los requerimientos que permiten aprovechar las cambiantes estructuras de oportunidades de acceso al bienestar.
- Naturaleza, vigencia y posibilidades reales de ejercicio de los derechos ciudadanos de sus miembros.

La noción de vulnerabilidad se plantea como herramienta conceptual apta para guiar el examen de la interacción entre estos factores. Tal como se utiliza en el enfoque que se propone a continuación, los hogares se encontrarían en situación de vulnerabilidad a la pobreza o de exclusión social, cuando su portafolio de recursos y/o sus capacidades para movilizarlos no son suficientes para aprovechar las oportunidades existentes, incluyendo las oportunidades de ejercicio de los derechos ciudadanos que hacen posible superar o evitar esas situaciones.

A continuación se analiza con detenimiento cada uno de los elementos de esta ecuación. Se comienza por analizar la composición del portafolio de activos de los hogares.

### **Noción de activos**

#### *Puliendo fronteras conceptuales*

Aquí solamente se hace referencia a los hogares, aunque el argumento puede extenderse también a las personas. Los hogares manejan gran número de recursos materiales e inmateriales, cuya movilización y articulación les permite mejorar su situación de bienestar y evitar el deterioro de sus condiciones de vida o disminuir su vulnerabilidad. Debido a la cantidad de recursos, su enumeración detallada podría ser casi infinita.

Sin embargo, desde el punto de vista de este enfoque, sólo algunos de estos recursos constituyen activos y permiten que los hogares puedan aprovechar efectivamente de las estructuras de oportunidades del Estado, del mercado y de la comunidad, para acceder a las condiciones de vida que se consideran dignas en un momento determinado. Por ende, aquí se verán aquellos que pueden cumplir esa función.

Desde esta premisa del enfoque, se derivan al menos dos consecuencias. La primera, que se refiere a la posibilidad de convertir recursos en activos, está fuertemente condicionada por la estructura productiva de cada país, sus modalidades de acumulación y crecimiento y la naturaleza y cobertura específica de su régimen de bienestar; es decir, por la forma particular en que se combinan las protecciones y seguridades que brinda el Estado con aquéllas brindadas por la comunidad y las familias. La segunda, que se refiere al análisis micro-social de los recursos de los hogares y de las personas, así como de sus estrategias de movilización, no es independiente del análisis macro-social de las transformaciones de las estructuras de oportunidades<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Si bien es uno de los principales atractivos del enfoque, la complejidad metodológica, implícita en la afirmación anterior, advierte acerca del carácter exploratorio del mismo. Habría que comprobar la

Antes de adentrarse en la descripción de los activos y las estructuras de oportunidades, hay que precisar más los términos usados. A tal efecto, se reconoce que si bien la noción de activos tiene como soporte la extensa tradición volcada en la literatura económica, existe ambigüedad en sus diferentes aplicaciones no económicas. Esa ambigüedad se refleja, por ejemplo, en las superposiciones y fronteras difusas con respecto al contenido de los términos próximos como recursos, capital, capacidades y pasivos. A continuación se intenta clarificar las fronteras entre los significados de uno y otro de esos términos.

#### ❖ Recursos y activos

Se consideran recursos todos los bienes que controla un hogar, sean tangibles o intangibles. Sin embargo, el enfoque AVEO propone aplicar la idea de activo al subconjunto de recursos, compuesto sólo por aquellos cuya movilización puede facilitar el acceso a los canales de movilidad e integración social vigente en un momento determinado. Esta concepción de 'activos' no corresponde al uso más amplio que, por ejemplo, otorga Moser (1996) en "*Asset/vulnerability approach*". Para Moser, la idea de activos incluye los recursos susceptibles de movilización para enfrentar situaciones de riesgo que pueden articularse en estrategias de adaptación a circunstancias cambiantes, aun cuando dicha adaptación no implique ningún avance en la probabilidad de acceder a los canales de movilidad e integración social por parte del hogar. Ese uso amplio tiene al menos dos desventajas.

En primer lugar, es difícil visualizar la utilidad de la noción de activos para la construcción de la teoría cuando se pretende cubrir un significado tan amplio, que abarca tanto los recursos utilizados en las estrategias de supervivencia como aquellos usados en estrategias de movilidad e integración social, ya que el pasaje de noción a concepto implica un progresivo aislamiento de fenómenos con causas y consecuencias únicas. En segundo lugar, la vinculación de activos a canales de movilidad e integración social permite asociar el portafolio de recursos de los hogares a los grandes cambios en los mercados y las estructuras productivas, las que son fuertes determinantes de las características de esos canales. Este anclaje o dependencia de la noción de activos a los grandes cambios en las estructuras de oportunidades, que controla el Estado, el mercado o las instituciones sociales, es un aspecto central del enfoque sobre el cual se volverá más adelante.

#### ❖ Activos y capital

Se usa el término 'capital' en este texto con el mismo significado que el término 'activo'. Por lo tanto, ambos se mencionarán de manera indiferenciada.

#### ❖ Recursos y capacidades

Las capacidades son un tipo particular de recursos. Se distinguen del resto porque en determinadas circunstancias operan como condiciones necesarias para la movilización eficaz y eficiente de otros recursos. Por lo general, las referencias en la literatura a los

---

factibilidad empírica de trabajar simultáneamente en los niveles micro- y macrosociales o en un solo nivel sin perder de vista el otro.

recursos que cumplen esa función, se concentran en lo que se conoce como capital humano, esto es, los conocimientos, las destrezas, las aptitudes y la energía física, así como las orientaciones valorativas vinculadas a la disciplina, a la asociación entre esfuerzo y logro y a la disposición a diferir gratificaciones inmediatas en beneficio de las inversiones que mejoran las probabilidades de un bienestar futuro mayor y más estable.

Pero la acepción del término ‘capacidades’ tal como se utiliza en este trabajo, no se limita al “capital humano”. Dentro del portafolio de recursos de los hogares, las capacidades se identifican más bien por el lugar que ocupa cada recurso en la cadena de relaciones causales, que se activa para el logro de una meta de bienestar en un momento y lugar determinado. Así, en un determinado eslabonamiento de recursos, las instalaciones de la vivienda (capital físico) pueden examinarse como capacidades para la acumulación de otros activos, por ejemplo, para proveer los espacios necesarios para que los estudiantes hagan sus deberes; se asume esta facilidad como parte de la contribución que hacen los hogares a la enseñanza de sus hijos, complementando los esfuerzos de la escuela en la formación de capital humano.

De modo similar, en otra secuencia, la educación puede analizarse como una capacidad básica para hacer uso eficiente de los derechos ciudadanos o para movilizar el recurso ‘vivienda’ hacia metas productivas mediante el acceso al crédito y/o la adecuación de sus instalaciones para el desempeño de una actividad económica. En otra secuencia, el capital social puede cumplir esa función. En resumen, distintos recursos pueden cumplir el papel de ‘capacidades’ en un fluido intercambio de posiciones, donde el lugar que ocupa cada recurso en una secuencia de eslabonamientos, que se define ante cada desafío que enfrenta el hogar.

#### ❖ Activos y pasivos

Uno de los datos que frecuentemente surge a partir del conocimiento del punto de vista del actor, se refiere a la presencia de barreras, materiales y no materiales para la utilización de ciertos recursos del hogar. Esas barreras pueden ser conceptualizadas como pasivos, cuya particular existencia impide el aprovechamiento de oportunidades o la acumulación de activos. Un enfoque de activos que no considere simultáneamente los pasivos, puede introducir un sesgo positivo en los investigadores, debilitando su sensibilidad para percibir los factores que representan pasivos para los hogares y que, consecuentemente, los lleven a sugerir orientaciones de política menos eficaces que las que si consideran dichos factores.

Por lo tanto, es conveniente mantener presente la relatividad del carácter de pasivos o activos de ciertos recursos respecto al desarrollo tecnológico. Así, en toda la historia de la humanidad, ciertas categorías de invalidez representaron un pasivo importante y frecuente, tanto para las personas afectadas como para los demás miembros de sus hogares, cuando la energía física de sus miembros era el principal activo y, muchas veces, el único recurso de los hogares.

Los avances tecnológicos están transformando rápidamente esta situación por dos vías. Una, al ampliar exponencialmente el campo de oportunidades al conocimiento y al reducir en forma paralela los requerimientos físicos para el trabajo. Otra, al crear aparatos,

utensilios y herramientas que permiten incorporar a la actividad económica a individuos que, por su invalidez, hubiesen sido excluidos –la edad que en un mundo estable podía implicar la acumulación de experiencia valorada por la sociedad y la economía, puede pasar a ser un pasivo, que impide a una persona, por ejemplo, encontrar trabajo.

### ***Clasificación de activos***

La siguiente clasificación de grandes tipos de activos toma en cuenta las diferencias entre sus lógicas de producción y reproducción, sus usos y atributos diferenciales que tienen impacto en las posibles estrategias de acumulación, consumo, adquisición, protección e inversión de dichos activos. Se proponen tres tipos de activos básicos: capital físico, capital humano y capital social.

#### **❖ Capital físico**

La vulnerabilidad de los hogares a la pobreza es, sin duda, inversamente proporcional a la posesión de activos físicos, ya sea en la forma de capital financiero o capital físico propiamente dicho.

El capital financiero se refiere a los recursos, tales como los ahorros monetarios, las rentas y el acceso a créditos, las acciones, los bonos, entre otros. La característica fundamental de este tipo de capital es su alta liquidez y multifuncionalidad. Conviene especificar que las formas de crédito accesibles a los sectores más vulnerables, si bien constituyen formas de capital financiero, se apoyan generalmente en el capital social y son asequibles en forma limitada y para funciones específicas –fiado en la despensa, préstamo en situaciones de emergencia. Los niveles de retribución salarial o de ingresos de quienes laboran en la agricultura suelen ser lo suficientemente bajos como para impedir el acceso a créditos para la adquisición de otros activos físicos importantes, tales como la ampliación de las tierras, la construcción de viviendas o la compra de maquinarias.

El capital físico se refiere básicamente a bienes materiales, que incluye vivienda, animales, maquinarias, medios propios de transporte, otros. Este tipo de capital posee obviamente menor liquidez, aunque en muchos casos presenta un rango potencial de uso casi tan amplio como el capital financiero, especialmente si se considera que el capital financiero tiende a ser escaso. Su más difícil alienación o consumo permite considerarlo como una forma de capital más estable, aunque también debe reconocerse que el mismo se ‘gasta’ y requiere mantenimientos de distinto tipo para que no se consuma totalmente. Para los sectores pobres, la vivienda y la tierra constituyen el capital físico por excelencia. Un atributo fundamental que diferencia a los sectores más y menos vulnerables, es el estatuto de propiedad de la vivienda o de la tierra. La mayor estabilidad de este tipo de capital –y de costo en muchos casos– constituye un elemento positivo para las percepciones de estabilidad y pertenencia de las familias a los entornos comunitarios más amplios, favoreciendo la planificación a largo plazo y construcción de diversas formas de capital, especialmente social y financiero.

Además de las formas de tenencia de la vivienda y sus características, tal como el hacinamiento y la precariedad de su construcción, así como el acceso a sistemas de saneamiento y agua potable, suelen señalar carencias de activos fundamentales de las

familias que impiden la preservación de otros activos como, por ejemplo, el capital humano en la forma de buena salud. Se sabe que el hacinamiento, la falta de agua potable o de sistemas adecuados de saneamiento conllevan no sólo riesgos de mortalidad infantil y materna, sino que también mayores posibilidades de incapacidad laboral ante el deterioro del capital humano por enfermedades. En suma, los activos físicos relacionados con la vivienda constituyen ingredientes básicos de la seguridad familiar y del desempeño productivo de sus miembros, así como de su capacidad para defenderse frente a desastres naturales.

#### ❖ Capital humano

El capital humano es el gran descubrimiento de los teóricos del desarrollo en el último tiempo y posee aún menor liquidez que los anteriores. Su valor se encuentra expuesto a procesos de desvalorización ajenos al control del individuo o de la familia, lo que se hace evidente a través de los efectos de la transformación productiva actual. Su uso más importante se encuentra en el acceso al empleo o autoempleo remunerado, actividades que a su vez constituyen fuentes adicionales de múltiples tipos de activos.

##### ▪ *Capital humano a nivel individual*

El estado de salud, las calificaciones, las destrezas y las habilidades son atributos básicos de este tipo de activos. Por ejemplo, el tema del impacto del tiempo de estudios y, en general del papel desempeñado por la educación en la capacidad de mejoramiento autónomo de las condiciones de vida, es ampliamente conocido y estudiado como para detenerse a examinarlo. Basta reiterar el papel central que tiene hoy día el continuo progreso en las calificaciones para la adecuada incorporación en estructuras productivas, cuya dinámica descansa más y más en la incorporación de tecnologías y en el procesamiento de información.

Hay que detenerse brevemente en la discusión de otros tipos de recursos humanos, menos tangibles y que engloban contenidos mentales en la forma de motivaciones, creencias y actitudes. Éstos cumplen funciones fundamentales en el mejoramiento autónomo de las condiciones de vida; su ausencia plantea graves desafíos a las políticas que buscan reducir la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión social.

**Motivación para salir adelante:** Uno de esos contenidos mentales es la creencia en la asociación entre esfuerzos y logros. Hay personas que creen que a través de la inversión sostenida de esfuerzos, hay posibilidades de mejorar el bienestar de la familia. Otras, en cambio, ya sea por la acumulación de frustraciones en su vida, por el fatalismo de ciertos legados culturales en los que la pobreza es vista como su destino, por la influencia de las subculturas marginales que desalientan el paso por las vías legítimas como medio para progresar en la vida, no asocian los esfuerzos con los logros significativos. Ellos no creen que puedan tener acceso efectivo a las estructuras de oportunidades al bienestar o que si acceden, por ejemplo, a la educación, no consideran que esa experiencia vaya a mejorar significativamente su vida o sus oportunidades de integrarse plenamente a la sociedad.

Se debe tener en cuenta que en los núcleos más duros de la pobreza en muchos países de la región, se carga con la inercia de hipotecas acumuladas de muchas generaciones, que han permanecido aislados de los circuitos sociales y económicos principales de su sociedad. Además que ese aislamiento generó y consolidó subculturas marginales y, a la vez, fue reforzado por ellas. Los profesionales que se encuentran enfrentando estos núcleos de pobreza, mencionan recurrentemente las dificultades que existen para incorporarlos a sus programas. Subrayan que, pese a la gravedad de su situación, muchos hogares manifiestan un interés escaso e inestable por acceder a las prestaciones ofrecidas.

Esa falta de interés suele reflejar carencias en los contenidos mentales básicos para superar su situación. Uno de ellos, es la convicción de que es posible mejorar las condiciones de vida a través de sus propios esfuerzos. En lugar de esta convicción movilizadora, estos profesionales se encuentran ante un síndrome que combina desaliento, fatalismo, resignación, baja autoestima y desconfianza en la naturaleza humana y cuya presencia parece inhibir la realización de esfuerzos, así como la expresión y el ejercicio de la ‘voz’ para expresar demandas.

Para avanzar de manera efectiva en la superación de la pobreza de este segmento de la población urbana, en primer lugar, hay que “ponerlos de pie”; apuntalarlos hasta que se puedan parar solos. La compleja tarea implica la construcción de la confianza en sí mismos y hacia los demás; la provisión de protecciones y seguridades mínimas que permitan desarrollar capacidades para diferir la gratificación, ampliando los espacios de elección y apostando a logros, cuya obtención demande plazos cada vez más largos; el fortalecimiento de actitudes y aptitudes para aprovechar los estímulos del medio ambiente y las oportunidades de acceso al bienestar. En última instancia implica avanzar hacia la construcción de un proyecto vital que dé sentido y estructure sus comportamientos y expectativas.

**Habilidades cognoscitivas:** En un mundo cuya producción gira crecientemente en torno al conocimiento y las innovaciones tecnológicas, la batería de contenidos mentales que tienen que ver con las habilidades cognoscitivas comprenden sin duda los recursos humanos más significativos, en la medida que se trata de la habilidad de las personas para comprender, interpretar y utilizar en forma productiva diferentes tipos de información. Los años de estudio son un *proxi* adecuado de la adquisición de esas habilidades y, en particular, de la capacidad para aprender –condición indispensable para responder a la creciente necesidad de reciclar continuamente los propios conocimientos. En la lucha contra la pobreza, se tienen grandes esperanzas en el papel que puedan cumplir las reformas educativas para maximizar las capacidades de escuelas y colegios de compensar las herencias sociales. Una nota de cautela frente a esas esperanzas se desprende de estudios que parecen demostrar que las habilidades cognitivas básicas son incorporadas en edades previas a la entrada a la escuela y que su evolución tiene que ver con el desarrollo cerebral en los primeros años de vida.

**Destrezas sociales:** Otro conjunto de activos en capital humano de gran importancia, son las destrezas sociales, tales como el ejercicio de formas de interacción y negociación que implican la expresión verbal de las demandas y la solución de los conflictos haciendo uso del lenguaje –la ‘voz’; la capacidad para reclamar, para negociar

condiciones de empleo o precios de productos o servicios, para articular intereses con otros, agregando fuerzas en demandas colectivas.

- *Recursos humanos a nivel de hogar*

Uno de los activos más importantes en el hogar es su cantidad de trabajo potencial, sus cualidades y probabilidades de realización y su valorización en el mercado, por la calificación y salud de cada miembro; así como la capacidad colectiva de movilizarlos en forma articulada. Tómese en cuenta que, en este sentido, las pautas elevadas de fecundidad suponen una gran carga económica para el hogar, tanto por la relación desfavorable entre personas activas y personas dependientes, como por la usual inactividad forzada a la que generalmente está expuesta la mujer por el embarazo y por los cuidados del niño en su temprana infancia. Las altas tasas de dependencia familiar también reducen las capacidades de los hogares para cumplir un papel complementario adecuado en salud y educación.

La alta asociación entre educación y fecundidad en la mujer, señala un círculo vicioso donde la baja educación favorece las altas tasas de fecundidad que a su vez limitan el acceso a educación de los más pequeños, reproduciendo así un círculo intergeneracional de pobreza y vulnerabilidad. El reconocimiento de estos mecanismos perversos subraya el peso de los comportamientos demográficos en la perpetuación de la pobreza, así como en la explicación de los diferenciales de pobreza rural y urbana.

- ❖ **Capital social**

Coleman (1990) señala correctamente que el carácter de bien público que, en cierto sentido, entraña la idea de capital social, lo hace poco proclive a ser tratado desde las perspectivas ‘economicistas’, las que se orientan a entender la lógica de acumulación y uso de bienes divisibles. Característica peculiar de este tipo de activo –el capital social– es que es el menos alienable de todos los capitales y sus usos se encuentran fuertemente imbricados y acotados por la propia red de relaciones, que define dicha forma de capital. A diferencia del capital físico, que se instala en los derechos, y del capital humano, que se instala en las personas, el capital social es propio de las relaciones. Las personas pueden controlar su uso mientras están en contacto con las redes, pero es difícil mantener ese control cuando abandonan la estructura que opera como reservorio del mismo.

El capital social es importante para otras formas de capital. En tanto se refiere al problema de la confianza y reciprocidad en el intercambio de bienes y servicios no ‘comodificables’, el capital social en los grupos vulnerables puede desempeñar un papel fundamental en el portafolio de los activos familiares y constituir un aspecto clave que hace viable un uso más productivo de otras formas de capital, así como su acumulación.

El acceso a mejores empleos, la ayuda en situaciones de emergencia, las economías de escala en familias extendidas, el crédito, el uso de otra vivienda, cuando se carece de la propia, tienen como base al capital social en muchos de estos sectores. Los lazos fuertes y débiles de los que hablan Granoveter (1974) y Coleman (1990), como redes de confianza y de oportunidades, prometen asimismo constituirse en líneas de sumo interés para entender las estrategias y logros de bienestar de diferentes familias y comunidades.



## LOCALIZACION DE LOS RECURSOS

Los recursos que componen cada activo pueden estar instalados en las personas, como contenidos mentales o características físicas; en la legislación y en las costumbres, como derechos sobre los bienes materiales o inmateriales y sobre el acceso a servicios y en los vínculos con personas e instituciones.

*Recursos instalados en las personas:* Hacen referencia fundamentalmente a los recursos humanos básicos, como son los conocimientos, las destrezas y las habilidades; los valores y las actitudes relacionados con la disposición hacia el trabajo y la autodisciplina; el estado general de salud que condiciona la estabilidad e intensidad del uso de conocimientos, destrezas y habilidades. Cuando la unidad que se analiza es el hogar, hay que añadir la disponibilidad de cada integrante para incorporarse al mercado de trabajo o para cumplir roles domésticos, que posibiliten la inserción laboral de otros integrantes.

*Recursos instalados en derechos:* Se trata de derechos que definen el control sobre el uso y destino de bienes y acceso a servicios. Pueden estar garantizados por la legislación o apoyados en usos y costumbres, cuya observancia goza de consenso generalizado. Los derechos pueden afectar la tenencia de la vivienda, de bienes productivos –máquinas, herramientas, medios de locomoción, otros– de bienes de consumo y, también, el acceso a servicios públicos y a la prestación de servicios específicos para quienes reúnen las condiciones que define la ley.

*Recursos instalados en las relaciones:* Están depositados en los vínculos que se establecen con otras personas. La fortaleza de esas relaciones; el monto de recursos que controla cada uno de sus miembros; el contenido de las normas y su eficiencia para regular el comportamiento de los actores involucrados, así como la capacidad personal para movilizar esos contactos hacia el logro de metas individuales y colectivas, tienen un efecto potenciador sobre otros recursos instalados en las personas y en los derechos.

**Fuente:** Kaztman, *et al.*, 1999.

### *Noción de estructuras de oportunidades*

Las estructuras de oportunidades se definen por las probabilidades de acceso a bienes, servicios o a actividades que inciden sobre el bienestar de los hogares, porque les facilitan el uso de recursos propios o les suministran recursos nuevos, útiles para la movilidad e integración social a través de los canales existentes. El término “estructura de oportunidades” alude a que las rutas al bienestar están estrechamente vinculadas entre sí, de modo que el acceso a determinados bienes, servicios o actividades provee recursos que facilitan el acceso a otras oportunidades. Como la capacidad de generación de ingresos es el recurso más importante para asegurar el bienestar de los hogares, los activos más valorados son aquellos que hacen posible el acceso a empleos de mejor calidad.

De hecho, la secuencia en el acceso a distintas oportunidades de bienestar, tiende a organizarse para maximizar la probabilidad de que los miembros del hogar se incorporen a actividades, cuyos productos son valorados por el mercado. Por lo tanto, deben atender, principalmente, a los cambios en las calificaciones y habilidades requeridas frente a las transformaciones de la estructura productiva. Para muchos padres, la creciente visibilidad de los encadenamientos que señalan los caminos al bienestar, implica, por ejemplo, una presión por tomar decisiones cada vez más tempranas que aseguren la ubicación de sus hijos en las

“líneas de montaje” correctas, lo que a veces puede afectar opciones tan distantes al mercado como la elección del jardín de infantes de sus hijos.

El Estado, el mercado y la sociedad contribuyen con funciones distintas e interconectadas al grado de apertura y eficacia de los eslabonamientos de estas cadenas de oportunidades al bienestar. A manera de ilustración, estas funciones se pueden clasificar en dos grandes grupos: las que facilitan el uso más eficiente de los recursos que dispone el hogar y las que proveen nuevos activos o regeneran aquellos agotados.

Un ejemplo de la primera categoría de funciones son las guarderías infantiles. Su utilización suele liberar recursos humanos del hogar, lo que abre la posibilidad de invertirlos en actividades productivas, elevando el bienestar del hogar. Resultados similares se dan cuando, por ejemplo, se mejora la infraestructura vial de una localidad, la infraestructura de vivienda (gas, agua potable, electricidad, teléfonos, otros) o la red de transporte. Todo ello incide en los hogares directamente, elevando su bienestar e indirectamente creando condiciones favorables a un aumento de la disponibilidad de su fuerza de trabajo y la eficiencia en su utilización.

Pero hay formas menos visibles, pero igualmente importantes, a través de las cuales el Estado y las instituciones de la sociedad civil pueden actuar para facilitar el uso de los recursos propios del hogar. Una de ellas consiste en apoyar la conformación de contextos apropiados para el uso adecuado de los recursos del hogar vía el fortalecimiento del capital social comunitario. Como se mencionó anteriormente, gran parte de ese capital se traduce en eficiencia normativa y en expectativas recíprocas que regulan y controlan la emergencia de conductas, que ponen en riesgo la convivencia civilizada. El resultado es la confianza en los vecinos o miembros de la comunidad y los sentimientos de seguridad con respecto de la integridad física y la propiedad. La desconfianza e inseguridad, en cambio, llevan a congelar recursos de los hogares que podrían dedicarse al bienestar, como cuando es necesario dejar a alguien para proteger la vivienda contra intrusos o para acompañar a los hijos a la escuela reduciendo la probabilidad de exposición a riesgos. Además activan mecanismos perversos de reproducción del clima de inseguridad a través de la deserción de quienes cuentan con recursos para movilizarse a otros barrios o localidades. Progresivas deserciones vacían el vecindario justamente de quienes han tenido más éxito en su incorporación al sistema global, lo que usualmente está asociado a una mayor capacidad de ‘voz’.

El ejemplo más claro de la segunda categoría de funciones es la provisión de oportunidades de educación gratuita por el Estado, cuya eficacia depende de la utilidad que muestren los correspondientes logros educativos para la incorporación plena a trabajos productivos. Pero también se puede ubicar en esta categoría a los créditos a las micro- y pequeñas empresas, siempre que las formas de autoempleo para las que se conceden los créditos, permitan efectivamente mejorar las condiciones de bienestar del hogar en el contexto económico en que éstos operan. En ambos casos se refiere a problemas de ajuste entre la estructura de oportunidades que opera el Estado y las que operan en el mercado.

Si bien la posesión de ciertos activos puede ser determinante para la obtención de otros, las estructuras de oportunidades más importantes para el acceso a activos, son las que surgen de la dinámica de funcionamiento del Estado, el mercado y la comunidad. Cada uno de estos órdenes institucionales brinda oportunidades de acceso a los recursos

que, en cada lugar y momento histórico, se consideran necesarios para participar activamente en la vida de la sociedad.

### *Mercado*

El análisis de las transformaciones en las estructuras de oportunidades del mercado, tiene una fuerte tradición en los países de la región. Gran parte de ella se consolidó a través de los estudios sobre la naturaleza y las consecuencias del funcionamiento de los modelos de “desarrollo hacia adentro” o de “sustitución de importaciones”, puesto que tanto el crecimiento económico como las transformaciones productivas generadas por la expansión industrial y el crecimiento del aparato estatal, brindaron amplia gama de experiencias propicias para el análisis de esas oportunidades.

Una vez que se instalaron las nuevas modalidades de crecimiento asociadas a la globalización, el arsenal de conceptos y de metodologías decantado de aquellos estudios, permitió hacer una rápida caracterización de la naturaleza del nuevo modelo y de sus consecuencias sobre el mercado laboral. Al respecto se pudo observar, por un lado, que a medida que se consolidaba su vigencia se tornaba más clara la primacía de las estructuras de oportunidades, asentadas en el mercado, las que dependían de los otros dos órdenes institucionales básicos –un ejemplo es la reducción de los espacios para el clientelismo político. Por otro, aunque se puede suponer que a largo plazo el crecimiento económico – asociado a la aceleración del cambio tecnológico, la apertura de las economías o la reconversión productiva– ampliará las estructuras de oportunidades generadas desde el mercado.

Lo cierto es que algunos de los fenómenos que acompañaron esos procesos en los países de la región –como mayor exposición a crisis económicas de origen externo, reducción del empleo público y del empleo industrial u obsolescencia de determinadas ocupaciones y calificaciones por el cambio técnico– están produciendo el efecto contrario; es decir, la clara reducción de oportunidades reflejadas en la drástica elevación de los umbrales del desempleo estructural, mayor precarización y mayor inestabilidad en los empleos.

La estructura de oportunidades de acceso a la tierra es una de las características más importantes para explicar la pobreza en los sectores rurales. Por ello, los índices de concentración de la tierra suelen ofrecer información medular sobre las características de las estructuras de oportunidades en el mercado rural y, por ende, sobre las causas de la pobreza en ese medio. Pero también puede serlo para explicar la pobreza urbana en la medida que las estructuras sociales cerradas en el campo, favorecen un desplazamiento masivo de población rural pobre hacia las ciudades.

### *Comunidad*

Contrariamente a lo que pasó en el plano del mercado, en el contexto de la comunidad se avanzó muy poco en su caracterización como estructuras de oportunidades. El interés es más bien reciente. Comprende la identificación de las funciones que cumplen las formas asociativas de la “sociedad civil”; el aporte de las acciones colectivas de carácter solidario y, sobre todo, el tipo de activo denominado “capital social”, articulado por relaciones interpersonales de apoyo mutuo, generadas con base en principios de

reciprocidad, tal como ocurre, por ejemplo, en la organización familiar, la comunidad, los grupos étnicos o la religión. Cualquiera de estas formas constituye una arena adicional de ampliación o reducción de las estructuras de oportunidades, independientemente de lo que ocurra en el plano del mercado.

La estructura de oportunidades de la comunidad cumple una fuerte función de integración de las personas y los hogares a la sociedad. Por ejemplo, no hay duda que los procesos de segmentación o segregación reducen las oportunidades de sociabilidad informal entre las clases y que podrían incidir, en particular, en las condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento de los más vulnerables con respecto del curso modal de la sociedad (*mainstream*).

El contexto comunitario es una fuente de capital social en varias de sus formas. La eficiencia de las normas que regulan el comportamiento en el entorno social inmediato a los hogares, está directamente vinculada con el nivel de confianza en las relaciones entre vecinos. Este nivel además de ser un indicador de bienestar en sí mismo, está positivamente asociado a la realización de emprendimientos colectivos. Sin embargo, para los individuos de los sectores más humildes de la sociedad, la probabilidad de interactuar fuera del mercado con personas en mejores condiciones socioeconómicas varía en relación directa, por una parte, con las oportunidades de acceso a contactos y recursos de información de calidad más elevada que aquella a la que tiene acceso en vecindarios homogéneamente pobres y, por otra, con las oportunidades de exposición a modelos de comportamiento que a través de sus condiciones de vida y sus estrategias de movilidad, ilustran sobre formas de alcanzar niveles razonables de bienestar, utilizando la estructura existente de oportunidades.

Lo anterior permite introducir el tema de las desigualdades, segmentaciones y segregaciones en el contexto social. Hay dos dimensiones del contexto comunitario que tienen fuerte impacto en la capacidad de los hogares de menores recursos para enfrentar los desafíos que plantea el acceso al bienestar, tales son la segmentación educativa y la segregación residencial.

### ❖ Segmentación educativa

No hay duda que aquellas economías sustentadas cada vez más en el conocimiento, el sistema educativo es el canal por excelencia de movilidad social. La deserción de amplios sectores de las clases medias del sistema de educación pública –proceso que se verifica en la actualidad en muchos países de la región– está dando lugar a subsistemas educativos nítidamente diferenciados en cuanto a la composición social de los estudiantes y la calidad de la enseñanza.

Los resultados de la profundización de estas situaciones denotan obstáculos importantes para el logro de las metas de integración social sobre bases de equidad, proclamadas por la mayoría de los gobiernos de la región. Pero sin entrar a examinar las múltiples consecuencias de este fenómeno para el funcionamiento de la sociedad, importa subrayar aquí que la segmentación educativa, desde el punto de vista del contexto comunitario como fuente de capital social, implica el progresivo debilitamiento de las oportunidades de interacción en condiciones de igualdad entre niños y jóvenes de distinto

origen social. Como tal, significa la reducción en las oportunidades de acumulación de capital social para quienes provienen de hogares más desfavorecidos.

En aquellos países donde existe educación primaria y secundaria pública y privada y que las fuentes regulares de información investigan esa distinción, es posible construir un índice de segmentación educativa con base en el cruce de información sobre niños clasificados, por un lado, y el ingreso per cápita de sus hogares, por otro, y su asistencia a establecimientos públicos o privados.

Por supuesto, la distinción entre educación pública gratuita y privada no agota los problemas de segmentación educativa. Por ejemplo, los contribuyentes de pequeños condados estadounidenses con o sin hijos en edad escolar, llegan a pagar importantes sumas anuales de impuestos, específicamente dirigidos al mantenimiento de las escuelas públicas del condado. Como la misma magnitud de los impuestos asegura una composición social relativamente homogénea de esas unidades administrativas, el carácter público y gratuito de esa educación simplemente consolida la segmentación educativa ya presente en la fragmentación territorial. Esta es una ilustración extrema de cómo la educación pública gratuita también puede ser segmentada, cuando los vecindarios ya lo son.

#### ❖ **Segregación residencial urbana**

Como se dijo anteriormente, los fenómenos de segregación residencial en las ciudades se asocian a la mayor o menor probabilidad de formación de espacios de sociabilidad informal entre individuos de niveles socioeconómicos diferentes. Algunos estudios comienzan a constatar la existencia de un impacto significativo de la composición social de los vecindarios sobre los comportamientos de riesgo de niños y jóvenes, tal como la deserción y el rezago escolar, la desafiliación institucional y la maternidad adolescente (Kaztman, 1999). Aunque lejos de ser conclusivas, tales evidencias inducen a sospechar que en el caso de los estratos populares urbanos, la homogeneidad en la composición social de sus vecindarios es un factor que tiende a empobrecer la capacidad comunitaria para generar el tipo de capital social que facilita el logro de metas individuales o colectivas.

#### *Estado*

Por último, la estructura de oportunidades del Estado es una de las fuentes más significativas de activos de los hogares, que encuentra su expresión plena en los regímenes de bienestar. Brevemente se puede afirmar que la función del Estado, como fuente de activos, se manifiesta a través de una multiplicidad de dimensiones<sup>2</sup>. Entre las más importantes, se pueden mencionar la dimensión *estructuradora*, que permite definir los nexos entre fuentes, como en el caso del requisito de participación formal en el mercado de trabajo para asignar los beneficios de seguridad social o de la provisión de asignaciones familiares, exigiendo como contrapartida la asistencia escolar. Como *empleador*, facilitando el acceso a empleos estables y con plena cobertura de beneficios. Como *proveedor directo* de activos físicos y en recursos humanos, a través de la asignación de viviendas y de la

---

<sup>2</sup> Un tratamiento detallado de estos puntos se encuentra en Filgueira (1998).

educación y la salud pública. Como *proveedor indirecto*, facilitando el acceso a activos a través de los créditos para microempresas o para vivienda, o haciendo posible el uso eficiente de los recursos de los hogares, como en el caso de las guarderías infantiles. Finalmente, como *regulador* del funcionamiento de otras fuentes de activos, como es el caso de los controles sobre el funcionamiento del mercado y de las instituciones de la sociedad civil y sobre el uso de los espacios públicos.

## **VENTAJAS DEL ENFOQUE AVEO**

Ciertamente, el desarrollo de este germen conceptual y la evaluación de su contribución a los problemas sociales más acuciantes de nuestro tiempo, demanda tiempo. Sólo la acumulación y evaluación de resultados de estudios sistemáticos permitirá evaluar cuál es el valor agregado que aporta este enfoque a otros esquemas que tratan los problemas de pobreza y exclusión social. Al ser una perspectiva aún embrionaria, las ventajas que se mencionan a continuación, deben ser consideradas con cautela. Las relaciones entre las tres variables que constituyen su médula –vulnerabilidad, activos y estructura de oportunidades– deben ser desarrolladas conceptualmente y sometidas a prueba empírica.

Pero incluso aceptando que el enfoque está todavía lejos de constituir un marco conceptual articulado y consistente para el análisis de los problemas más álgidos del desarrollo social, los esfuerzos realizados tienden a configurar una mirada más rica sobre la problemática de la generación y reproducción de la pobreza y de la exclusión, que la que surge desde las múltiples perspectivas que se han ocupado del tema en la región. Esa potencialidad heurística se asocia a ciertas bondades del enfoque que conviene destacar.

*En primer lugar*, el esquema propone una vía para la acumulación ordenada de conocimientos sobre la heterogeneidad de la pobreza. Por cierto, las diferencias entre los pobres han sido señaladas y analizadas en forma extensa en la literatura especializada. La novedad que introduce el enfoque de la vulnerabilidad, es proveer un marco que permite organizar y dar sentido a esas características en cuanto a un portafolio limitado de activos – que pueden movilizar los hogares y cuya consideración revela la estructura profunda que subyace en la heterogeneidad de la pobreza– y a los cambios en las estructuras de oportunidades y sus requerimientos de acceso.

*Segundo*, la tendencia del enfoque AVEO a destacar la presencia de un conjunto de atributos que se consideran necesarios para un aprovechamiento efectivo de la estructura de oportunidades existente, a diferencia de otras miradas sobre la pobreza que se concentran en los déficit de ingresos o en las carencias críticas en los hogares. De ese modo se pone el acento en la dinámica de formación de diversos tipos de capital potencialmente movilizable y en sus relaciones, así como en los procesos de pérdida, desgaste o factores limitantes que impiden el acceso a las fuentes de reposición y acumulación de activos.

Aunque el análisis tradicional de la pobreza y de las necesidades básicas no desconoce la importancia de ciertos activos –como, por ejemplo, el capital educativo o el empleo– el hecho de poner la mira en los resultados (pobreza, indigencia, otros) opera en desmedro de la consideración independiente y específica de la lógica de reproducción de los activos. La diferencia radica, por lo tanto, en que el enfoque de vulnerabilidad procura

ofrecer un cuerpo sistemático para observar los grados variables de posesión, control e influencia que tienen los individuos sobre esos recursos y las estrategias que desarrollan para movilizarlos. El énfasis está puesto entonces en la identificación de las condiciones para generar o reforzar las capacidades propias de los hogares hacia el mejoramiento sostenido y progresivamente autónomo de su situación de bienestar.

*Tercero*, el enfoque hace un reconocimiento explícito de la visión de los actores tanto en la identificación de los activos como en la forma en que éstos se articulan para el logro de las metas de los hogares –reconocimiento central en el *asset/vulnerability approach*, propuesto por Moser (1996). La consideración de la visión de los actores facilita, además, la investigación de las barreras que impiden a algunos hogares incorporar los activos que, efectivamente, son importantes para la movilización e integración en la sociedad o, si ya incorporados, para utilizarlos efectivamente y aprovechar la estructura de oportunidades existentes. Tales conocimientos proveen antecedentes útiles para mejorar el diseño y la implementación de políticas en apoyo a las categorías vulnerables de la población, aprovechando sinergias y evitando resistencias. Una de las principales virtudes de este ‘reencuentro’ con las tradiciones del pensamiento de las ciencias sociales, es el supuesto que cualquier acción intencional dirigida a incidir sobre los comportamientos y mecanismos espontáneos, será más efectiva y viable si tienen en cuenta tales comportamientos y no, si se opone a ellos. Es mejor estimular las estrategias y las soluciones con que los individuos, grupos e instituciones responden a las condiciones de privación que al uso de instrumentos, que pueden ser inobjetable de acuerdo a las lógicas técnicas pero que minimizan, erosionan o bloquean los mecanismos que operan naturalmente en el seno de la trama social.

El desconocimiento de principios tan simples puede llevar al fracaso de las medidas de acción o, por lo menos, a reducir su impacto esperado. Esto surge con demasiada frecuencia en las evaluaciones realizadas sobre los programas implementados. Esas evaluaciones detectan obstáculos que, en rigor, son fruto de otras lógicas diferentes a la razón técnica. Así, la lógica real que guía los procesos de decisión al interior de la familia; el grado de participación e inclusión de los individuos en acciones colectivas comunitarias o la débil capacidad de gerencia autónoma, que contrasta con las propuestas de descentralización, muestran elevada resistencia al cambio cuando es el resultado del simple decreto técnico. Por más deseable que sea el cambio y por más acertada que sea la recomendación técnica, las resistencias aparecerán inevitablemente en algún momento en forma de ‘obstáculos’. Por esta razón, el proceso analítico de transformar los “obstáculos externos *ex post*” en “condiciones internas *ex ante*”, es la principal estrategia para mejorar la capacidad de las políticas sociales y hacerlas más viables y eficientes.

*Cuarto*, el enfoque es dinámico y obliga a preguntarse por los patrones efectivos de movilidad e integración social. Los recursos que maneja el hogar se definen como activos en función de su utilidad, para aprovechar la estructura de oportunidades que se presenta en un momento histórico y en un lugar determinado. Lo importante aquí es subrayar que no tiene sentido hablar de activos fuera del contexto de los patrones de movilidad e integración social, que definen las estructuras de oportunidades en cada momento. Como dichos patrones y estructuras se transforman continuamente con el

desarrollo y el progreso técnico, ciertos recursos de los hogares pierden su carácter de activos y otros lo ganan.

*Quinto*, el conocimiento de la distribución de activos en una sociedad, ayuda a develar la estructura profunda que subyace y da cuenta del carácter más o menos concentrado y más o menos permanente de la distribución de ingresos en una sociedad.

*Sexto*, la ventaja del enfoque es la incorporación de la estructura social como elemento explícito del marco conceptual con que se interpretan los fenómenos de pobreza. La localización de los pobres dentro de esa estructura, varía no sólo según la profundidad de las brechas que los separan de otras categorías sociales en el mercado de trabajo, sino también según los niveles de segmentación en cuanto a la calidad de los servicios de todo tipo y los grados de segregación residencial.

Tales consideraciones permiten ampliar el campo de comprensión de los fenómenos de pobreza, más allá de los esquemas que la conciben como resultado de las vicisitudes de la economía o del portafolio de recursos de los hogares; así como de su capacidad de movilizarlos de manera eficiente. Al mismo tiempo abren expectativas acerca de la posibilidad de formular políticas que atiendan dichos fenómenos en forma más integral que en el pasado.

#### **UTILIDAD DEL ENFOQUE AVEO EN HONDURAS: SUGERENCIAS PARA LA EXPLORACIÓN**

Honduras es una de las sociedades más pobres de la región, con casi 80 por ciento de su población en situación de pobreza en los albores del siglo XXI. Su población es mayoritariamente rural y se encuentra en etapas tempranas del proceso de transición demográfica. Ello se refleja en la estructura etárea más joven de los países latinoamericanos, con una población de 0 a 14 años que representa más del 40 por ciento del total del país y con tasas de fecundidad de 3.7. Dentro del conjunto de países de América Central y México, los logros educativos de su población económicamente activa (PEA) son los más bajos y sus índices de concentración del ingreso, los más altos<sup>3</sup>. El equivalente aproximado al 10 por ciento de su PEA se encuentra en Estados Unidos de América.

La matriz sociopolítica de la sociedad hondureña se podría considerar excluyente. A través del sistema patrimonialista, una pequeña élite basa su poder esencialmente en la posesión de la tierra y maneja los recursos públicos con alta discrecionalidad. Las fuentes de protecciones se dividen por estratos sociales. Los ricos y las clases afluentes de las ciudades encuentran esas protecciones en el Estado y en el mercado. “Los de abajo” sólo cuentan con los aportes familiares o comunales, particularmente en el caso de algunas comunidades étnicas.

A continuación, y a modo de sugerencia, se plantean tres temas a través de los cuales es posible explorar la utilidad del enfoque AVEO para analizar los tipos de estructuras de oportunidades a las que se tienen acceso y los tipos de activos que se

---

<sup>3</sup> Todas estas afirmaciones se basan en datos correspondientes a 1999 y 2002 en diversas publicaciones de la CEPAL.



movilizan para ello en los hogares pobres hondureños. Se plantea el tema de las remesas, el fortalecimiento de los actores sociales y la movilización de la fuerza de trabajo familiar.

### **Remesas:**

#### **Movilización del capital social**

Dada su creciente gravitación sobre la economía y, particularmente, sobre los ingresos de los hogares con fuertes carencias, las remesas del exterior parecen formar parte de las estrategias exitosas para reducir la vulnerabilidad a la pobreza. Según declaraciones del gobierno hondureño, en el año 2003, se esperan remesas por valor de 1000 millones de dólares, lo que representa del 10 al 12 por ciento de los ingresos en divisas del país y más del 40 por ciento del total de las exportaciones de bienes (Moneda, 2003). Dieciséis por ciento de los adultos hondureños reciben remesas que, en promedio, llegan ocho veces al año, con un valor unitario medio de 170 dólares.

La continuidad de las remesas depende de la solidez y permanencia de las redes sociales que unen a los emigrantes con sus familias que quedaron en el país y otorga un papel central a la noción de capital social en el análisis de este fenómeno. Dicha centralidad se debe a que la fortaleza de los vínculos familiares se asocia fuertemente al nivel y la continuidad de un flujo de ingresos, donde las redes familiares y/o extrafamiliares se convierten en fuentes importantes de información sobre los requisitos necesarios para el acceso a mercados de trabajo distantes; sobre la forma de realizar trámites burocráticos para la entrada a otros países y sobre las estrategias más adecuadas para el desplazamiento y su instalación en el lugar de destino. Hay que tener en cuenta que se trata de estructuras de oportunidades a las que no se tiene acceso directo sino mediante los miembros de estas redes<sup>4</sup>.

Otra fuente de capital social que suele movilizarse alrededor del tema de las remesas es lo que se llama en la literatura especializada como “solidaridad circunscripta” (Portes, 1999). Esta se refiere a motivaciones enraizadas en la identificación con un grupo nacional o comunal, las que mueven a las personas a que destinen parte de sus recursos a ayudar a miembros del grupo que necesitan los mismos. Este tipo de motivaciones se tradujo en la reacción de asociaciones de residentes hondureños cuando ocurrió la catástrofe natural del huracán Mitch.

En la evaluación de las remesas –como recurso que forma parte de las estrategias de supervivencia de los hogares– se deben tener en cuenta los riesgos implícitos en un distanciamiento prolongado entre los miembros de la familia, tanto para la sustentabilidad de la estrategia como para la socialización de las nuevas generaciones, cuando quien se aleja es uno (o ambos) padres. Aun cuando los lazos familiares estén asentados en sentimientos y creencias de raíces profundas en cuanto a obligaciones y derechos de los

---

<sup>4</sup> El carácter masivo del aprovechamiento de estas oportunidades entre personas que provienen de hogares con portafolios de activos sumamente reducidos, revela el significativo –y, tal vez, sorprendente– papel que puede desempeñar la generación de expectativas creíbles de progreso en el proceso de activación y desarrollo de las habilidades cognitivas y destrezas sociales que requiere la incorporación a un medio exigente y totalmente desconocido. Estas habilidades y destrezas suelen permanecer totalmente sumergidas y, por ende, ocultas al observador y a veces a los mismos actores en sus ámbitos de origen.

miembros, la drástica reducción de la frecuencia de los contactos directos con parientes y con las redes comunitarias, que operan como soporte de esas relaciones, así como las eventuales nuevas obligaciones contraídas en el lugar de destino, abren la posibilidad de la progresiva erosión de la fortaleza de los vínculos familiares que dan sustento a las remesas.

Asimismo, los datos sobre la composición de la población que envía las remesas – más del 50 por ciento son mujeres– abren la sospecha de que una proporción importante de sus miembros pueda estar constituida por madres que dejan sus hijos al cuidado de los abuelos, a quienes aportan a través de las remesas. ¿Cuál es el peso relativo de esas situaciones en el total de migrantes que envían remesas? ¿Cuáles son las consecuencias de la ausencia de uno o ambos padres sobre las pautas de socialización de los hijos? ¿Qué problemas de largo plazo pueden estar gestándose alrededor de estas experiencias?

El enfoque AVEO puede constituir un esquema analítico y útil para orientar la exploración de estos interrogantes, así como de diferentes temas relacionados con las remesas. Uno de esos tópicos es el contraste entre los componentes del portafolio de activos de los hogares de los migrantes o de potenciales migrantes y los requerimientos de acceso a las estructuras de oportunidades laborales en el lugar de destino; así como a las estructuras de oportunidades familiares y comunitarias que proveen informaciones y contactos útiles para la posible incorporación a los mercados extranjeros. Un segundo tópico es el análisis de los mecanismos que se activan para utilizar, consumir y renovar el capital social instalado en las redes que vinculan a los que envían y reciben remesas.

### **Fortalecimiento de actores colectivos en los sectores populares: Movilización del capital social**

Para concretar cualquier propuesta de superación de la pobreza, las sociedades excluyentes como la hondureña encuentran una primera barrera en las características de sus élites. La consolidación de mecanismos de transmisión de riqueza y poder, a través de varias generaciones, tiene como contrapartida la ausencia de canales de movilidad social ascendente o de ampliación de la cobertura y/o de las condiciones para el ejercicio de derechos ciudadanos entre “los de abajo”. Cuando a estas circunstancias se suma la falta de cuestionamientos serios a la legitimidad de las pretensiones de superioridad social de las élites, no es extraño que éstas se habitúen a concebir sus privilegios como atributos naturales a su clase.

Congruentes con las formas en que se fueron construyendo por generaciones las relaciones entre “los de arriba” y “los de abajo”, las élites no sólo asumen que la actitud de los grupos subordinados hacia ellos debe corresponder a sus expectativas de consideración y respeto, sino también anticipan que los miembros de esos grupos tendrán disponible la mano de obra barata para múltiples servicios o emprendimientos productivos. Estas circunstancias no descartan la posibilidad que las élites se identifiquen con el país e incluso que asocien sus destinos individuales y grupales al destino colectivo. El problema es que dicha identificación excluye la posibilidad de una sociedad integrada sobre bases de equidad. En este marco de análisis, la condición necesaria pero no suficiente para avanzar en la solución de los problemas de pobreza, parece exigir la reconstitución profunda de la estructura de poder y el fortalecimiento de las

organizaciones populares que haga viable para la mayoría de la población hondureña la capacidad de negociar con las élites tradicionales la distribución más equitativa de los frutos del crecimiento.

La temática acerca de la construcción y/o el fortalecimiento de los actores colectivos en las clases populares, ha tenido fuerte impulso en la última década a través de la aplicación de la noción de capital social comunitario. Aunque con la cautela metodológica que recomiendan algunos de quienes estudian estos temas con mayor rigor, parece interesante explorar las características del tejido social comunitario implícito en su eficiencia normativa y en sus relaciones de solidaridad, reciprocidad y confianza, asociadas al mejor aprovechamiento de las estructuras de oportunidades que brinda el sistema político, las organizaciones del Estado y las redes de instituciones de la sociedad civil.

### **Mano de obra familiar: Movilización del capital humano**

Las familias hondureñas son extensas, particularmente en los estratos pobres y más aun en las áreas rurales. En sociedades donde las redes se basan en lazos de consanguinidad, que constituyen las fuentes básicas de capital social y capital humano, el tamaño de las familias puede ser un recurso importante para el mejoramiento autónomo de las condiciones de vida de los hogares. Obviamente, la importancia de ese recurso varía con la etapa de ciclo de vida familiar. En las primeras etapas y, especialmente, en las áreas donde imperan los patrones de alta fecundidad, los costos de embarazo y cuidados primarios al neonato pueden representar una gran carga económica, que requiere además la asignación temporal de recursos humanos del hogar para el cuidado de niños, quienes por ende quedan inhabilitados para aportar a la producción económica. Sin embargo, esa carga económica en el corto plazo puede interpretarse como una inversión a mediano plazo en la medida que la fuerza de trabajo que se está gestando de ese modo, pueda movilizarse en beneficio del colectivo familiar.

A medida que aumenta la proporción de miembros en edad activa, también se elevan las posibilidades de mejorar las condiciones de vida del hogar. Estas estarán directamente relacionadas con la salud, las calificaciones de los miembros y la capacidad de quienes ejercen el liderazgo familiar para movilizarlos productivamente, pero también con los requerimientos de los mercados de trabajo o tipo de actividad económica donde se vuelca esa mano de obra familiar. En las comunidades rurales, donde las tasas de fecundidad duplican las de las áreas urbanas, los beneficios del tamaño familiar resultan más claros que en estas últimas, tanto porque las actividades agrícolas suelen demandar un uso mucho más intensivo de mano de obra que las no agrícolas, como el que en esos contextos las familias constituyen núcleos esenciales y muchas veces insustituibles de capital social, en términos de reciprocidad, solidaridad y confianza.

Es interesante preguntarse por las condiciones que debe reunir la estructura de oportunidades que ofrecen los mercados rurales para que el tamaño del hogar y, en particular, la disponibilidad de mano de obra familiar, pueda convertirse en un activo en capital humano para esos hogares. En Honduras se destacan al menos tres rasgos de la

estructura de oportunidades rurales: distribución de la tierra, salarios agrícolas y cadenas de comercialización.

En un país que posee más del 50 por ciento de la población en las áreas rurales, con un alto porcentaje de campesinos y un significativo peso de la agricultura en la economía, la distribución marcadamente desigual de la tierra –cuyo coeficiente Gini se ubica en torno al 0.77– se convierte en una poderosa barrera para el aprovechamiento de ese recurso. Asimismo, los salarios agrícolas en Honduras son los más bajos entre los 15 países de la región, con un promedio 1.7 veces en la línea de pobreza del país (CEPAL, 2002)<sup>5</sup>. El nivel extremadamente bajo de los salarios rurales no responde sólo a la escasa productividad laboral, sino también a la precariedad e inestabilidad de las relaciones de trabajo que se establecen con los empleadores. Por último, los pequeños productores rurales se ven perjudicados por el carácter monopsónico y oligopsonio de las cadenas de comercialización, que permiten trasladar los riesgos, pérdidas y costos a esos pequeños productores.

Dadas estas características de las estructuras de oportunidades de los mercados rurales, a menos que se potencie el minifundio en forma cooperativa y con créditos y se favorezca la creación de un sector viable de pequeños y medianos productores, los aspectos negativos del tamaño de las familias en las áreas rurales seguirán siendo un factor de enorme peso en la reproducción intergeneracional de la pobreza. Familias grandes y bajos ingresos aseguran la extensión y la gravedad de la pobreza.

Frente a estas circunstancias, no cabe más que subrayar la gran importancia que tienen las políticas de población y los instrumentos de planificación familiar para atacar la vulnerabilidad a la pobreza y a la exclusión en las áreas rurales en Honduras. Asimismo, la alta asociación negativa entre la educación de la mujer y la tasa de fecundidad indica que la inversión en educación rural es parte esencial de la batería de políticas para acelerar la transición demográfica en esas áreas.

En cuanto a los contextos urbanos, los requerimientos de las estructuras de oportunidades del mercado tornan más relevante garantizar a la población más joven el acceso a la educación y al desarrollo de aquellas habilidades cognoscitivas y destrezas sociales, sin las cuales resulta difícil incorporarse a ocupaciones estables y protegidas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Coleman, J.S. 1990. *Foundations of Social Theory*. Cambridge: Harvard University Press.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). 2002. *Panorama social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile.
- Filgueira, C.H. 1998. “Welfare and Citizenship: Old and New Vulnerabilities”. In *Poverty and Inequality in Latin America: Issues and New Challenges*. Tokman V.E. y G. O’Donnell. University of Notre Dame Press.
- Granoveter, M.S. 1974. *Getting a Job: A Study of Contracts and Careers*. Cambridge: Harvard University Press.

---

<sup>5</sup> Ver Cuadro 7 del Anexo Estadístico, Santiago de Chile.

- Kaztman, R.; L. Beccaria; F. Filgueira; L. Golbert; G, Kessler. 1999. "Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay". *Documento de Trabajo* 107, Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo/ Fundación Ford.
- Kaztman, R. 1999. "El vecindario también importa". In *Activos y estructuras de oportunidades: Un estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Kaztman, R. (Coord.), Montevideo: Comisión Económica para América Latina/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Moneda. 2003. *El Periódico Financiero* [12 al 16 de mayo].
- Moser, C.O.N. 1996. "Confronting Crisis: A Comparative Study of Households Responses to Poverty and Vulnerability in Four Urban Communities". *Environmentally Sustainable Development Studies and Monographs Series 8*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Portes, A. 1999. "Capital social: Sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna". In *De igual a igual: El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*, Jorge Carpio e Irene Novacovsky (Comps.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.



# **CRECIMIENTO, REDISTRIBUCIÓN Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

## **Fijación de metas sociales para las políticas económicas**

*Terry McKinley*

### **INTRODUCCIÓN**

Desde mediados de la década de los noventa, la reducción de la pobreza surge como un objetivo primordial para las instituciones de desarrollo internacional. Hoy, las políticas económicas y sociales son evaluadas tanto por su aporte para la reducción de la pobreza, como por su eficacia para lograr el crecimiento económico. En principio, las políticas económicas deberían estar gobernadas por objetivos sociales.

Consistentes con este enfoque, las instituciones surgidas de los acuerdos de Bretton Woods solicitaron a los países en desarrollo más pobres la formulación de “estrategias de reducción de la pobreza” (ERP), las que, entre otros objetivos, deberían impulsar el crecimiento económico a favor de la población más vulnerable. Este crecimiento con reducción de pobreza (*pro-poor growth*) es una variante de la estrategia de “crecimiento con equidad” impulsada durante el decenio de los setenta, con mayor focalización en los sectores de población vulnerable. No obstante, las políticas económicas que se han incorporado a esas estrategias con muy pocos cambios, son iguales a los programas de ajuste estructural de años previos y que, desafortunadamente, no han conseguido ni a la reducción de la pobreza ni el crecimiento económico.

En las estrategias se ha incluido un amplio espectro de políticas sociales, cuyo fin es mitigar el impacto adverso de las políticas económicas. No cabe duda que si la estrategia de crecimiento diseñada, fuera encauzada a reducir la pobreza, es decir si se orientara hacia un crecimiento rápido a la vez que equitativo en su impacto, es probablemente que la gama de políticas sociales requeridas no tendría que ser tan extensa.

¿Si el objetivo de las políticas fuera el crecimiento con reducción de pobreza, cómo debería definirse? El concepto incorpora ambos componentes: equidad y crecimiento. La primera podría alcanzarse a través de la redistribución de ingresos, aunque no implicara un incremento generalizado en el ingreso real. Sin embargo, el incremento temporal en los ingresos de los grupos vulnerables pudiera no ser sostenible, sobre todo si quienes pierden en esa redistribución, se movilizaran para revertirla. Por otro lado, el crecimiento rápido podría contribuir a reducir la pobreza bajo condiciones de alta desigualdad, pero sería relativamente poco efectivo ya que la población carenciada percibiría una porción muy pequeña del incremento en el total.

El crecimiento con reducción de pobreza debe mejorar no sólo las condiciones de vida de los hogares con carencias en términos absolutos, elevando el nivel real de sus ingresos, sino también su posición relativa, cerrando la brecha de desigualdad entre los pobres y los no pobres (PNUD, 2002). Esta es la mejor combinación. El problema central es ¿cómo hacerlo? La selección entre mayor equidad o crecimiento rápido depende de las circunstancias de cada uno de los países. En las naciones con altos grados de desigualdad, por ejemplo, las medidas para lograr mayor equidad pueden tener un impacto más significativo que aquéllas tendientes a acelerar el crecimiento.

En los últimos años, el crecimiento de muchos países ha sido lento y a favor de los sectores de mayores ingresos. La combinación de estas dos características puede que no sea accidental. En los últimos años varios investigadores han encontrado correlación significativa entre equidad y crecimiento acelerado. Esto ocurre cuando la mayor equidad se logra a través de la distribución amplia de oportunidades, tales como el crédito, la educación u otros activos productivos. Estos resultados demuestran la importancia de buscar políticas que enfatizen la equidad y que ya no sean contrarias al logro del crecimiento, como se pensaba antes. El problema medular consiste en identificar medidas que incrementen la equidad y conduzcan al crecimiento o, al menos, que no representen un obstáculo para lograrlo.

Esta es la dirección que ha tomado el trabajo de un grupo de economistas del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quienes en años recientes han hecho un amplio esfuerzo de investigación para apoyar el diseño de políticas y el desarrollo de capacidades con tres objetivos principales: 1) Determinar la forma práctica de alcanzar el crecimiento con reducción de pobreza; 2) subrayar las inconsistencias entre las políticas económicas que producen pobreza y los objetivos declarativos de las estrategias de reducción de la pobreza; y 3) promover un diálogo de políticas más amplio y saludable, contribuyendo a la creación de un rango más vasto de opciones y alternativas económicas viables.

Como parte de este esfuerzo, el PNUD inició, a principios de 2002, el Programa Regional de Asia y el Pacífico sobre la Macroeconomía de la Reducción de la Pobreza. Este programa ha apoyado estudios en ocho países –Bangladesh, Camboya, China, Indonesia, Mongolia, Nepal, Sri Lanka y Vietnam. El objetivo ha sido investigar el impacto que tienen las políticas macroeconómicas –fiscal, monetaria y tipo de cambio– y de ajuste –liberalización financiera, comercial y privatización/desregulación– sobre la pobreza y la posibilidad de hacer aportes al diseño de políticas alternativas.

En la evaluación del impacto de las políticas macroeconómicas y de ajuste en la pobreza, en el seno de ese Programa Regional, también ha examinado políticas complementarias que podrían ampliar su efecto positivo a través del incremento de ‘titularidades’ (derechos) de la población vulnerable. Se ha enfocado el análisis de las condiciones de vida de los pobres desde el punto de vista de la oferta, es decir, su acceso a activos, empleo, insumos productivos y tecnología, así como su habilidad para ahorrar e invertir

La investigación y entrenamiento logrados por el mencionado Programa Regional se ha convertido en una iniciativa global más amplia. Estudios similares se han realizado



en países caucásicos y de Asia Central (Armenia, República de Kirguiz y Uzbekistán) y se encuentran en desarrollo en los Estados Árabes (Siria, Sudán y Yemen) y, pronto, en África. Este trabajo hace énfasis en los hallazgos de los ocho estudios de país que son parte de ese programa. El PNUD (McKinley, 2002) evalúa también las políticas macroeconómicas y de ajuste en siete economías en transición (Armenia, Camboya, China, República del Kirguiz, Mongolia, Uzbekistán y Vietnam).

Este documento parte con información breve sobre los antecedentes de los países estudiados por el Programa Regional; se discuten los aspectos generales del crecimiento con reducción de pobreza; se examinan algunos de los aspectos específicos relacionados con este tipo de crecimiento, tales como la inversión pública, el empleo y el desarrollo agrícola y rural y se concluye con algunas observaciones sobre la reforma agraria. Particularmente, se hace énfasis en las metas sociales de las políticas económicas, integrando los objetivos de equidad en el diseño de las políticas económicas e incluyendo el controversial aspecto de la distribución de los activos productivos, como es la tenencia de la tierra.

### Antecedentes de los países de Asia y el Pacífico

Los países que cubre el Programa Regional de Asia y el Pacífico varían de manera muy significativa en el tamaño, la estructura económica y el nivel de ingreso. Por ejemplo, el ingreso nacional bruto de China fue de US\$1131 mil millones en 2001, mientras que el de Camboya ascendió a US\$3.3 mil millones y el de Mongolia a US\$1000 millones.

**Cuadro 1:** PNB per cápita: Nivel y crecimiento.

| Países     | PNB per cápita     | PNB per cápita crecimiento anual (%)   |
|------------|--------------------|--|
|            | (PPP US\$)<br>2001 | 1990-2001<br>(2000-2001 en paréntesis) |
| Bangladesh | 1 610              | 3.1 (3.5)                              |
| Camboya    | 1 860              | 2.2 (4.2)                              |
| China      | 4 020              | 8.8 (6.5)                              |
| Indonesia  | 2 940              | 2.3 (2.0)                              |
| Mongolia   | 1 740              | -0.2 <sup>1</sup> (0.4)                |
| Nepal      | 1 310              | 2.4 (2.4)                              |
| Sri Lanka  | 3 180              | 3.6 (-2.8)                             |
| Vietnam    | 2 070              | 6.0 (5.5)                              |

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2003 (Columna 2) (2000-2001: Cuadro 1.1); Informe de Desarrollo Humano 2003 (Columna 1) (Cuadro 1), 2(1990-2001: Cuadro 12).

**Notas:** 1/estimación.

La mitad de los países –Camboya, China, Mongolia y Vietnam– han transitado desde una economía centralizada a una regulada por el mercado en los últimos años. El ingreso per cápita en esos países oscila en un rango que va de US\$1310 en Nepal y US\$1610 en Bangladesh a US\$3180 en Sri Lanka y US\$4020 en China (Cuadro 1).

Como se observa, China y Vietnam alcanzaron tasas de crecimiento acelerado en su ingreso per cápita entre 1990 y 2001. La tasa de crecimiento de China fue de 8.8 por ciento y la del segundo ascendió a 6.0 por ciento. El crecimiento en Camboya, Indonesia y Nepal fue mucho más lento, entre 3.0 y 2.5 por ciento. El crecimiento en los dos primeros países se redujo entre 2000 y 2001, mientras que se aceleró en Camboya. En Mongolia se sigue observando estancamiento económico y Sri Lanka ha sufrido un crecimiento negativo.

Bangladesh, China y Vietnam han tenido éxito notable en la tarea de reducir la pobreza por ingresos durante la década de los noventa. En el Cuadro 2 se da cuenta de esta reducción y la medición se hace con base en las líneas de pobreza nacionales. En Bangladesh, la población pobre disminuyó del 50 por ciento, en 1991, al 40 por ciento, en 2000. China demostró un proceso mucho más rápido apoyándose en una tasa de crecimiento económico mayor, la misma que fue acompañada por términos de intercambio favorables en los productos agrícolas a mediados de la década de los noventa.

La proporción de la población china en estado de pobreza, descendió de aproximadamente 31 por ciento, en 1990, a 11.5 por ciento, en 1998, registrándose el mayor progreso entre 1993 y 1996. En Vietnam, la población pobre declinó de 51 por ciento al 37 por ciento en un período relativamente corto entre 1993 y 1998. En este documento se pretende relacionar estos éxitos con los rasgos del crecimiento y con la reducción de la pobreza.

**Cuadro 2:** Medidas de pobreza.

| <b>Países</b> | <b>Población pobre por Línea Nacional de Pobreza (primeros años)</b> | <b>Población pobre por Línea Nacional de Pobreza (años recientes)</b> |
|---------------|--|---|
| Bangladesh    | 50 (1991-1992)   | 40 (2000)   |
| Camboya       | 39 (1993-1994)   | 36 (1997)   |
| China         | 31.3 (1990)  | 11.5 (1998)   |
| Indonesia     | 34 (1993)  | 34 (2000)   |
| Mongolia      | 36.3 (1995)  | 35.6 (1998)   |
| Nepal         | 40 (1989)  | 45 (1996)   |
| Sri Lanka     | 20 (1990-1991)   | 25 (1995-6)   |
| Vietnam       | 51 (1993)  | 37 (1998)   |

**Fuente:** Estudios de caso, PNUD.

En Camboya, Indonesia y Mongolia, el progreso ha sido minúsculo en la disminución de la pobreza por ingresos. En Camboya, el crecimiento del ingreso per cápita fue modesto y concentrado en áreas urbanas durante casi toda la década de los noventa. Dado el retroceso que experimentó Indonesia durante la crisis financiera asiática, el nivel de pobreza se duplicó y los indicadores de desarrollo para 2000, fueron básicamente los mismos de 1993. Mongolia atravesó por una profunda recesión a principios de la década de los noventa y su recuperación posterior fue muy lenta, por lo que el impacto en la pobreza fue prácticamente desapercibido. En Nepal y Sri Lanka, la pobreza pareció aumentar en parte de esa década.

## **NATURALEZA DEL CRECIMIENTO CON REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

El marco analítico básico del Programa Regional de Asia y el Pacífico se basa en el documento del PNUD, titulado “El papel de las Políticas Económicas en la Reducción de la Pobreza” (2002). Ahí se hace un análisis de cómo se genera el crecimiento y cómo es posible hacerlo más equitativo. El énfasis se deposita en las oportunidades económicas de los pobres, es decir, en su acceso a los activos, los recursos y el empleo que les permite asegurar un estándar de vida material decente y que amplía significativamente sus opciones de desarrollo humano.

El objetivo de este análisis es resolver el problema de la pobreza hasta donde sea posible, sólo con medidas económicas para reducir la necesidad de intervenciones sociales. En este sentido, existe mayor articulación entre las políticas económicas y sociales ya que ambas son reguladas por una misma agenda de desarrollo.

En el documento se asume que si los países han de reducir a la mitad la pobreza extrema por ingreso para el año 2015 –que es la primera meta de los “objetivos de desarrollo del milenio”– el crecimiento acelerado es ciertamente esencial y de hecho deberá ser más rápido que el promedio de las tres últimas décadas. Sin embargo, si el crecimiento es más equitativo, de tal manera que los ingresos de la población pobre crezcan más rápido que el promedio, los países tendrán mayor oportunidad para alcanzar la meta.

El impacto de las medidas para hacer el crecimiento más equitativo varía de país a país. En algunos de ellos, estas medidas son más importantes que las políticas para estimular el crecimiento. En un estudio clásico, Kakwani (2001) demostró que en Tailandia –país con alto grado de desigualdad– la reducción de la desigualdad del uno por ciento tendría el mismo efecto en la pobreza que una tasa de crecimiento del cuatro por ciento por encima del registrado. Por el contrario, en la República de Corea –donde la desigualdad es baja– la reducción de la desigualdad en uno por ciento lograría el mismo resultado sobre la reducción de la pobreza que un aumento del crecimiento económico del 1.2 por ciento. A partir de estos resultados, es obvio que una estrategia con base en la promoción de la equidad, tiene mayor prioridad en Tailandia que en Corea.

La estrategia de “crecimiento con equidad” necesita ser suficientemente rápida para mejorar significativamente el nivel de pobreza ‘absoluta’ y lo suficientemente equitativa para mejorar su posición ‘relativa’ de preferencia con medidas que generen

condiciones de equidad al comienzo del proceso de crecimiento –por ejemplo, universalizando la educación básica o con la realización de la reforma agraria– o disminuyendo la desigualdad gradualmente, impulsando, por ejemplo, los aumentos salariales a partir de la expansión de las oportunidades de empleo para los trabajadores con baja capacitación. La búsqueda de la equidad en el inicio del proceso, puede ser un asunto muy polémico ya que las medidas distributivas generan perdedores, quienes ven deterioradas sus condiciones de manera inmediata y absoluta, como en el caso del reparto de tierras. Una pérdida de su posición relativa gradual en el tiempo es ciertamente menos controvertida.

Este tipo de crecimiento con equidad puede obtenerse a través de gran variedad de estrategias. Obviamente la selección de opciones dependerá en gran parte de las condiciones iniciales de cada país. En general, si se espera que el crecimiento reduzca la pobreza de manera inmediata, tendría que diseñarse una estrategia que dirija recursos más que proporcionalmente hacia los sectores productivos que ocupan a la población vulnerable, como por ejemplo la agricultura de baja escala, o a quienes viven en zonas marginadas o hacia los factores productivos que posee este tipo de población, tal como la capacitación de mano de obra no calificada. Este sería un crecimiento con reducción de pobreza en el más claro sentido del término.

Una estrategia de crecimiento que tiene como objetivo inmediato la disminución de la pobreza, tiene que lograr la equidad en sus primeras etapas y su impacto sobre el crecimiento debe ser de “abajo hacia arriba” –mejorando la posición de los pobres directamente en cualquiera de los ámbitos donde se encuentren. Sin embargo, habría que considerar que aun cuando hubiese fuerte generación de empleo, el aumento en los ingresos reales puede no ser el óptimo. Aún así, el carácter del crecimiento económico que se lograra, mejoraría la posición relativa de los hogares pobres *vis-à-vis* el resto de la población. Una estrategia de “crecimiento con equidad” tendría mayores posibilidades de ampliar el crecimiento futuro en comparación con las estrategias diseñadas de arriba hacia abajo, cuyos beneficios a los pobres serían más indirectos.

El objetivo a largo plazo del desarrollo es sustraer la fuerza de trabajo, particularmente la de menores ingresos, de los sectores de baja productividad, de las regiones con escasos recursos y de los puestos de trabajo con baja calificación. En la mayoría de los casos, esto implicaría la movilización de trabajadores agrícolas pobres hacia la industria y el sector desarrollado de servicios.

La pobreza puede reducirse mediante la movilización de la mano de obra de bajos ingresos hacia trabajos de mayor productividad y mejor salario, siempre y cuando el sector industrial esté en posibilidad de crecer rápidamente y de generar empleo con suficiente amplitud. En las décadas anteriores, las estrategias sustitutivas de importaciones lograron este efecto en algunos países. Pero también, en la actualidad, han sido exitosas algunas estrategias basadas en la exportación de manufacturas que descansan básicamente en la demanda externa para expandir el mercado de trabajo.

En el corto plazo, no parece que la desigualdad disminuiría –incluso podría aumentar. Si llegara a reducirse, muy posiblemente se debería al impulso inicial de prosperidad en la agricultura o en la distribución equitativa de activos, tales como capital

humano o repartición de tierras. El despegue industrial es más probable si el carácter inicial del proceso de crecimiento está más orientado a la reducción de la pobreza.

Es claro que una estrategia de desarrollo que amenace con profundizar aún más la desigualdad, no será exitosa en países altamente desiguales. En parte la incapacidad de generar ingreso de una importante proporción de la fuerza de trabajo, inhibiría el crecimiento económico global. Todavía más, si la población carenciada recibe una pequeña proporción del ingreso nacional, incluso una tasa de crecimiento per cápita acelerada, les proporcionaría beneficios absolutos reducidos. Por ejemplo, en aquellos países donde la desigualdad es un problema severo, el 20 por ciento de la población con menores ingresos recibe el cinco por ciento de todo el ingreso. Con frecuencia, el siguiente quintil percibe menos del diez por ciento.

**Cuadro 3.** Ingreso nacional por quintiles en América Latina y el Caribe.

| <b>País (Año)</b> | <b>Coefficiente Gini</b> | <b>Veinte por ciento de la población con menores ingresos</b> | <b>Segundo quintil</b> | <b>Veinte por ciento de la población con mayores ingresos</b> |
|-------------------|--------------------------|---|------------------------|---|
| Brasil            | 59.1                     | 2.0   | 5.7                    | 64.4  |
| Chile             | 57.5                     | 3.2   | 6.7                    | 61.3  |
| Colombia          | 57.1                     | 1.4   | 6.1                    | 63.8  |
| Costa Rica        | 45.9                     | 2.6   | 8.0                    | 54.8  |
| Rep. Dominicana   | 47.4                     | 5.1   | 8.6                    | 53.3  |
| El Salvador       | 50.8                     | 3.3   | 7.3                    | 56.4  |
| Guatemala         | 59.9                     | 2.6   | 5.9                    | 64.1  |
| Honduras          | 59.0                     | 2.0   | 6.2                    | 61.0  |
| México            | 51.9                     | 3.4   | 7.4                    | 57.6  |
| Paraguay          | 57.7                     | 1.9   | 6.0                    | 60.7  |
| Perú              | 46.2                     | 4.4   | 9.1                    | 51.2  |
| Venezuela         | 49.1                     | 3.0   | 8.4                    | 53.4  |

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2003, Cuadro 2.8.

En los doce países de América Latina y el Caribe con datos comparables de ingreso (Cuadro 3), la quinta parte de la población más pobre recibe sólo el 2.9 por ciento del ingreso, mientras que el siguiente quintil cuenta con sólo 7.1 por ciento. Consecuentemente, el 40 por ciento de la población percibe sólo la décima parte del ingreso total que constituye una proporción muy reducida.

Por el contrario, en los ocho países industriales seleccionados (Cuadro 4), la parte proporcional del ingreso correspondiente al primer quintil asciende al 6.7 por ciento y la

del segundo al 12 por ciento. Esta proporción es casi 90 por ciento más alta que en América Latina y el Caribe. Contrasta también la proporción que pertenece al 20 por ciento de la población más rica en los países industrializados que asciende al 41.8 por ciento del ingreso total, mientras en los países latinoamericanos y del Caribe llega al 59.5 por ciento.

**Cuadro 4.** Ingresos nacionales por quintiles de población en países industrializados selectos.

| <b>País (Año)</b>         | <b>Coefficiente Gini</b> | <b>Veinte por ciento de la población con menores ingresos</b> | <b>Segundo quintil</b> | <b>Veinte por ciento de la población con mayores ingresos</b> |
|---------------------------|--------------------------|---|------------------------|---|
| Canadá                    | 31.5                     | 7.3   | 12.9                   | 39.3  |
| Francia                   | 32.7                     | 7.2   | 12.6                   | 40.2  |
| Alemania                  | 38.2                     | 5.7   | 10.5                   | 44.7  |
| Portugal                  | 38.5                     | 5.8   | 11.0                   | 45.9  |
| España                    | 32.5                     | 7.5   | 12.6                   | 40.3  |
| Suecia                    | 25.0                     | 9.1   | 14.5                   | 34.5  |
| Reino Unido               | 36.0                     | 6.1   | 11.7                   | 43.2  |
| Estados Unidos de América | 40.8                     | 5.2   | 10.5                   | 46.4  |

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2003, Cuadro 2.8.

En América Latina, el incremento de la proporción del ingreso total que corresponde a los hogares pobres, debería ser una prioridad por lograr con políticas de redistribución de ingresos. Incluso, las pequeñas modificaciones podrían ofrecer grandes beneficios. Una meta para elevar la proporción del ingreso de la población más pobre en al menos cinco por ciento y 10 por ciento para el segundo quintil, difícilmente podría considerarse como objetivo revolucionario, pero mejoraría sustancialmente el ingreso de los dos quintiles de más bajos ingresos que contarían por lo menos con el 15 por ciento del ingreso total –desafío interesante.

En este trabajo se examinan algunas medidas directas de redistribución, tal como el reparto de tierras, que pueden contribuir al incremento significativo del ingreso de la población más pobre. Sin embargo, en muchos casos, el problema no es tanto la redistribución sino la universalización de activos, recursos y servicios públicos. Los ejemplos más obvios son los servicios de salud y educación, aun cuando la provisión pública de infraestructura como vías de comunicación, electricidad y agua potable, deberían tener también cobertura universal. El caso es menos claro cuando se trata de universalizar el crédito, a menos que el Estado asuma la obligación de asegurar su acceso equitativo. Por otro lado, si la propiedad de la tierra no fuese privada, tendría sentido retener la apropiación pública distribuyendo los derechos de uso con bases igualitarias, tal como se hizo en China y Vietnam.

La cobertura universal de infraestructura y servicios públicos, correctamente percibida por algunos países como una obligación, contribuiría sustancialmente a elevar la participación de la población vulnerable en el ingreso total –del 15 al 20 por ciento para los dos primeros quintiles– y aunque continuara la concentración del ingreso y la riqueza, como es el caso de muchos países industrializados, la pobreza disminuiría. Por supuesto, este resultado implica que las estructuras económicas y las políticas públicas no coadyuven directamente contra el acceso equitativo a los recursos públicos. Por ejemplo, las políticas monetarias austeras podrían impedir el acceso a préstamos a través de la elevación de las tasas de interés; o la liberalización financiera podría restringir el acceso de la población rural pobre al crédito, cuando se apresura el colapso del sistema bancario rural. Finalmente, la privatización y desregulación de los servicios públicos podrían llevar a elevar los precios y a una cobertura restringida de servicios para los hogares más pobres.

En el examen de los impactos de las políticas macroeconómicas y de ajuste, los estudios que se han hecho en el marco del Programa Regional están enfocados al análisis de los aspectos centrales del crecimiento y la desigualdad, así como en sus interacciones. En general, las recomendaciones que se derivan de ellos, favorecen las políticas fiscales expansivas, enfocadas a la inversión y las políticas monetarias flexibles, en contra de las posiciones más ortodoxas.

Las estrategias de crecimiento con reducción de pobreza, que promueven los estudios antes mencionados, acentúan el impulso al ahorro interno –sustituyendo el enfoque ortodoxo de eficiencia distributiva y estabilización de precios– y a la inversión pública como estímulo a la inversión privada. Esto implica un papel más activo para la política del Estado con una base de ingresos mayor para financiar los gastos de capital, dirigidos a reducir la pobreza.

Estos estudios también son críticos respecto al impacto de las políticas ortodoxas que acompañaron la liberación financiera, tanto domésticas como externas. En los inicios de este proceso, los bancos comerciales fueron renuentes a dar préstamos y limitaron el crédito en las áreas rurales, exacerbando la desigualdad de acceso en lugar de reducirla. La apertura financiera también ha hecho a los países más vulnerables a la volatilidad de los flujos externos. En consecuencia, los estudios producidos por el Programa Regional favorecen los controles de capital, mayor regulación del sector financiero y algún espacio para el crédito especialmente dirigido a la disminución de la pobreza.

El análisis de la liberación comercial en estas investigaciones presenta puntos de vista encontrados. Comparada con la liberación financiera, la apertura comercial ha tenido un impacto positivo en el crecimiento y la reducción de la pobreza en algunos países. Sin embargo, estas experiencias con frecuencia han estado basadas en una combinación de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones apoyada por el Estado.

Por lo tanto, si la liberación comercial no se complementa con políticas públicas pro-activas, especialmente con intervenciones enfocadas a la reducción de la pobreza, tales como la construcción de infraestructura rural, el financiamiento del desarrollo agrícola o la provisión de crédito adecuado a la mediana y pequeña empresas, esta

liberación puede agravar la desigualdad excluyendo a la población vulnerable, especialmente a la rural. La liberación comercial, para ser más efectiva, debe ir de la mano con una estrategia industrial cuidadosamente diseñada.

En las siguientes secciones se examinan tres de los temas abordados por el Programa Regional: inversión pública, generación de empleo y desarrollo agrícola y rural. Se hace énfasis en el acceso a oportunidades económicas y a su relación con el crecimiento y la desigualdad.

## **TEMAS ESPECÍFICOS AL CRECIMIENTO ORIENTADO A LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA**

### **Expansión de la inversión pública orientada a la reducción de la pobreza**

Uno de los grandes hallazgos del Programa Regional, presente de manera consistente en los estudios por país, es la necesidad de utilizar la política fiscal de modo más proactivo para ampliar la inversión pública en favor del crecimiento y orientada a la reducción de la pobreza. En varios de los casos, los gastos de capital constituyen un pequeño porcentaje del gasto total del gobierno. En el Sur de Asia, por ejemplo, este porcentaje es del nueve por ciento. En contraste, en el Este y Sudeste asiático, asciende al 24 por ciento. Vietnam, en particular, presenta una proporción del 32 por ciento.

Los estudios por país generalmente asumen que la inversión pública puede tener un efecto de atracción en la inversión privada, siempre y cuando esté razonablemente orientada al crecimiento. El incremento en la demanda agregada a través de la inversión pública puede tener la ventaja no sólo de iniciar la recuperación de una economía estancada, sino también de relajar las restricciones a la oferta en el crecimiento de largo plazo. Sin embargo, el efecto de ‘atracción’ no puede suponerse automático. El gasto público de capital tiene que diseñarse cuidadosamente como parte de una estrategia orientada a la reducción de la pobreza adecuadamente concebida. Los multiplicadores del gasto en inversión pública pueden ser sustanciales, siempre y cuando contribuya a elevar la productividad del trabajo y del capital.

En este sentido, la inversión pública puede ser también un instrumento poderoso para la reasignación de recursos públicos para la disminución de la pobreza. Como parte de su estrategia de reducción de la pobreza, China, por ejemplo, ha utilizado la inversión pública para canalizar fondos hacia las regiones más pobres del Oeste del país, que permanecieron rezagadas como resultado de la centralización del crecimiento económico en las provincias de la costa.

Por su parte Camboya, aunque ha experimentado crecimiento económico, la pobreza no se ha reducido significativamente. En parte porque el crecimiento se ha centrado en enclaves urbanos, fundamentalmente orientados a la exportación de prendas de vestir. La expansión de la demanda, dirigida por la inversión pública, es necesaria para generar un patrón más amplio de crecimiento que pueda llegar a las áreas rurales, en donde vive la mayoría de la población pobre.

Este panorama es muy similar al de Nepal, donde la liberación del mercado ha sido insuficiente para generar dinamismo en el sector agrícola –sector donde trabaja la



mayoría de la población pobre. Sin inversión pública, el crecimiento se ha equiparado con dificultad al incremento de la población rural.

En Camboya y Nepal, la formación bruta de capital como proporción del Producto Nacional Bruto (PNB) no es tan baja (Cuadro 5). En el primer país ascendía al 18 por ciento, en 2001, superando el bajo nivel del 8 por ciento, en 1990. En Nepal, la cifra fue del 24 por ciento en 2001, por encima del 18 por ciento observado en 1990. Sin embargo, el principal problema de estos países es que la inversión no ha llegado a la mayor parte de la población pobre, que se localiza en la zona rural.

En Indonesia, durante un difícil cuarto de siglo, la inversión pública en las áreas rurales ayudó a distribuir ampliamente los beneficios del crecimiento, aun cuando fue comandado por la manufactura de exportación urbana durante la década de los ochenta. Pero esta inversión ha venido declinando desde que el país inició el proceso de liberación económica, especialmente del sector financiero, a finales de esa década. En consecuencia, la participación de la formación bruta de capital como proporción del PNB cayó del 31 por ciento, en 1990, al 17 por ciento, en 2001.

La tasa de crecimiento del PNB cayó, consecuentemente, al 3.8 por ciento entre 1990-2001, comparado con el 6.1 por ciento durante 1980-1990. Desde la crisis financiera asiática, el crecimiento se ha mantenido bajo, especialmente en los últimos años, tal como el 3.3 por ciento en 2001 y el 3.7 por ciento en 2002.

**Cuadro 5:** Inversión, ahorro y capital externo.

| <b>País</b> | <b>Formación bruta de capital<br/>como porcentaje del PNB<br/>2001 (1990)</b> | <b>Ahorro interno bruto<br/>como porcentaje del PNB<br/>2001(1990)</b> |
|-------------|---|--|
| Bangladesh  | 23(17)  | 16 (10)  |
| Camboya     | 18(8)   | 10 (2)   |
| China       | 38(35)  | 40 (38)  |
| Indonesia   | 17(31)  | 26 (32)  |
| Mongolia    | 30 (38)   | 14 (9)   |
| Nepal       | 24(18)  | 15 (8)   |
| Sri Lanka   | 22 (23)   | 15 (14)  |
| Vietnam     | 31(13)  | 29 (13)  |

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2003 (Cuadro 4.9).

Para este país, el estudio del PNUD propone una nueva estrategia de crecimiento sustentada en la inversión pública y no en la atracción de capital extranjero como en la actualidad, que conduzca a Indonesia por el camino del crecimiento económico más elevado. La inversión extranjera directa en 2001 contribuyó negativamente a la inversión doméstica –signo claro de la crisis financiera asiática.

China y Vietnam han alcanzado altas tasas de crecimiento económico, en gran parte debido a sus altas tasas de inversión. En 2001, la formación bruta de capital como proporción del PNB ascendía al 39 por ciento, en China, y al 31 por ciento, en Vietnam. Ambas naciones han sido capaces de financiar la mayoría de esta inversión con ahorro interno. Como muestra de ello, baste señalar que en 2001 el ahorro interno bruto fue del 40 por ciento del PNB en China y 29 por ciento en Vietnam. Su crecimiento ha sido utilizado para financiar altas tasas de inversión, parte de las cuales han sido dirigidas a las regiones más pobres.

### **Expansión del empleo para la reducción de la pobreza**

Aunque gran parte de la retórica de la última generación de las estrategias de reducción de la pobreza nacionales sostienen la importancia del crecimiento, orientado a la reducción de la pobreza, la mayoría de ellas no han dado suficiente importancia al conjunto de políticas públicas. Estas son esenciales para ayudar al logro de este objetivo, como podrían ser la generación amplia de empleo bien remunerado. El énfasis en el calificativo de “bien remunerado” es importante, ya que los trabajadores encuentran más empleo o con mayor facilidad en los sectores intensivos en mano de obra, pero de baja remuneración, tales como el agrícola o el informal urbano

La generación amplia de empleo bien remunerado requiere dos conjuntos de políticas públicas: 1) las políticas macroeconómicas y de ajuste que amplíen las perspectivas de crecimiento intensivo en empleo; y 2) las políticas activas para el mercado de trabajo que apoyen a los trabajadores de bajos ingresos a acceder a oportunidades de empleo ofrecidas por una economía en crecimiento (Osmani, 2003).

El crecimiento intensivo en empleo es condición necesaria para el crecimiento con orientación a la reducción de la pobreza, pero no es suficiente. También son necesarias otras medidas de política pública, tales como la ampliación del acceso a crédito o la ampliación de la movilidad de la fuerza de trabajo. Estas medidas deberían formar parte normal de esas estrategias.

En los países del Asia y el Pacífico, la incapacidad para generar empleo ha estado con frecuencia relacionada directamente a la falta de desarrollo agrícola y de las empresas rurales no agrícolas. Pero, también, a la falta de movilidad de la fuerza de trabajo rural hacia actividades industriales con mayor productividad. Al interior del sector industrial, la mayor parte del empleo que reduce la pobreza se genera en las pequeñas y medianas empresas (PyMES), pero no en las microempresas o en actividades de autoempleo. La gran industria también puede contribuir a la generación de empleo, sobre todo si está orientada a la exportación de productos intensivos en mano de obra. El problema es que, con frecuencia, la generación de empleo es lenta cuando las empresas de gran escala –intensivas en el uso de capital– monopolizan los recursos financieros, los mercados de exportación y los beneficios que otorga el gobierno a las actividades de exportación en detrimento del desarrollo de las PyMES.

**Cuadro 6:** Empleo.

| <b>País</b> | <b>Porcentaje de población empleada en agricultura (2000)</b> | <b>Porcentaje de población empleada en el sector manufacturero (2000)</b> |
|-------------|---|---|
| Bangladesh  | 62.3  | 7.4   |
| Camboya     | 73.7  | 7.0   |
| China       | 46.3  | 12.4  |
| Indonesia   | 45.3  | 13.0  |
| Mongolia    | 48.6  | 11.2  |
| Nepal       | 76.1  | 5.8   |
| Sri Lanka   | 36.0  | 16.6  |
| Vietnam     | 69.1  | 9.6   |

**Fuente:** Banco Asiático de Desarrollo, 2002.

En la mitad de los países estudiados en el seno del Programa Regional – Bangladesh, Camboya, Nepal y Vietnam– la mayoría de trabajadores están empleados en la agricultura (Cuadro 6). Tanto en Nepal como en Camboya, la población empleada en este sector constituye alrededor de las tres cuartas partes del total. En la mayoría de estos países, la población empleada en el sector industrial es relativamente pequeña. La mayor proporción de mano de obra en el sector industrial se observa en Sri Lanka –aproximadamente el 17 por ciento– mientras que Nepal tiene la proporción más reducida –alrededor del seis por ciento. Fuera del sector agrícola hay muy pocas oportunidades de empleo, con excepción del sector servicios, cuya mayoría es de baja remuneración.

La generación amplia de empleo depende principalmente del carácter del crecimiento; es decir, de su capacidad para alcanzar a los sectores y regiones, donde se concentra la población vulnerable, o de emplear los factores de producción que posee. Otra condición esencial es el aumento en los ingresos de la población pobre a través del crecimiento en su productividad; mediante la elevación de la productividad en el sector agrícola, donde se emplea parte importante de los pobres o bien a través de su movilidad a sectores de alta productividad, como la manufactura.

De esta manera, como complemento de las políticas macroeconómicas y de ajuste, las políticas públicas desempeñan un papel importante en la asignación de recursos hacia ciertos sectores, como el agrícola, con el objetivo de incrementar la productividad y crecimiento. La prosperidad en la agricultura es frecuentemente el fundamento para el crecimiento en el sector rural no-agrícola y los sectores urbanos de la economía.

La experiencia de Bangladesh es ilustrativa a este respecto. En la década de los noventa, se tuvo la posibilidad de acelerar la tasa de reducción de la pobreza, cuando la proporción de población en esa condición cayó del 50 por ciento en 1991/1992 al 40 por ciento en 2000 –una mejora significativa en comparación con el lento progreso de

décadas anteriores. Esto se debió en gran parte a la generación de empleo en sectores de bienes no transables –principalmente en la construcción, la industria y los servicios de pequeña escala. Una mejora significativa en las cosechas a finales del decenio de los ochenta permutó la fuente de empleo del sector agrícola al rural no agrícola. Como se observa, esta experiencia va en contra de la expectativa convencional ya que son las exportaciones las que conducen al desarrollo.

Mientras que a principios de la década de los ochenta, la carencia de tierras forzó a la población rural agrícola al autoempleo precario en el sector no agrícola, en la década siguiente la prosperidad en la agricultura sirvió de base para el crecimiento de las empresas no agrícolas de mayor escala, que proporcionaron empleos mejor remunerados. En consecuencia, se optimizó significativamente tanto la calidad como la cantidad del empleo.

En Sri Lanka, los cambios en el mercado laboral fueron menos positivos. Aunque se incrementó el PNB en 4.8 por ciento de 1990 a 2001, el empleo aumentó sólo 2.3 por ciento. Este lento crecimiento del empleo se debió a la incapacidad de los sectores industrial y de servicios para compensar el declive del trabajo agrícola en su totalidad. Además, la mitad del excedente de fuerza de trabajo absorbida se dio en establecimientos de bajo valor agregado. En la manufactura, la mayor parte de la absorción de empleo se canalizó hacia el sector informal a través de la subcontratación y ocupación temporal. Parte de la explicación se encuentra en el hecho de que la liberación comercial socavó el dinamismo del sector industrial y su habilidad para incrementar el empleo remunerado.

En los inicios de la transición, China tuvo un éxito notable en la generación de empleo rural. A principios de la década de los ochenta, las reformas económicas en las instituciones agrícolas y los incentivos ofrecidos condujeron a la prosperidad rural, que animó el rápido crecimiento de las empresas comunitarias no agrícolas. Estas absorbieron parte significativa de la sobreoferta de mano de obra agrícola. Desafortunadamente, a medida que avanzaba la transición, el éxito inicial logrado con la creación de empleo, empezó a dar muestras de estancamiento.

A partir de 1995, las empresas de propiedad estatal iniciaron el despido de trabajadores. Como resultado, su participación en el total del empleo urbano descendió del 83 por ciento en 1990 al 35 por ciento en 2000. Las empresas privadas domésticas se transformaron en proveedoras netas de empleo, pero no a una tasa lo suficientemente acelerada como para absorber a los trabajadores despedidos por la reestructuración de las empresas estatales. En el 2000, el sector privado daba cuenta tan sólo del 16 por ciento del empleo urbano. Así pues, como resultado del descenso en la tasa de creación de empleos, el desempleo urbano permaneció en el 13 por ciento en el 2000.

Los estudios por país apoyados por el PNUD, sostienen que es imperativo para los diseñadores de políticas públicas en China el desarrollo de una estrategia que apoye la formación de empresas privadas domésticas, fundamentalmente para que las PyMES sean intensivas en mano de obra y, particularmente, ubicadas en el sector servicios hasta ahora poco desarrollado. Sin un avance significativo en la creación de empleo, el excedente de fuerza de trabajo que se observa en el sector agrícola no tendrá posibilidad de obtener un

trabajo adecuado porque muy probablemente será desplazada por la liberación comercial que comanda la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En Indonesia, la posibilidad de crecimiento acelerado e intensivo en mano de obra, dependerá tanto del impulso del desarrollo agrícola como de las PyMES. El estímulo al sector primario ayudará a la promoción de las PyMES en la agroindustria rural. Esta contribuirá tanto al abastecimiento de insumos para la actividad agrícola como al procesamiento de sus propios productos.

En el estudio sobre Indonesia se argumenta que para lograr el desarrollo general de las PyMES, el gobierno necesita diseñar un programa integral. Existe innumerable cantidad de pequeñas empresas en el país, muchas ubicadas en el sector informal, pero pocas tienen acceso a recursos y servicios al productor para elevar su escala de producción, hasta transformarse en empresas medianas que bien podrían proporcionar empleos adecuados a la población trabajadora, es decir trabajo calificado bien remunerado. El desarrollo del autoempleo y de las microempresas, si bien son intensivos en mano de obra, no constituyen la solución al problema de la pobreza. Por lo tanto, las políticas públicas debían concentrarse en la promoción de las pequeñas empresas hacia una mayor escala de producción.

La adopción de una estrategia de choque en Mongolia, condujo a este país a un severo proceso de desindustrialización en su transición hacia la economía de mercado. La participación del sector industrial en el PNB descendió del 30 por ciento en 1990 al 17 por ciento en 2001. La tasa de desempleo aún permanecía en el 17.5 por ciento hacia 2000, mientras que el crecimiento económico se había estancado. El sector primario – fundamentalmente la ganadería– aún representaba en ese año el 50 por ciento de la fuerza de trabajo.

Como respuesta, el estudio del PNUD propone una gama diversificada de políticas que permitan responder al reto de promover un patrón de crecimiento intensivo en mano de obra. Este deberá incluir la promoción de las PyMES en la agricultura y la manufactura; establecer instituciones descentralizadas de promoción de microempresas; y expandir un programa de trabajo público –que ha sido un componente exitoso de las estrategias de reducción de la pobreza en el país.

### **Énfasis en el desarrollo agrícola y rural hacia la reducción de la pobreza**

En muchos de los países del Asia y el Pacífico, la agricultura es todavía un sector económico importante y de gran tamaño. La mayor parte de los entornos de vida de la población pobre están vinculados a él. Consecuentemente, el desarrollo agrícola y, en general, el desarrollo rural continúan siendo cruciales en la reducción de la pobreza.

En la mayoría de países, el patrón de crecimiento orientado a la reducción de la pobreza es difícil de alcanzar sin incrementar la prosperidad agrícola. Países como China, Indonesia y Vietnam, al enfatizar el desarrollo agrícola y rural, han reducido exitosamente la pobreza en algunos periodos. Las transiciones económicas en China y Vietnam empezaron con reformas agrícolas y el impresionante éxito inicial de Indonesia en la disminución de la pobreza, tuvo mucho que ver con la canalización de recursos

hacia las áreas rurales y con la dotación de infraestructura básica y servicios sociales. En el caso de Bangladesh, la mayor tasa de reducción en la pobreza se alcanzó en el decenio de los noventa principalmente por el impulso en los ingresos de la actividad agrícola.

Las estrategias de reducción de la pobreza han ignorado generalmente la dotación de servicios económicos para el desarrollo agrícola y rural. Virtualmente todas proponen la mayor asignación de recursos públicos para los servicios sociales, pero la mayoría de ellas no ponen el mismo énfasis en el suministro de los servicios económicos.

El desarrollo agrícola y rural ha sido subvalorado teniendo en cuenta que, en muchos países, la población rural conforma todavía una gran proporción del total. Por ejemplo, la población rural de Nepal asciende al 88 por ciento y en Camboya al 83 por ciento (Cuadro 7). Las proporciones correspondientes en Bangladesh, Sri-Lanka y Vietnam son alrededor de tres cuartas partes de la población total.

**Cuadro 7:** Población rural y agrícola.

| <b>País</b> | <b>Población rural<br/>(porcentaje del<br/>total 2001 y 1980<br/>en paréntesis)</b> | <b>Tierra irrigada<br/>(porcentaje de<br/>tierra para<br/>cultivos)<br/>(1998-2000)<br/>(1989-1991,<br/>entre paréntesis)</b> | <b>Índice de<br/>producción de<br/>cultivos<br/>1999-2001<br/>(1989-1991,<br/>igual a 100)</b> | <b>Valor agregado x<br/>trab. agrícola<br/>(US\$1995)<br/>(1999-2001)<br/>(1979-1981, entre<br/>paréntesis)</b> |
|-------------|---|---|--|---|
| Bangladesh  | 74 (85)   | 48 (17)   | 132  | 311 (217)   |
| Camboya     | 83 (88)   | 7 (6)   | 149  | 363 (-)   |
| China       | 63 (80)   | 40 (45)   | 146  | 334 (161)   |
| Indonesia   | 58 (78)   | 15 (16)   | 119  | 744 (604)   |
| Mongolia    | 43 (48)   | --  | --   | 1,428 (994)   |
| Nepal       | 88 (93)   | 38 (23)   | 128  | 200 (156)   |
| Sri Lanka   | 77 (78)   | 35 (28)   | 120  | 734 (642)   |
| Vietnam     | 75 (81)   | 41 (26)   | 167  | 253 (-)   |

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2003 (Cuadros 3.1, 3.2, 3.3, 3.3).

La falta de inversión pública en obras de irrigación ha obstaculizado el crecimiento agrícola en muchos países. En algunos, como Camboya e Indonesia, sólo una pequeña parte de la tierra cuenta con riego. Aunque en otros, tal como Bangladesh y Vietnam, han ampliado significativamente la irrigación. En los últimos veinte años, países como Camboya, China, Indonesia y Sri Lanka han tenido progresos mínimos e incluso han experimentado retrocesos.

No es sorprendente que la producción agrícola haya disminuido en muchos de estos países. La más notable excepción es Vietnam, donde el valor de la producción

aumentó en cerca de dos tercios en la década que va de 1989-1991 a 1999- 2001 (Cuadro 6). En Indonesia, Nepal y Sri- Lanka, el progreso en este rubro ha sido mínimo.

A pesar del crecimiento en el sector primario, la productividad agrícola permanece baja, como es el caso de China, Vietnam y, hasta cierto grado, Bangladesh. En Vietnam, por ejemplo, el valor agregado agrícola por trabajador en el periodo 1999 – 2001 fue sólo de US\$253 dólares. China ha logrado más que duplicar su productividad laboral en los últimos veinte años, pero en el periodo 1999-2001 el valor agregado por trabajador era todavía de sólo US\$334 dólares.

Estos bajos niveles de productividad indican que el sector primario retiene todavía considerables excedentes de mano de obra, que deberán ser absorbidos en el futuro por las industrias no agrícolas o la manufactura y los servicios urbanos. La falta de riego y el lento crecimiento de la producción agrícola en muchos de los países estudiados, también sugiere la necesidad de incrementar la inversión pública en las áreas rurales, para impulsar la productividad y aumentar la producción. Estas medidas son críticas para mejorar las condiciones de vida de gran cantidad de personas en situación de pobreza en las áreas rurales.

Como ha sido mencionado, los países que han experimentado el mayor progreso en contra de la pobreza, han concentrado sus esfuerzos en el desarrollo rural y agrícola. Vietnam, uno de los países más exitosos en este rubro, inició sus reformas económicas en el sector, transformando la producción colectiva en producción familiar, a partir de la distribución igualitaria de derechos sobre el uso de la tierra, asignados de acuerdo al tamaño de las familias y garantizados por períodos razonablemente prolongados. Los sistemas de derechos en el uso de la tierra han sido poderosos mecanismos para evitar la pobreza rural en países como China y Vietnam.

Los incentivos a los precios también fueron importantes en ambos países. Cuando Vietnam flexibilizó los controles al comercio exterior, los campesinos contribuyeron al auge de la exportación de productos agrícolas, principalmente el arroz, pero también de otros bienes alimenticios como el café, nueces de la india y productos marítimos. China también incrementó los incentivos a la producción en la medida que se suprimieron las obligaciones de venta al gobierno a precios bajos y se permitió vender los excedentes a entes privados.

En 1979, cuando China inició sus reformas económicas en la agricultura, antes de la puesta en práctica de las estrategias de reducción de la pobreza, la disminución de la pobreza fue impresionante. Este proceso fue más rápido en el periodo 1979 y 1984 y comenzó a desacelerarse después, como resultado de la orientación del crecimiento hacia las exportaciones que reorientó los recursos hacia las regiones costeras más prósperas.

Sin embargo, la pobreza también se redujo sustancialmente en el período de 1993-1996 en la medida que el ingreso real per cápita aumentó el 21 por ciento en las áreas rurales. La principal explicación de este fenómeno se encuentra en que tanto en 1979-1984 como en 1993-1996, los términos de intercambio agrícolas mejoraron notablemente a partir del aumento de precios que mejoró notablemente los ingresos de los productores.

Las experiencias de China y Vietnam aportan al menos en brindar el ejemplo de una estrategia exitosa que puede ser adoptada por muchos de los países en desarrollo en la búsqueda de un patrón de crecimiento acelerado, con reducción de pobreza desde las primeras etapas de desarrollo.

Por el contrario, las experiencias de Camboya y Nepal demuestran que la tasa de reducción de la pobreza será lenta si no se estimula al sector agrícola. En ambos países, la mayoría de la población pobre se localiza en las áreas rurales, con entornos de vida vinculados directamente a la producción agrícola. En el período comprendido entre 1990-2001, la tasa de crecimiento del PNB agrícola fue del 1.8 por ciento en Camboya y del 2.6 por ciento en Nepal (Cuadro 8). El crecimiento del sector industrial en ambos países fue más rápido, pero con una base productiva estrecha y fundamentalmente ligada al pequeño sector exportador de textiles y prendas de vestir.

Indonesia también tuvo un desempeño mediocre, a pesar de los éxitos iniciales en la promoción del crecimiento agrícola –durante 1990-2001 su tasa de crecimiento fue del 1.9 por ciento; tasa tan lenta que limitó cualquier posibilidad de reducir la pobreza. En Sri Lanka, el crecimiento agrícola ha sido únicamente del 1.7 por ciento y, como resultado, la pobreza ha aumentado.

Por el contrario, China presentó una tasa de crecimiento del PNB en 4.0 por ciento y para Vietnam este indicador ascendió al 4.2 por ciento (Cuadro 7). Aunque el sector industrial creció mucho más rápido en ambos países, los aumentos en los ingresos rurales explican la mayor parte del éxito en la reducción de la pobreza.

El estudio realizado en Sri Lanka plantea que si bien no puede esperarse que la tasa de crecimiento agrícola se equipare a la que se puede lograr en la manufactura, la promoción de la producción alimenticia para el mercado doméstico es esencial en las perspectivas de desarrollo del país. La productividad agrícola es crítica para el éxito de la industrialización, ya que los alimentos son el mayor componente de los costos del salario urbano. En la medida en que Sri Lanka depende excesivamente de las importaciones de alimentos, una devaluación del tipo de cambio para elevar la competitividad de las exportaciones manufactureras, tiene el efecto contraproducente de elevar los costos de los alimentos para la población trabajadora.

Este estudio también rechaza el supuesto generalizado de que la privatización y comercialización de la tierra son el soporte del desarrollo agrícola, en la medida que la posesión privada de la tierra es necesaria como garantía para la obtención de créditos. Pero el análisis realizado sostiene que la apropiación privada de la tierra más bien conduce a ventas precipitadas por parte de los campesinos pobres y a la mayor polarización en la tenencia de la tierra. El estudio propone más que la apropiación privada del activo, el otorgamiento de títulos sobre derechos de uso de la tierra claramente definidos, que otorguen concesiones por periodos de cien años, por ejemplo. El Estado deberá reforzar ese sistema de tenencia a través de la amplia provisión de crédito para apoyar las actividades agrícolas.



**Cuadro 8:** Índices de crecimiento sectorial.

| <b>País</b> | <b>Tasa de crecimiento anual del PNB (1990-2001, %)</b> | <b>Tasa de crecimiento anual agrícola (1990-2001, %)</b> | <b>Tasa de crecimiento anual industrial (1990-2001, %)</b> | <b>Tasa de crecimiento anual del sector servicios (1990-2001, %)</b> |
|-------------|---|--|--|--|
| Bangladesh  | 4.9   | 3.1  | 7.2  | 4.6  |
| Camboya     | 5.0   | 1.8  | 10.2   | 6.2  |
| China       | 10.0  | 4.0  | 13.1   | 8.9  |
| Indonesia   | 3.8   | 1.9  | 4.8  | 3.6  |
| Mongolia    | 1.2   | 3.2  | -0.1   | 0.4  |
| Nepal       | 4.9   | 2.6  | 6.9  | 6.2  |
| Sri Lanka   | 5.0   | 1.7  | 6.5  | 5.7  |
| Vietnam     | 7.7   | 4.2  | 11.6   | 7.3  |

**Fuente:** Banco Mundial, Indicadores de Desarrollo Mundial 2003, Cuadro 4.1.

Los problemas de la reforma agraria son un aspecto central para la reducción de la pobreza en muchos países, estén o no sus economías en transición. Junto con la fuerza de trabajo, la tierra es un activo productivo crítico para la población rural pobre. Por lo anterior, se concluye este documento con una breve discusión de la problemática de la reforma agraria.

### **REFORMA AGRARIA: MEDIDA REDISTRIBUTIVA DIRECTA**

Las estrategias de reducción de la pobreza han traído nuevamente la discusión de la reforma agraria a la agenda de desarrollo. Esto no significa, desafortunadamente, que se tenga ideas claras y políticas factibles para abordar el problema. Obviamente, la desigualdad en la distribución de la tierra es uno de los mayores determinantes de la pobreza en muchos países, incluida América Latina. De esta suerte, no se la puede seguir ignorando o continuar elaborando propuestas que no se dirijan al centro del problema.

Como resultado de la investigación en el Programa Regional del Asia y el Pacífico, pero también en países como Armenia, República de Kirguiz y Uzbekistán, el PNUD ha iniciado un programa piloto global para revisar las opciones de políticas que conduzcan a la aplicación de la reforma agraria con mayor orientación hacia la reducción de la pobreza.

Entre los países estudiados por el Programa Regional, China y Vietnam son los dos países más exitosos en cuanto a la reducción de la pobreza. En ambos se han realizado reformas agrarias igualitarias como parte de su transición hacia la economía de mercado. Pero las reformas no se basaron en el establecimiento de la propiedad privada

de la tierra. Tal es el caso de la Kirguiz y Uzbekistán. En todos ellos, el Estado ha conservado la propiedad, pero se ha asignado a los hogares el derecho de uso de la tierra.

En la mayoría de los casos, el mercado de tierras se ha desarrollado muy lentamente pero el mercado de rentas no ha sido tampoco muy activo (Griffin, Khan e Ickowitz, 2000), aun cuando los hogares tienen derecho a ‘rentar’ su derecho de uso a otros. Los campesinos se han mostrado reacios a abandonar cualquiera de sus derechos de posesión, ya que sus predios, aunque pequeños, han servido como red de seguridad para garantizar la subsistencia básica.

En China, durante la década de los noventa, el sistema de tenencia de la tierra detuvo el incremento de la desigualdad en las zonas rurales. La distribución de la tierra permaneció equitativa y, a través de ello, se limitó la concentración de otros activos productivos. También, cuando los términos de intercambio se tornaron favorables para la agricultura, como sucedió a inicios del decenio de los ochenta y mediados del anterior, la prosperidad agrícola floreció. La distribución equitativa de la tierra aseguró que los beneficios del crecimiento fueran ampliamente compartidos.

En muchos de los países aquí analizados, así como en Armenia y Georgia, donde se ha proporcionado a los pequeños productores el derecho de propiedad, se ha originado un debate sobre la forma de hacer avanzar el desarrollo agrícola. Existe un acuerdo general sobre la necesidad de consolidar la tenencia de la tierra, pero la prescripción convencional señala al fortalecimiento de fincas privadas de mayor tamaño, de tal manera que algunos técnicos plantean la formación de cooperativas. No obstante existe el peligro de que este proceso se realice con rapidez y podría arrojar excedentes de mano de obra agrícola a un mercado de trabajo que es incapaz de absorberla. Si se combina con una liberación comercial acelerada –exigida, por ejemplo, por la inclusión de China en la OMC– podría resurgir la pobreza muy rápidamente.

Una lección general aprendida, es que las reformas agrarias difícilmente serán exitosas mientras las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural estén sesgadas contra el sector agrícola. Las políticas públicas con frecuencia favorecen a las áreas urbanas en detrimento de las rurales o favorecen a grandes propietarios en menoscabo de pequeños labradores. La falta de continuidad en la inversión pública para la agricultura y para el desarrollo rural en general, es testigo del sesgo urbano de las políticas de desarrollo.

En los países donde la distribución de la tierra es muy desigual, está resurgiendo el debate sobre las ventajas de la *reforma agraria orientada hacia el mercado* (MLAR, por sus siglas en inglés) (Borras, 2003). Los defensores más conocidos de este modelo son Klaus Deininger y Hans Binswanger (1998) y nace principalmente en oposición al modelo anterior de reforma agraria conducida por el Estado. Este último ha sido criticado por ser demasiado centralizado, burocrático, orientado a la oferta, costoso y por las distorsiones que ocasiona al mercado.

De acuerdo a sus defensores, el modelo MLAR está diseñado, en oposición al anterior, para ser eficiente y equitativo. Su objetivo es ampliar la visión hacia un sistema familiar de cultivo que sea competitivo. El programa es voluntario y se paga a los propietarios el cien por ciento del valor comercial de sus tierras. El programa está

orientado a la demanda ya que sólo serán incluidos los hogares que busquen tierra y estén interesados en formar asociaciones. Con el fin de evitar la burocracia y promover la transparencia y rendición de cuentas, las operaciones se descentralizan hacia los gobiernos locales. El modelo busca impulsar el desarrollo de fincas una vez comprada la tierra y se otorga a los beneficiarios una asignación en efectivo a cambio de un plan de desarrollo efectivo. El programa pretende ser menos costoso que la reforma agraria conducida por el Estado, porque la competencia entre compradores y vendedores de tierra tiende a mantener bajos los precios. La compra de la tierra se realiza a partir de un préstamo que el beneficiario deberá pagar al Estado. La confianza en las transacciones de mercado disminuye la necesidad de altos gastos para mantener una extensa burocracia.

Una evaluación reciente del modelo MLAR, realizada por Borrás (2003) en Brasil, Colombia y Sudáfrica cuestiona su efectividad y orientación hacia la reducción de la pobreza. El análisis encuentra la falta de participación activa por parte de los hogares más pobres, ya sea por falta de conocimiento y habilidades necesarias para participar o porque fueron excluidos por las élites locales. Los campesinos con mejores condiciones estuvieron mejor posicionados para aprovechar las ventajas del programa. Asimismo, los procesos locales de selección de los beneficiarios con frecuencia estuvieron sesgados en contra de los participantes más pobres.

En muchos casos, los propietarios tuvieron éxito en mantener altos sus precios de venta. Frecuentemente, la tierra vendida fue de calidad marginal o estaba situada en áreas alejadas donde no había infraestructura. La producción de subsistencia continuó dominando en relación con la producción comercial. No llegó la inversión externa, los productores no tuvieron acceso a préstamos bancarios para desarrollar sus propiedades y los servicios de extensión privados resultaron demasiado costosos. El resultado de este proceso fue un alto porcentaje de fracaso en algunos programas; en todo caso, la venta de tierras estuvo muy por debajo de los objetivos.

Con base en esta evaluación, Borrás argumenta que el modelo MLAR subestima el poder local de los propietarios para aprovechar las ventajas del programa y sobreestima el poder de los desposeídos para hacer valer sus intereses. Asumiendo, incluso, que la información del programa fuera ampliamente difundida con los beneficiarios y financieramente asequible, las ‘negociaciones’ sobre la compra de la tierra no se realizaron entre iguales ni en términos políticos ni económicos. Más aún, la descentralización del programa pareció reforzar el peso de las élites locales. Los funcionarios locales que apoyaron las negociaciones fueron con frecuencia puestos en el poder por los propios terratenientes.

Si la evidencia discutida por Borrás es indicativa de la eficacia del modelo, esta evaluación genera serias dudas sobre la forma en que deberá llevarse a cabo la reforma agraria. La mayoría de los expertos critican los programas llevados a cabo por el Estado, pero la nueva cosecha de programas conducidos por el mercado aún no ha probado su superioridad. Todavía más, será necesaria la mayor participación estatal para corregir las deficiencias identificadas en el enfoque del MLAR; pero más importante es que los granjeros pobres tendrían que mejorar sus formas de organización y volverse políticamente más influyentes para poder asegurar el éxito de esta propuesta. Las estrategias viables de reforma agraria que se supone acelerarán el progreso hacia los

“objetivos de desarrollo del milenio” –que plantean reducir la pobreza extrema por ingreso y el hambre en el 50 por ciento para el 2015– con suerte emergerán pronto; serán articuladas con mayor claridad; tendrán mayores posibilidades de aplicación práctica y contarán con mayor conocimiento de los factores políticos que en los modelos previos.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Borras, Saturnino M. JR. 2003. “Questioning Market-led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia and South Africa.” *Journal of Agrarian Change* 3(3):367-394.
- Deininger, Klaus y Hans Binswanger. 1998. *The Evolution of the World Bank’s Land Policy*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Griffin, Keith; Azizur Rahman Khan y Amy Ickowitz. 2000. *Poverty and the Distribution of Land*. Nueva York: Bureau for Development Policy [UNDP-commissioned paper] [www.undp.org/poverty/propoor](http://www.undp.org/poverty/propoor).
- Kakwani, Nanak. 2001. “A Note on Growth and Poverty Reduction”. In Asian Development Bank’s Asia and Pacific Forum on Poverty (5-8 February).
- McKinley, Terry. 2004. *Macroeconomic Policy in Transition Economies*. Nueva York: Bureau for Development Policy, UNDP. [www.undp.org/poverty/propoor](http://www.undp.org/poverty/propoor).
- Osmani, S.R. 2004. *The Employment Nexus between Growth and Poverty: An Asian Perspective*. U.K.: University of Ulster [Paper prepared for SIDA and UNDP].
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Canada: Random House.
- United Nations Development Program. 2002. *The Role of Economic Policies in Poverty Reduction*. Nueva York: Bureau for Development Policy [Practice Note] [www.undp.org/poverty/propoor](http://www.undp.org/poverty/propoor).
- Material de apoyo: Macroeconomía de la Reducción de la Pobreza  
Estudios de caso del PNUD, Programa Regional del Pacífico Asiático**
- Beresford, Melanie (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in Cambodia”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Deraniyagala, Sonali (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in Nepal”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Griffin, Keith (Ed.). 2003. “A Strategy for Poverty Reduction in Mongolia”. Australian National University: Asia Pacific Press.
- McKinley, Terry (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in Indonesia”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Nicholas, Howard, Terry (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in Sri Lanka”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Osmani, Siddiqur (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in Bangladesh”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Riskin, Carl (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in China”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Weeks, John (Ed.). 2003. “The Macroeconomics of Poverty Reduction in Vietnam”. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

# ACTIVOS, ESTRUCTURAS DE OPORTUNIDADES Y METAS DEL MILENIO

*Diana Alarcón y Eduardo Zepeda<sup>1</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Una premisa que fundamenta la capacitación en gerencia social en el INDES, es contribuir a lograr la meta de reducir la pobreza y la desigualdad en América Latina, mediante la articulación adecuada de los objetivos de las políticas económicas y sociales en la región.

Los resultados de las experiencias de desarrollo en la región en las décadas de los ochenta y noventa, han dado lugar a una amplia discusión con el fin de entender los factores que están detrás del relativamente bajo crecimiento económico de la región y la persistencia de los altos niveles de pobreza y desigualdad, a partir de propuestas teóricas alternativas y nuevos resultados empíricos. La discusión está lejos de concluirse, pero hay argumentos sólidos y abundante evidencia empírica para sugerir que un factor clave que explica esos resultados es la falta de complementariedad entre los objetivos de la política macro-económica –básicamente centrada en el mantenimiento de bajos déficit fiscales y baja inflación– y la política social, que intenta recuperar los rezagos que genera el lento crecimiento del empleo y el deterioro de las condiciones de reproducción en el mundo rural<sup>2</sup>.

La adecuada articulación de los objetivos de la política económica y social es clave para alimentar los procesos de desarrollo con el crecimiento económico estable y la reducción de la pobreza y equidad. Desde el punto de vista económico, se propone el alejamiento de los enfoques asistenciales de la política social y hacer énfasis en el diseño e implementación de las políticas sociales que contribuyan a reducir la pobreza y la desigualdad, mediante la ampliación de oportunidades de participación plena de la población en los mercados dinámicos. No se intenta restar importancia a las políticas sociales compensatorias y de asistencia para responder a situaciones de emergencia (calamidades ambientales, crisis económicas, conflictos sociales) o a los programas de asistencia para grupos vulnerables específicos (huérfanos, madres solteras, discapacitados, otros); esta es una de las funciones de la política social, pero no la única. Más allá de esta función compensatoria, el objetivo primario de la política social es el fortalecimiento de la capacidad de los individuos para participar plenamente en la vida económica y social, así como para elegir la vida que más valoran (Sen, 1999).

---

<sup>1</sup> Los autores agradecen a Carolina Handall por su labor como asistente de investigación y a Annabella Gaggero por el apoyo brindado en la edición de los gráficos.

<sup>2</sup> Véase, entre otros, a Janvry y Sadulet, 1995; Londoño y Székely, 1997, 1998; Birdsall y de la Torre, 2001; Morley, 2001; Ocampo, 2001; Rey de Marulanda y Guzmán, 2003; Alarcón y Zepeda, 2004.

En este sentido, la política social desempeña un papel clave como factor que influye en la dinámica de crecimiento económico de nuestros países, ampliando las oportunidades que tienen los individuos para insertarse al mercado. Desde la educación y la salud a los sistemas de seguridad social, donde es un factor clave que determina la capacidad productiva del trabajo; de la misma manera, influye en la construcción de infraestructura social (carreteras y vías de comunicación) en que define el tamaño y la interacción de los mercados locales y nacionales y la dotación de infraestructura urbana, red de agua potable y drenaje; incide también sobre las condiciones de salud de la fuerza de trabajo que, a su vez, potencian su capacidad productiva; con la construcción de viviendas, abre la oportunidad de usarlas como activo productivo. Y, los mejores servicios sociales liberan tiempo y facilitan la inserción de la población en el mercado de trabajo. La política social, basada en la ampliación de oportunidades con equidad, ayuda a crear condiciones de crecimiento económico estable e influyente y fortalece la posición de nuestros países para insertarse en mercados regionales e internacionales.

Simultáneamente, el diseño e implementación de la política económica tiene implicaciones sociales enormes. En la medida en que ella sanciona la inserción de los trabajadores urbanos y rurales a los mercados de trabajo y a los mercados de productos para los campesinos, microempresarios, pequeños y medianos, se convierte en un factor determinante de la capacidad de recaudación de ingresos que, a su vez, influye sobre las condiciones de vida de la población. Una política económica con objetivos limitados al sostenimiento de macroequilibrios, no es suficiente para crear condiciones de crecimiento estable y equitativo porque no estimula la creación de empleos y mercados dinámicos para los productores.

En este sentido, progreso social ha sido definido como el producto de políticas sociales de largo plazo que promueven la equidad y la inclusión social; el crecimiento económico con generación de empleo adecuado en volumen y calidad y la reducción de la heterogeneidad estructural productiva para mejorar la productividad de los productores mas pequeños (Ocampo, 2001). En América Latina, las posibilidades de mejorar los resultados sociales obtenidos en los últimos años y la capacidad de revertir las grandes desigualdades económicas y sociales –que han caracterizado históricamente a la región más desigual del mundo– van a depender, en gran medida, de la capacidad para lograr la mejor articulación en el diseño e implementación de políticas económicas y sociales con objetivos amplios y compartidos.

## **PROGRESO SOCIAL Y ACTIVOS PRODUCTIVOS**

Los dos objetivos centrales que guían las reformas económicas que se vienen implementando en América Latina desde las décadas de los ochenta y noventa, fueron definidos como la recuperación de la estabilidad macroeconómica y el fortalecimiento de los mecanismos de funcionamiento del mercado, incluyendo la redefinición del papel del Estado en la economía y la privatización de sectores importantes de productos y servicios (Stiglitz, 1998). El surgimiento del nuevo regionalismo latinoamericano y las diversas propuestas para la formación de bloques comerciales regionales con mayor apertura hacia el resto del mundo, se sustentan en el cambio político estructural que busca el fortalecimiento de economías más abiertas con base en el mercado (BID, 2003).

En las economías de mercado, las oportunidades que tienen los individuos para generar ingresos dependen de su forma de inserción en el mercado como productores de bienes y servicios. Ello depende, en última instancia, de su posición respecto de los distintos activos productivos. El nivel de sus ingresos depende de la cantidad, la calidad y el precio de sus activos productivos. A su vez, ante la ausencia de mecanismos alternativos de redistribución por parte del Estado, el nivel de vida de los hogares depende de la capacidad de sus integrantes para generar ingresos en el mercado e intercambiarlos por productos y servicios que satisfagan sus necesidades. La pobreza, en ese sentido, aun con un amplio criterio más allá de los ingresos está determinada por la insuficiencia de los activos que poseen los individuos y sus familias y/o su baja inserción al mercado<sup>3</sup>. Así, la reducción sostenible de la pobreza sólo puede lograrse con la incorporación productiva de la población en condiciones de pobreza al funcionamiento de mercados dinámicos; la única manera de lograrlo es creando condiciones para acelerar la acumulación de activos productivos en sus manos, aumentando su productividad y mejorando sus condiciones de venta y precios<sup>4</sup>.

El crecimiento de la economía acompañado de la reducción sustancial de la pobreza y la desigualdad, plantea de manera central el desafío de lograr la mejor distribución de los activos productivos de la sociedad. Una redistribución de activos que favorezca a los sectores más pobres y/o un aumento en su productividad, tendría el triple efecto de contribuir a reducir la pobreza, disminuir la desigualdad y apuntalar el crecimiento económico.

La redistribución de activos productivos no necesariamente se refiere a sus formas estáticas que implican cambios radicales en la estructura de propiedad de los activos, tales como la reforma agraria y las expropiaciones<sup>5</sup>. En un sentido dinámico se puede lograr mediante la manera de distribución del gasto social y la creación de incentivos económicos para aumentar su acumulación y mejorar su productividad en manos de amplios sectores de la sociedad; ya sea, elevando la cobertura y calidad de la educación; mejorando la salud de la población sin excluir a los más pobres; sea generando incentivos para el crecimiento de sectores que creen empleos de calidad; sea mejorando el acceso al crédito y a la tecnología por parte de los productores pobres del campo y la ciudad, entre otros.

---

<sup>3</sup> No se discuten los distintos conceptos de pobreza presentes en la literatura. Se plantea que independientemente de la definición de pobreza adoptada, la relación de los individuos con los activos productivos en el mercado, define en última instancia su capacidad de satisfacer necesidades básicas y participar activamente en la sociedad y la política, excluyendo situaciones de excepción con gobiernos autoritarios y represivos.

<sup>4</sup> Attanasio y Székely (2001) hacen la distinción útil de los factores que determinan la valorización de activos en el mercado.

<sup>5</sup> Ellas han desempeñado siempre un papel importante en situaciones de concentración extrema de la propiedad, que obstaculizan los aumentos de la productividad y la incorporación del progreso técnico. En coyunturas históricas de cambio, la reforma agraria ha tenido un papel importante para generar las condiciones de estabilidad política y social, como en México, Corea del Sur, Taiwán, para citar algunos ejemplos. Sin embargo, la economía política de estos procesos es compleja y las oportunidades históricas para utilizar formas radicales de distribución de activos para apuntalar el desarrollo, no siempre están presentes.

La pobreza y la desigualdad tienen origen en la existencia de estructuras concentradas en la propiedad y uso de los activos que limitan las oportunidades de uso productivo por parte de amplios sectores de la población. Diseñar políticas que amplíen las oportunidades de uso y acumulación de activos por parte de los pobres, es tarea compleja que requiere la articulación adecuada entre la política económica y la social.

Debe existir una precisa coordinación de políticas para lograr ampliar de manera efectiva las condiciones de uso, reproducción y acumulación de activos por parte de los pobres. El simple acceso al crédito, por ejemplo, puede ser insuficiente si los productores no tienen información adecuada sobre las oportunidades de mercado para sus productos. La simple propiedad de la tierra frecuentemente es insuficiente para mejorar el ingreso de los pequeños productores si no tienen acceso al crédito o a insumos mejorados o a los mercados por falta de caminos o información o si los niveles de educación son insuficientes cuando hay empleo. Es decir, se necesita cierta ‘densidad’ de políticas económicas y sociales que facilite el uso complementario de las mismas en un contexto de crecimiento con equidad y reducción de la pobreza.

## **POLÍTICA SOCIAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO**

América Latina se encuentra rezagada en cuanto a los indicadores básicos de desarrollo, que muestran no sólo altos niveles de desigualdad que caracterizan a la región; marca también límites estrechos a la capacidad de crecimiento e inserción de esos países en los mercados internacionales. En un sentido estrictamente económico, el hecho de que en 1999 el 14 por ciento de la población presentara condiciones de indigencia –por no hablar de pobreza moderada– significa que más de 89 millones de personas tenían un poder de compra sumamente limitado con la consecuente reducción en el tamaño del mercado interno<sup>6</sup>.

El hecho que la población económicamente activa en América Latina tenga un nivel promedio de escolaridad de aproximadamente seis años, impone límites estrechos al aumento de la productividad y capacidad de innovación y adaptación al progreso técnico. Entre el 40 y 60 por ciento de la fuerza de trabajo urbana en la región está ocupada en actividades de baja productividad y su contribución económica es marginal (CEPAL, 2002). Estos ejemplos ilustran cómo la pobreza y desigualdad social en América Latina tienen también implicaciones económicas de primer orden. Un enfoque desde los activos productivos, intenta construir opciones sostenibles de desarrollo para reducir la pobreza y desigualdad, permitiendo no sólo cumplir con objetivos sociales de primera importancia, sino también contribuyendo de manera paralela al fortalecimiento del funcionamiento dinámico de los mercados en cada uno de los países, en particular, y en la región, en general.

En los últimos veinte años, América Latina ha transitado por reformas importantes en la entrega de servicios sociales que buscan mejorar el uso de los recursos destinados al gasto social. Los resultados de este proceso han sido mixtos, en parte porque la

---

<sup>6</sup> Los datos corresponden a estimaciones del Banco Mundial sobre la pobreza extrema a partir de una línea de pobreza de un dólar diario, ajustado por el poder de paridad de compra de la moneda. [http://www.developmentgoals.org/Latin\\_America\\_&\\_the\\_Caribbean.htm](http://www.developmentgoals.org/Latin_America_&_the_Caribbean.htm)



evaluación del impacto de las reformas en los sectores sociales, depende de la definición de criterios que midan los resultados<sup>7</sup>. La mejor eficiencia en el uso de los recursos públicos en salud, por ejemplo, en el sentido de mejorar el cumplimiento de metas a menores costos, no necesariamente aumenta la cobertura de servicios básicos de salud para amplios sectores de la población.

En una región definida por la persistencia de grandes desigualdades económicas y sociales, es difícil introducir criterios de equidad en el diseño de políticas más allá del nivel declarativo y a la letra de las estrategias de gobierno. A partir de la evaluación de las nuevas modalidades de cambio introducidas en los últimos años, Molina (2002) encontró que el criterio dominante en las nuevas estrategias de entrega de servicios sociales ha sido la búsqueda de la eficiencia con énfasis en el mejoramiento de la eficacia y sostenibilidad de las reformas en algunos casos. Pero, los rezagos han sido mayores en los efectos sobre la equidad. Con frecuencia, el impacto de los cambios en las modalidades de entrega de servicios públicos, ha sido regresivo.

Efectivamente, el avance en la entrega de servicios sociales con equidad e igualdad de oportunidades, ha sido un terreno accidentado cuando la discusión abarca las asignaciones presupuestales y los criterios fundamentan el diseño e implementación de políticas y programas de desarrollo. Los “objetivos de desarrollo del milenio” son una oportunidad única para avanzar en esa dirección.

## **OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO**

Los “objetivos de desarrollo del milenio” sintetizan el consenso generado en múltiples reuniones internacionales sobre temas de desarrollo en el decenio de los noventa. Representan una agenda global que contiene objetivos y metas claros, bien definidos y delimitados en el tiempo<sup>8</sup>. Son parte del compromiso consignado por 189 jefes de Estado en la Cumbre del Milenio del 2000 y cuentan, hoy en día, con el consenso internacional, como no se había registrado antes, incluyendo al Sistema de las Naciones Unidas, los organismos multilaterales, los bancos regionales, las agencias bilaterales de cooperación para el desarrollo y parte importante de las organizaciones de la sociedad civil internacional. Representan la oportunidad de avanzar en áreas claves de desarrollo de manera integral y coordinada, porque incluye múltiples dimensiones del desarrollo humano y ofrece la oportunidad de crear consensos específicos sobre la utilización de recursos para el desarrollo, alrededor de metas concretas de mediano plazo<sup>9</sup>.

Estos objetivos incluyen dimensiones importantes de desarrollo humano y amplían las oportunidades de generación de ingresos y mejoramiento de las condiciones de vida en el contexto de las economías de mercado, porque son parte de los activos

---

<sup>7</sup> Los cuatro criterios utilizados por el INDES para evaluar el impacto de las reformas sociales en la región, son: eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad. En la revisión de los modelos de entrega de servicios sociales y de las reformas más recientes, Molina (2002) demuestra los impactos diferenciados de las mismas en función de estos criterios.

<sup>8</sup> En el Anexo 1 se incluye un listado completo de objetivos, metas e indicadores, tal como fueron definidos globalmente.

<sup>9</sup> El texto completo de la Declaración del Milenio de donde se derivan los “objetivos de desarrollo del milenio” se encuentra en <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/559/54/PDF/N0055954.pdf>

productivos de los individuos y las familias. Tal como fueron definidos en la agenda internacional, los “objetivos de desarrollo del milenio” incluyen: reducción de la pobreza por ingresos y del hambre; educación primaria universal, igualdad de género; reducción de la mortalidad infantil y materna; reversión del contagio del VIH/SIDA; preservación del medio ambiente y ampliación del acceso al agua potable y servicios sanitarios. Ellos asimismo se proponen mejorar la alianza internacional para el desarrollo mediante la asignación de mayores recursos de ayuda, reducción de la deuda externa y mejor acceso de los países en desarrollo a los mercados internacionales.

La reducción sostenida de la pobreza extrema requiere mejores oportunidades de empleo y mejores condiciones de producción para los trabajadores rurales. Las metas de reducción de la desnutrición y el hambre; lograr la educación primaria universal, alfabetización; así como las distintas metas para mejorar las condiciones de salud de grupos específicos de la población, contribuyen todas a mejorar la productividad del trabajo y fortalecer el crecimiento de la economía. El aumento de la cobertura de agua y saneamiento en la vivienda y las condiciones de tenencia de la tierra, ayudan a valorizar activos importantes en manos de los pobres. De manera similar, las metas propuestas para reducir la desigualdad de género, mejoran la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y fortalecen su papel en la familia y la sociedad.

Avanzar en las metas propuestas en la Declaración del Milenio, fortalecería la dinámica de funcionamiento de los mercados hacia la construcción de sociedades más equitativas e incluyentes en la medida que se amplían las oportunidades de los pobres y los excluidos, para poder generar mayores ingresos y mejorar las condiciones de vida y de inserción en el mercado y la sociedad. Una revisión de los indicadores disponibles para los países de América Latina, muestra la heterogeneidad en el desarrollo de la región. Los rezagos más grandes, en general, están ubicados en los países de Centroamérica (con excepción de Costa Rica), Haití y en los países que cuentan con alto porcentaje de población rural y/o indígena<sup>10</sup> (Anexo).

En América Latina, la cobertura del sistema educativo en general es alta, incluso en los países con mayores rezagos. Más del 80 por ciento de los niños y niñas en edad escolar fueron inscritos en la educación primaria en el 2000, aunque hay todavía varios países donde menos del 80 por ciento de los que se inscriben, terminan la educación primaria (Anexo 2, Figs. 1 y 2) y donde más del 10 por ciento de los jóvenes entre 15 y 24 años, son analfabetos.

En el ámbito de la salud, los rezagos son mayores. En dos países, Honduras y Guatemala, uno de cada cuatro niños presenta grados elevados de desnutrición y en otros ocho países, la desnutrición alcanza a más del 10 por ciento de los niños menores de cinco años (Anexo 2, Fig. 3). Las tasas de mortalidad en niños menores de cinco años, están por encima del promedio de los países en desarrollo, tal como Guyana, Bolivia y Haití; aunque en Chile, Costa Rica y Cuba, las tasas son similares a las de los países más desarrollados (Anexo 2, Fig. 4). La mortalidad materna es más difícil de medir; en general, los registros administrativos subestiman la incidencia de este fenómeno por las

---

<sup>10</sup> La información presentada en esta sección fue elaborada a partir de los datos por país del “Informe de Desarrollo Humano 2003” y se complementa con el informe mundial preparado por UNDESA, en 2003.

mismas deficiencias que tienen los servicios de salud, sobre todo en las áreas rurales y remotas.

En términos relativos, América Latina presenta una incidencia relativamente baja de muertes maternas relacionadas con el embarazo y el parto. Hay nueve países –entre los que se cuenta Honduras– con una incidencia superior al promedio regional y dos de ellos, Bolivia y Haití, tienen valores superiores al promedio de todos los países en desarrollo<sup>11</sup>. La mortalidad materna está muy relacionada a la atención médica o a la que reciben de parte de personal especializado durante el embarazo y el parto; sólo el 58 por ciento de los partos en la región, son atendidos por médicos y otro 27 por ciento, por personal calificado –parteras o enfermeras. Es decir, por lo menos en el 15 por ciento de los nacimientos, las madres son expuestas a condiciones de alto riesgo. Estos promedios esconden diferencias grandes entre países y no registran adecuadamente la falta de atención médica en las zonas rurales y marginales, donde los registros administrativos son inadecuados. Incluso, en el nivel de promedio nacional, hay varios países, como Perú, Bolivia, Paraguay, Honduras, El Salvador, Guatemala y Haití, donde menos del 60 por ciento de los partos cuenta con asistencia de personal sanitario especializado.

Los sistemas de salud pública en la región han sido muy eficientes para reducir la contracción de enfermedades previsibles, como la malaria y el dengue, hasta el punto de lograr su erradicación en varios países. La incidencia de muertes por malaria entre los niños pequeños –entre cero y cuatro años de edad– en América Latina, es una de las más bajas en el mundo (una por cada 100 000 niños); aunque hay varios países en la región donde se registra todavía gran número de casos de malaria, tal como en Brasil, Bolivia, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Belice, Ecuador, Suriname y Guyana (Anexo 2, Fig. 5). En el caso de la tuberculosis, no existe información adecuada para evaluar su incidencia y evolución en el tiempo. En América Latina, los registros de muerte por tuberculosis son de los más bajos entre los países en desarrollo –nueve de cada 100 000 habitantes– y su incidencia también es baja: 41 casos por cada 100 000 habitantes, en el 2001. Hay, sin embargo, 11 países donde las tasas de mortalidad por esta causa son superiores al promedio con una incidencia seguramente muy superior a la registrada oficialmente.

Sin dejar de tener en cuenta que los indicadores son poco confiables, el HIV/SIDA en América Latina se encuentra en condiciones de epidemia controlada. En 2002, se registraron 600 casos de HIV/SIDA por cada 100 000 personas, entre los 15 y 49 años. En el Caribe, la situación es más dramática, donde se registró un número de 2440 personas infectadas –la segunda región con más alta incidencia después de África, al Sur del Sahara. Reducir la diseminación de esta epidemia requiere mayor atención y recursos de parte de las políticas de salud y educación de la región. El problema es complejo por el estigma social que existe todavía en muchos de esos países, que dificulta la detección apropiada de la enfermedad y la implementación de campañas de información y prevención. Un indicador de estas dificultades es, por ejemplo, que sólo el 36 por ciento de las mujeres de 15 a 24 años que tienen relaciones sexuales de alto riesgo en la región,

---

<sup>11</sup> Datos extraídos del Informe de Desarrollo Humano 2003.

declararon haber usado condones a pesar de que el 77 por ciento de las mismas tienen información sobre la enfermedad.

La meta de reducir a la mitad la proporción de personas que no tienen acceso a una fuente mejorada de agua permitiría, entre otros aspectos, mejorar la salud de la población y liberar el tiempo de las familias para otras actividades –incluidas las productivas– como también para contribuir a aumentar el valor de la vivienda. En América Latina y el Caribe, el 86 por ciento de las viviendas tenían acceso a una fuente de agua mejorada en el 2000; sin embargo era grande la diferencia en el grado de cobertura entre las zonas rurales, con el 66 por ciento, y las urbanas, con el 94 por ciento. Cuando se observa la información por países, la dispersión fue todavía mayor.

La alta cobertura de los servicios de agua potable en las zonas urbanas es elevada (Anexo 2, Fig. 6), incluido el grupo de países que han logrado la dotación universal del servicio o muy cercano. No sucede igual en las zonas rurales, con excepción de Barbados que registra un nivel total de cobertura. En el resto de los países, el abastecimiento de agua en zonas rurales es muy inferior al que se registra en las zonas urbanas. Tal vez los casos más dramáticos se dan en Jamaica, Colombia, Brasil y Haití, donde la cobertura de agua rural ha retrocedido en los últimos 10 años (Anexo 2, Fig. 7). El indicador que intenta dar seguimiento a las condiciones de tenencia de la vivienda, muestra grandes rezagos en prácticamente todos los países de la región, con excepción de Barbados. En el Anexo 2 (Fig. 8), se observan las grandes brechas que existen para poder cumplir con el objetivo propuesto en la Declaración del Milenio de mejorar las condiciones de tenencia de la vivienda y que significaría una contribución importante en la reducción de la pobreza en la región. El logro de este objetivo fortalecería la capacidad de los hogares para acceder al crédito, estabilizar su residencia y utilizarla como activo productivo en distintas estrategias de generación de ingresos.

Hay otra serie de indicadores que intentan dar seguimiento a la equidad de género. En los “objetivos de desarrollo del milenio” se incluyen mediciones que dan cuenta de la presencia de las mujeres en el sistema educativo, su inserción en el mercado de trabajo y en posiciones de poder. En general, América Latina es una de las regiones donde las mujeres tienen amplia presencia en el sistema educativo con promedios cercanos a la equidad, como por ejemplo que 94 niñas por cada 100 niños tengan acceso a la educación primaria. Asimismo la proporción de analfabetismo entre las mujeres, es similar a la de los hombres. Hay países donde hay más niñas que niños en la escuela primaria, tal como en Antigua y Barbuda, Nicaragua y Colombia (Anexo 2, Fig. 9).

Sin embargo, estos logros educativos todavía no se traducen en igualdad de oportunidades de inserción en los mercados de trabajo. En el año 2001, sólo el 42 por ciento de los trabajadores asalariados no-agrícolas eran mujeres con grandes diferencias entre países. En el Anexo 2 (Fig. 10), se observan algunos países en donde cerca de la mitad de la fuerza de trabajo en estos sectores es femenina, tal como en Colombia, Bahamas, Uruguay, Barbados, Jamaica, Brasil y Honduras. Aunque también hay países donde menos del 35 por ciento de la fuerza de trabajo está conformada por mujeres, como

en Bolivia, Perú, Suriname, República Dominicana y El Salvador<sup>12</sup>. A menos que sea posible demostrar que la baja participación de las mujeres en los mercados de trabajo no agrícola, es por propia elección, su reducida inserción en el empleo urbano, puede ser síntoma de discriminación por razones de género. Por lo demás, la presencia de las mujeres en posiciones de poder político es muy limitada. Sólo hay tres países en la región –Cuba, Costa Rica y Argentina– donde poco más del 30 por ciento de los representantes al parlamento son mujeres; en el resto, su presencia es marginal (Anexo 2, Fig. 11).

La información presentada hasta aquí demuestra la situación relativamente avanzada de América Latina si se la compara con otras regiones del mundo en desarrollo, pero también indica la gran heterogeneidad que caracteriza a la región. Hay un grupo grande de países que tienen rezagos importantes en las distintas dimensiones del desarrollo humano, contenidos en los “objetivos de desarrollo del milenio”. Esta visión agregada de ‘región’ y de ‘país’ tiene que ser complementada por análisis desagregados al interior de cada uno de los países. La desigualdad que caracteriza a la región, implica precisamente la existencia de grandes diferencias en las condiciones de vida y oportunidades que tienen los individuos en sus propios países. Una aproximación de estas grandes brechas de oportunidades, es el indicador que mide la proporción del consumo nacional del 20 por ciento de la población más pobre. En el Anexo 2 (Fig. 12), se observa que incluso en los países con los mejores indicadores, el 20 por ciento de los más pobres sólo consumen entre el cinco y menos del siete por ciento del consumo nacional. Sin embargo, en los países en donde se registran las mayores brechas, son Colombia, Paraguay, Brasil y Honduras donde el 20 por ciento más pobre, no alcanza ni el dos por ciento del consumo total.

Es evidente que el análisis de promedios en una de las regiones más desiguales del mundo, no basta para dar cuenta de las condiciones de vida y la falta de oportunidades de grandes grupos de la sociedad. La construcción de sociedades económicamente dinámicas y socialmente equitativas, requiere la identificación de prioridades de desarrollo que parte de la evaluación desagregada de las brechas que existen en la estructura de oportunidades y los activos de los distintos grupos y regiones al interior de cada país. Los retos en este sentido son enormes no sólo por la falta de información estadística adecuada, sino por la dificultad que representa la construcción de consensos nacionales que parten del reconocimiento de la desigualdad inherente a la estructura de funcionamiento de nuestras sociedades. Antes de intentar el análisis desagregado de los indicadores disponibles para Honduras, en la siguiente sección, se presenta el grado de avance de los países de Centroamérica respecto del cumplimiento de los “objetivos de desarrollo del milenio” en el periodo 1990 - 2000.

## **OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN EL CONTEXTO CENTROAMERICANO**

El análisis del cumplimiento y alcance de las metas del milenio para el 2015 en el contexto centroamericano, permite establecer que Honduras tiene una posición

---

<sup>12</sup> Este indicador no muestra las diferencias de ocupación que pueden existir entre hombres y mujeres ni las diferencias salariales por razones de género; ambos son factores importantes en una evaluación completa sobre las condiciones de inserción de las mujeres a los mercados de trabajo.

intermedia con relación a los demás países de esa región, con una tasa neta de matrícula del 89 por ciento en primaria de los niños en edad escolar. Sin embargo, no se registró ningún avance en la década de los noventa y, desafortunadamente, no se cuenta con información sobre la tasa de término de la primaria de los niños que inician ese nivel de instrucción.

Junto con Nicaragua y Guatemala, Honduras se ubica entre los países con mayores rezagos en los indicadores de salud. El 21 por ciento de su población presenta signos de desnutrición y los avances registrados en el decenio de los noventa no fueron muy grandes. Distinto es el caso del indicador sobre mortalidad en los niños, a pesar de que en el 2000 se observaba que 38 niños de cada 1000 nacidos vivos, morían antes de cumplir los cinco años de edad. Honduras realizó avances importantes en la misma década, que lo colocan en posición ventajosa para cumplir con la meta propuesta en el 2015. La mortalidad materna, sin embargo, es una de las más altas en Centroamérica: 220 mujeres morían durante el parto o por complicaciones del embarazo por cada 100 000 niños nacidos vivos en 1995; cifra sólo superada por Nicaragua y Guatemala. La incidencia de muertes por tuberculosis está entre las más altas en la región. Sólo Guatemala tiene cifras ligeramente superiores.

Los servicios de agua y drenaje son esenciales no sólo para la salud, también son un factor clave que define el tiempo disponible de los miembros del hogar para participar en actividades productivas o para asistir a la escuela. La falta de agua al interior o en los alrededores de la vivienda, implica gran inversión de tiempo de parte de uno o más miembros del hogar. Honduras es uno de los países en Centroamérica que registró mayores avances en la cobertura de agua potable en las zonas urbanas en el periodo 1990-2000 –del 89 al 95 por ciento de los hogares– que lo coloca muy cerca de cumplir con la meta de cobertura universal en 2015. El avance fue menor en las zonas rurales, pero aún así la cobertura se amplió del 78 al 81 por ciento de los hogares. En cuanto a los servicios de drenaje, sólo se cuenta con información para las áreas urbanas, donde se registró un aumento en la cobertura del 88 al 93 por ciento de las viviendas, lo que significa una tasa de avance superior a cualquier otro país centroamericano.

Se puede denotar el carácter mixto de los indicadores de evaluación de las oportunidades de participación de las mujeres en Honduras en los campos de la educación, el trabajo y las posiciones de poder en igualdad de condiciones con los hombres. Es el país de Centroamérica, donde las niñas tienen casi las mismas oportunidades que los niños para inscribirse en la escuela primaria –en 1990, la proporción era de 99 niñas por cada 100 niños– aunque hubo un pequeño retroceso en el 2000 (98 niñas). Es también el país con mayor proporción de mujeres en empleos asalariados no agrícolas, al punto que en 2001 el 52 por ciento estaba conformado por mujeres. Pero es muy distinto lo que ocurre con la presencia de las mujeres en posiciones de poder; ya que en 1990 era el país con menor proporción de mujeres en el parlamento y, en el 2000, se redujo aún más.

En síntesis, los avances de Honduras en el cumplimiento de algunas de las metas propuestas no son homogéneos. Las áreas donde el país presenta iguales o incluso avances mayores a los propuestos, están la reducción en las tasas de mortalidad de niños menores de cinco años, la equidad de género en educación primaria y el acceso de las

mujeres a mercados de trabajo no agrícolas. Los avances en alfabetización y desnutrición están ligeramente retrasados respecto de los que se requerirían para alcanzar la meta propuesta. Hay otros renglones, sin embargo, en donde los atrasos son mayores. Ese es el caso de las tasas de matrícula en primaria no han cambiado prácticamente durante la década. Asimismo, la ampliación del acceso a agua potable en zonas rurales y la cobertura del sistema de drenaje, requieren mayor atención y recursos para cumplir con las metas propuestas para el 2015. Por otro lado, ampliar los espacios de participación de las mujeres en posiciones de poder y de decisión seguramente requerirá cambios culturales mayores.

**Cuadro 1.** Pobreza de los individuos por hogar (1992 y 2002).

| <b>Tipo de hogar/Número de personas</b> | <b>1992</b> | <b>2002</b> | <b>Incremento absoluto</b> |
|---|-------------|-------------|----------------------------|
| Hogares totales                         | 4 889 784   | 6 686 874   | 1 797 090                  |
| Hogares no pobres                       | 1 135 638   | 1 900 523   | 764 885                    |
| Hogares pobres                          | 3 754 146   | 4 786 352   | 1 032 206                  |
| Hogares de pobreza relativa             | 925 625     | 1 249 741   | 324 116                    |
| Hogares en extrema pobreza              | 2 828 521   | 3 536 610   | 708 089                    |

**Fuente:** INE, Honduras, 2003.

En cuanto a los avances registrados en la reducción de la pobreza, según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas de Honduras, en el 2002, el 45 por ciento de la población vivía en condiciones de pobreza extrema y el 20 por ciento más en pobreza relativa (Anexo 2, Fig. 13). A pesar de que la incidencia de la pobreza se redujo en la última década en términos porcentuales, el simple crecimiento de la población provocó un aumento de más de un millón en el número de personas pobres, cuya mayoría se encuentra en condiciones de pobreza extrema (Cuadro 1).

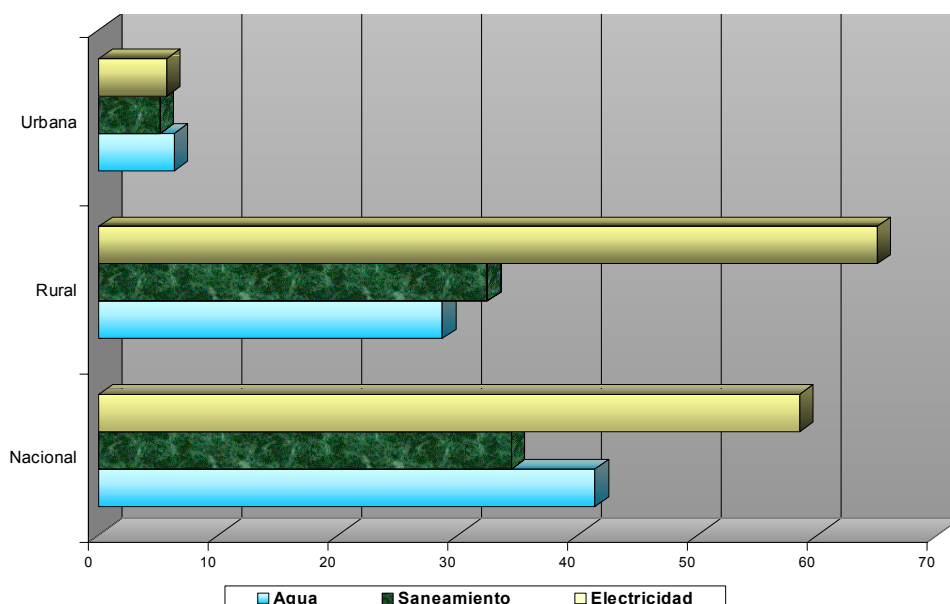
En total, para el año 2002, casi cinco millones de personas en Honduras son pobres, de las cuales 3.5 millones están en extrema pobreza. La alta incidencia de la pobreza está definida por dos factores: nivel de ingresos per cápita relativamente bajo y desigualdad en la manera en que se distribuye el ingreso. En el Anexo 2 (Fig. 14), se muestra que el excedente de ingresos del 35 por ciento de los individuos con mayores ingresos en el país, sería suficiente para cerrar la brecha de ingresos tanto de los pobres extremos como de los pobres relativos. Es decir, con la distribución equitativa del ingreso nacional, sería posible erradicar la pobreza en Honduras en la medida que todos los

individuos tendrían un nivel de ingresos suficiente para cubrir el costo de la canasta básica mínima, pero no mucho más<sup>13</sup>.

## MÁS ALLÁ DE LOS PROMEDIOS

El análisis elaborado en las secciones anteriores, descansa en el uso de información nacional que permite identificar los retos que enfrenta Honduras y América Latina, como región, y que impiden cumplir con los objetivos mínimos planteados en la agenda de los “objetivos de desarrollo del milenio” para el 2015. Los promedios, sin embargo, dan una falsa sensación de progreso. Alcanzar una meta en ‘promedio’ no significa necesariamente mejorar las condiciones de vida de amplios sectores de la población o regiones completas dentro de un país. El progreso social frecuentemente elude a los pobres y a los que están en desventaja sobre todo en países con profunda desigualdad, como en América Latina. Sólo un análisis desagregado permite definir con mayor precisión el tamaño del esfuerzo del país para proveer oportunidades mínimas de desarrollo a quienes tradicionalmente han sido excluidos del funcionamiento de mercados dinámicos y condiciones de vida mínimas. El uso de información desagregada permite identificar la dirección de los recursos que habría que destinar para cubrir las brechas sociales existentes.

**Fig. 1. VIVIENDAS POR DOMINIO SIN ACCESO A ALGUN SERV**  
**Fig. 1. Honduras: Viviendas por dominio sin acceso a servicios.**

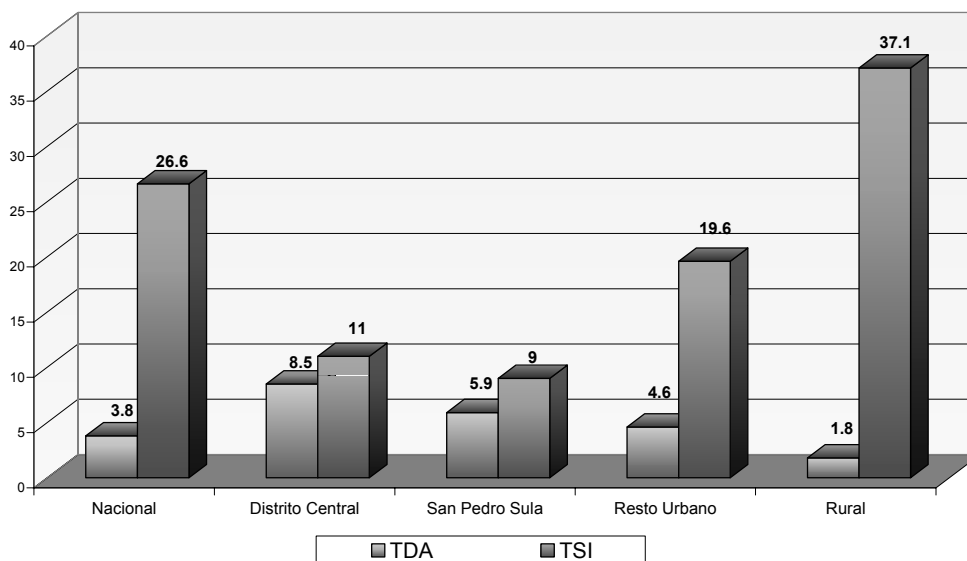


**Fuente:** Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

<sup>13</sup> En 2002, el 35 por ciento de los individuos con mayores ingresos en Honduras tenía un excedente de ingresos de 3367 millones de lempiras sobre el valor de la canasta básica mínima. Por otro lado, el déficit de ingresos de los pobres relativos era de 202 millones y los pobres extremos requerirían 2856 millones de lempiras más para comprar una canasta mínima. Es decir, hacen falta 3058 millones de lempiras para erradicar la pobreza extrema y relativa en Honduras.



**Fig. 2.** Honduras: Tasa de desempleo abierto; tasa de subempleo invisible.



**Fuente:** Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

En el Anexo 2 (Fig. 15), se muestran las grandes diferencias que existen en la dotación de servicios básicos entre zonas urbanas y rurales de Honduras. Mientras que en las principales áreas urbanas del país más del 80 por ciento de los hogares tienen acceso a servicios básicos; en las áreas rurales, el 70 por ciento de las viviendas presenta una realidad diferente, donde además existe déficit en agua, drenaje y electricidad (Fig. 1).

Las grandes diferencias entre las condiciones de vida de la población por zona de residencia, están muy relacionadas a las oportunidades de empleo. Los mayores índices de desempleo abierto se registran en las grandes ciudades, tales como Distrito Central y San Pedro Sula, con 8.5 y 5.9 por ciento, respectivamente (Fig. 2), seguramente, entre grupos de población que pueden permanecer desempleados cierto periodo de tiempo en busca de mejores oportunidades. En las zonas rurales, donde no hay muchas fuentes alternativas de trabajo y los bajos ingresos de los hogares no les permiten dedicar mucho tiempo a la búsqueda de mejores trabajos, el subempleo invisible alcanza al 37 por ciento de la fuerza de trabajo rural.

Esta falta de oportunidades en el empleo forma parte de las razones que explican la persistencia de la pobreza en las zonas rurales. La reducción de la pobreza registrada en Honduras en el periodo 1992-2002, fue mayormente urbana; la pobreza rural se redujo en menor proporción. Mejorar las condiciones de vida y el nivel de ingreso en el área rural, requiere mayores esfuerzos y recursos para reconstituir las oportunidades de empleo de manera sostenible a partir del diseño de políticas integrales. Este tipo de análisis desagregado es central para cada uno de los indicadores incluidos en la agenda de los “objetivos de desarrollo del milenio”, en la definición de una agenda de desarrollo de

mediano plazo, que amplíe las oportunidades de grupos y regiones de la población tradicionalmente excluida.

## CONCLUSIONES

Los “objetivos de desarrollo del milenio” son la oportunidad para avanzar sobre una agenda mínima de prioridades nacionales, que incluye las dimensiones básicas de desarrollo humano y de fortalecimiento de las capacidades de los individuos, con el fin de aumentar su productividad e inserción en el mercado; sobre todo para quienes se encuentran en condiciones de pobreza.

Representan la posibilidad también de generar condiciones de crecimiento estable en la región con equidad e inclusión social. El nivel de consenso internacional que ha generado la Declaración del Milenio representa una oportunidad sobre todo para los países, como Honduras, donde los recursos de cooperación internacional son importantes para mejorar la coordinación de políticas y programas y asignación de recursos, alrededor de objetivos definidos adecuadamente con metas cuantitativas claras e indicadores de seguimiento a mediano plazo.

Honduras ha hecho avances importantes en las áreas relacionadas a la mortalidad de niños pequeños y equidad de género en educación; asimismo ha ampliado el acceso de las mujeres a los mercados de trabajo en las zonas urbanas. Se registran también avances en la alfabetización y en frenar la desnutrición, pero todavía subsisten grandes retos como es lograr mayor cobertura del sistema educativo básico, ampliar el acceso al agua potable y drenaje –sobre todo en zonas rurales– y acelerar el ritmo de reducción de la pobreza y desigualdad.

Más allá de los promedios, Honduras muestra grandes diferencias en los indicadores básicos de desarrollo si se tienen en cuenta las distintas regiones del país o si se agrupa la población por niveles de ingreso. El uso de información desagregada en el diseño de políticas y programas de desarrollo y en la asignación de recursos para cerrar las grandes brechas existentes, representa tal vez uno de los mayores retos en los próximos años.

El cumplimiento de una versión hondureña de las metas definidas por la agenda de los “objetivos de desarrollo del milenio”, permitiría avanzar en la generación de un piso mínimo de desarrollo más sólido con base en la construcción de consensos nacionales. En la medida que aumente la productividad de los activos productivos de los individuos, se fortalecerá su capacidad de inserción en el mercado de manera estable y dinámica.

Obviamente, estos objetivos no agotan la agenda de desarrollo. En particular, el objetivo de reducción de la pobreza por ingresos requiere el diseño de estrategias complejas de reactivación del crecimiento económico, ensanchando las oportunidades de inserción a los mercados que son relevantes para los más pobres –empleos, mercados rurales, sector informal, pequeñas y medianas empresas. La articulación adecuada de las políticas económicas y sociales para el cumplimiento de los “objetivos de desarrollo del milenio” en un contexto de crecimiento de la economía y expansión de las oportunidades

de inserción al mercado, puede contribuir de manera importante para crear condiciones de crecimiento con equidad e inclusión social.

## BIBLIOGRAFÍA

- Attanasio, O. y M. Székely. 2001. "Going Beyond Income: Redefining Poverty in Latin America". In *Portrait of the Poor*. Johns Hopkins Univ. Press/Banco Interamericano de Desarrollo.
- Alarcón D. y E. Zepeda. 2004. "Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America: Case Study of Mexico". *Oxford Development Studies* 32(1).
- BID. 2003. "Más allá de las fronteras, el nuevo regionalismo en América Latina." *Informe de Progreso Económico y Social en América Latina, 2002*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre. 2001. *El disenso de Washington. Políticas económicas para la equidad social en Latinoamérica*. Washington, D.C.: Fondo Carnegie para la Paz Internacional/Diálogo Interamericano.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. *Panorama Social de América Latina 2001-2002*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. 2002. "The Sustainability of Development in Latin America and the Caribbean: Challenges and Opportunities". *Books* 68. Santiago de Chile.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 1995. "Poverty Alleviation, Income Redistribution, and Growth during Adjustment". In *Coping with Austerity: Poverty and Inequality in Latin America*, N. Lustig (Ed.). Washington, D.C.: The Brookings Institution. p. 101-145.
- Londoño, J.L. y M. Székely. 1998). "Sorpresas distributivas después de una década de reformas: América Latina en los noventa". *Pensamiento Iberoamericano: Revista de Economía Política* (Special Issue). p. 195-242.
- Londoño, J.L. y M. Székely. 1997. "Persistent Poverty and Excess Inequality: Latin America, 1970-1995". *Working Paper* No. 357. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molina, C. 2002. "Entrega de servicios sociales. Modalidades y cambios recientes en América Latina". *Serie de Documentos de Trabajo* I-50. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Morley, S.A. 2001. "The Income Distribution Problem in Latin America and the Caribbean". *Books* 65. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- ONU. 2003. *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals; definitions, rationale, Concepts and Sources*. Nueva York: Development Group.
- ONU. 2002. "United Nations Millennium Development Goals Data and Trends, 2002". In *Report of the Inter-Agency and Expert Group on MDG Indicators*. Nueva York: Department of Economic and Social Affairs of the UN Secretariat.  
[http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mdg\\_report.pdf](http://millenniumindicators.un.org/unsd/mi/mdg_report.pdf)
- ONU. 2001. "Road map towards the implementation of the United Nations Millennium Declaration" <http://www.un.org/documents/ga/docs/56/a56326.pdf>
- ONU. 2000. *Declaración del Milenio, Resolución Aprobada por la Asamblea General*. Septiembre. Nueva York.

- Ocampo, J.A. 2001. "Retomar la agenda del desarrollo". *Revista de la Cepal* 74. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Rey de Marulanda, N. J. Guzmán. 2003. "Inequidad, desarrollo humano y política social: Importancia de las condiciones iniciales". *Serie de Documentos de Trabajo* I-51. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Canada: Random House.
- Stallings, B. y W. Peres. 2000. *Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Stiglitz, Joseph. 1998. *Más instrumentos y metas más amplias: Desde Washington hasta Santiago*. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Weller, J. 2001. "Economic Reforms, Growth and Employment. Labour Markets in Latin America and the Caribbean" *Books* 66. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

## Anexo I. Objetivos de Desarrollo del Milenio.

| Objetivos y metas de la Declaración del Milenio   | Indicadores de medición de los progresos  |
|---|---|
| <b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>   |   |
| Meta 1: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día.   | 1. Porcentaje de la población con ingresos inferiores a un dólar por día a paridad del poder adquisitivo (PPA)*<br>2. Coeficiente de la brecha de pobreza – incidencia de la pobreza, multiplicada por la gravedad de la pobreza.<br>3. Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población.               |
| Meta 2: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padezcan hambre.   | 4. Porcentaje de menores de cinco años por debajo de su peso normal.<br>5. Porcentaje de población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria.   |
| <b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>   |   |
| Meta 3: Velar para que, en el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.   | 6. Tasa neta de matrícula en la enseñanza primaria.<br>7. Porcentaje de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado.<br>8. Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años.   |
| <b>Objetivo 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer</b>  |   |
| Meta 4: Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005 y en todos los niveles de la enseñanza antes de fines de 2015. | 9. Relación de niñas y niños en educación primaria, secundaria y superior.<br>10. Relación de las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de 15 a 24 años.<br>11. Proporción de mujeres entre los empleados asalariados en el sector no agrícola.<br>12. Proporción de puestos ocupados por mujeres en el parlamento nacional. |
| <b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de cinco años</b>   |   |
| Meta 5: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de cinco años.  | 13. Tasas de mortalidad en menores de cinco<br>14. Tasa de mortalidad infantil.<br>15. Porcentaje de niños de un año con vacuna contra el sarampión.  |
| <b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>   |   |
| Meta 6: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes.   | 16. Tasa de mortalidad maternal.  |

|  |   |
|--|---|
|  | 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado.  |
| <b>Objetivo 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</b>   |   |
| Meta 7: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/SIDA.   | 18. Prevalencia del VIH entre gestantes de 15 a 24 años.<br>19. Porcentaje de uso de preservativos dentro de la tasa de uso de anticonceptivos.**<br>19a. Utilización de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo.<br>19b. Porcentaje de la población de 15 a 24 años con conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/SIDA.***<br>20. Relación de la matrícula de niños huérfanos con la matrícula de niños no huérfanos de 10 a 14 años.                   |
| Meta 8: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves.                                       | 21. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas al paludismo.<br>22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo.****<br>23. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a la tuberculosis.<br>24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa (DOTS).  |
| <b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>   |   |
| Meta 9: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente.  | 25. Proporción de la superficie cubierta por bosques.<br>26. Relación entre zonas protegidas para mantener la diversidad biológica y la superficie total.<br>27. Uso de energía (equivalente en kilogramos de petróleo) por un dólar del producto interno bruto (PPA).<br>28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) y consumo de clorofluorocarburos que agotan la capa de ozono (toneladas de PAO).<br>29. Proporción de la población que utiliza combustibles sólidos. |
| Meta 10: Reducir a la mitad para el año 2015 el porcentaje de personas que carezcan de acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento. | 30. Proporción de la población con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, en zonas urbanas y rurales.<br>31. Proporción de la población urbana con acceso a mejores servicios de saneamiento, en zonas urbanas y rurales.   |

|  |   |
|--|---|
| <p>Meta 11: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios.</p>  | <p>32. Proporción de hogares con acceso a tenencia segura.</p>  |
| <p><b>Objetivo 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo</b></p>   |   |
| <p>Meta 12: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, con base en normas, previsible y no discriminatorio. Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional.</p> <p>Meta 13: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Se incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de asistencia más generosa para el desarrollo a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza.</p> <p>Meta 14: Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General).</p> <p>Meta 15: Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo.</p> | <p>En los casos de los países menos adelantados, los países africanos, los países sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo, algunos de los indicadores mencionados a continuación se supervisarán por separado.</p> <p><b>Asistencia oficial para el desarrollo</b></p> <p>33. La AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del CAD de la OCDE.</p> <p>34. Proporción de la AOD total bilateral y por sectores de los donantes del CAD de la OCDE para los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua salubre y servicios de saneamiento).</p> <p>35. Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada.</p> <p>36. La AOD recibida en los países sin litoral en porcentaje de su ingreso nacional bruto.</p> <p>37. La AOD recibida por los pequeños estados insulares en desarrollo en proporción de su ingreso nacional bruto.</p> <p><b>Acceso a los mercados</b></p> <p>38. Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y de países menos adelantados, admitidas libres de derechos.</p> <p>39. Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y el vestido, procedentes de países en desarrollo.</p> <p>40. Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE (en porcentaje de su) PIB producto</p> <p>41. Proporción de la AOD para fomentar la capacidad comercial</p> <p><b>Sostenibilidad de la deuda</b></p> <p>42. Número total de países que han alcanzado los puntos de decisión y número que han alcanzado los puntos de culminación en la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (acumulativo).</p> |

|   |  |
|---|--|
|   | 43. Alivio de la deuda comprometido conforme a la iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (en US\$).<br><br>exportaciones de bienes y servicios.              |
| Meta 16: En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplicar estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo.  | 45. Tasa de desempleo de jóvenes comprendidos entre los 15 y los 24 años, por sexo y total****   |
| Meta 17: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un costo razonable.   | 46. Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a un costo razonable.  |
| Meta 18: En colaboración con el sector privado, velar porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones. | 47. Líneas de teléfono y abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes.<br><br>48. Computadoras personales en uso por cada 100 habitantes y usuarios de Internet por cada 100 habitantes. |

**Notas:** Los objetivos y metas de desarrollo del milenio están enunciados en la Declaración del Milenio. Fue firmada en septiembre de 2000 por 189 países, por 147 jefes de estado.

([www.un.org/documents/ga/res/55/a55r002.pdf-A/RES/55/2](http://www.un.org/documents/ga/res/55/a55r002.pdf-A/RES/55/2)).

Los objetivos y metas están interrelacionados y deberían considerarse como un conjunto. Representan la asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo que están decididos “a crear, en los planos nacional y mundial, un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza”.

\* Para supervisar las tendencias de la pobreza en los países deberían utilizarse indicadores con base en el umbral de la pobreza de cada país, si se dispone de ellos.

\*\* Entre los métodos anticonceptivos, solamente los preservativos son eficaces para prevenir la transmisión del VIH. La tasa de uso de anticonceptivos también es útil para conocer los progresos hacia el logro de otros objetivos relacionados con la salud, el género y la pobreza. Puesto que la tasa de uso de preservativos sólo se mide entre las mujeres con una pareja fija, se complementa con un indicador sobre el uso de preservativos en situaciones de alto riesgo (indicador 19a) y con uno sobre los conocimientos relativos al VIH/SIDA (indicador 19b).

\*\*\* Este indicador corresponde al porcentaje de la población de 15 a 24 años, que puede identificar correctamente las dos principales formas de prevenir la transmisión sexual del VIH –utilizar preservativos y mantener relaciones sexuales sólo con una pareja fiel y no infectada– que rechaza los dos errores más generalizados en el país sobre la transmisión del VIH, y que sabe que una persona de aspecto saludable puede transmitir el VIH. No obstante, como actualmente no se dispone del número suficiente de encuestas para calcular el indicador definido supra, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), en colaboración con el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), elaboraron dos indicadores de sustitución que representan dos componentes del indicador real. Esos componentes son: a) el porcentaje de mujeres y hombres de 15 a 24 años, que saben que una persona puede protegerse de la infección del VIH mediante “el uso sistemático de preservativos”; b) el porcentaje de mujeres y hombres de 15 a 24 años, que saben que una persona de aspecto saludable puede transmitir el VIH. Para el informe sobre el año en curso, sólo se dispone de datos referentes a mujeres.

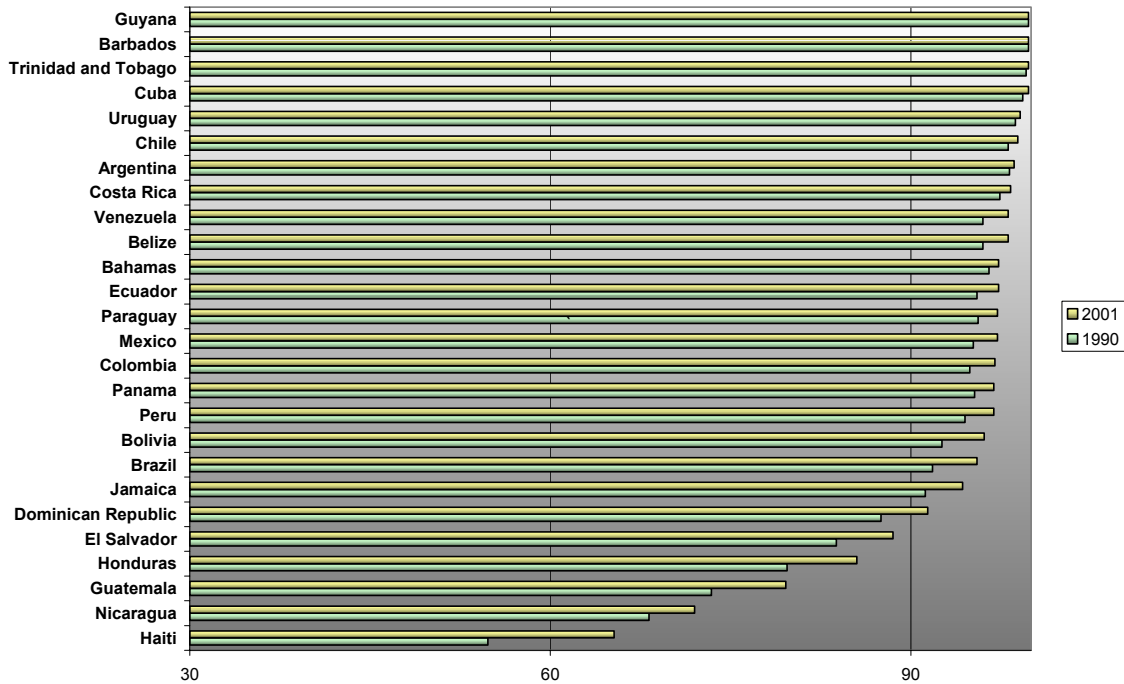
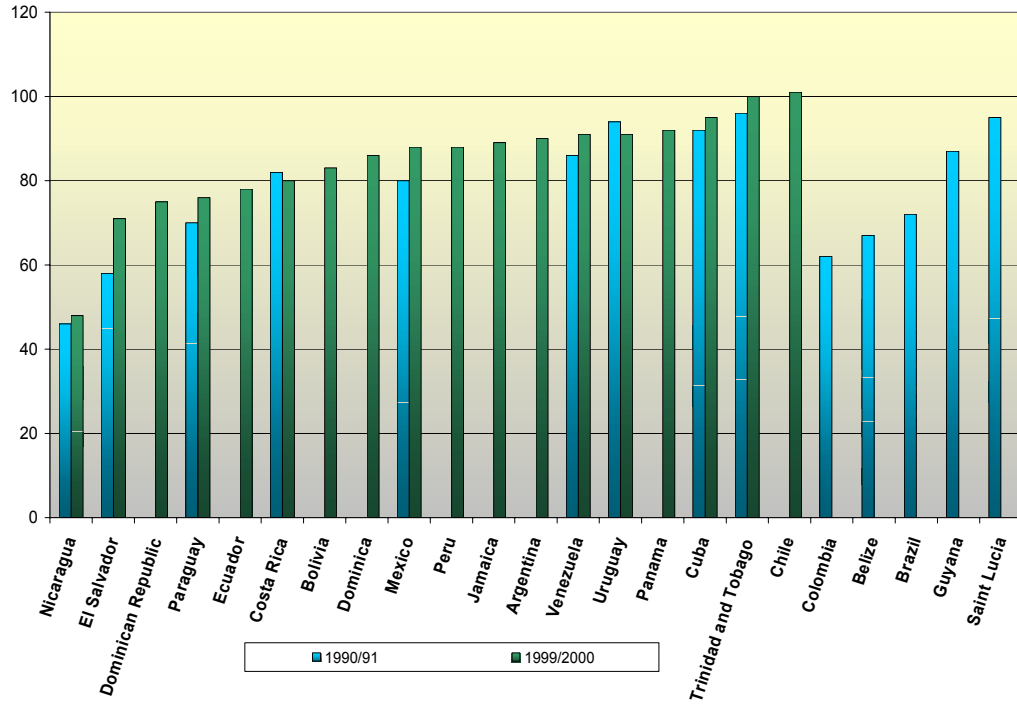
\*\*\*\* La prevención se mide por el porcentaje de niños menores de cinco años que duermen bajo mosquiteros tratados con insecticidas; el tratamiento se mide por el porcentaje de niños menores de cinco años que reciben tratamiento adecuado.

\*\*\*\*\* En la OIT se viene elaborando un método mejorado para cuantificar el objetivo en el futuro.



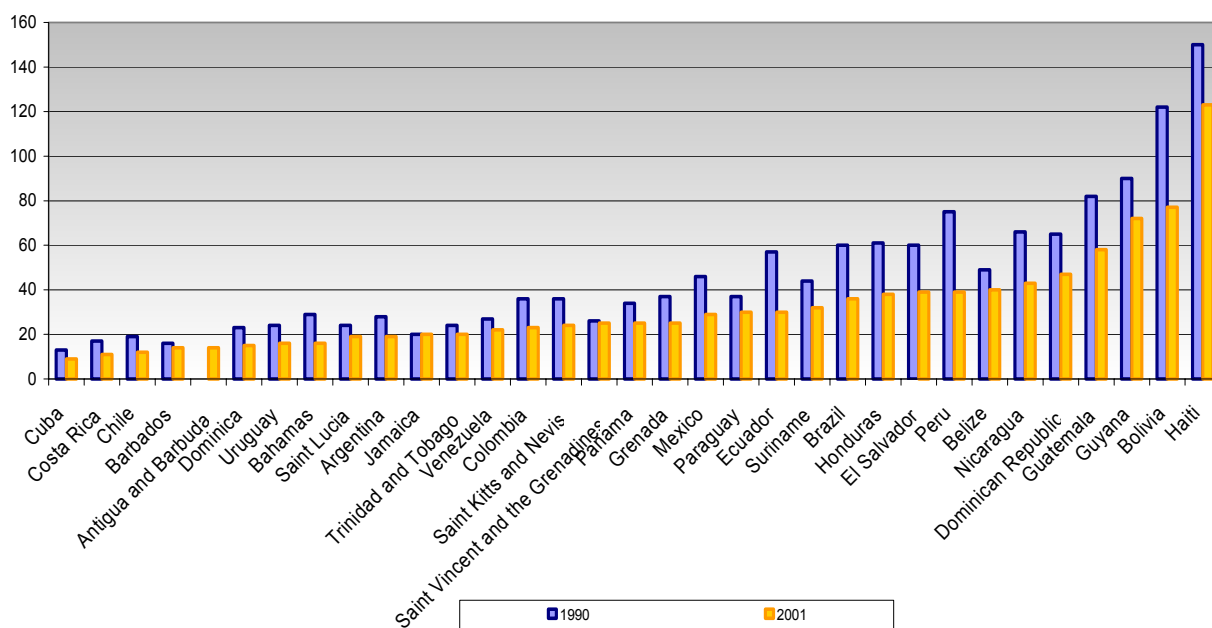
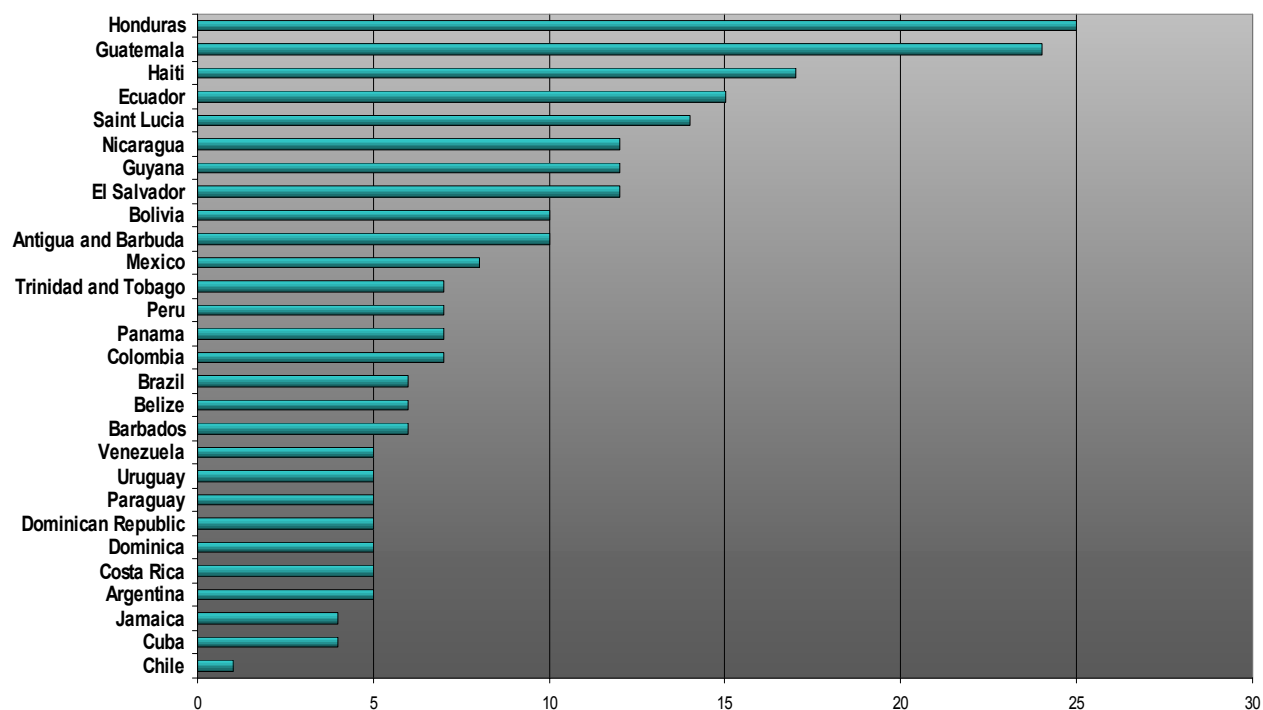
Anexo 2. Valor de los indicadores por países.

Fig. 1. Alumnos que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado (%)

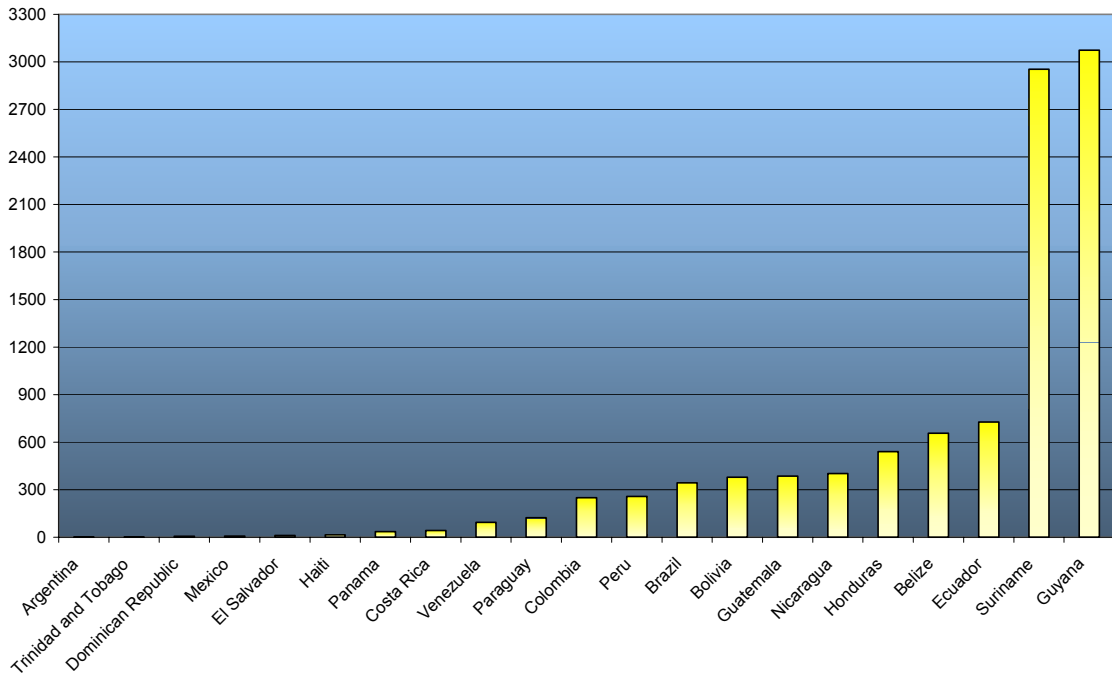


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

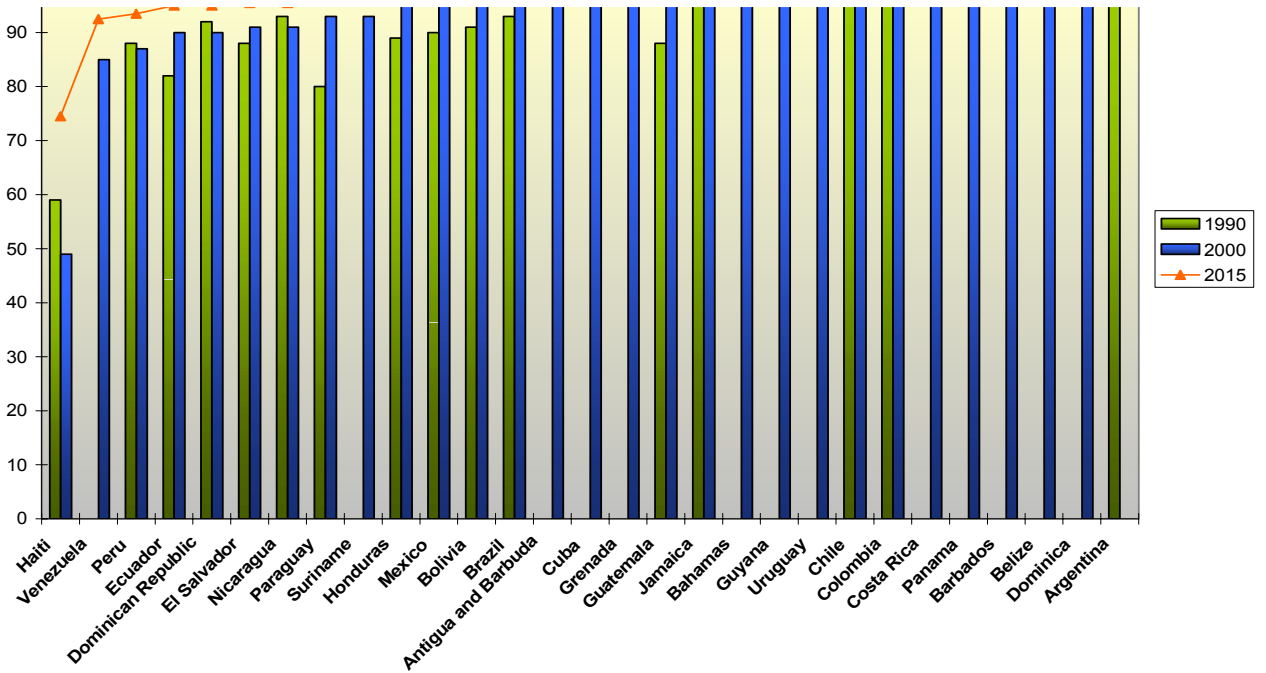
Fig. 3. Desnutrición en menores de cinco años (1995-2001 %).



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

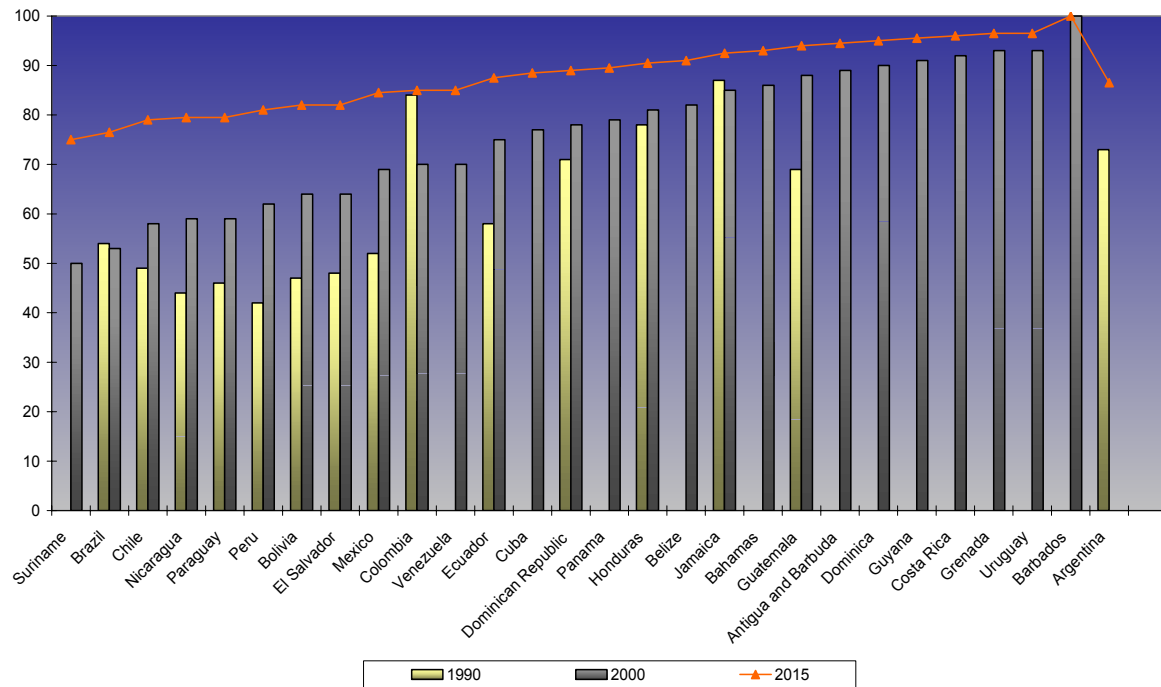
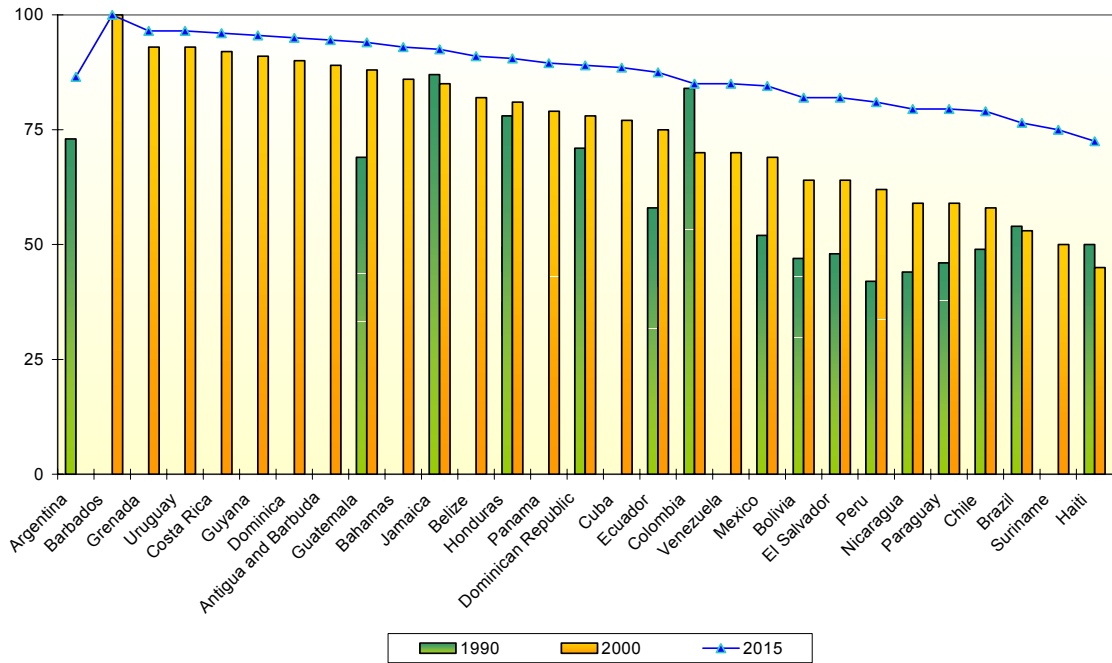


**Fig. 6. Población urbana con acceso sostenible a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua (%).**



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del "Informe sobre desarrollo humano 2003", PNUD.

**Fig. 7. Población rural con acceso a servicios básicos de abastecimiento de agua (%).**



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

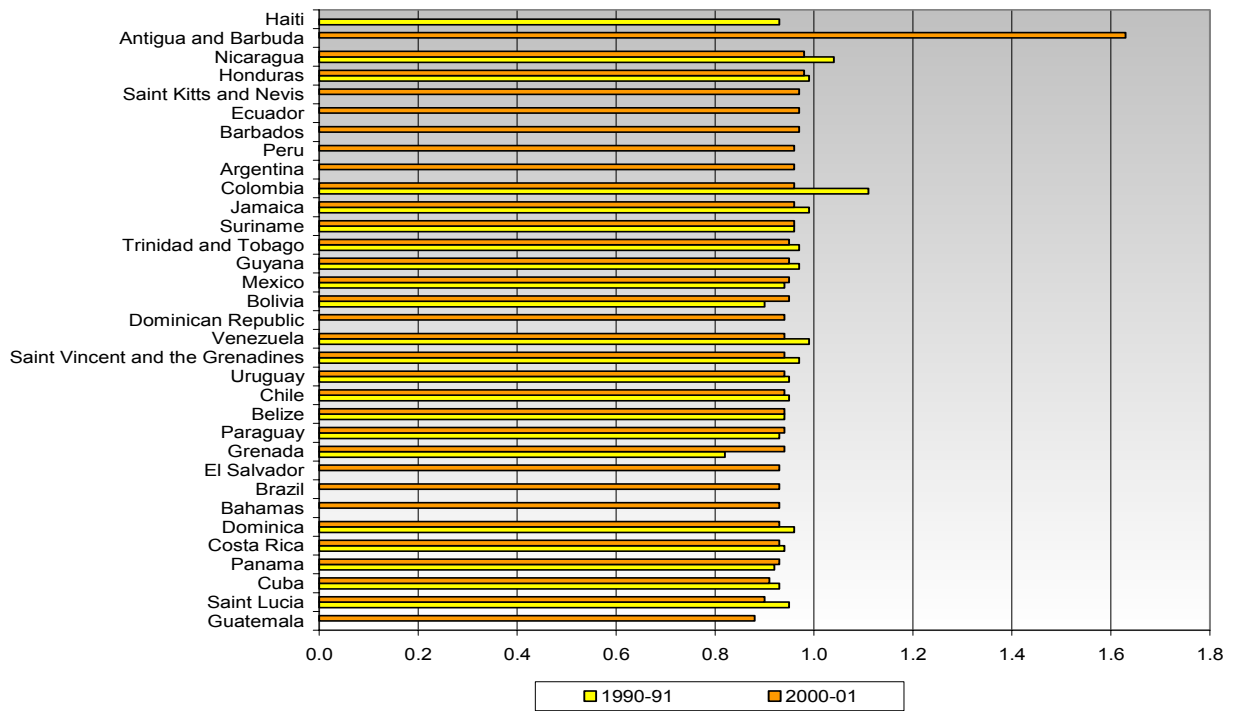
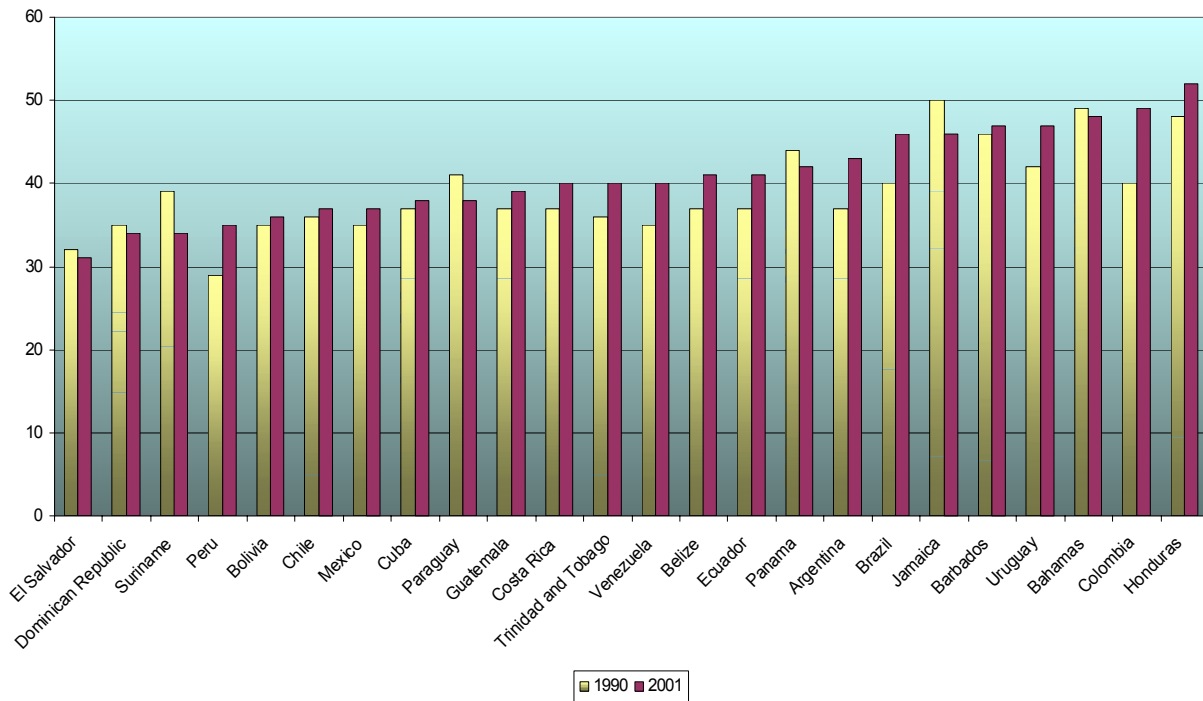


Fig. 10. Mujeres en el sector agrícola (%)



Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

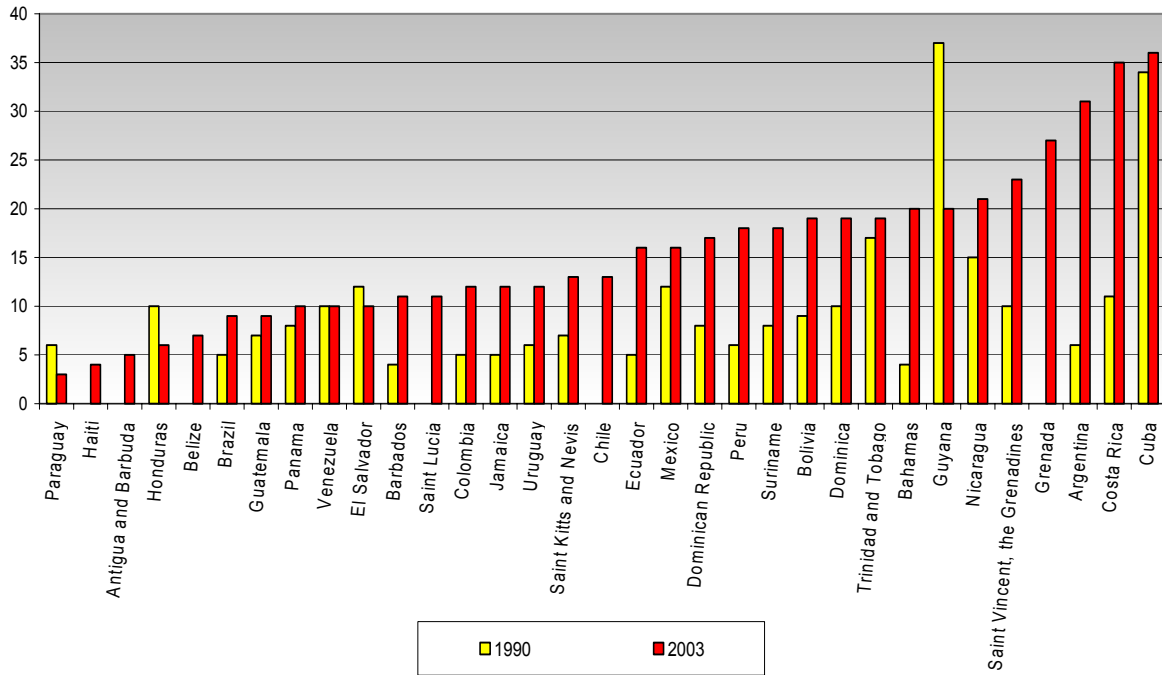
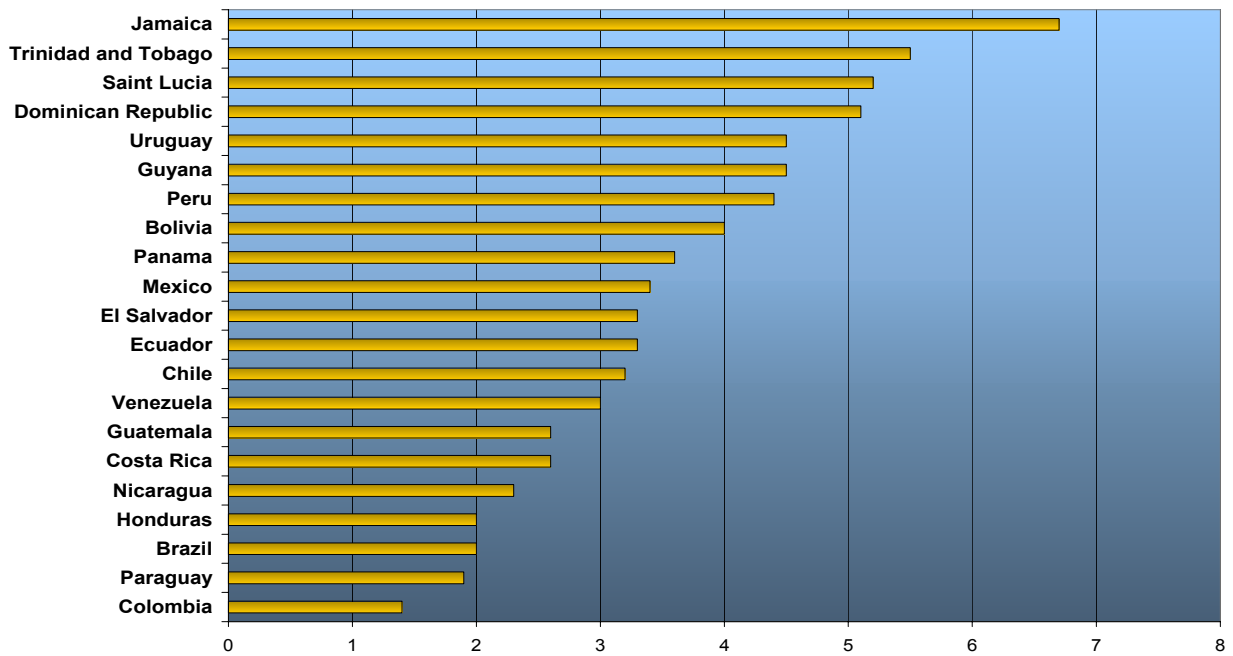
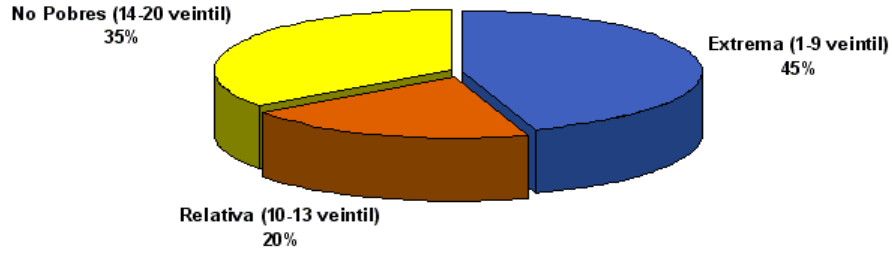


Fig. 12. Consumo nacional correspondiente al 10% más pobre de la población (1990-2000, %).

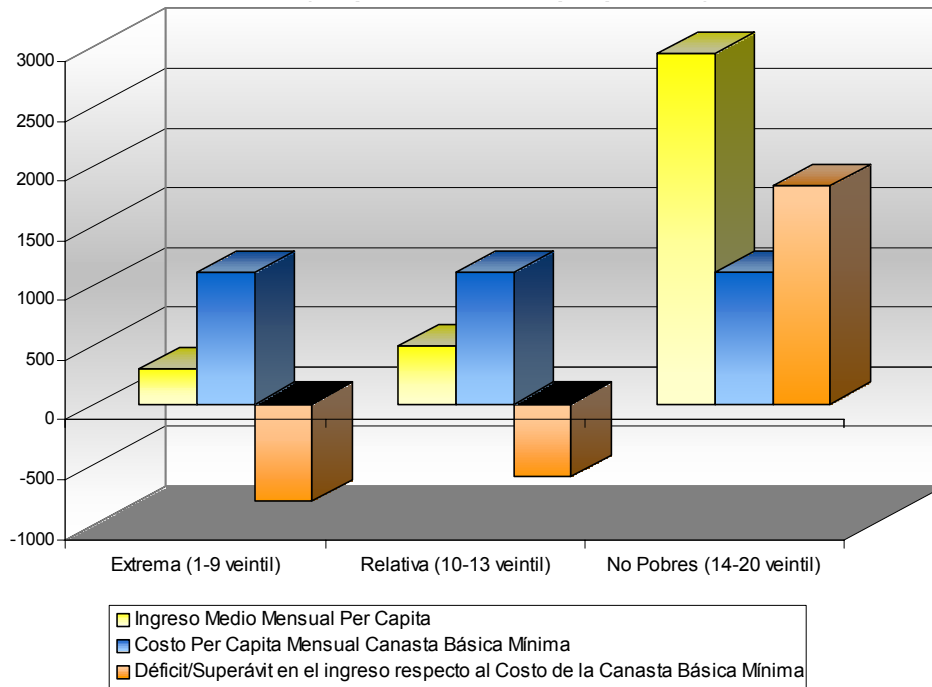


Fuente: Elaboración propia con datos extraídos del “Informe sobre desarrollo humano 2003”, PNUD.

**Fig. 13.** Niveles de pobreza en hogares en veintiles (2002).

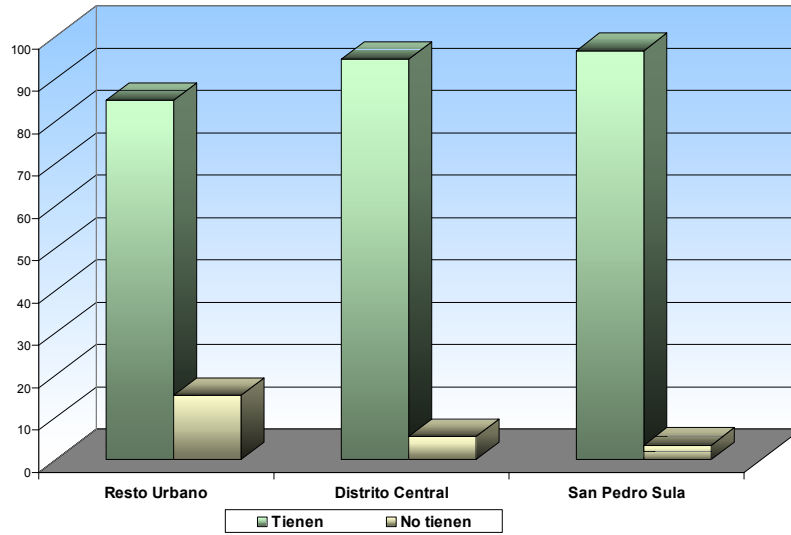


**Fig. 14.** Niveles de Pobreza según Veintiles Año 2002 por persona (2002).



Fuente: INE, Honduras, 2003.

**Fig. 15.** Viviendas con o sin servicios básicos.



**Fuente:** INE, Honduras, 2003.



# **VULNERABILIDAD Y EXCLUSIÓN EN HONDURAS.**

## **Un Análisis de los Activos y la Estructura de Oportunidades**

*Marcos Lorenzelli<sup>14</sup>*

### **INTRODUCCIÓN**

Los cambios acontecidos en los métodos de producción, en el funcionamiento de los mercados y en el papel desempeñado por el Estado y la sociedad, han inducido efectos importantes en la situación de exclusión económica, social y política en la región. La dificultad de reducir los niveles de pobreza, ya elevados, y la profundización de las desigualdades sociales fueron evidentes en todos los países de América Latina, aun antes de insinuarse los efectos de la crisis financiera internacional de la segunda mitad de la década de los noventa. Encontrar explicaciones a estos fenómenos novedosos y posibles vías de solución, impone la redefinición de marcos analíticos e instrumentos de medición y cuantificación.

Honduras se caracteriza por ser un país con serias limitaciones para resolver sus problemas estructurales, como son los altos niveles de pobreza extrema, la fragmentación social y la población dispersa en un territorio de difícil acceso. Ante este panorama, es conveniente intentar aproximarse a estos fenómenos económicos y sociales a través del análisis de los activos con que cuentan las personas y su comparación con las estructuras de oportunidades que se ofrecen para la realización de dichos activos.

Este enfoque resulta novedoso en la medida que sale de los esquemas tradicionales del ingreso para explicar la exclusión y la pobreza; pone el acento en las bases constitutivas de la obtención de un nivel de ingresos sostenible y acorde a las necesidades de los individuos en un momento y lugar dados.

A su vez, el efecto de cierta acumulación de activos y determinada estructura de oportunidades tiene impacto no solamente en los niveles de pobreza, sino también en un fenómeno de raíces mucho más profundas: la exclusión. Fenómeno multidimensional que tiene aristas en el proceso que está viviendo la sociedad; en el proceso que se viene desarrollando en el plano económico y en el proceso provocado por el arribo de la modernidad en países hoy más abiertos e interdependientes que hace algunos años.

En el presente trabajo se pretende hacer un análisis sobre la situación de los activos y la estructura de oportunidades en Honduras, como forma de aproximarse al fenómeno de la vulnerabilidad a la exclusión de los procesos de participación en la

---

<sup>14</sup> El autor agradece a Domingo Ordóñez de la Unidad de Apoyo Técnico de la Secretaría de la Presidencia, por su colaboración en el procesamiento estadístico de parte de la información usada en el presente trabajo. Los errores y las inconsistencias sólo son responsabilidad del autor.

comunidad. En particular, el análisis se centra en los procesos sociales, económicos y de modernidad.

El trabajo tiene cinco partes, además de esta introducción. En la primera, se procura trazar el contexto en que se dieron profundos cambios sociales y económicos en los países de América Latina, incluyendo Honduras. En una segunda parte, se describe teóricamente el enfoque de activos y estructuras de oportunidades. La tercera parte traza la situación de activos y oportunidades en Honduras. En la cuarta parte se desarrolla un índice de vulnerabilidad a la exclusión, diseñado y cuantificado especialmente para el caso de Honduras. Finalmente, las conclusiones se resumen en la quinta parte.

## **CRECIMIENTO Y PROFUNDIZACIÓN DE LAS DESIGUALDADES: DÉCADA DE LOS NOVENTA**

Durante la década de los noventa, América Latina vivió un período de profundas transformaciones económicas y sociales. En la década anterior, la grave crisis de la deuda y los grandes desajustes macroeconómicos comprometieron seriamente el crecimiento económico en la mayoría de los países latinoamericanos. Por ello, el PBI per cápita de la región a comienzos de la década de los noventa era igual al observado durante el decenio de los setenta. Asociado a este hecho, los altos niveles de pobreza, el desempleo y la caída del gasto público social complementaban el panorama sombrío.

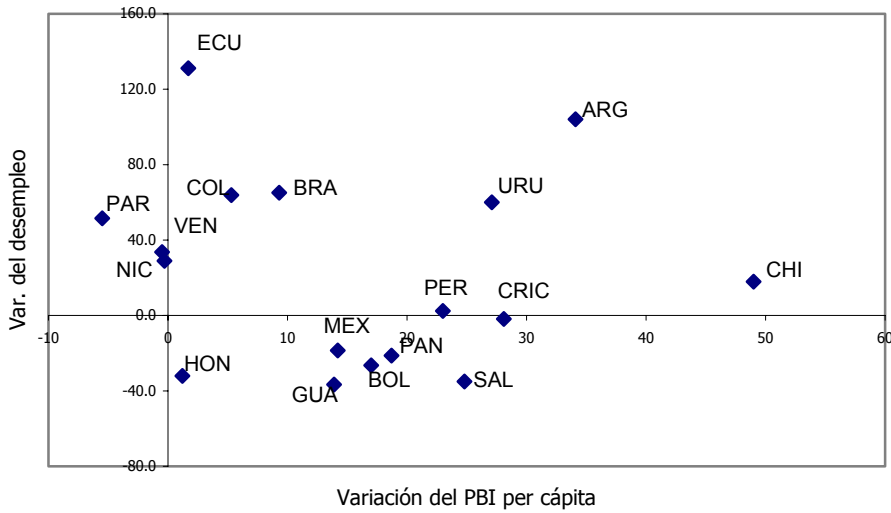
Por sugerencia de las recomendaciones emanadas de organismos internacionales, propuestas en el “Consenso de Washington”, se pusieron en práctica severos planes de ajustes estructurales, con la finalidad de reestablecer algunos equilibrios macroeconómicos básicos y retomar la senda del crecimiento sostenido. Los resultados económicos fueron moderados y los sociales, mínimos o negativos. Si bien se estabilizaron las economías y se recuperó el PBI, la tasa agregada de crecimiento para toda la región no superó los guarismos ya observados en los decenios de los sesenta y setenta. También, los resultados observados en crecimiento fueron mínimos aunque no insuficientes, comparados con las necesidades de la región, luego de la profunda crisis de la década de los ochenta.

Además es de vital importancia para el presente trabajo mencionar que el crecimiento económico trajo fuertes transformaciones que diseñaron un nuevo mapa de ganadores y perdedores. En particular, se observó la ampliación de las brechas de productividad de los distintos sectores productivos, beneficiando a los sectores con mejores condiciones para aprovechar las oportunidades asociadas al proceso de apertura interna y globalización económica. No es un dato menor que estos sectores presentan un menor cociente entre trabajo y capital (CEPAL, 2000) y, por lo tanto, demandan menos mano de obra.

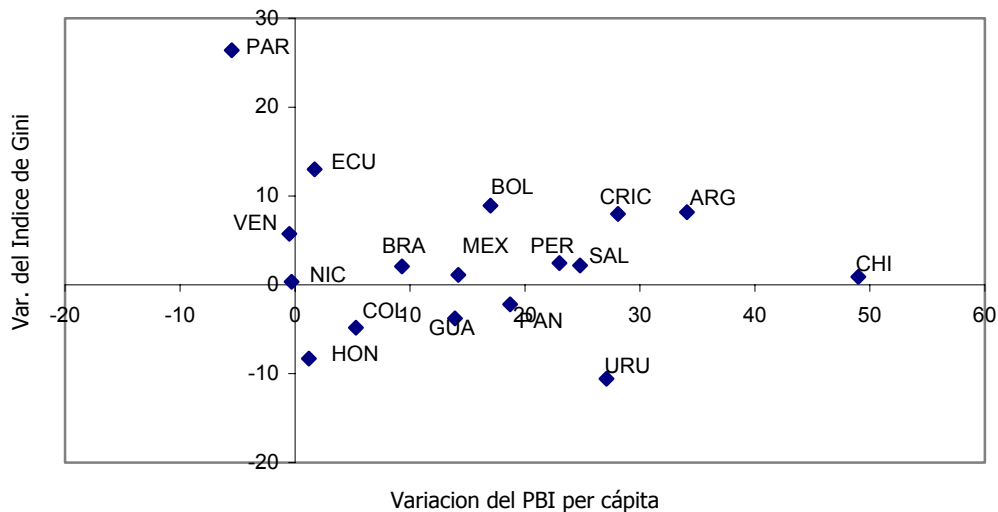
A partir de lo anterior, no es raro que los resultados más sorprendentes se hayan concentrado básicamente en el mercado de trabajo, repercutiendo en el incremento del desempleo abierto como en la informalidad y la agudización de las condiciones precarias de trabajo por parte de un creciente número de trabajadores. Según estimaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre 1990 y 1997, el 69 por ciento

de los nuevos puestos de trabajos fueron creados en el sector informal de la economía – sector al que pertenecen el 47 por ciento de los ocupados.

**Fig. 1.** Crecimiento económico y desempleo en América Latina (1990-1999).



**Fig. 2.** Crecimiento económico y concentración del ingreso en América Latina (1990-1999).



**Fuente:** Elaborado a partir de datos de la CEPAL (2003).

Inmediata consecuencia de esa observación, es el mínimo éxito logrado en la lucha contra la pobreza. El retroceso ocurrido en el porcentaje de personas por debajo de

la línea de pobreza hasta 1997, resultó insuficiente para compensar el incremento experimentado en la década de los ochenta. En efecto, en esos años, el 35 por ciento de los habitantes de la región latinoamericana no tenían ingresos suficientes como para traspasar el umbral de pobreza, mientras que en 1997 el mismo fenómeno afectaba al 36 por ciento. Adicionalmente se mantuvo en el mejor de los casos o se profundizó la desigualdad en la distribución del ingreso, al punto que América Latina se presenta hoy como a región más desigual del mundo.

También puede constatar un proceso acelerado de exclusión social como consecuencia de las transformaciones anotadas. Los cambios en el mercado de trabajo; la concentración de núcleos de pobreza ‘dura’ en las áreas urbanas; las dificultades para incrementar la productividad de la producción agrícola e integrar a los habitantes de las áreas rurales a los procesos de modernización social y económica; la creciente desigualdad en la distribución de los recursos con la paralela homogeneización de las expectativas de consumo y bienestar, son elementos que componen el complejo entramado de las situaciones que van generando que grandes grupos de la sociedad sean excluidos del proceso social, del proceso económico y/o de los beneficios de la modernidad.

En las Figs. 1 y 2 se muestran distintas trayectorias de los países latinoamericanos durante la década de los noventa. Es evidente (Fig. 1) que no es posible combatir el desempleo si no se crece económicamente, lo que debe interpretarse a partir de la ausencia de puntos en el cuadrante inferior izquierdo. Sin embargo sí se da la situación contraria, cuando países que experimentaron crecimientos a veces importantes en el producto y que a la misma vez se incrementó fuertemente el desempleo. Entre las 17 experiencias nacionales relevadas (Fig. 2), en nueve países se vio crecer el producto junto a una mayor concentración del ingreso, medida a través del Índice de Gini.

En este contexto, el caso de Honduras es diferente ya que durante el período analizado el crecimiento del PBI fue pequeño, lo contrario al experimentado por la mayoría de los países de América Latina, que observaron altas tasas de crecimiento. Sin embargo, en Honduras este magro crecimiento fue acompañado de la mejora en la distribución del ingreso y la disminución en las tasas de desempleo. Como se abordará más adelante esta situación no obedece a un cambio sustancial en la cartera de activos de los hogares ni en la estructura de oportunidades en ese país.

En síntesis, en la década de los noventa se implementaron políticas de ajuste estructural con la finalidad de superar la situación macroeconómica descontrolada que provocó la crisis de la deuda. Sin embargo, estas políticas fueron insuficientes para atender las necesidades de la región: el crecimiento económico estuvo acompañado del incremento en el desempleo y la agudización de las condiciones precarias e informalidad de las relaciones laborales. Este modelo de crecimiento concentrador hizo que los beneficios se repartieran en forma desigual, agravando la distribución de ingresos existente en la región.

Para agravar más el panorama, hacia finales de la década de los noventa se puso en evidencia la vulnerabilidad intrínseca del proceso económico elegido. En efecto, un modelo que combinaba la frágil situación fiscal y elevados déficit en las cuentas

corrientes que se habían podido financiar con capitales foráneos, presentó serios problemas cuando los flujos financieros internacionales se revirtieron y, además, en algunos países como los del Cono Sur, se evidenció la fragilidad de los sistemas financieros domésticos. Resaltó entonces la poca recuperación de los coeficientes internos de ahorro e inversión en relación con el PIB. En consecuencia, nuevamente la región latinoamericana se encuentra intentando superar otra crisis económica y social, que ha traído mayores niveles de pobreza y exclusión.

El proceso de crecimiento económico no se constituyó en una estructura de oportunidades para parte importante de la población por no generar condiciones necesarias de inclusión. Este grupo de perdedores de la transformación económica y social de la década de los noventa, también carecía de activos necesarios para participar plenamente del proceso; durante el mismo se vieron privados de acumular activos nuevos o valorizar los que detentaban. Esta perspectiva de análisis contrapone los activos de las personas con la estructura de oportunidades en la realización plena de tales activos; resulta por lo demás prometedora para avanzar en el conocimiento de las profundas raíces económicas y sociales que presentan los procesos de exclusión social en los países latinoamericanos.

## **ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES**

Luego de los sucesos económicos y sociales de los últimos años en la región latinoamericana, quedó en evidencia que los métodos tradicionales de análisis no lograban explicar plenamente lo que estaba sucediendo. Fenómenos asociados a la vulnerabilidad de parte de la población a los cambios que acontecían no podían ser plenamente descritos y analizados con los tradicionales métodos, que centraban su atención en el ingreso monetario o la carencia de necesidades básicas insatisfechas de los individuos.

A partir de esta insuficiencia teórica y metodológica se comienza a desarrollar una serie de trabajos que van estructurándose en cuerpos teóricos, que pretenden generar teorías de mayor alcance y no sólo como un simple método de clasificación de personas según su nivel de carencia (Kaztman *et al.*, 1999:2).

En este sentido, el aporte de Sen (1981) amplió el campo de acción teórico al centrarse en conceptos, tales como capacidades, titularidades y libertad, para describir el fenómeno de la pobreza y la exclusión social. Otros autores, como Moser (1997), centraron su atención en los recursos de los hogares y las diferentes estrategias que ponen en práctica para superar situaciones adversas con dichos recursos. Por su parte, Kaztman (1999) amplió el campo de análisis al sugerir que el mismo resulta incompleto si solo se tienen en cuenta los recursos de los hogares y no se los contraponen con la adecuación o no de la estructura de oportunidades existente para el pleno uso de tales recursos.

Todos estos aportes ponían en evidencia que todos los hogares, aun aquellos con más carencias en la sociedad, cuentan con un conjunto de recursos que tienen la propiedad de dar créditos a quienes los detentan toda vez que se utilizan. Debido a esta particularidad, dichos recursos deben ser considerados como activos. El portafolio de activos que ha logrado acumular una persona, constituye el instrumento fundamental para

el logro de algunos objetivos como pueden ser la movilidad e integración social en un momento determinado.

Este portafolio de activos está compuesto principalmente por cuatro tipos de activos: 1) físicos, donde deben incluirse inmuebles, instrumentos y herramientas de trabajo; 2) financieros, compuesto básicamente por ahorros monetarios y puede ampliarse a otros valores y títulos; 3) capital humano o conjunto de conocimientos y habilidades que ha acumulado la persona a lo largo de su educación formal y el aprendizaje informal en el lugar de trabajo, junto con un estado de salud favorable al pleno uso de las capacidades; y 4) capital social o red de relaciones que facilitan el acceso a determinados bienes, como la información privada.

La potencialidad del portafolio de activos para el logro de un ascenso social, depende de la cantidad, calidad y control que detenta el individuo. Los tres elementos son de vital importancia para la definición de políticas sociales tendientes a apoyar el lado de los activos. Normalmente se pone énfasis en el incremento de los activos, como son las políticas de construcción de viviendas sociales para las personas pobres o los planes de formación técnica para adolescentes que han abandonado el sistema de educación formal.

Sin embargo no siempre se tiene en cuenta que la calidad de los activos es también de vital importancia. De esta manera, muchas políticas, más allá de las buenas intenciones que las guían, no están generando activos de calidad acordes a las necesidades presentes y futuras de los beneficiarios. Por otro lado, la disponibilidad de activos en forma plena resulta un aspecto aún más olvidado que el de la calidad. En efecto, la definición completa de los derechos de propiedad es requisito fundamental para el uso pleno de los activos en un momento determinado. Políticas de legalización de tierras y propiedades pueden ser un gran aporte en esta dirección.

Como se dijo antes, el análisis del portafolio de activos debe complementarse con el diagnóstico de la estructura de oportunidades que se les presenta a los individuos para la realización plena de las potencialidades de los activos que detentan. Se considera como estructura de oportunidades a la probabilidad que tienen los individuos de acceder a bienes, servicios o al desempeño de ciertas actividades (Kaztman, 1999).

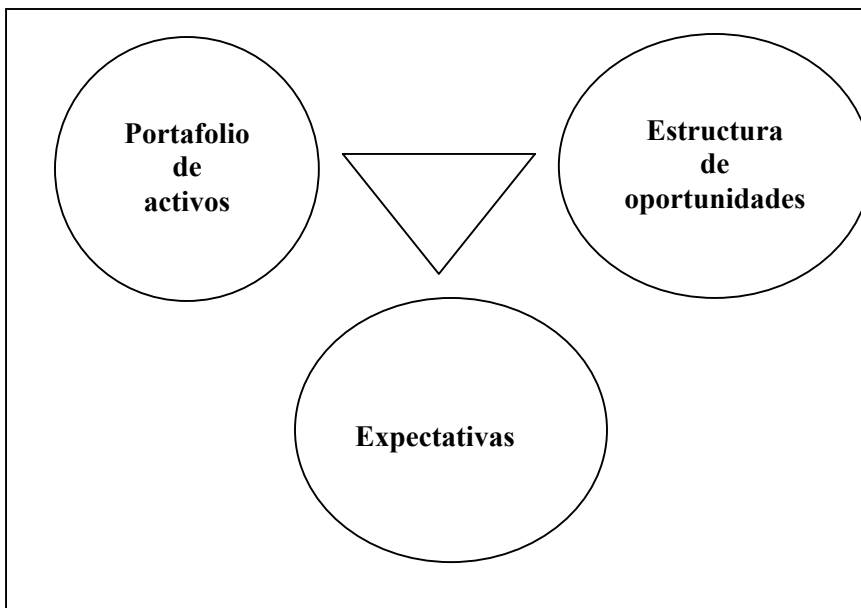
La estructura de oportunidades tiene importancia en el esquema planteado en la medida que cumple una doble función: por un lado, facilita el uso de los recursos propios y, por otro, facilitan el acceso a nuevos activos. En las sociedades occidentales organizadas en torno a economías de mercado, como la mayoría de las latinoamericanas, la estructura de oportunidades es un complejo entramado de instituciones, formales e informales, provenientes del mercado, el Estado y la comunidad.

Es necesario remarcar que en las últimas dos décadas del siglo XX, las reformas económicas han dado un papel central al mercado en la asignación de los recursos y, por lo tanto, es un dato cada vez más relevante en las estrategias de integración y ascenso social de los hogares. Paralelamente, el Estado ha perdido terreno y ya no ocupa el lugar de privilegio como el gran generador de oportunidades que ostentó durante gran parte del siglo pasado. Finalmente, se asiste a la reemergencia de la comunidad, organizada a través de distintas expresiones sociales que, poco a poco, empiezan a ocupar un espacio en la definición de la estructura de oportunidades.

Ante esto hay que anotar algunos puntos. Primero, queda claro, sobre todo a partir de los magros resultados económicos y sociales observados durante la década de los noventa (ver sección anterior), que el mercado resulta insuficiente en la tarea generar oportunidades equitativas a todos los miembros de la sociedad. En los hechos, esta no es una función del mercado, ya que congela, en el mejor de los casos, la distribución de recursos sociales dados cuando no profundiza las asimetrías e inequidades.

Un estado moderno y eficiente debe complementar la acción del mercado en la definición de la estructura de oportunidades. Son fundamentales en esta dirección la generación de algunos bienes públicos, tal como un entorno económico, social y político estable, y la entrega de ciertos servicios sociales básicos. Por otro lado, la función del Estado es fundamental en la regulación y supervisión de algunas áreas claves del mercado, a través de mecanismos adecuados de incentivos, que contribuyan a generar una estructura de oportunidades más equitativa.

**Fig. 3.** Triple desequilibrio entre activos, oportunidades y expectativas.



**Fuente:** Elaboración propia.

La compleja situación observada en la realidad, como se expuso en la sección anterior, ocurre cuando no hay concordancia entre el portafolio de activos que detenta parte de la población y la estructura de oportunidades, que se ofrece a través del mercado, el Estado y la comunidad. Esta distancia entre activos y oportunidades es la principal causa de que grupos de la comunidad no logren insertarse plenamente en los procesos sociales y económicos que están viviendo nuestras sociedades. La políticas sociales tienen el desafío de evitar que esta brecha se amplíe y comience a cerrarse (ver Fig. 3).

A este desequilibrio entre activos y estructura de oportunidades debe adjuntarse otro elemento más, que sólo se esbozará en este artículo. La gran revolución tecnológica ocurrida en los últimos años en las comunicaciones, ha llevado por primera vez en la historia de la humanidad a que personas provenientes de diferentes realidades y orígenes puedan conocer situaciones por demás distantes. Además de los efectos positivos que estas nuevas tecnologías han traído al mejoramiento de la calidad de vida de gran parte de la población, no se debe desconocer el que también han generado una homogeneización de las expectativas de la población, en particular entre los jóvenes, en cuanto a los estándares de consumo y diversión.

Estas expectativas de mayores y mejores opciones de consumo, generalmente, no conciben con el portafolio de activos que gran parte de la población ha acumulado y con la estructura de oportunidades que se les presenta. Según la CEPAL, paralelamente al mayor acceso al conocimiento, imágenes y símbolos, el consumo decayó en términos reales. Este desbalance entre información, publicidad y posibilidades reales de satisfacción de necesidades, podría tener relación con el incremento de la violencia y los comportamientos delictivos entre los jóvenes, fenómeno también observado en América Latina en las décadas de los ochenta y noventa (CEPAL, 2000:85).

De esta manera, los activos, las oportunidades y las expectativas componen la compleja trilogía. Grandes brechas entre ellas causan hondos problemas sociales de urgente atención en los países latinoamericanos. En el marco de este artículo, el triple desequilibrio anotado resulta ser un modelo atractivo para explicar las raíces de la vulnerabilidad a la exclusión del proceso social, de las relaciones económicas privilegiadas en los mercados y de los frutos que promete la modernidad.

Por vulnerabilidad se entiende la probabilidad de caer en una situación de exclusión. Esta vulnerabilidad depende directamente de la cantidad, la calidad y el control de los activos que posee el individuo. Por lo tanto, los cambios en la vulnerabilidad a la exclusión dependen de las modificaciones en la posesión de activos y en la estructura de oportunidades (Kaztman, 1999).

## **ACTIVOS Y ESTRUCTURA DE OPORTUNIDADES EN HONDURAS**

Honduras no ha podido generar las condiciones para el pleno funcionamiento de un Estado de Bienestar amplio e inclusivo. Algunos de los factores asociados a este fenómeno, son la precariedad de los ingresos públicos; las dificultades de realizar una entrega de servicios a gran escala en un territorio de difícil acceso, en el cual la población es muy dispersa; además de un imaginario en las élites políticas, empresariales y sociales, que no incluía la idea del gran Estado benefactor.

De esta manera, la conformación de las políticas sociales se especializó en la entrega de servicios básicos de educación y salud, en los cuales aún persisten problemas de cobertura, equidad y calidad. Por otro lado, es prácticamente inexistente la seguridad social que cubre parcialmente a la población a través de corporaciones gremiales, como de maestros o militares. Comentarios similares caben para las políticas de vivienda.

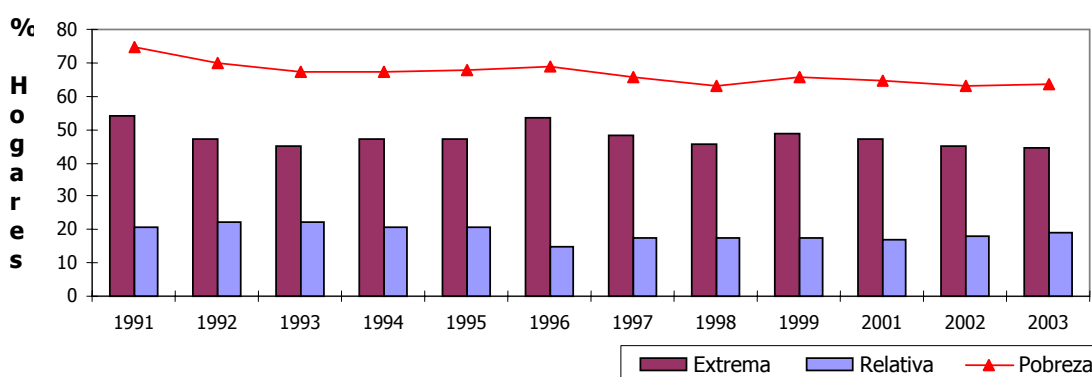
Por lo tanto, el Estado, junto con el mercado y la comunidad, que ha desempeñado un papel fundamental en la generación de una estructura de oportunidades, para que los



individuos conformen un portafolio de activos, ha tenido históricamente problemas para ocupar el lugar que le corresponde en la superación de problemas básicos de la sociedad. Solo como una aproximación a esta afirmación, puede tomarse el índice de pobreza mediante el método del ingreso, para observar el gran déficit social de Honduras y, a la vez, la magnitud del desafío que supone responder a las demandas y necesidades de la sociedad. En efecto, en la Fig. 4, se muestra la alta incidencia de la pobreza que alcanzó a más del 65 por ciento de la población en promedio durante el período 1991–2003.

La pobreza extrema o indigencia que afecta a casi la mitad de la población, muestra que no sólo se está en presencia de un fenómeno muy extendido, sino que además su impacto es profundo, ya que uno de cada dos hondureños no tienen ingresos suficientes para comprar una canasta básica de alimentos. Es importante observar también que en el período analizado, no se observa una tendencia definida en torno a la pobreza y, por lo tanto, el fenómeno observado puede ser caracterizado como estructural.

**Fig. 4.** Pobreza y pobreza extrema en Honduras.



**Fuente:** Elaborado a partir de INE, 2003.

Estos niveles de pobreza e indigencia dan una pauta introductoria a la capacidad de acumulación de activos que los hondureños han tenido y a la estructura de oportunidades que se les presenta. De alguna manera, el ingreso monetario de las personas es la consecuencia de inversiones en activos físicos, educación, otras, que ellas han hecho en el pasado y las oportunidades de realización de esas inversiones.

Por lo tanto, el esquema de activos y estructura de oportunidades que ha sido ampliamente usado para estudiar las raíces de la vulnerabilidad en países de amplio desarrollo de un Estado benefactor (Kaztman, 1999; Kaztman *et al.*, 1999; Kaztman y Wormald, 2002), será aplicado a la realidad hondureña con características totalmente distintas a los países en los que se ha aplicado este esquema.

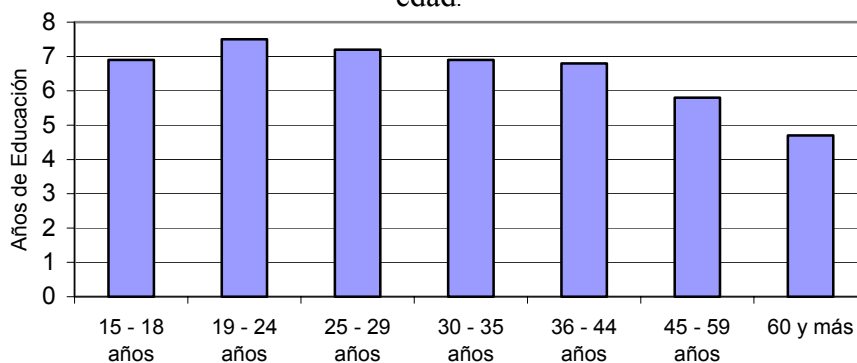
## Activos

El concepto de capital humano resulta mucho más amplio que el relevado a partir de estadísticas de educación. Como se ha dicho antes, también, incluye los elementos correspondientes a la situación de la salud. Sin embargo, la disponibilidad de estadísticas

hace que normalmente la aproximación al concepto se realice a partir de indicadores de educación solamente. En este sentido, un primer elemento que resulta central, es la baja inversión en recursos humanos hecha por la sociedad hondureña. Esto resulta central tanto desde el punto de vista de las decisiones que toman los individuos en cuanto a la acumulación de activos, como desde el punto de vista de la función que le corresponde al Estado en la generación de condiciones para que las inversiones sean hechas.

Puede decirse que en el último cuarto del siglo XX, se ha hecho un esfuerzo importante por extender la educación básica, lo cual puede verse en la reducción del analfabetismo en las poblaciones más jóvenes. Según resultados de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), que elabora el Instituto Nacional de Estadística (INE), casi la mitad de los mayores de 55 años son analfabetos. En cambio si se observa a la población comprendida en el tramo de edad anterior, de 35 a 54 años, el analfabetismo cae a más del 20 por ciento de la población en esa franja etárea; y, nuevamente, ocurre una caída al 12 por ciento de la población entre 20 y 34 años de edad.

**Fig. 5.** Años promedio de educación según tramos de edad.



**Fuente:** Elaborado con base en datos del INE, setiembre de 2003.

Sin embargo, a pesar del éxito alcanzado en el combate al analfabetismo, la cantidad de años promedio de educación es insuficiente en todos los tramos de edad. Si se toma en cuenta a los mayores de 19 años –población que ya debería haber superado la etapa de formación primaria y secundaria– se puede observar que ninguna cohorte ha superado los ocho años de educación formal (Fig. 5).

Por otro lado, es notoria la gran disparidad entre quintiles de ingreso, lo que aproxima a otro fenómeno de la sociedad hondureña: grandes asimetrías entre grupos de renta. Respecto de los años de educación, el quintil de mayores ingresos duplica en promedio la cantidad de años de educación formal (9.7 años) que el quintil de menores ingresos (4 años).

Más preocupante es la inversión que actualmente se está haciendo en las cohortes más jóvenes. A partir de la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar, que elabora periódicamente la Agencia Internacional para el Desarrollo (AID), es posible

observar el desempeño escolar de los niños comprendidos entre los 7 y los 14 años. La encuesta discrimina, a su vez, entre hogares según el acceso que tienen a determinados bienes y servicios, considerados básicos<sup>15</sup>.

**Cuadro 1.** Niños entre 7 y 14 años de edad según asistencia escolar y condición social (%).

|                                     | <b>IBS Bajo</b> | <b>IBS Alto</b> |
|-------------------------------------|-----------------|-----------------|
| Nunca asistió                       | 6.7             | 1.1             |
| Abandonó la escuela                 | 15.9            | 1.7             |
| Asiste a un grado menor al esperado | 34.6            | 9.3             |
| Asiste al grado esperado            | 42.8            | 87.8            |

**Fuente:** Elaborado a partir de datos de la AID, 2001.

Como se observa en el Cuadro 1, existe una amplia brecha entre logros educativos de los niños según su pertenencia a los hogares con un “índice de bienes y servicios” (IBS) bajo o alto. Brecha que tiende a incrementarse a medida que se exige mayor logro educativo. En efecto, menos de la mitad de los niños de hogares con IBS bajo, está cursando el grado que le corresponde por edad, mientras que en los hogares con IBS alto, casi el 88 por ciento de los niños, se encuentra en el grado esperado.

La aproximación a la acumulación de los activos físicos se realiza a partir de la situación de la vivienda, dada su importancia para las familias, tanto como ingreso imputado en el caso de quienes habitan en viviendas propias, como de reserva de valor para posibles situaciones temporarias o coyunturales de disminución en el ingreso familiar, por ejemplo de desempleo temporal. La reserva de valor opera en estos casos en la medida en que es posible arrendar, parcial o totalmente, la vivienda o utilizarla para la instalación de un negocio de tipo familiar.

La diferenciación entre el ingreso imputado, es decir cuando no se gasta en alquiler en caso de ser propietario de la vivienda, y la reserva de valor, tiene sentido en la medida que fija la atención en las características de la vivienda, así como en la disposición y tenencia del activo. Una vivienda de baja calidad o en malas condiciones para las necesidades de la familia o cuya propiedad no esté definida en forma completa, continúa siendo un activo pero su potencialidad como tal está seriamente comprometida.

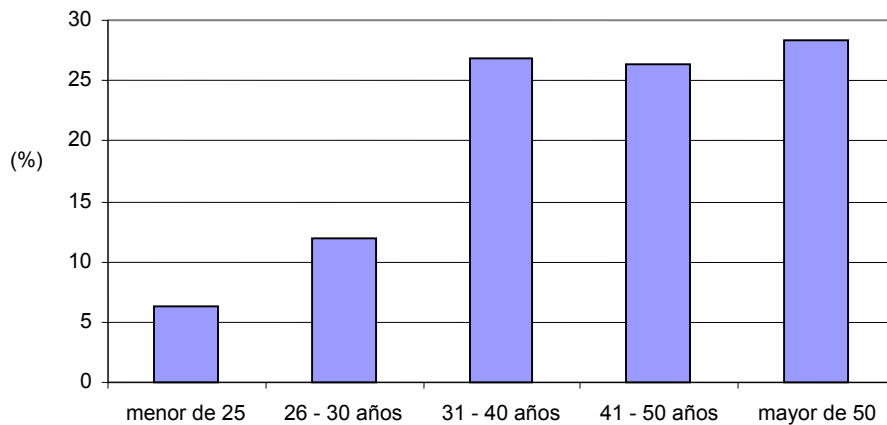
En cuanto a la tenencia, se observa una situación de suma precariedad, ya que un quinto de los propietarios no tienen acceso a tenencia segura de la propiedad que habitan (Alarcón y Zepeda, 2004). Esta situación genera problemas a los propietarios precarios y limita el total aprovechamiento del activo físico en cuestión.

<sup>15</sup> En la encuesta se determina un paquete de nueve bienes y servicios básicos. Así, aquellos hogares que acceden a tres o menos de esos bienes y servicios, es clasificado con un índice bajo; en cambio los hogares con más de seis bienes y servicios, son clasificados como hogares con un índice alto.

Por otro lado, independientemente de la situación de tenencia, las condiciones de las viviendas complementan el panorama de una baja acumulación de activo físico. Por ejemplo, como puede verse en la Fig. 6, existe un problema importante de hacinamiento en las viviendas ocupadas según datos de la EPH (setiembre, 2003).

El problema de espacio inadecuado en la vivienda, considerando las necesidades de las familias que la habitan, afecta a más de un cuarto de los hogares cuando los jefes han traspasado los 30 años de edad. Lejos de revertirse con el ciclo vital y familiar, esta situación persiste aun en los hogares con jefes mayores de 50 años. Podría, entonces, avanzarse la hipótesis de que la estrategia de muchas familias en relación con las soluciones de vivienda, supone extender el hogar agregando integrantes al mismo con el consiguiente deterioro de la potencialidad de la vivienda como capital físico del hogar.

**Fig. 6.** Hacinamiento según edad del jefe del hogar.



**Fuente:** Elaborado a partir de INE, 2003.

Otro aspecto relevante al evaluar los activos de los hogares, es su capital social. Para ello se tomará en cuenta una definición relacional de capital social. Como propone Coleman (1988), el capital social es un activo para el individuo en la medida que se encuentra inmerso en una determinada estructura social –familia, vecinos, amistades, colegas, entre otros. Es decir, el activo capital social está representado en la red de relaciones que la persona tiene y puede utilizar en determinadas circunstancias para resolver determinadas situaciones personales y familiares, a través de una promesa de reciprocidad más o menos difusa que opera dentro de su grupo de referencia.

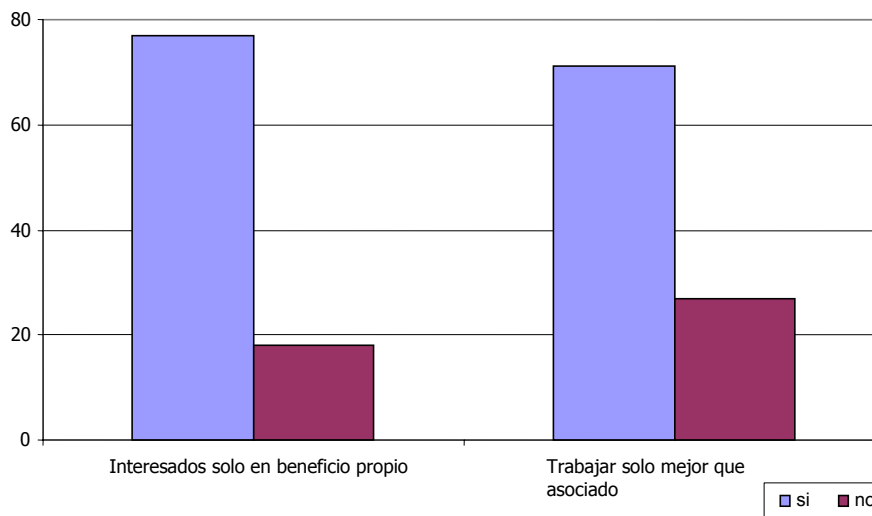
Desde esta perspectiva, una forma de aproximarse al concepto de capital social es a través del estudio de los grupos, asociaciones y redes que operan en la comunidad. La información disponible no es totalmente concluyente sobre este tema. Sin embargo pueden avanzarse algunas hipótesis orientadoras que deberán ser profundizadas en futuros trabajos.

Según algunas fuentes secundarias, existe en Honduras una base importante de capital social a partir de variadas formas de organización social. Espinoza (2003:78) encuentra que existen entre 8000 y 10 000 expresiones asociativas de distintas características, objetivos y dimensión. Ello establece una pauta de la capacidad de los hondureños para asociarse con el fin de encontrar soluciones a problemas comunes a través de la acción colectiva. Por lo tanto, podría aventurarse que existe una base importante de capital social, expresado en la capacidad que ha tenido la sociedad civil para agruparse y asociarse con el propósito de dar respuestas a diferentes demandas y satisfacer necesidades sentidas.

Pero, por otro lado, la mayoría de las organizaciones relevadas no forman parte de redes o asociaciones de asociaciones (Espinoza, 2003). Por lo tanto es plausible pensar que el capital social que se está generando y acumulando en Honduras, se materializa sobre todo en organizaciones más o menos cerradas que no mantienen lazos con otras expresiones asociativas y grupos sociales. Es decir, este tipo de capital social beneficia a los individuos insertos en distintos tipos de asociaciones sin que esa capacidad y experiencia asociativa desborde al resto de la comunidad.

Esto último es a su vez más evidente si se ve la situación de confianza interpersonal que existe en Honduras. A través de un estudio realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2002), sobre el estado del capital social en el país, a través de una encuesta diseñada especialmente para tal fin, la mayoría de los consultados aportan respuestas interesantes.

**Fig. 7.** Confianza interpersonal.



**Fuente:** PNUD, 2002.

Cuando se les preguntó por el grado de confianza entre los habitantes de un mismo municipio, la mayoría (casi el 80 por ciento) expresó que se puede esperar apoyo de otros vecinos de la comunidad en caso de problemas. Pero, por otro lado, también la

mayoría de entrevistados estuvo de acuerdo en la afirmación de que “en la sociedad hondureña se debe estar siempre alerta ya que alguien querrá aprovecharse de los demás”. Finalmente, sólo el 30 por ciento de los encuestados estuvo de acuerdo en que la mayoría de las personas son honestas.

Como se observa en la Fig. 7, existe un evidente problema de confianza interpersonal e interés en el bienestar general, cuando un alto porcentaje de los encuestados manifiestan estar interesados en el beneficio propio; mientras que el 70 por ciento, prefieren trabajar solos que en asociación, aun sufriendo una pérdida tangible de recursos<sup>16</sup>. El nivel de confianza interpersonal observado caracteriza a pequeños grupos de referencia, paralelamente a la alta desconfianza a los extraños de dicho grupo y un interés por la búsqueda de soluciones individuales a problemas que pueden ser comunes. Esta situación impone un alto costo de transacción en la relación social, que limita la capacidad de la comunidad de resolver problemas colectivos.

Por lo tanto, la prometedora base de capital social relacional, expresada en gran número de organizaciones sociales de variado tipo, no parece dar paso a que ese activo se vea potenciado por el fortalecimiento de redes intergrupales de variado tipo, que aglutinen a individuos provenientes de diferentes lugares de pertenencia en la escala social, económica y política.

### **Estructura de oportunidades**

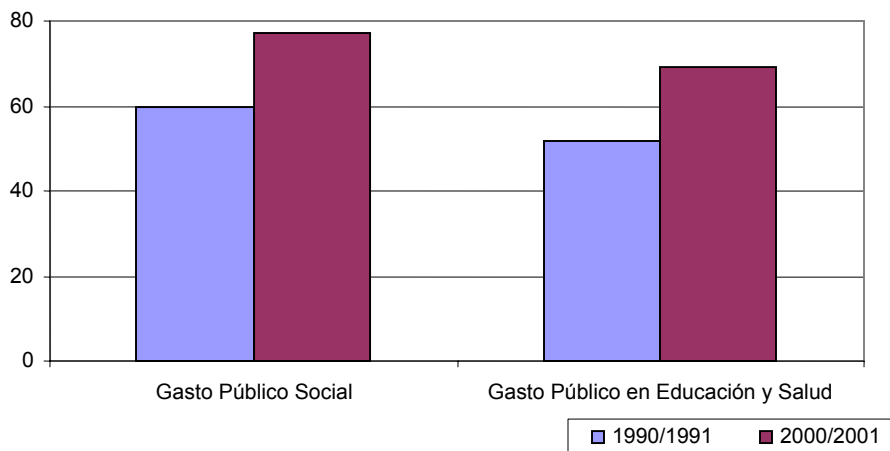
Como se ha dicho, en la conformación de la estructura de oportunidades desempeñan un papel fundamental la acción del Estado, el mercado y la comunidad. Por lo tanto, se abordarán estos tres sectores para aproximarse a la situación de la estructura de oportunidades en Honduras. El gasto público social es normalmente una medida adecuada para examinar la importancia del Estado en la entrega de bienes y servicios sociales. Como un agente fundamental en la generación de la estructura de oportunidades en un momento dado, el Estado interviene preferentemente en la generación de activos nuevos, en particular de capital humano.

En este sentido, el Estado hondureño muestra grandes problemas estructurales para realizar una fuerte inversión social. En la Fig. 8 se muestra la cuantía del gasto social en dólares per cápita constantes de 1997. En primer lugar, no se debe perder de vista el esfuerzo realizado en el decenio de los noventa para incrementar los gastos públicos destinados a fines sociales. Es importante también anotar la prioridad fiscal que se le ha dado al gasto social en Honduras, que representa casi el 39 por ciento de los gastos públicos, no muy lejos del peso que el gasto social tiene en las cuentas públicas en Costa Rica, por ejemplo, representado por el 40 por ciento del gasto público total (CEPAL, 2003).

---

<sup>16</sup> En el marco del estudio del PNUD se consultaba al encuestado si preferiría trabajar dos hectáreas de tierra solo o seis hectáreas asociado con otra persona. La opción por trabajar solo suponía disponer de una hectárea de tierra menos que en la opción asociativa.

**Fig. 8.** Gasto público social en Honduras (% , per cápita, 1997).



**Fuente:** Con base en CEPAL, 2003, cuadros 44 y 45.

**Cuadro 2.** Honduras: Pobreza según tramos de edad (%).

| Tramos de edad  | Pobreza extrema | Pobreza relativa | No pobres | Total (%) |
|-----------------|-----------------|------------------|-----------|-----------|
| Menos de 5 años | 61.1            | 17.5             | 21.3      | 100       |
| De 6 a 12 años  | 62.9            | 16.1             | 21.0      | 100       |
| De 13 a 19 años | 53.0            | 18.8             | 28.2      | 100       |
| De 20 a 64 años | 45.6            | 18.5             | 35.9      | 100       |
| 65 y más        | 55.7            | 16.7             | 27.6      | 100       |
| Total           | 53.3            | 17.8             | 28.9      | 100       |

**Fuente:** Con base en datos del INE, 2003.

Pero se observa también que un gasto social anual menor a los 80 dólares por habitante, es insuficiente para las necesidades sociales existentes. Resulta asimismo interesante la comparación regional, cuando el gasto público social promedio para América Latina se ubicaba en US\$540 por habitante al año a fines de la década de los noventa. Por lo tanto, Honduras puede ser clasificado dentro del grupo de países con gasto público social bajo. Además, es importante anotar que la mayor parte del gasto social está concentrada en educación y salud. Ello constituye una base sumamente aceptable para la generación de oportunidades en la población hondureña, en la medida que casi el 90 por ciento del gasto social se destina a los sectores privilegiados para la generación de activos.

Sin embargo, la acción del Estado no repercute aparentemente en la situación de la pobreza, según tramos de edades (Cuadro 2). Normalmente las políticas públicas

incidirían en la pobreza de las personas si existieran políticas públicas destinadas a tal fin; en particular, las políticas de educación pueden desempeñar un papel importante a partir de determinada edad en los niños.

Es posible observar, en algunas experiencias nacionales, la superación de la pobreza a partir del ingreso de los niños a la educación primaria, en particular en aquellos hogares muy próximos a la línea de pobreza. Este verdadero ciclo de vida de la familia en torno a la pobreza sólo es posible gracias a la acción del Estado y las políticas públicas destinadas a la entrega de servicios sociales de carácter universal. De esta forma, si los niños reciben atención algunas horas del día en establecimientos educativos, donde posiblemente también se les da alimentos y vestimenta, la persona que estaría al cuidado de ellos dentro del hogar tiene la posibilidad de realizar otras tareas que generen cierto ingreso para la familia (Ver, por ejemplo, CLAEH, 1998). Pero con la información del Cuadro 2 no es posible confirmar esta situación en Honduras. Las políticas públicas no tienen impacto en los niveles de pobreza extrema o indigencia ni en la pobreza relativa. Los porcentajes de personas pobres recién disminuyen ligeramente a partir de los 13 años, lo que se visualiza básicamente en la pobreza extrema.

Una posible explicación a este fenómeno es que algunas personas logran desarrollar estrategias que les permite superar situaciones de pobreza extrema a partir de la inserción en el mundo de trabajo. Pero estas estrategias sólo son exitosas para salir de situaciones extremas, por lo cual se abordará a continuación el análisis de la capacidad del mercado en la generación de estructura de oportunidades.

En efecto, el mercado constituye otro de los espacios privilegiados en la generación de una determinada estructura de oportunidades. Su funcionamiento ofrece un ámbito de realización de los activos que los individuos han acumulado, a través de intercambios mercantilizados y monetizados. En particular interesa profundizar sobre cómo operan estos intercambios en algunos ámbitos específicos, como por ejemplo el mercado de trabajo.

En el Cuadro 3, se visualiza un aspecto muy interesante de la relación entre la inserción en el mercado de trabajo y los niveles de pobreza. En la primera columna se muestra una cantidad importante de hogares con más de un miembro ocupado. Es decir, existe una clara estrategia familiar de incorporar más miembros al mercado de trabajo como solución a la obtención de ingresos. Esa estrategia no resulta del todo exitosa para escapar a los efectos de la pobreza si se tiene en cuenta el número de miembros ocupados. En efecto, el porcentaje de hogares disminuye si se agregan miembros ocupados pero se observa un aumento de hogares pobres al pasar de dos a tres o más ocupados. Una explicación plausible podría ser que la categoría laboral “trabajadores familiares no remunerados” –que en septiembre del 2003 representaba casi el 12 por ciento de los ocupados (INE, 2003)– está influyendo en los resultados mostrados en el Cuadro 3. Por ende, es útil hacer un análisis similar, teniendo en cuenta el número de perceptores por hogar (Cuadro 4).

Las cifras son claras sobre el mayor número de perceptores de ingresos laborales en el hogar, lo que constituye una estrategia exitosa para superar la pobreza extrema. Sin embargo, los resultados no son tan claros en el caso de la pobreza relativa, donde



prácticamente no hay variaciones. Es decir, muchos hogares traspasan la barrera de la indigencia con un perceptor de ingresos adicional entre sus miembros, no así cuando se trata de la línea de pobreza.

**Cuadro 3.** Hogares en situación de pobreza según número de ocupados (%).

| <b>Miembros ocupados (no.)</b> | <b>Total hogares</b> | <b>Hogares pobres</b> | <b>Hogares no pobres</b> | <b>Total</b> |
|--------------------------------|----------------------|-----------------------|--------------------------|--------------|
| Sin ocupación                  | 5 4                  | 83 5                  | 16 5                     | 100          |
| Un miembro ocupado             | 38 5                 | 78 3                  | 21 7                     | 100          |
| Dos ocupados                   | 30 4                 | 68 7                  | 31 3                     | 100          |
| Tres o más ocupados            | 25 7                 | 72 7                  | 27.3                     | 100          |
| Total                          | 100                  | 74 3                  | 25.7                     | 100          |

**Fuente:** CEPAL, 2003.

**Cuadro 4.** Hogares en situación de pobreza según número de perceptores de ingresos (%).

| <b>Perceptores (no.)</b> | <b>Hogares en pobreza extrema</b> | <b>Hogares en pobreza relativa</b> | <b>Hogares no pobres</b> | <b>Total</b> |
|--------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|--------------------------|--------------|
| Sin perceptores          | 80.4                              | 6.9                                | 12.8                     | 100          |
| Un perceptor             | 55.5                              | 17.1                               | 27.3                     | 100          |
| Dos perceptores          | 36.4                              | 20.0                               | 43.6                     | 100          |
| Tres o más perceptores   | 29.5                              | 20.4                               | 50.1                     | 100          |

**Fuente:** Con base en INE, 2003.

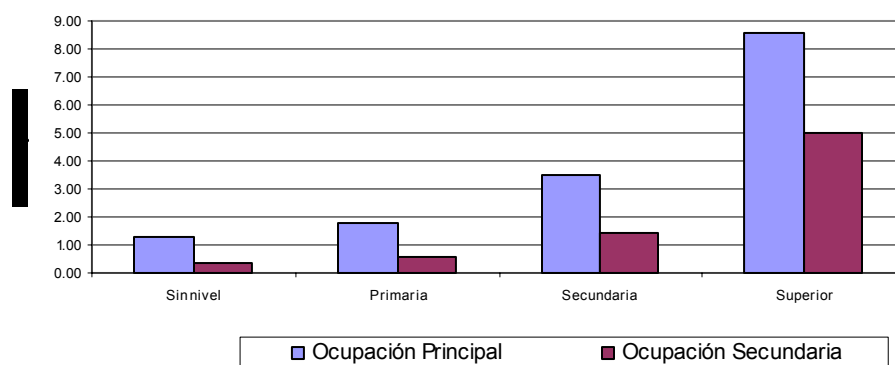
Por lo tanto, se está ante un mercado de trabajo caracterizado por muy bajos ingresos, en el cual persiste una situación importante de subempleo. En particular, es importante notar lo que se ha dado en llamar el subempleo invisible o personas empleadas que trabajan más de 36 horas por semana, pero que no perciben ingresos mayores a un salario mínimo. Según la Encuesta Permanente de Hogares, la estimación del subempleo invisible en septiembre de 2003 era de aproximadamente el 30 por ciento de la población económicamente activa.

Es valioso contrastar esta situación de bajos ingresos laborales con el grado de formación académica de los trabajadores para ver si el mercado de trabajo constituye un

ámbito de oportunidades para la realización del capital humano que los individuos han conseguido acumular. En este caso, el diferencial de ingresos que perciben los trabajadores más educados constituye una aproximación al ‘premio’ que el mercado otorga por la concreción de ciclos educativos.

Tal como se indica en la Fig. 9, la situación es clara en el sentido de que la acumulación de capital humano no constituye una inversión altamente rentable en ningún caso y sólo quienes muestren credenciales de haber completado el ciclo superior de educación, obtienen un interesante diferencial de ingresos. Quienes han completado la primaria obtienen en promedio un ingreso mensual que no llega al valor de dos líneas de pobreza (Fig. 9); quienes han completado la secundaria logran en promedio un ingreso que es 3.5 veces el valor de la línea de pobreza. El salto es claro para quienes tienen un título superior; sin embargo aparece en más de ocho veces la línea de pobreza como incentivo sólo en la medida de los bajos ingresos en promedio que tienen las categorías educacionales de niveles inferiores<sup>17</sup>.

**Fig. 9.** Ingreso promedio según nivel educativo  
Valor en relación con la línea de pobreza



**Fuente:** Con base en datos del INE, 2003.

Queda por examinar el papel de la comunidad como espacio generador de la estructura de oportunidades. Así como las oportunidades en el Estado se determinan a partir de determinada institucionalidad, en cuya conformación no están ausentes las relaciones de poder, y en el mercado, a través de relaciones mercantilizadas, en la comunidad son claves las relaciones de reciprocidad con base en la promesa y el favor interpersonales. No son entonces relaciones similares a las que se dan en el mercado ya que dicha reciprocidad es siempre difusa en cuanto a las equivalencias de los favores intercambiados como al período de tiempo en que la promesa se hace efectiva (Durston, 2000).

Por lo tanto, en la conformación de las oportunidades que aporta la comunidad, es importante el papel de la confianza y los lazos de amistad que se entretienen al interior de

<sup>17</sup> El valor de la línea de pobreza en setiembre de 2003, equivalía a L1120 ó US\$64.00.

la misma. Como se ha dicho en el análisis del activo capital social, realizado más arriba, se puede constatar en Honduras la existencia de un gran problema de confianza interpersonal asociado a la acumulación de activos encapsulados en pequeños grupos de referencia.

**Cuadro 5.** Proporción de hogares según percepción de ingresos monetarios no laborales y situación de pobreza (%).

|                         | Hogares en<br>pobreza<br>extrema | Hogares en<br>pobreza<br>relativa | Total<br>hogares<br>pobres | Hogares<br>no pobres | Total de<br>hogares |
|-------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|----------------------------|----------------------|---------------------|
| Pensión                 | 0.4                              | 0.6                               | 0.4                        | 0.3                  | 0.4                 |
| Jubilación              | 0.6                              | 1.2                               | 0.8                        | 1.2                  | 0.9                 |
| Remesas del<br>exterior | 5.5                              | 6.7                               | 5.8                        | 6.2                  | 6.0                 |
| Ayudas<br>familiares    | 13.9                             | 10.3                              | 12.9                       | 7.6                  | 11.0                |
| Ayudas<br>particulares  | 0.9                              | 0.7                               | 0.9                        | 0.4                  | 0.7                 |

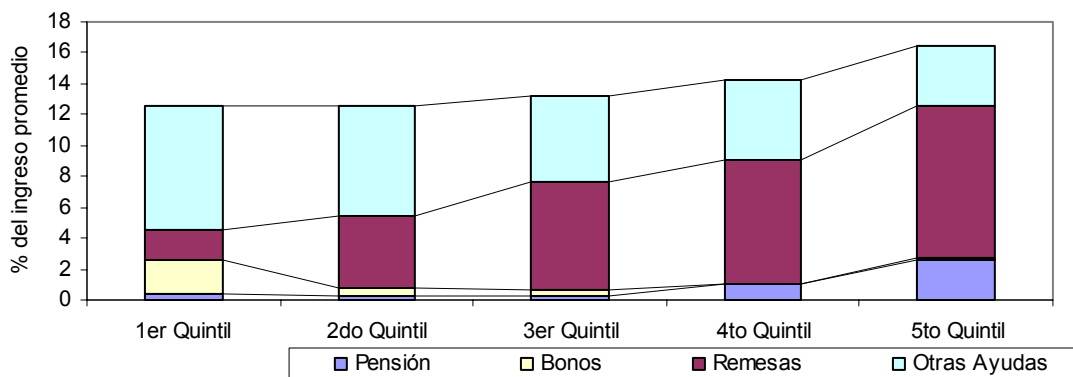
**Fuente:** Con base en datos del INE, 2003.

En el Cuadro 5 se señala que es mucho mayor entre los pobres la proporción de hogares que reciben ayudas monetarias familiares y, que a su vez éstas son más importantes las que provienen de familiares que radican en Honduras en relación con las remesas que provienen de familiares en el exterior.

Los datos en el Cuadro 5 indican con claridad la ausencia del Estado en la entrega de algunos beneficios sociales vinculados al sistema de seguridad social; es decir, el porcentaje de hogares que perciben jubilaciones o pensiones no alcanza al uno por ciento del total de hogares pobres. Por lo que la alternativa de obtención de ingresos no laborales por parte de los hogares, debe provenir de ayudas familiares o particulares. En este sentido puede observarse que la comunidad logra dar respuesta a un número mínimo –pero no despreciable– de hogares a través de las ayudas provenientes del exterior o particulares y de familiares radicados en el país. Casi el 13 por ciento de los hogares pobres obtienen ingresos provenientes de esta última fuente y el 6 por ciento de los hogares en situación de pobreza, reciben remesas del exterior.

Dada la situación anotada de redes de relaciones limitadas a pequeños grupos de referencia y alta fragmentación de la sociedad hondureña, cabe preguntarse por la magnitud de estas ayudas. Como es lógico pensar, la red de relaciones entre personas con características más o menos homogéneas en relación con la satisfacción de necesidades básicas, por ejemplo, constituye ciertamente un activo pero de menor calidad para quienes sufren más carencias, el que provendría de la red de relaciones entre personas situadas en distintos estratos sociales de la comunidad.

**Fig. 10.** Proporción de algunos ingresos no laborales en el ingreso total.



En la Fig. 10, se presenta, por quintiles de renta, el impacto de algunas fuentes no laborales en el ingreso promedio de los hogares. Una primera constatación es que en el ingreso promedio del quintil más alto, estos conceptos representan un porcentaje mayor que para los demás quintiles. Nótese que entre los ingresos graficados, no se tuvieron en cuenta las fuentes características de los grupos de mayor renta como la renta de la propiedad o los intereses del capital. Como puede verse las remesas, fenómeno comúnmente asociado a familias de menores recursos, van ganando mayor peso relativo a medida que se avanza en la escala social, representada por los quintiles de ingreso.

Es decir, las oportunidades provenientes del Estado, pensiones y bonos, y de la comunidad, remesas y otras ayudas, se materializan en mayores cuantías para los grupos más favorecidos de la sociedad. De esta manera se puede tener una aproximación a lo observado dos párrafos más arriba: las respuestas de la comunidad que se tienen y que son importantes ¿podrán contribuir a reducir en alguna medida las desigualdades? A partir de los indicados en el Cuadro 5 y la Fig. 10, se comienza a tener elementos para rechazar esta hipótesis. Las características ya anotadas de la sociedad sólo logran operar dentro de los grupos de referencia con las consiguientes limitaciones para dar respuesta a los más necesitados de la sociedad.

Se ha hecho una evaluación de los activos y de la estructura de oportunidades en Honduras. Ello constituye el telón de fondo en el cual se inscribe el fenómeno de la exclusión y que se aborda en la sección siguiente.

## **VULNERABILIDAD A LA EXCLUSIÓN EN HONDURAS**

Como ya se ha dicho la vulnerabilidad a la exclusión depende de la cantidad, la calidad y el control de los activos que tiene el individuo. A continuación se expondrá el análisis de la vulnerabilidad en Honduras, a partir de la construcción del “índice de vulnerabilidad a la exclusión” (IVE), en el cual no siempre se ha podido tener en cuenta la calidad de los activos ni el control que las personas tienen de los mismos.

Las fuentes estadísticas disponibles relevan con precisión y periodicidad adecuada información sobre cantidad de activos, tales como los años de educación, la tenencia o no

de inmuebles, entre otros. No resulta fácil obtener una aproximación a la calidad de los activos, salvo en forma indirecta. Por ejemplo, el hacinamiento en un hogar estaría demostrando la inadecuación del activo vivienda para satisfacer las necesidades de los integrantes del hogar.

Comentarios similares pueden hacerse en torno al control de los activos por parte de los individuos. También en este caso las aproximaciones son generalmente indirectas, aunque la información es aún más difícil de encontrar que en el caso de la calidad. Normalmente distintas fuentes no siempre utilizan metodologías compatibles. Es el caso de la tenencia de activos como la tierra, por ejemplo.

Por lo tanto, las aproximaciones que se puedan realizar son siempre imperfectas y no permiten avanzar mucho en el análisis. Mejorar la comprensión de ambos aspectos – calidad de los activos y control de los mismos– es un punto insoslayable en la agenda de investigación sobre el tema de la vulnerabilidad y la exclusión, aunque en el presente documento no podrá complementarse con estas dimensiones por falta de información estadísticamente confiable.

Anteriormente se definió a la vulnerabilidad como la probabilidad de ser excluido. La exclusión puede acontecer en diferentes procesos que vive la sociedad y la situación no será la misma para alguien con escasas credenciales educativas que pierde un empleo seguro a una edad en que ya le será muy difícil volver a reinsertarse en el sector formal y dinámico del mercado de trabajo; que para otra persona que ha cortado los lazos que suponen mecanismos formales de integración social o, en tercer lugar, para una persona joven que no ha acumulado un volumen de capital suficiente que le permita acceder a los beneficios que los sistemas modernos de producción y consumo puedan ofrecerle en el futuro.

En el primer ejemplo el individuo es excluido del proceso económico; en el segundo, la exclusión se da en el proceso social; finalmente, en el tercer caso la exclusión está dada por el proceso de la modernidad. Estos tres procesos (Kaztman, 1999) suponen una aproximación a la vulnerabilidad a la exclusión, que resulta operativa con la necesidad de tratar el tema en sus múltiples dimensiones.

Para tener una medición de la vulnerabilidad, integrando estos tres procesos, se propone y desarrolla un índice de vulnerabilidad que permita ser descompuesto en la probabilidad a ser excluido del proceso social, del proceso económico o del proceso de la modernidad. Para obtener tal índice, se han utilizado variables de aproximación que permitan lo más posible cuantificar el fenómeno. Se resumen las características del Índice propuesto en el Cuadro 6.

Quienes son excluidos del proceso social habitualmente se les conoce como marginados. Se los define como aquellas personas que por una sucesión de fracasos en su historia vital y familiar han renunciado a transitar los canales que institucionalmente la sociedad dispone para quienes quieren obtener ascenso social y, con ello, mejoras en su calidad de vida y mayor integración social. Son personas que se refugian en los márgenes del mercado de trabajo, caracterizado por la informalidad, la precariedad y el autoempleo de muy baja productividad.

**Cuadro 6.** Índice de vulnerabilidad a la exclusión.

| <b>Vulnerabilidad a la exclusión</b> | <b>Dimensión de la exclusión</b> | <b>Grupos comprendidos</b>   | <b>Indicador propuesto</b>   |
|--------------------------------------|----------------------------------|--|--|
| Proceso social                       | Marginalidad                     | Personas que han abandonado los canales institucionales que la sociedad ofrece para obtener logros en la integración social y en la mejora de la calidad de vida   | Porcentaje de personas en pobreza extrema  |
| Proceso económico                    | Pobreza                          | Personas que, a pesar de sus bajos ingresos, mantienen su participación y confianza en las instituciones del trabajo y de la educación como mecanismos para mejorar la calidad de vida, pero muestran credenciales insuficientes para hacer pleno uso de las oportunidades que se les ofrece | Porcentaje de personas con necesidad básica insatisfecha en capacidad de subsistencia  |
| Proceso de la modernidad             | Modernidad                       | Jóvenes que han dejado de hacer las inversiones necesarias en activos de calidad que les permita aprovechar los nuevos canales de movilidad y ascenso social   | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Porcentaje de jóvenes entre 14 y 18 años de edad que no estudian ni trabajan;</li> <li>▪ Porcentaje de niños entre 7 y 12 años de edad que no asisten regularmente a un centro educativo</li> </ul> |

**Fuente:** Con base en Kaztman (1999) y propuesta de indicadores del autor.

La característica típica es el desestímulo para realizar inversiones en activos, tanto para sí como para sus hijos, por la doble razón de no encontrar fácil acceso a bienes y servicios que permitan tal acumulación, y por no percibir que sea posible que dichos activos puedan ser suficientes para superar la situación actual. El indicador que aproxima a esta dimensión de la exclusión, es el porcentaje de personas que viven en pobreza extrema o indigencia.

Por su parte los excluidos del proceso económico son vulnerables a caer en situación de pobreza o perpetuar esta condición si ya han caído en ella. Se trata de personas que a pesar de estar en una situación económica comprometida, aún continúan confiando en algunas instituciones de ascenso social como la educación formal, y en una adecuada inserción en el mercado de trabajo, como fuente de mejora de la calidad de

vida. No necesariamente son pobres, incluso pueden integrar la clase media baja pero por su acumulación de activos, en particular de capital humano, son vulnerables a salirse del proceso económico ante un cambio en la situación actual, tal como perder el empleo actual. El indicador que aproxima a este fenómeno de exclusión, es el porcentaje de personas con necesidades básicas insatisfechas en la categoría de “capacidad de subsistencia”<sup>18</sup>.

La exclusión del proceso de la modernidad es un fenómeno que afecta esencialmente a personas jóvenes, quienes no están realizando actualmente las inversiones necesarias para poder aprovechar las oportunidades que les ofrece el futuro. El índice que se seleccionó para cuantificar esta dimensión, está compuesto por dos indicadores: porcentaje de jóvenes entre 14 y 18 años de edad, que actualmente no estudian ni trabajan, y porcentaje de niños entre 7 y 12 años de edad, que no asisten a un establecimiento de enseñanza regular.

Para la construcción del “índice de vulnerabilidad agregado”, se siguió el método que utiliza el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Índice de Desarrollo Humano (IDH). Es decir, por cada indicador, se consideró un valor máximo y uno mínimo normativos. Luego, se procedió a elaborar un cociente entre el valor observado menos el valor mínimo de dicho indicador, dividido por el rango entre el máximo y el mínimo. Como además los indicadores contemplados son de carencias y no de logros, al cociente se le adjudicó un signo negativo delante para que los resultados más altos del indicador representaran las situaciones más críticas en relación con la dimensión que se quiere explicar. A su vez, a cada indicador parcial se le otorgó la misma ponderación en el “índice de vulnerabilidad final”.

De esta manera se procedió a cuantificar el “índice de vulnerabilidad a la exclusión” para Honduras a partir del procesamiento de los datos de la Encuesta Permanente de Hogares, correspondientes a marzo de 2003. En la Fig. 11 se muestra el valor agregado del índice para el total del país y el desagregado para las zonas urbanas y rurales. Como puede observarse un tercio de la población hondureña es caracterizada por alguna de las tres dimensiones de la vulnerabilidad, expuestas más arriba. La situación es más crítica en el área rural que en la urbana, con índices de 0.450 y 0.222 respectivamente.

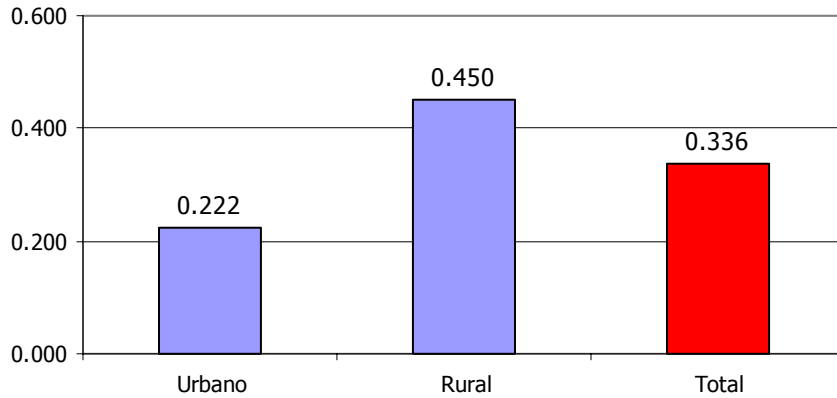
En la Fig. 12, se muestra la situación de la vulnerabilidad a la exclusión por departamentos, con algunos resultados esperados y otros menos evidentes. En efecto, los departamentos de Copán, Intibucá, Lempira y Santa Bárbara presentan altos índices de carencias y, por lo tanto, sus respectivos índices de vulnerabilidad a la exclusión se encuentran por encima del promedio nacional. Sin embargo, hay que denotar el alto índice mostrado por el departamento de Gracias a Dios que no presenta grandes deficiencias en los indicadores clásicos, como el IDH por ejemplo (PNUD, 2002). Los departamentos con menor índice relativos de vulnerabilidad a la exclusión son Francisco

---

<sup>18</sup> La “capacidad de subsistencia” de una persona es definida para la elaboración de los mapas de NBI a partir de una doble condición: logros educativos y número de personas que no perciben ingresos a su cargo. De esta manera, para Honduras, esta categoría está definida por individuos con tres o menos años de educación primaria y que tienen más de tres no perceptores de ingreso a su cargo.

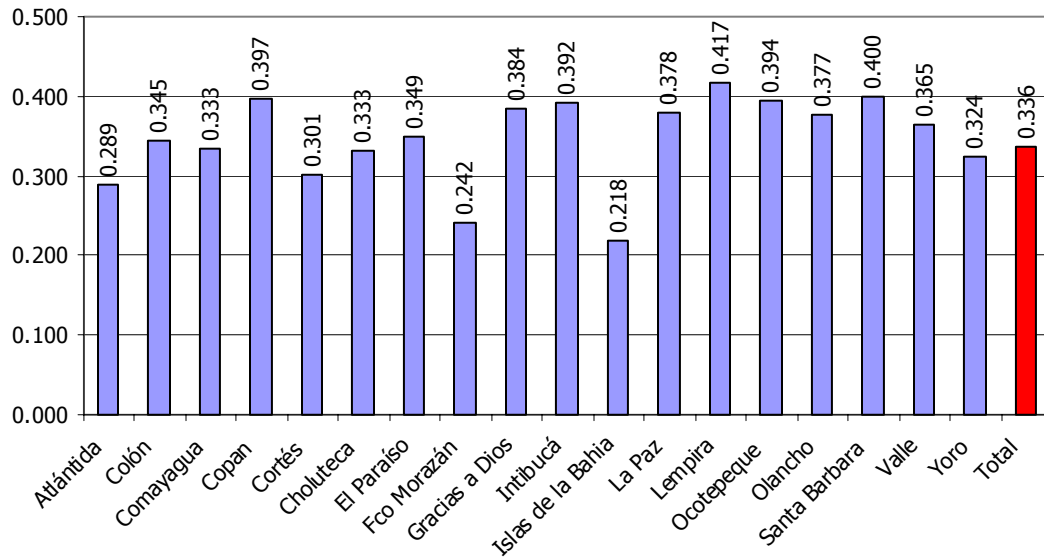
Morán e Islas de la Bahía, a pesar de no presentar valores bajos –casi un habitante de cada cuatro y uno de cada cinco, respectivamente, aparecen con algún tipo de vulnerabilidad.

**Fig. 11.** Índice de vulnerabilidad a la exclusión.



**Fuente:** Con base en datos del INE, marzo de 2003.

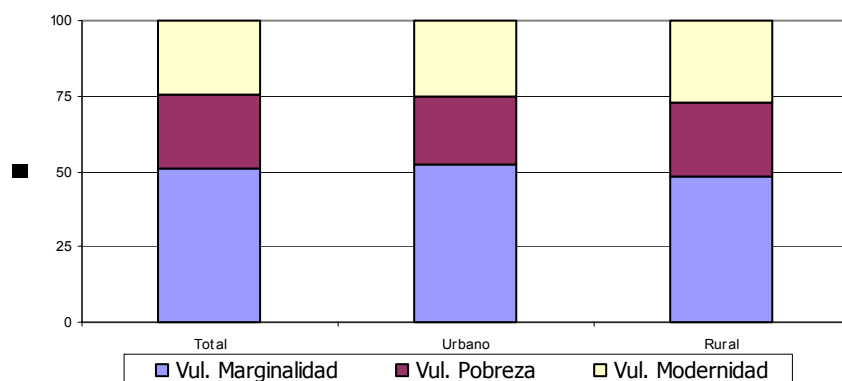
**Fig. 12.** Índice de vulnerabilidad a la exclusión por departamentos.



**Fuente:** Con base en datos del INE, marzo de 2003.



**Fig. 13.** Descomposición del "índice de vulnerabilidad" en sus componentes.



**Fuente:** Con base en datos del INE, marzo de 2003.

Finalmente, la posibilidad de descomponer el índice propuesto en sus tres dimensiones, también, aporta un resultado interesante (Fig. 13). En efecto, la mitad del “índice de vulnerabilidad” se explica por la vulnerabilidad a ser excluido del proceso social o vulnerabilidad a la marginalidad. Resultado observado por igual tanto en el área urbana como en la rural.

Este resultado es elocuente si se tiene en cuenta las medidas de políticas. De alguna manera, la fragmentación del fenómeno de la exclusión en tres, muestra verdaderos círculos viciosos distintos: uno, círculo de exclusión y marginación; dos, de exclusión y pobreza, y tres, de exclusión de los beneficios de la modernidad. Círculos que pueden superponerse pero que conviene diferenciar a la hora de priorizar políticas.

Las medidas de políticas para enfrentar cada uno de estos círculos viciosos, son esencialmente diferentes. Sin perder de vista las medidas necesarias para integrar a quienes son vulnerables de quedar fuera del proceso económico y del proceso de la modernidad, hay que tener en cuenta que las políticas de inclusión en Honduras deben atender preferentemente a quienes están siendo excluidos del proceso social. Es vital atender el problema de la pobreza extrema por su magnitud y extensión entre la población hondureña.

En esta dirección, las medidas que permitan recuperar la autoestima de la población que ha dejado de confiar en los canales formales de integración social, a través de la apertura de espacios de participación social, económica y política, y de medidas que permitan recuperar la confianza en las propias capacidades y en la mejora individual y colectiva, constituyen, entre otras, parte fundamental del paquete de políticas que intenten dar respuesta a este fenómeno que aqueja a parte importante de la población.

## CONCLUSIONES

El proceso social, económico y político experimentado por las naciones latinoamericanas en la década de los noventa, arroja resultados sorprendentes en el plano distributivo. Mientras duró el crecimiento económico, generó una nueva relación entre ganadores y perdedores de dichos procesos. Por tal motivo, la aproximación a la situación de marginación y pobreza resulta insuficiente con los métodos tradicionales de medición y análisis de tales fenómenos.

Así, se comienza a desarrollar una serie de métodos alternativos que intentan captar dimensiones nuevas del fenómeno, los que no se podían aprehender a partir de los estudios tradicionales. El enfoque que contrapone los activos de los individuos con la estructura de oportunidades que aportan el Estado, el mercado y la comunidad, va en esta dirección alternativa.

El análisis realizado con dicho método aporta luces que permiten delinear un mapa más certero de la situación económica y social. De esta manera, es evidente que la población hondureña ha tenido en su historia pocas posibilidades de hacer una inversión importante en capital humano y en activos físicos, como por ejemplo en vivienda. Por otra parte, el capital social cuenta con sólidas bases, si se considera el número de grupos organizados, pero con escasas posibilidades de llegar más allá de los pequeños grupos de referencia hacia la comunidad.

Por su parte, el Estado ha tenido problemas para ocupar decididamente su papel en la construcción de una estructura de oportunidades, ya sea aportando capital a las personas; ya sea en su papel de regulador de los otros espacios de generación de oportunidades. En particular, el Estado presenta serias dificultades para compensar las deficiencias del mercado en algunas áreas claves.

En efecto, el mercado no constituye un espacio que brinde oportunidades a la integración y el ascenso social. Es evidente esta limitante en particular en el mercado de trabajo, que se muestra sumamente fragmentado y no aporta 'premios' que incentiven a los individuos a invertir en algunos activos claves. Por su parte, los problemas de confianza interpersonal y segmentación social limitan mucho la capacidad de la comunidad de generar espacios de oportunidad.

Esta situación presente entre la baja acumulación de activos y las escasas estructuras de oportunidades, hace vulnerables a parte de la población a ser excluidos de los procesos sociales y económicos fundamentales. La medición de la vulnerabilidad a la exclusión, a través de un índice diseñado y calculado en este trabajo, arroja resultados consistentes con la situación comentada en activos y oportunidades.

Un número importante de personas están expuestas a la exclusión, ya sea del proceso social, ya sea del proceso económico o del proceso de la modernidad. Este fenómeno es patente tanto en el área rural como en el área urbana. Afecta sobre todo a los departamentos del Occidente, además de otros departamentos que en las mediciones tradicionales no muestran los peores indicadores.

A su vez la mitad del índice de vulnerabilidad se explica por la vulnerabilidad a ser excluido del proceso social o la vulnerabilidad a la marginalidad. Ello implica

medidas políticas básicamente destinadas a las personas afectadas por este fenómeno. Aquellas deben tener objetivos de integración de la población que ya resiente su situación de quedar fuera de la institucionalidad social. Recuperación de la autoestima y generación de espacios incluyentes para la participación social y política de la población marginal, son, entre otras, las medidas que podrían contribuir a romper el círculo de exclusión y marginación.

## BIBLIOGRAFÍA

- Agencia Internacional para el Desarrollo. 2001. *Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar*. Tegucigalpa.
- Alarcón, D. y E. Zepeda. 2004. *Activos, estructura de oportunidades y metas del milenio*. [mimeo].
- CEPAL. 2000. *La brecha de la equidad: Una segunda evaluación*. Santiago de Chile. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL. 2003. *Panorama Social de América Latina, 2002 – 2003*. Santiago de Chile: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CEPAL. 2003. *Pobreza y vulnerabilidad social: Mercado de trabajo e inversión social en el Istmo Centroamericano a inicios del milenio*. México: Naciones Unidas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe
- CLAEH. 1998. *Encuentros y desencuentros. Políticas sociales y familias pobres en el Uruguay*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana / Universidad Católica / Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.
- Coleman J. 1988. “Social capital in the creation of human capital”. *American Journal of Sociology* 94: 95–120.
- Durston, J. 2000. “¿Qué es el capital social comunitario?” Serie Políticas Sociales 38. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Espinoza, J. L. 2003. *La sociedad civil en Honduras. Caracterización y directorio*. Tegucigalpa: Editorial Guaymuras.
- INE. 2003. *Encuesta permanente de hogares*. Tegucigalpa. Instituto Nacional de Estadísticas
- INE. s.f. *Encuesta Permanente de Hogares*. Tegucigalpa. Instituto Nacional de Estadísticas
- Kaztman, R. y G. Wormald (Coord.). 2002. *Trabajo y ciudadanía. Los cambiantes rostros de la integración y exclusión social en cuatro áreas metropolitanas de América Latina*. Montevideo: Fundación Ford.
- Kaztman, R. 2001. “Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos”. *Revista de la CEPAL* 76:171189.
- Kaztman, R. (Coord.). 1999. *Activos y estructura de oportunidades. Estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Montevideo: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Kaztman, R.; L. Beccaria; F. Filgueira; L. Golbert y G. Kessler. 1999. “Vulnerabilidad, activos y exclusión social en Argentina y Uruguay”. Documento de Trabajo No 107. Santiago de Chile: Organización Internacional del Trabajo/Fundación Ford.
- Lorenzelli, M. 2004. “Capital social. Notas de clase”. Documentos de Trabajo. Tegucigalpa: INDES– Honduras.
- Moser, C. 1997. *Household responses to poverty and vulnerability*. Washington D.C.: Banco Mundial.

- North, D 1990. *Instituciones, cambio institucional y desarrollo económico*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- PNUD. 2002. *Indice de Desarrollo Humano en Honduras*. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Sen, A. 1981. *Poverty and Famines. An essay on entitlement and deprivation*. Oxford: Clarendon Press.

# INVERTIR EN DESARROLLO UN DESAFÍO PARA LAS MUJERES RURALES

*Margarita Oseguera de Ochoa*

## INTRODUCCIÓN

La optimización de esfuerzos para enfrentar los grandes retos que acarrea el fenómeno de la pobreza, es una visión cada vez más generalizada entre las mujeres que viven en la zona rural de Honduras. Se ha comprobado que si las condiciones lo permiten, es posible invertir en educación, organización comunitaria, generación de empleo a través de la creación de pequeñas empresas productivas, entre otras. Asimismo, la movilización de instituciones que facilitan los procesos de desarrollo, ha facilitado la apertura de espacios favorables para la participación en procesos innovadores en las comunidades, fortaleciendo las nuevas relaciones entre las personas y ampliando el capital social. Lo anterior ha conllevado a aprender de los mensajes que han dejado las experiencias poco exitosas, buscando claves que permitan abordajes más sólidos que en el pasado.

A partir de las lecciones aprendidas sobre desarrollo rural, los aspectos sociales y asociativos, así como el rescate de los “recursos socioestructurales que constituyen un activo de capital”, adquieren una nueva dimensión. Diversos estudios sobre las formas de vida y trabajo de las poblaciones rurales, han demostrado que la práctica tradicional de relacionamiento entre aquéllas no ha facilitado el logro de los procesos de desarrollo duraderos.

Apostar al desarrollo rural significa potenciar los agrupamientos y las redes, e implementar una nueva gerencia de las organizaciones comunitarias que articule la vida cotidiana con las innovaciones sociales y productivas. Pierre Bourdieu (1980) considera que el fortalecimiento del capital social es determinante para lograr estos objetivos, valorándolo como “el conjunto de recursos actuales o potenciales vinculados a la posesión de una red duradera de relaciones más o menos institucionalizadas de ‘interconocimiento’ e interrelación o, dicho de otro modo, a la pertenencia a un grupo o conjunto de agentes que poseen no sólo propiedades comunes sino que estén también unidos por vínculos permanentes y útiles”.

El presente siglo acarreó el desafío de realizar cambios sustantivos en las formas de intervención y acompañamiento institucional; así como en la forma en que se ha venido manejando el problema de la pobreza, que afecta especialmente a la mujer rural. Surge así la necesidad de buscar nuevos enfoques de desarrollo y métodos de inclusión social, en los que se involucre a la mujer como actora activa del desarrollo en igualdad de condiciones y oportunidades que el hombre. En el medio rural, hombres y mujeres han seguido pautas y cumplido papeles que, históricamente, la sociedad les ha asignado, puestos en práctica de acuerdo a normas, leyes, prescripciones y estereotipos.

Actualmente se cuestiona la vigencia dichos roles, formando parte importante de las discusiones y luchas de los movimientos de mujeres.

La realización de un reciente estudio a solicitud del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), sobre el tema “Mujer Rural y Desarrollo”, advierte que son indudablemente las mujeres campesinas, indígenas y negras, quienes están enfrentando los desafíos de un mundo cambiante que las obliga a revisar su realidad, sus formas tradicionales de relacionamiento con los sistemas productivos y su entorno.

La mujer rural hondureña posee diversidad de perfiles, condiciones, intereses y necesidades distintas en un contexto de desigualdades en los niveles de desarrollo y la participación productiva en las diferentes regiones del país, ya sea de orden geográfico, demográfico, étnico, educativo, como las posibilidades de acceso a la tierra y los medios de producción. Las necesidades e intereses de las artesanas lencas del centro, sur y occidente del país, por ejemplo, son diferentes a los de las mujeres garífunas del Atlántico norte; sin embargo, el tema agrícola para generar alimentos, ha sido una preocupación común.

La idea de trabajar en agricultura como fuente de ingresos, está siendo redefinida por las mujeres, especialmente ante las limitadas posibilidades de tener acceso a la tierra para siembra. La alternativa que está fructificando es la creación de pequeñas empresas no agrícolas. Aunque, la mayoría de las mujeres todavía no están en condiciones de competir con sus productos en los mercados nacionales e internacionales, debido principalmente a problemas de capacitación, acceso y control de los medios de producción, otros, hoy día se observa un acercamiento a la diversificación productiva de carácter artesanal que está dando como resultado el aprendizaje y conocimientos sobre diversas regiones del país.

La zona rural hondureña tiene un importante potencial de desarrollo, cuyos recursos han sido hasta ahora inexplorados, subutilizados o manejados inadecuadamente, sean forestales, marinos, mineros, suelos de vocación agrícola, otros. Es escaso el reconocimiento de la verdadera capacidad económica y humana, que posee el sector rural para impulsar el desarrollo. Aun con la crisis económica y el poco acceso a la tierra en calidad y cantidad, es importante el esfuerzo productivo. La mujer en este contexto forma parte de procesos agrícolas y no agrícolas generadores de ingresos, que están contribuyendo a producir alimentos y a buscar rupturas al flagelo de la pobreza.

El Estado ha generado iniciativas a favor de la mujer rural, haciendo énfasis en la participación comunitaria autogestionaria, a través del Programa Nacional para el Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS), tomando como marco referencial el enfoque de la “nueva ruralidad”, formulado por el Centro de Investigación para el Desarrollo Rural (CIDER/IICA) a inicios del año 2000; y que a la fecha ha orientado la mayoría de los proyectos rurales. La población rural, desde este paradigma, tiene un potencial inmenso, positivo y ético, inherente a su propia esencia. Esa potencialidad es la fuerza propulsora y encierra una enorme gama de oportunidades.

De acuerdo a los resultados de la investigación, la mujer rural hondureña está interesada en salir de la pobreza; superarla le significa dejar de ser subordinada, buscar la igualdad y equidad, tener acceso a medios de producción y al poder político. Esta

posición es compartida por Núñez (2001), quien considera que la erradicación de la pobreza significa para la mujer la salida del mundo de las carencias; llegar a tener cierto control sobre los recursos y poder de decisión en el hogar, el gobierno local y el Estado; construir la ciudadanía, como un ser humano pleno con derechos y saber.

## **MUJER RURAL COMO ACTORA DEL DESARROLLO**

La destrucción generada por el paso del huracán Mitch, en 1998, incrementó los índices nacionales de pobreza, lo que obligó al Gobierno de la República a formular una Estrategia para la Reducción de la Pobreza, concluida en el 2001. Este documento señala la necesidad de vincular activamente a la mujer rural al desarrollo en todos los niveles y en el largo plazo, estimulando su incorporación a los procesos económicos sostenibles de generación de ingresos e impulsando políticas sectoriales, de conformidad a las necesidades específicas de las mujeres, que buscan con afán salir de la pobreza.

Para que la mujer pueda desempeñar su papel como actora de desarrollo, es necesario aumentar su capacidad productiva, teniendo acceso a capital, recursos, crédito, tierras, tecnología, información, capacitación y asistencia técnica. Hoy día se conoce más sobre las condiciones de vida y el trabajo de la mujer rural hondureña, especialmente sobre su papel en la reproducción de la fuerza de trabajo rural y su desempeño en la producción de alimentos, especialmente de granos básicos, verduras y frutas, aun cuando las condiciones del proceso productivo son, generalmente, difíciles, con altos niveles de marginamiento, violencia y exclusión, tal como lo afirman Martínez y Rosales (1995) *“...el aporte invisible de las mujeres posibilita la reproducción y mantenimiento de la fuerza de trabajo familiar y contribuye en forma poco reconocida a la economía global del país. La intervención de la mujer rural en la generación de ingresos es determinante para el sostenimiento de la familia. Su productividad y rentabilidad en manos del capital se transforma en fuente de ganancias”* (Dierksenz, 1990), es una de las razones de su alto empleo en la producción agroindustrial y la maquila.

Pese a que los datos estadísticos proporcionados por el Instituto Nacional de Estadísticas (2002), que registran la participación reducida de las mujeres en actividades generadoras de ingreso, se observa entre los censos un importante crecimiento del número de mujeres a cargo de negocios, pequeñas empresas agrícolas y microempresas no agrícolas; con un crecimiento a tasas anuales del 12 por ciento en agricultura y, por encima, del 25 por ciento en la pequeña y la microempresa no agrícola, en forma organizada o individual.

Incluso si esos registros censales no ofrecen cobertura total sobre el trabajo de la mujer, se ha observado el incremento gradual del registro de la población económicamente activa (PEA) femenina del 27 por ciento, en 1990, al 38 por ciento, en el 2000, con una tendencia de 1.0 unidades porcentuales por año aproximadamente.

En la Encuesta Agrícola Nacional 2001 (2002) se registran 48 540 mujeres productoras agrícolas, que representan el 9.7 por ciento del total del país, divididas en cuatro grupos:

- Un número de 27 299 mujeres productoras de granos básicos, mayormente maíz. De ellas, 5222 mujeres cultivan frijoles y 1782, maicillo.

- El 39 por ciento de las mujeres están dedicadas a los cultivos permanentes, generalmente de café y las restantes, a la producción de naranja, banano, cacao, palma africana, entre otros.
- Solamente el tres por ciento de las mujeres se dedica a la silvicultura y explotación de bosques de coníferas y latifoliados.
- El dos por ciento de las mujeres se dedican a cultivos anuales y otros productos, tales como cebolla, chile dulce, tomate y papa.

La mujer rural está luchando por lograr el mayor reconocimiento de su papel como actora del desarrollo y por el tratamiento igualitario por parte del Estado y los controladores de la economía, en general. En Honduras, se registró una serie de acontecimientos y movimientos sociales encaminados a romper con los lazos de subordinación y marginamiento, como lo comprueban los reclamos y las protestas que el movimiento de mujeres organizado ha mantenido por el derecho a la tierra para cultivo, por lograr reformas a las políticas agrarias y otras políticas discriminatorias hacia la mujer y por alcanzar una legislación igualitaria y justa.

La creación del INAM y aprobación de la Política Nacional de la Mujer y del Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades 2002-2007; así como leyes a favor de la mujer, como la Ley contra la Violencia Doméstica, han venido a fortalecer las iniciativas organizativas en la lucha por la igualdad de condiciones y oportunidades para la mujer rural en Honduras. El INAM, como ente coordinador por parte del Estado, desempeña un papel estratégico en los procesos de posicionamiento del tema de la equidad de género e igualdad de oportunidades para la mujer, tales como apertura de un debate nacional sobre la aplicación de las leyes y los derechos de la mujer; inclusión de un componente sobre mujer y desarrollo en el Plan de Gobierno 2002-2006 y mayor interacción entre el Estado y las organizaciones de mujeres.

Actualmente también existe más interés en algunos países cooperantes por apoyar el financiamiento de iniciativas a favor de la búsqueda de mejores y mayores oportunidades para la mujer. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sido uno de esos organismos que, desde la década de los ochenta, y con el apoyo de la Agencia Sueca para el Desarrollo, ha venido promoviendo la consolidación de políticas y programas para incorporar a la mujer rural al desarrollo –registradas en el documento del INAM (2002) sobre Políticas Públicas con Equidad de Género para la Reducción de la Pobreza. Igualmente importantes son los compromisos contraídos por el Estado en los niveles nacional e internacional, para legislar y apoyar el desarrollo de la mujer, tales como la Ley para el Desarrollo Rural Sostenible (2000), la Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible (2001), la Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño 2002-2006 y el Plan Estratégico y la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (2001).

Uno de los acuerdos logrados promueve el combate de las limitaciones, barreras y obstáculos para promover el adelanto y la potenciación de la mujer; promover su independencia económica y erradicar la carga persistente de la pobreza que recae sobre ella, así como garantizar el acceso en condiciones de equidad de género a los recursos



económicos, incluidos la tierra, el crédito, la ciencia y la tecnología, la capacitación, la información, las comunicaciones y los mercados. La liberación del potencial productivo de la mujer rural, es esencial para interrumpir el ciclo de la pobreza, y que ella pueda compartir plenamente los beneficios del desarrollo y disfrutar del producto de su propio trabajo.

Los modelos y enfoques de desarrollo adoptados durante más de medio siglo en Honduras, no tomaron en cuenta el papel que ha cumplido la mujer rural en los sistemas productivos agrícolas. No se le reconoce como productora agrícola; por consiguiente ha estado excluida del diseño, la implementación y los beneficios de los grandes programas agropecuarios, tales como acceso a tierra, asistencia técnica, crédito y otros.

En la década de los noventa se institucionalizó la propuesta Desarrollo Humano Sostenible del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, como una iniciativa amplia para buscar alternativas a la pobreza generalizada y en la que se plantea la inclusión de la mujer, bajo los principios de equidad, sostenibilidad, productividad, participación y seguridad humana. Este enfoque continúa vigente y es el fundamento de un importante número de programas y proyectos.

El enfoque de la “nueva ruralidad”, anteriormente citado, se visualiza como la alternativa a la crisis del desarrollo rural y a la poca efectividad de los otros modelos. La propuesta se sustenta teóricamente en un ordenamiento sistémico, que valora las diversas determinaciones que intervienen en las condiciones de vida de la población rural; así como en políticas abiertas, participativas y democráticas, que impulsan el desarrollo humano como objetivo central y el fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana. Es decir, se plantea el crecimiento económico con equidad, valorando al ser humano como ser integral que ejercita y promueve sus capacidades.

Este modelo sugiere un nuevo impulso al desarrollo local, las comunidades y municipalidades rurales, mediante la aplicación de metodologías participativas de intervención, que posibiliten los procesos autogestionarios, la autoafirmación y el posicionamiento, necesarios para el protagonismo de los pueblos. Lo rural se valora desde esta nueva dimensión paradigmática con limitaciones y oportunidades, potenciando estas últimas.

Al construir las nuevas estrategias para el desarrollo rural con enfoque y lógica de género, se posibilita la mayor comprensión de la producción-reproducción de las pequeñas unidades productivas: quién hace, por cuanto tiempo, qué, quién decide, cuáles son las expectativas de sus miembros, quiénes concentran los beneficios, qué implicaciones tiene la división del trabajo existente, otras. Al mismo tiempo facilita la delimitación adecuada de los grupos de población con los que se quiere trabajar, al considerar las variables de edad, etnia, entre otras, asociadas al análisis de género.

La inclusión de los intereses de la mujer como base fundamental del desarrollo rural, representa un gran salto histórico para el país, al reconocer que es un proceso de largo alcance y que sirve de referente para buscar la democratización de las relaciones sociales en el campo, la participación ciudadana, el logro de la equidad en el acceso a recursos, servicios y beneficios. Se trata así de recuperar el tiempo transcurrido en la discriminación de las mujeres y alcanzar niveles de equidad en el ejercicio del poder.

Hoy día, no es posible ni tolerable formular alternativas al desarrollo rural, sin que se otorgue a la mujer el papel que le corresponde como actora en igualdad de derechos, condiciones y oportunidades, sin maltratos por hacer valer sus capacidades. En el Plan de Gobierno 2002-2006, se señala que es imposible hoy día pensar en un crecimiento acelerado y un desarrollo equitativo, sin plantearse la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. La inclusión del enfoque de género es hoy no sólo una necesidad ética, sino también económica.

La inclusión de la mujer rural en el desarrollo es, sin duda, un elemento esencial en las políticas públicas y la discusión y teorización sobre el desarrollo. A pesar de la subvaloración de la participación femenina en el mercado de trabajo latinoamericano, en las estadísticas oficiales de las últimas décadas el número de mujeres que ingresa a la fuerza laboral, ha crecido más rápido que el de los hombres (IICA/CIDER, 2000).

La Secretaría de Agricultura y Ganadería de Honduras formuló la Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño 1999-2015, aprobada por el Consejo de Desarrollo Agrícola (CODA), en marzo del 2000. La instancia responsable de su implementación es la Dirección Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (DINADERS). La misma contempla la necesidad de asegurar a las mujeres rurales la mayor igualdad en los beneficios estatales y la cooperación para el desarrollo. Esa política se articula a la Política Nacional de la Mujer del INAM. Su objetivo es “institucionalizar y operacionalizar, a partir de planes sectoriales agrícolas, un proceso que permita el fortalecimiento y la ampliación de oportunidades económicas, sociales, políticas y culturales en igualdad de condiciones a las mujeres rurales, a fin de reducir al año 2015 la brecha de género existente en el agro hondureño” (Honduras. Secretaría de Agricultura y Ganadería, 1999).

## **MUJER RURAL AL FRENTE DE PROCESOS PRODUCTIVOS**

En el escenario actual, la mujer rural tiene relativamente más opciones para convertirse en promotoras activas del desarrollo y receptoras de sus beneficios. En las últimas dos décadas, a raíz de la agudización de la pobreza, cobró fuerza la implementación de proyectos de generación de ingresos exclusivos para mujeres rurales, tales como la cría y el cuidado de especies menores, la transformación de alimentos, elaboración de artesanías, comercialización de bienes de consumo familiar y producción de productos alimenticios en pequeña escala. Ejemplos de estas iniciativas son los proyectos impulsados por el Programa Nacional de Asignación Familiar (PRAF), con amplio apoyo internacional a través del Proyecto Lempira Sur de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Proyecto PESA de la Cooperación Española, los proyectos para mujeres rurales microempresarias de la Cooperación Alemana, entre otros.

Uno de los resultados más importantes de esta investigación fue contabilizar cincuenta y tres actividades productivas diferentes realizadas por mujeres rurales en once departamentos del país de manera individual o colectiva, que han recibido financiamiento de los bancos comunales, las cajas rurales de ahorro y crédito, de las agencias de cooperación internacional y algunas fundaciones de microcréditos. Se aprecia un abanico de motivaciones personales desde las optimistas, tesoneras, intrépidas, con visiones de la

vida y del trabajo de largo alcance que exigen un tratamiento más comprometido, por parte del Estado y las organizaciones no gubernamentales, en relación con su participación en los procesos de desarrollo, hasta las que aún esperan nuevas oportunidades.

Pese a que no existen datos estadísticos completos sobre el número de mujeres rurales vinculadas a actividades productivas generadoras de ingreso, cientos de familias no podrían sobrevivir sin el trabajo remunerado de estas mujeres. Las tareas más reconocidas son la producción de hortalizas, de agroindustrias caseras de alimentos envasados; el procesamiento de semillas, especialmente de marañón para exportación a Europa; la cría de gallinas y cerdos; la siembra y venta de flores y plantas medicinales; la siembra y el procesamiento de café; las panaderías; la elaboración de artesanías de barro con diferentes formas y colores, tales como la alfarería de las mujeres indígenas lencas de reconocimiento internacional; la elaboración de objetos de junco y tule, de tejidos y bordados, de flores de tusa, de *shampoo* y enjuagues de pelo, de papel orgánico, entre otras.

Según el testimonio de las mujeres consultadas, algunas de ellas buscan trascender el espacio privado e incursionar en el público, ganando posiciones de liderazgo en la comunidad y fuera de ella. En la investigación, se logró constatar que las mujeres que destacan en las actividades productivas, reciben especial reconocimiento y sus opiniones se toman en cuenta en la vida comunitaria. Un número creciente de ellas está vinculado a iniciativas locales e institucionales de desarrollo, tanto en organizaciones de carácter comunitario, como en proyectos productivos generadores de ingreso. Las mujeres dedicadas a las actividades productivas no tradicionales, han tenido que salir de sus casas para capacitarse y, con frecuencia, son seleccionadas como enlace de las instituciones por el nivel de conocimiento que logran adquirir.

Según los testimonios registrados, la incorporación de las mujeres a procesos productivos generadores de ingreso y su inclusión en organizaciones locales, no siempre ha conllevado la modificación en las relaciones de poder en el interior de la familia o la comunidad. Con ciertas excepciones, los papeles tradicionalmente asignados, se mantienen dentro de los estereotipos, atendiendo construcciones genéricas.

Según fuentes consultadas sobre el acceso al crédito –Banco Nacional de Desarrollo Rural (BANADESA), Banco Central de Honduras y Fundación Coveló– por parte de las mujeres, en general, y las mujeres rurales, en particular, su cobertura institucional o formal ha sido débil, con fuerte predominio del informal, principalmente por falta de acceso a garantías que respalden el pago, las que suelen estar en poder de los hombres. Pocas instituciones han dispuesto fondos para las mujeres con excepción de las organizaciones no gubernamentales (ONG) financieras, que ofrecen créditos solidarios, el PRAF, el BANADESA y otras, que, en los últimos años, han otorgado pequeños créditos para grupos de mujeres, interesadas en la creación de microempresas, pequeñas y medianas empresas (MIPyMES).

Según información brindada por el PRAF, un considerable número de micronegocios de mujeres corresponden a las tiendas de consumo –sobre las cuales no se tienen datos– que responden a la demanda por suplir el déficit de acceso a los mercados

en las zonas rurales, especialmente de alimentos –considerado uno de los problemas más graves que enfrenta la población rural.

Según datos de la Organización Internacional del Trabajo (2002), el 52 por ciento de las microempresas rurales y urbanas en Honduras, con menos de 5 personas, tienen como propietarias a mujeres. La microempresa es una ocupación mayoritariamente de mujeres, con el 94 por ciento bajo la forma de autoempleo y el 57 por ciento, en el estrato de subsistencia. El 69 por ciento de las mujeres ocupadas laboran en el comercio minorista u otros servicios; una cuarta parte se ubica en el sector de la manufactura y sólo el seis por ciento en la dirección de procesos agrícolas.

Según un estudio realizado en Honduras por el Programa de Microempresas y la OIT, el comercio minorista es el sector más importante en la generación de empleo para las mujeres, lo que significa el 29 por ciento del empleo femenino (233 mil mujeres) en el país. El 12 por ciento del total de mujeres de la PEA femenina en edad de trabajar, laboran como artesanas y operarias; el 54 por ciento, se encuentra en las edades de plena actividad, es decir entre 25 y 49 años. Las mujeres más jóvenes de 14 a 18 años, con menor experiencia, representan el 31 por ciento de las mujeres ocupadas; tienen ingresos y menores jornadas de trabajo, pero crecientes y sin mayores diferencias con los hombres. Los ingresos laborales y las jornadas declinan a partir de los 50 años (PROMICRO/OIT 2002).

Con frecuencia las mujeres rurales jóvenes son contratadas para elaborar productos en las maquilas, especialmente para la confección de ropa, que requiere habilidad, presteza y resistencia para soportar largas jornadas de trabajo.

Según la Política Nacional de la Mujer, los esfuerzos por elevar la productividad del trabajo que realizan las mujeres y el mejoramiento de la competitividad de sus pequeñas empresas, son aún deficitarios. Es necesario realizar acciones que permitan el ejercicio de los derechos económicos de la mujer y la reducción de los índices de pobreza desde una perspectiva de igualdad de oportunidades entre géneros.

En la investigación que respalda este artículo, no se encontraron datos estadísticos precisos sobre el número de mujeres vinculadas a actividades productivas generadoras de ingreso; sin embargo, los resultados de las entrevistas, los testimonios y las jornadas de discusión grupal, han demostrado que más de 600 mujeres en 70 comunidades de los 11 departamentos del país, están vinculadas a nuevas experiencias productivas; aunque no es la mayoría, ellas están buscando alternativas para enfrentar la pobreza. Con frecuencia, las mujeres invierten los ingresos que obtienen de las actividades productivas en la atención de las necesidades de la familia; lo cual supone el fuerte cuestionamiento del supuesto papel del hombre como único proveedor en el hogar.

La atención institucional de la mujer rural se ha sustentado en enfoques desarrollistas y paternalistas, considerándola como reproductora de papeles domésticos, reforzando sus condiciones de desigualdad. Por décadas, las mujeres rurales en casi todo el país han recibido asistencia de programas y proyectos con ese enfoque, tanto de parte del Estado como de las ONG, pero con muy pobres resultados. Sobre este tema en particular, ver las investigaciones de evaluación de Armida López, Sara Elisa Rosales,

Alma Zelaya, Melba Zúñiga, Celina Kawas, Margarita Oseguera, Maritza Guillen, Lily Caballero, Zoila Madrid y otras.

Hoy en día, la contribución activa de la mujer rural al combate a la pobreza, obliga a repensar estrategias institucionales de intervención comunitaria, en que el hombre deberá participar también en procesos de toma de conciencia sobre el tema de género y desarrollo. Ello se viene dando en algunos proyectos e instituciones, tales como el Proyecto PESA en la Región Oriental del país, Lempira Sur en el Departamento de Lempira, el Departamento de Desarrollo Rural de la Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano, pero las iniciativas son recientes y no todavía se pueden medir resultados.

Sobre este tema, Astelarra (2002) considera que “los cambios no se producirán si los hombres no cambian también”. Se trata de reconocer el valor de la mujer, las dramáticas e injustas condiciones que, con frecuencia, cumple su papel de madre, compañera, productora, ciudadana y constructora de vida, familia y sociedad.

“El desarrollo rural tiene rostro de mujer” es un mensaje del Programa Nacional de Desarrollo Local de Honduras (PRONADEL), como reconocimiento al aporte de la mujer rural a la reducción de la pobreza, y es un recordatorio a que la mujer constituye el 51 por ciento del total de la población nacional. El proceso de posicionamiento de la mujer rural, como actora de desarrollo, está obligando a replantear las formas tradicionales de enfrentar la pobreza en Honduras.

La incursión en la formación de pequeñas empresas, sobre todo artesanales, enfrenta grandes problemas para entrar al mercado nacional e internacional en condiciones competitivas, ya sea por falta de capacitación, crédito, asistencia técnica, acceso a la tierra, entre otras.

El gran desafío de las mujeres rurales que luchan por combatir la pobreza, es lograr interactuar en un modelo de desarrollo económico, con base en una economía de mercado globalizado, economías abiertas, competitivas y tecnificadas, que buscan calidad, cantidad y diversificación de productos. Para la mujer rural, este entorno económico es complejo y desconocido y, solamente, en condiciones de cooperación y formando cadenas productivas y alianzas estratégicas, podrá convertirse en una oportunidad para ella. Existe un pequeño grupo de mujeres rurales que ha desarrollado pequeñas empresas con alguna capacidad instalada, potencial de crecimiento y disponibilidad de materia prima local. Son personas hábiles en el manejo de los procesos productivos que generan y que podrían elevar su nivel de competitividad con el apoyo estatal, pero son vulnerables en su sostenibilidad. Tal es el caso de las empresas de la Cooperativa La Sureñita de las alfareras lencas, las artesanas del junco y tule de Santa Bárbara y de las que siembran y comercializan camarón, que ya han logrado cierto nivel de crecimiento y ventas locales e internacionales.

Entre los múltiples problemas que pueden ser identificados para avanzar en el proceso de inserción de la mujer rural al desarrollo, se visualizan como fundamentales la necesidad de lograr la toma de conciencia de parte de los gobiernos y a la sociedad, en general, sobre el verdadero papel que desempeña la mujer rural y su ubicación en los sectores más pobres; el otro se refiere a los vacíos evidentes de información estadística que impiden el seguimiento a la eficiencia de la aplicación de las políticas.

El Gobierno hondureño creó recientemente el Programa Nacional de Competitividad para hacerle frente a su aporte en el marco del Tratado de Libre Comercio (TLC). Las mujeres rurales empresarias tienen grandes limitaciones para entrar en esos mercados competitivos que exigen productos de calidad altamente diversificados. La estrategia de competitividad contempla la identificación de las áreas geográficas con potencial para exportación; la creación de competencias; el estímulo del encadenamiento entre las pequeñas y grandes empresas para ampliar la exportación; la creación de centros de innovación tecnológica; la búsqueda de certificación y el mejoramiento constante de la calidad de los productos hondureños; el posicionamiento de la producción del país en el ámbito internacional; la realización de alianzas con centros de educación superior para formar especialistas. Hoy día, pocas empresas de mujeres pueden participar en procesos competitivos, pero existe un importante potencial.

El Estado deberá contemplar más claramente en la planificación del desarrollo la inclusión de la mujer en una dimensión integral. Una estrategia de desarrollo no puede prescindir de la mujer en todos los niveles de participación; su inserción requiere el conocimiento amplio sobre las diferentes actividades económicas en que se involucra; así como la identificación y eliminación de las barreras que impiden su acceso a las acciones de política.

Es necesario continuar con los cambios en los enfoques de los servicios de asistencia técnica, capacitación y crédito ofrecidos por el Estado, la cooperación externa y las ONG. Potenciar la capacidad de la mujer rural para que entre de manera más directa en los procesos de desarrollo, no sólo está demandando la equidad en el acceso a recursos, servicios, beneficios y poder, sino que también requiere un cambio en la forma de relacionamiento entre las personas, que redunde en el fortalecimiento de los procesos democráticos. Es necesario tomar en cuenta el nivel, la naturaleza y las especificidades del trabajo femenino y no sólo considerar sus necesidades inmediatas, sino que buscar que tengan efectos duraderos.

Es necesario crear un ambiente político más favorable para las empresas de mujeres, el intercambio entre redes, la capacitación de género para quienes toman decisiones, la recolección de información y las estadísticas desagregadas por sexo. Se deben promover desde el INAM instancias de diálogo entre las mujeres y los que toman decisiones políticas.

Las mujeres rurales requieren apoyo de instituciones educativas y de investigación agropecuaria, como el Centro Regional del Litoral Atlántico (CURLA)/Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH), la Escuela Agrícola Panamericana El Zamorano, la Escuela Nacional de Agricultura, el Instituto Interamericano de Agricultura (IICA) el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) y otras, que les ayude a investigar y orientar los procesos productivos y de mercadeo y a desarrollar programas y proyectos sostenibles en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales.

Debe promoverse el fortalecimiento de organizaciones comunitarias con programas de capacitación sostenidos, para que incrementen sus posibilidades de negociación política y económica y su capacidad para la formación de alianzas

estratégicas y redes de colaboración. La búsqueda de un balance genérico en la distribución de las oportunidades educativas, impulsado por el sistema educativo nacional, facilitaría a la mujer hondureña el acceso a nuevos conocimientos, destrezas y habilidades, no sólo para asegurar alimentos a la familia sino para su propio desarrollo como persona.

Es necesario elevar el nivel empresarial. En Honduras no se ha impulsado una cultura empresarial que viabilice y dinamice el proceso de desarrollo de las MIPyMES, elevándola a niveles de competitividad. Pese a la importancia que tiene el sector para la economía del país y el gran número de población que absorbe, este sector no tiene una estrategia de crecimiento, organización, innovación, coordinación interinstitucionales. Es necesario revertir esta situación para entrar en la nueva dinámica económica en la que el país está inmerso.

Es necesario crear una masa crítica de las pequeñas y medianas empresas (PyMES) con capacidad competitiva, que sirvan de modelo para motivar e incentivar a otras microempresas de mujeres a dar el salto hacia la competitividad, que no se perpetúen en la subsistencia y que, por el contrario, sea la alternativa a la pobreza.

Las pequeñas empresas de mujeres rurales requieren soluciones innovadoras, iniciativas estratégicas, acompañamientos de ONG calificadas y capacitadas, que les permita reforzar su crecimiento. Es necesario implementar un Plan Estratégico de Capacitación para socializar las mejores prácticas; así como alianzas estratégicas para incorporar una variedad de entidades relacionadas e interesadas, que podrían poner a disposición recursos humanos y financieros para innovarlas, ayudarles a entrar a mercados en condiciones competitivas.

Es conveniente la formulación e implementación de una política macroeconómica y social con base en la producción con enfoque de género; políticas reproductivas para mejorar las condiciones productivas y de trabajo doméstico; políticas para la reproducción de la fuerza de trabajo que faciliten el acceso a la educación, la salud y el empleo. Se trata de un enfoque de política sobre la participación de la mujer, como actora activa del desarrollo.

## **B I B L I O G R A F Í A**

- ALIDE/PAGS/CONADES/OEA/PNUD. 2001. *Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible: Tercera Propuesta Concertada*. Tegucigalpa. 183 p.
- Astelarra, Judith. 2002. *Veinte años de políticas de igualdad de oportunidades en España*. In Conferencia “Reducción de Pobreza, Gobernabilidad, Democracia y Equidad de Género”. Managua.
- Bourdieu, Pierre. 1980. *Le sens pratique*. Minuit, Paris: Minuit.
- Dierkxsenz, Wim. 1990. *Cuadernos de Ciencias Sociales*. San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.
- Honduras: Congreso Nacional. 2000. *Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer, Decreto No. 34-2000*. Tegucigalpa: Instituto Nacional de la Mujer. 58p.
- Honduras: Congreso Nacional. 2000. “Ley para el Desarrollo Rural Sostenible”. In La Gaceta Oficial de la República de Honduras. [Viernes 5 de mayo]. no. 29.

- Honduras: Congreso Nacional. 1993. *Ley de Cajas de Ahorro y Crédito Rural. Decreto Legislativo No. 201-93*. Tegucigalpa.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Centro Internacional de Desarrollo Rural. 2001. “Nueva ruralidad”. Documentos Pedagógicos 003. San José.
- IICA. CIDER. 2000. *Género y nueva ruralidad*. San José: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura/Centro Internacional de Desarrollo Rural. 106 p.
- INE. 2002. *Anuario Estadístico de Honduras 2001*. Tegucigalpa. Instituto Nacional de Estadística
- INE. 2002. *XVI Censo de Población y V de Vivienda*. I. II. Tegucigalpa. Instituto Nacional de Estadística
- INE. 2002. “Cultivos anuales”. *Encuesta Agrícola Nacional 2001-2002*. Tegucigalpa. Instituto Nacional de Estadística 44 p.
- INE. 2001. *Vigésima Tercera Encuesta Permanente de Hogares. (Módulo de mujeres)*. Tegucigalpa: Instituto Nacional de Estadística Programa de Encuesta de Hogares. 62 p.
- INAM. 2002. *Política Nacional de la Mujer. Primer Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades. 2022-2007*. Tegucigalpa. Instituto Nacional de la Mujer
- Núñez, Gabriela. 2001. “Pobreza y género: Un desafío para la Estrategia de Reducción de la Pobreza.” Discurso Inaugural Seminario-Taller sobre Género y Pobreza. Tegucigalpa.
- Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación. 2000. *Lempira Sur 1994-1998. Informe de Experiencias*. Tegucigalpa.
- Organización Internacional del Trabajo. 2002. *La mujer microempresaria en Honduras*. Proyecto Centroamericano de Apoyo a Programas de Microempresas. San José: CONAMIPYME/PROMICRO/ Organización Internacional del Trabajo.
- Presidencia de la República de Honduras. 2002. *Plan de Gobierno 2002-2006: Un compromiso con Honduras*. Tegucigalpa.
- Presidencia de la República de Honduras. 2001. *Estrategia para la Reducción de la Pobreza: Un compromiso por Honduras*. Tegucigalpa. 123 p.
- PNUD. 2002. *Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2002*. Tegucigalpa. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo 240 p.
- PROMICRO/OIT. 2002. *La mujer microempresaria en Honduras*. Tegucigalpa.
- Secretaría de Agricultura y Ganadería. 2002. *Plan Estratégico de la Política para la Equidad de Género en el Agro Hondureño 2002-2006*. Tegucigalpa. 47 p.



**LÍMITES DE LAS POLÍTICAS DE COMBATE  
A LA POBREZA EN EL PERÚ  
Y LECCIONES PARA LA POLÍTICA SOCIAL  
DE AMÉRICA LATINA**  
**Buenas prácticas contra blancos móviles<sup>19</sup>**

*Luciano Andrenacci<sup>20</sup>*

## INTRODUCCIÓN

Entre los países de América Latina, el Perú se ha caracterizado por la aplicación más decidida de reformas macroeconómicas con visión neoclásica desde fines de la década de los ochenta. A pesar de los fuertes cambios políticos registrados y algunas notas críticas en el discurso político del gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001) y del contemporáneo de Alejandro Toledo (2001-2006), no se han dado cambios fundamentales en las políticas económicas y sociales respecto de las estrategias implementadas durante el gobierno paraconstitucional de Alberto Fujimori (1990-2000).

Por el contrario, a lo largo de los últimos tres lustros, el Perú ha hecho esfuerzos continuos en la desregulación del sistema de relaciones laborales, la desestatización del sistema de seguros sociales, el aumento y la descentralización del gasto público social en educación y salud y la focalización y eficientización de las intervenciones de política social para la población más pobre; siguiendo las recomendaciones permanentes de los organismos multilaterales de crédito para el desarrollo.

Hoy, sin embargo, es una paradoja ante la opinión pública y la especializada que el crecimiento promedio anual relativamente alto que el país registra, no se traduzca en cambios relevantes en la calidad de vida de la población. Los ingresos reales promedio de la población ocupada no mejoran; las economías de la informalidad urbana y autosubsistencia rural no retroceden; los niveles de pobreza extrema se han estancado, pero la pobreza abierta sigue en aumento; y la desigualdad continúa creciendo. En este documento, se postula que ello no constituye una paradoja porque si bien los programas de pobreza intervienen sobre la población de riesgo máximo, cubriendo déficit en infraestructura social y necesidades básicas y restaurando parcialmente las capacidades de inserción productiva, ciertamente, los éxitos en la contención de los niveles de pobreza extrema deben atribuirse a esas políticas. Pero, el funcionamiento macroeconómico en coyuntura con el crecimiento, funciona paralelamente como un gigantesco motor

---

<sup>19</sup> La idea de la pobreza como “blanco móvil” pertenece a Juan Chacaltana del Consorcio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES) del Perú. El empleo del término en este trabajo, no lo compromete en absoluto.

<sup>20</sup> El autor agradece la lectura, los comentarios y las críticas de Diana Alarcón (INDES, Washington) a este trabajo.

generador de desigualdad y pobreza; cuyas magnitudes son muy superiores a las que cualquier política asistencial podría aspirar contener. Es comprensible, pues, que los indicadores sociales clave no acusen un impacto de magnitud consecuente a la aplicación de las recomendaciones provenientes del (perplejo) universo técnico dominante de la política social.

Esta situación constituye el centro del debate contemporáneo acerca de la estructura económica y social de América Latina. Para unos, se trata de déficit, coyunturas adversas y plazos de maduración en la aplicación del modelo de política económica y social que la región abrazó en el decenio de los noventa. Este polo de opinión suele hacer referencia a la fragilidad del crecimiento respecto de la inestabilidad del mercado financiero internacional y la falta de continuidad en las reformas conocidas como de “segunda generación”, es decir, aquéllas que estarían dirigidas a la trama institucional de la política pública. Para otros, se trata del efecto lógico y previsible del juego entre la política económica, exclusivamente dirigida a incubar mercados, y la política social, restringida a la tarea de compensación de última instancia, para los sectores incapaces de devenir en sujetos de los mercados incubados.

En este documento se intenta probar algunas hipótesis respecto de estos problemas y proponer la discusión entre los usuarios del enfoque de Gerencia Social para la política social latinoamericana. Se analizará el margen de mejoramiento que existe aún dentro del paradigma de prioridad en el combate a la pobreza en el Perú, pero, sin embargo, se sugiere que el caso peruano no es precisamente el ejemplo de las grandes reformas pendientes. Es, más bien, la muestra del punto de alcance frente a la magnitud y las características de los problemas sociales de América Latina, de una política social cuyos únicos pilares sean los programas contra la pobreza y la extensión de las coberturas mínimas en educación y salud pública, y que representa un saludable avance pero no a la altura de los desafíos socioeconómicos históricos de la región.

## **BREVE APROXIMACIÓN A LA HISTORIA SOCIOECONÓMICA DEL PERÚ**

La hipótesis central que aquí se somete a discusión es bastante simple. Las reformas económicas y las de política social de América Latina han tenido impactos positivos en los objetivos prioritarios fijados. En política económica se buscaba la estabilización macroeconómica, la reducción del déficit fiscal y la restauración de una dinámica de crecimiento del Producto Bruto Interno (PBI). En política social se buscaba la reducción de la pobreza extrema y la expansión de la cobertura básica de educación y salud. Al mismo tiempo, las reformas han fallado en dar cuenta siquiera en cuanto a las tendencias de los grandes desafíos históricos de la estructura social latinoamericana, tales como la desigualdad socioeconómica y sociocultural y la vulnerabilidad socioeconómica de la población.

¿De qué manera encaja el Perú en este esquema? En cuando a los modelos de crecimiento económico del siglo XX, el Perú presenta las tres fases típicas de la mayoría de los países de la región sudamericana: fase liberal primario-exportadora; ensayo de industrialización por sustitución de importaciones, con fuerte regulación estatal, y retorno a las estrategias de inserción automática en la economía internacional, con un Estado

prescidente en lo económico y que, en el caso peruano, significó el retorno a las lógicas primario-exportadoras.

El origen de las singularidades del Perú data del tiempo y los resultados sociales alcanzados en esas tres fases típicamente latinoamericanas (Parodi, 2003). A diferencia de sus vecinos del Cono Sur y de manera homóloga al resto de los países andinos y Paraguay –Brasil es probablemente un caso intermedio o geográficamente híbrido– la fase liberal primario-exportadora, proveniente de la consolidación del Estado nacional del siglo XIX, fue particularmente prolongada y tuvo un impacto muy restringido en la incorporación de la población nacional a la dinámica de la economía capitalista. Cuando el Perú debatía un cambio de estrategia de desarrollo a principios de la década de los sesenta, era un país fuertemente fragmentado, según clivajes geográficos, etnoculturales y económicos, y su “modernización capitalista” estaba restringida a la región de Lima y a enclaves costeros y serranos de economías de *commodities* y sus áreas de servicios.

El dramatismo de esta fragmentación es puesto en escena por primera vez en esos años y el resultado de los intentos de cambio hacia un modelo de regulación estatal del desarrollo, fue accidentado. Los intentos del gobierno civil de Fernando Belaúnde (1963-68) fueron seguidos por un decidido salto adelante por parte de la dictadura militar de Juan Velasco Alvarado (1968-75), singular en el contexto latinoamericano. La experiencia de industrialización guiada por el Estado en el Perú es también ambigua, en comparación con el resto de la región. Los fuertes golpes a la exclusiva dominación económica interna de una “élite” poco legítima, fueron la nacionalización del crédito, la regulación pública de la inversión privada y la reforma agraria, así como los intentos de independización en el plano internacional, y culminaron en desequilibrios políticos y macroeconómicos que, en parte, parecen haber invalidado aquellos objetivos.

En este período, la fragmentación y exclusión inherentes al carácter dual de la estructura socioeconómica peruana, fueron consideradas un problema de política social por primera vez. La creación de un fondo de financiamiento de iniciativas de las comunidades indígenas del país, la de “cooperación popular” (1963) y la primera Ley de Reforma Agraria (1964), así lo demuestran. El gobierno militar enfrentó estos problemas de manera más decidida. En 1969, se promulgó una nueva Ley de Reforma Agraria, superponiendo en los latifundios expropiados un conjunto de Cooperativas Agrarias de Producción (CAP) y de Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) (Webb y Figueroa, 1975). Entre 1970 y 1971, se regularon formas de estabilidad laboral y de participación de los asalariados en la administración y en las ganancias de las empresas (Comunidades Laborales e Industriales). Una reforma educativa profunda extendió la cobertura del sistema público e introdujo currículos vinculadas a la formación profesional en áreas de desarrollo económico. El Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS), por último, intentó aparentemente sin éxito la creación de formas de participación popular capaces de democratizar –paradójicamente– el acceso a la política pública de sectores y regiones tradicionalmente excluidos de la participación –comunidades agrícolas, gremios de asalariados y “pueblos jóvenes” de Lima.

Sin el apoyo de los supuestos beneficiarios y víctima de una coyuntura económica y social particularmente difícil, el ‘experimento’ militar cayó en 1975. En una segunda etapa militar, con Francisco Morales Bermúdez (1975-1980), y dos gobiernos civiles, con

Fernando Belaúnde (1980-1985 y Alan García 1985-1990) se administró una cambiante sucesión de intentos contradictorios de reestabilización macroeconómica y profundización de la distribución del ingreso, que culminaron igualmente en fuertes desequilibrios agravados, en última instancia, por la crisis de las deudas externas latinoamericanas a partir de 1984. El resultado fue la fuerte deslegitimación tanto del papel del Estado en la regulación económica, como del conjunto de las instituciones políticas peruanas.

La política social del período 1975-1990 reflejó las contradicciones de la fragmentación social antigua y estructural, experimentándose procesos de modernización capitalista y de integración social singularmente poco exitosos, con una aplicación parcial y oscilante y un impacto extremadamente limitado. Al principio del último cuarto del siglo XX, un tercio de la fuerza de trabajo seguía siendo rural, con ingresos bajísimos; poco menos de la mitad de la población asalariada era informal; y sólo una franja inferior al 20 por ciento de la fuerza de trabajo, tenía empleo formal público y privado. Consecuentemente, poco menos de la mitad de los ciudadanos del Perú se encontraba debajo de la línea de pobreza. Quince años después, las cifras eran prácticamente similares.

La lógica explosión de expectativas por mejorar las condiciones de vida, debido a los procesos de cambio social de la década de los sesenta y setenta, entró en conflicto con una “base económica” demasiado frágil y con una *élite* política y económica visiblemente incapaz de resolver el desafío planteado por la coyuntura histórica. El carácter procíclico del gasto social excesivamente bajo y una macroeconomía extremadamente vulnerable, inauguraron un ciclo vicioso de oscilaciones entre las iniciativas populistas de redistribución del ingreso y las iniciativas heterodoxas de ajuste fiscal.

Ese ciclo vicioso fue acompañado por dinámicas perversas de política social. Mientras la cobertura de la educación pública y el empleo se expandían por ejemplo, disminuía el gasto total per cápita; aumentaban las desigualdades interregionales; caían las remuneraciones reales de los docentes y la calidad de la enseñanza pública. La degradación de la instrucción pública fue acompañada por un crecimiento de la oferta privada, concentrada en sectores de ingresos altos, lo cual naturalmente aumentó la fragmentación sociocultural del país. La extrema fragmentación del sistema de salud – cobertura baja y concentrada en Lima y seguros sociales limitados a pocos contribuyentes formales– no sufrió prácticamente ningún cambio en el período.

El gobierno de Alan García (1985-90) trató, por segunda vez en la historia del país, un abordaje de estos grandes problemas, intentando conciliar el crecimiento económico con la distribución del ingreso. La estrategia desarrollada (Parodi Trece, 2003:234-241) en el Perú, como en otros países de América del Sur, fue el manejo de los precios relativos de bienes (congelamiento) y salarios (aumentos nominales), combinada con la creación de programas sociales específicos (alimentarios, tal como el “Vaso de Leche” o los comedores populares; de infraestructura social; de empleo temporal y de crédito a tasa subsidiada). Mientras que el control de precios no logró detener la inflación y los aumentos nominales de los salarios, no evitaron la licuación de su poder adquisitivo y el gasto social se desplomó como consecuencia de la propia crisis fiscal. Aunque siguen

debatándose en el Perú actual las causas y responsabilidades, el resultado del segundo experimento redistributivo de la historia del país no podía haber tenido peores resultados.

La situación de crisis política –pérdida de legitimidad gubernamental– y económica –espiral hiperinflacionaria incontrolada– en el Perú, como en otras partes de América Latina, llevó a la elección del gobierno de Alberto Fujimori (1990-2000) sustentado por una visión ‘antipolítica’ en la tarea de gobernar (Lynch, 2000) y por un proyecto de reformas a la economía favorables al libre mercado. La estrategia puesta en marcha en la década de los noventa, “basada en el libre mercado como asignador de recursos y en el sector privado como motor del crecimiento” (Parodi Trece, 2003:19), implicó la implementación de un drástico programa de estabilización y un conjunto de reformas estructurales prototípicas de la visión neoclásica de los problemas económicos (liberalización, privatización y desregulación).

El período del expresidente Alberto Fujimori (Parodi Trece, 2003; González de Olarte, 1998) tuvo una breve primera etapa institucionalmente democrática (1990-1992) y una segunda etapa en que el Poder Ejecutivo concentró la totalidad de la autoridad institucional de manera pseudoconstitucional (1992-2000). El programa de estabilización de 1990 puso freno a la inflación, restaurando los equilibrios fiscales fundamentales – control de la emisión y eliminación del déficit fiscal– y modificando las expectativas de los agentes económicos –estabilización y liberación del tipo de cambio y corrección del equilibrio de los precios básicos.

A partir de 1991, la estabilización con fuertes efectos recesivos, fue seguida por un profundo programa de reformas estructurales dirigido a crear las bases del nuevo modelo de crecimiento, siguiendo las recomendaciones del Consenso de Washington de 1989. Este programa implicó la profundización de la apertura comercial –baja de aranceles y supresión de instrumentos de promoción de exportaciones– la liberalización del mercado de capitales y de la inversión extranjera, flexibilización del mercado de trabajo y reforma del Estado –racionalización de la administración pública y privatización de empresas estatales. La disolución del Parlamento y suspensión de la Constitución en abril de 1992 –que suele ser llamada como “el autogolpe”– permitieron avanzar en otras reformas importantes, tales como la reorganización de la estructura tributaria, con eje en el aumento del Impuesto General a las Ventas (IGV); la reestructuración del Banco Central de Reserva hacia la tarea exclusiva de preservar el valor de la moneda y la puesta al día de los intereses de deuda externa con organismos multilaterales.

En el marco jurídico de la nueva constitución promulgada en 1993, que consagraba “la economía social de mercado”, y con una victoria electoral de gran amplitud, con 64 por ciento de los votos, el segundo gobierno de Alberto Fujimori se caracterizó por la visibilidad de las consecuencias sociales del nuevo modelo económico. Fue también el ámbito de prueba macroeconómica de un modelo ahora integrado y, por ende, vulnerable a los vaivenes de una economía internacional, dependiente a su vez de las pulsaciones y los flujos del mercado global de capitales. El Perú parece haber sido particularmente vulnerable a los efectos de ‘contagio’ y ‘dominó’ (Parodi Trece, 2003:304-322) de las corridas del mercado global de capitales, desencadenadas por las crisis asiática (1997), brasileña (1998) y rusa (1999). Otra crisis propia del país, como

consecuencia de las condiciones climatológicas del Fenómeno del Niño (1998), pesó sobre la reducción de los volúmenes exportables de agricultura y pesca y sobre el gasto público –reconstrucción de infraestructura.

El modelo económico de los noventa, sin embargo, se consolidó en la opinión pública y en las posiciones de las principales fuerzas políticas del país. Desde la escandalosa caída del gobierno de Alberto Fujimori y la huída del titular y de los principales funcionarios del Poder Ejecutivo, el gobierno de transición que le sucedió y el actual no han introducido cambios significativos en las estrategias de política pública económica y social en sí mismas. Sí se introdujeron modificaciones en sus formas de gestión al privilegiar tácticas participativas al clientelismo directo del Estado nacional, característico del estilo Fujimori, e iniciar un profundo proceso de transferencia de responsabilidades de la política pública a los gobiernos subnacionales que en Perú se denomina “proceso de descentralización”. Es lícito, no obstante, considerar al modelo de política social de los últimos trece años como una unidad de sentido.

### **POLÍTICA SOCIAL DEL PERÚ (1990-2004)**

La política social del Perú reformado es un claro y prototípico exponente de la visión dominante en la década de los noventa, acerca de las “buenas prácticas” en política social (ver Parodi Trece, 2003; Portocarrero, 2000; Vásquez Huamán, Aramburu, Figueroa y Parodi, 2003). Todo el eje de la política social va desde los proyectos ‘universalistas’ – limitados en la práctica al sector formal y la población urbana– a los proyectos focalizados en la población de mayor riesgo, sea para combatir su pobreza crónica, sea para compensar su vulnerabilidad en la coyuntura de ajuste y transformación macroeconómica.

El Perú tiene tres ventajas relativas en este desplazamiento respecto de sus vecinos de la región. Respecto de Argentina y Chile, es manifiestamente escasa la legitimidad de las políticas universales existentes, dada la fuerte fragmentación socioespacial del país y la extrema limitación del acceso a la economía capitalista formal. Respecto de sus vecinos andinos, Bolivia y Ecuador, es bajísimo el nivel de organización de la población excluida de la economía capitalista. Su fuerte exposición a la violencia irracional de Sendero Luminoso, convirtió al sector de pobres crónicos de la Sierra y a los emigrados a los pueblos jóvenes de Lima, con algunas excepciones como el campesino del Sur, mejor organizado y más autónomo, en puntales de apoyo al nuevo modelo. Respecto de otros varios países de la región, particularmente en el Cono Sur y Brasil, es singularmente bajo el tamaño del gasto público social, lo cual facilitó su reestructuración y reorientación según las nuevas estrategias elegidas.

El cambio más notorio por la profundidad de sus consecuencias, fue la creación y, en algunos casos, la renovación de un conjunto de instrumentos focalizados de intervención asistencial sobre los sectores de mayor pobreza y vulnerabilidad. Los primeros intentos tuvieron serias limitaciones debido a la falta de apoyo financiero

externo en una coyuntura fiscal delicada<sup>21</sup>. El Programa de Emergencia Social (PES) duró pocos meses y tuvo impacto muy restringido. Su sucesor inmediato, el Programa Nacional de Apoyo Alimentario (PRONAA), en 1992, se convirtió rápidamente en una de las columnas vertebrales del complejo asistencial. Este programa intentaba elevar el nivel nutricional de la población más pobre, distribuyendo alimentos a hogares con madres grávidas, hijos pequeños y/u otros dependientes, directamente o a través de comedores populares.

Otra columna del mismo complejo provino de la creación, en 1991, del Fondo de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES). Diseñado como agencia administradora de fondos con autonomía funcional, criterios de transparencia administrativa y estándares relativamente altos de profesionalismo técnico, el FONCODES se dedicó a viabilizar inversiones en infraestructura económica y social en áreas predominantemente rurales. Siguiendo la experiencia boliviana de fines de la década de los ochenta, el FONCODES utilizaba el “mapa de la pobreza” con indicadores múltiples, tales como mortalidad infantil, desnutrición infantil crónica, déficit en la educación, ocupación, vivienda, otros, para determinar la focalización primaria en los distritos del sistema peruano o la jurisdicción local, con alto número de hogares pobres. En esos distritos, las comunidades locales presentaban proyectos que FONCODES evaluaba, aprobaba, financiaba y supervisaba a través de una organización básica constituida por representantes de la comunidad, denominada *núcleo ejecutor*.

Una de las características más importantes del complejo asistencial, es que su gestión fue colocada bajo la órbita del Ministerio de la Presidencia (MIPRE), creando un circuito de políticas paralelo al tradicional, formado por los ministerios de salud, educación y trabajo. El MIPRE se caracterizó por depender directamente del Presidente de la Nación. La Comisión Interministerial de Asuntos Sociales (CIAS), coordinada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), intentó articular el resto de los programas y políticas del sector social, pero sus resultados fueron muy discutidos. Este puente institucional, junto a la emergencia de una burocracia tecnocrática y ‘despolitizada’, permitió acelerar la ejecución presupuestaria en todos los niveles, pero favoreció sistemáticamente la acumulación político-electoral del gobierno nacional.

Hacia 1993, las iniciativas de política social se formalizaron en la *Estrategia Nacional de Alivio a la Pobreza*, presentada a los acreedores externos del país como la propuesta para garantizar “la igualdad de oportunidades”, que fijaría como objetivos el aumento del gasto social y de la eficiencia de su uso. En los *Lineamientos Básicos de Política Social*, fijados a fines de 1994, se agregó el componente de focalización como prioritario, creando sistemas de premios a las agencias públicas que mejoraran su capacidad de gestión. En 1995, el gasto público social se había duplicado respecto de 1990 en términos del porcentaje del PBI y del gasto público total. Los programas focalizados, por su parte, habían pasado de representar el dos por ciento del gasto social a casi el 24 por ciento.

---

<sup>21</sup> El retorno del financiamiento externo de organismos multilaterales en 1993, luego de la parcial reinstitucionalización del país con la convocatoria de la Asamblea (re)Constituyente, permitió potenciar el complejo asistencial.

En el sector educativo, en la primera etapa de la administración Fujimori se hizo un intento, rápidamente abandonado, de transferir la responsabilidad de la gestión de los establecimientos públicos a las entidades asociativas de nivel local; y de cambiar el financiamiento de los establecimientos públicos hacia al sistema chileno de subsidios por cápita matriculada, conocido como “de demanda”. Frenada la reforma por la fuerte oposición, la política pública educativa, con aumento del presupuesto real próximo al ciento por ciento, se concentró en la construcción y equipamiento de escuelas, a pesar del nivel relativamente alto de cobertura ya existente. De modo similar al complejo asistencial, esas tareas fueron desarrolladas por un ente directamente dependiente del MIPRE, y, por ende, paralelo a la estructura ministerial tradicional, el Instituto Nacional de Infraestructura Educativa y de Salud (INFES). Sin embargo, los principales problemas cualitativos de la educación pública, tales como las altas tasas de deserción y de atraso, bajas tasas de promoción, regresión sectorial y geográfica del gasto, brechas de calidad con la educación privada, permanecieron inalterados.

La distribución del cuidado de la salud en el Perú es un interesante *proxy* de los niveles de fragmentación social. Menos del tres por ciento de la población canaliza sus necesidades a través de la atención privada; alrededor de un cuarto de la población accede a los seguros de salud por cotización sobre su salario, a través del ex Instituto Peruano de Seguridad Social, transformado en ESSALUD; y el resto depende de establecimientos públicos nacionales, incluyendo un quinto de la población que directamente no accede a ningún cuidado formal de salud. El gasto público en salud, uno de los más bajos de la región y del mundo, fue el que menos se elevó durante el período en cuestión. Su regresión sectorial aumentó. Pero, la descentralización de su gestión tuvo un éxito mayor que en el caso educativo. En efecto, se crearon los Comités Locales de Administración Compartida (CLAS) para gestionar los puestos locales de salud, formados por representantes locales y un gerente designado por el Ministerio de Salud (MINSA), que administraba los recursos provenientes del MINSA y otros propios, incluido el derecho a establecer el cobro de determinados servicios. Como en el caso de otras iniciativas de política social, el sistema es paralelo y no confluye a los municipios distritales.

Los seguros de la salud, por su parte, tuvieron una suerte vinculada a las reformas en el sistema de “seguridad social”. La seguridad social peruana, construida con base en un sistema de reparto por solidaridad intergeneracional unificado recientemente, entre 1973 y 1980 sufría problemas parecidos a las sucedáneas de los países de la región, tales como desequilibrio actuarial, ineficiencia en el manejo de los recursos, prestaciones bajas. Siguiendo el modelo argentino, fue complementada en 1993 por un sistema de capitalización individual de ahorros en agencias privadas, llamadas Administradoras de Fondos de Pensión (AFP). El nuevo sistema no logró convencer masivamente a la población asegurada en el sistema público –aunque sí operó un ‘descreme’ pues se llevó a los contribuyentes de mayores salarios– ni logró permear el creciente sector autónomo e informal. Por el contrario aumentó fuertemente la dispersión entre pensiones y, sobre todo, entre las pensiones públicas y privadas, convirtiéndolas en funciones directas de las contribuciones individuales.

El Instituto Peruano de Seguridad Social (IPPS) financiaba con el mismo sistema de aportes/cotizaciones, la atención de salud de sus contribuyentes. Con la



transformación de los seguros de salud en ESSALUD, en 1995, el sistema se amplió a otros trabajadores formales y se complementó con la creación, en 1997-1998, de las entidades prestadoras de salud (EPS), habilitándolas en empresas opcionales de servicios complementarios que recibirían el 25 por ciento de las contribuciones a ESSALUD. La cobertura general de la salud del Perú con estas reformas, agravó su fragmentación. Aumentó el número de los no asegurados y disminuyeron las coberturas de ESSALUD y de los esquemas privados. La creación posterior, en 2001, del Seguro Integrado de Salud (SIS), destinado a proveer con fondos públicos una cobertura mínima de los que no acceden a las distintas formas de seguro, no ha demostrado hasta ahora capacidad para revertir las tendencias.

En el segundo período del gobierno de Fujimori se agregó otra prioridad más a los objetivos de su gestión anterior, a través de la *Estrategia Focalizada de Lucha contra la Pobreza Extrema* para 1996-2000. Generalizando la estrategia del FONCODES, el MIPRE trazó un nuevo mapa de pobreza que seleccionó 419 distritos estratégicos en los que residía, según las estadísticas, el 60 por ciento de la población en extrema pobreza. Sobre esos distritos, se concentrarían las intervenciones de asistencia social, infraestructura social en saneamiento, salud y educación e infraestructura económica en vías de comunicación, riego y energía.

Como se sugirió más arriba, los gobiernos posteriores a Fujimori no alteraron sustantivamente las matrices clave de la política social del Perú. Implicaron, sin embargo, cambios sustantivos en “la política de la política social”. De manera acorde a las acusaciones, que pesaba sobre el líder refugiado en la tierra de sus ancestros, el gobierno de transición de Valentín Paniagua y el gobierno democrático de Alejandro Toledo modificaron el diseño institucional de la política social, sustrayéndolo del control directo del Poder Ejecutivo. Así, parte importante de los programas sociales que dependían del MIPRE, incluyendo el propio FONCODES, fueron gradualmente transferidos a un nuevo ministerio, creado sobre la base del Programa de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (PROMUDEH), que funciona como un tipo de superintendencia de política asistencial, el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES). El proceso de descentralización comenzó a transferir gradualmente, además, las responsabilidades de la gestión de política social y económica a los gobiernos regionales y locales. Instancias de concertación entre actores clave, como la Mesa Nacional –y regionales– de Concertación para la Lucha contra la Pobreza representaron un salto adelante en la visibilidad y discusión de la política social. Sus manifestaciones públicas, tal como la “Estrategia de Superación de la Pobreza y Oportunidades Económicas para los Pobres”, en 2002, insistieron en la dimensión económica de la pobreza peruana. El *diseño general* de la política social del país, no obstante, permaneció sustancialmente inalterado.

Merece denotar, sin embargo, en el aspecto específico del menú de programas, cuya novedad más importante es el Plan de Emergencia Social y Productiva (PESP), conocido como el programa urbano “A Trabajar” a cargo del Ministerio de Trabajo y Promoción Social y el PES rural (FONCODES), que establecen subsidios monetarios a cambio de empleo temporal en el desarrollo de infraestructura o labores sociales. Estos planes reconocen explícitamente la necesidad de distribuir el ingreso monetario en la población desocupada e, indirectamente, permiten sobrentender la perplejidad del Estado

frente a la falta de iniciativa del sector privado empresarial en términos de crear empleo estable y con calidad. Su existencia autoriza a entrever dudas respecto del modelo de política social, pero no es suficiente para suponer que existe un principio de cambio.

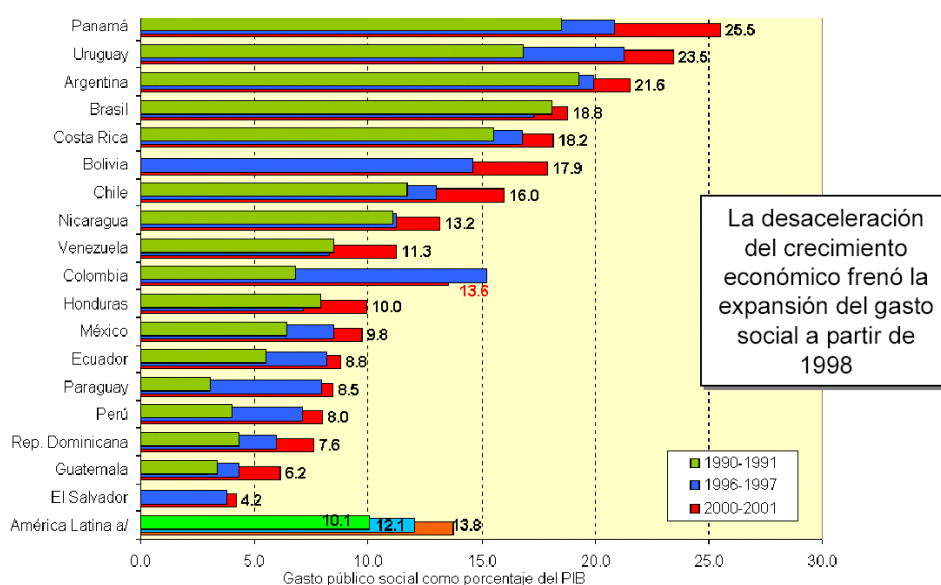
¿Es posible realizar una evaluación desapasionada del impacto de la política social peruana de los últimos años? Algunas hipótesis preliminares al respecto se presentan en el siguiente apartado.

## CLAROSCUROS DE LA REFORMA SOCIOECONÓMICA PERUANA

De manera esquemática, se puede ver que en la región latinoamericana aumentó notablemente el gasto público social en términos brutos y relativos. El Perú no sólo no constituye la excepción sino que junto con Colombia y Paraguay, es uno de los países que duplicó su gasto público social, medido como porcentaje del PBI durante la década de los noventa (Fig.1).

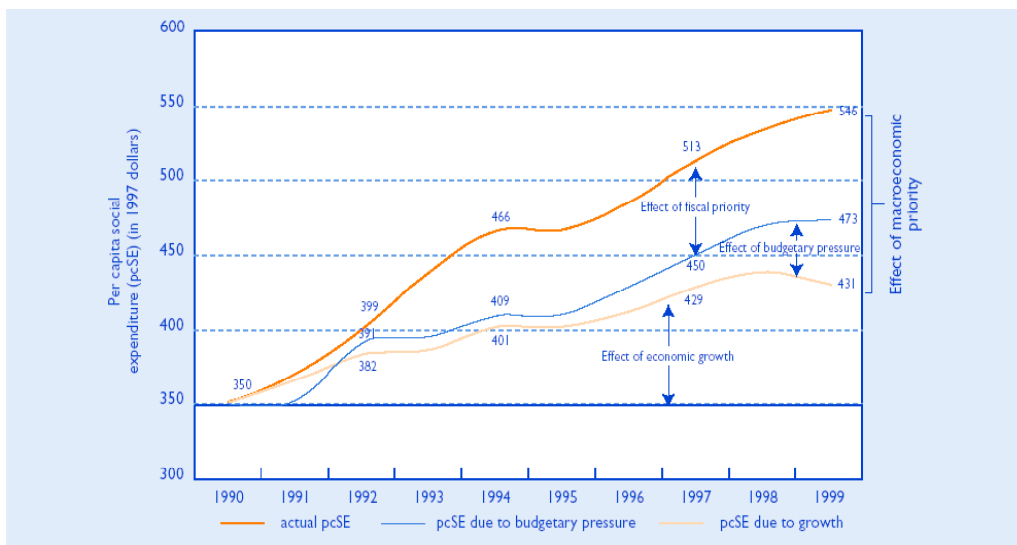
Se suele discutir, en los procesos de aumento del gasto público social sobre la porción del mismo por la inercia natural de las variables macroeconómicas y por la prioridad dada a las partidas sociales en el presupuesto público total, es decir, originada en la voluntad política. En América Latina, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) asegura que el aumento del gasto público social se debe en gran parte a la incidencia de las decisiones políticas sobre la prioridad de las áreas sociales (Fig.2).

**Fig. 1.** América Latina: Gasto social como porcentaje del PIB en 18 países (1990-1991, 1996-1997, 2002-2001).



**Fuente:** CEPAL, base de datos sobre gasto social.

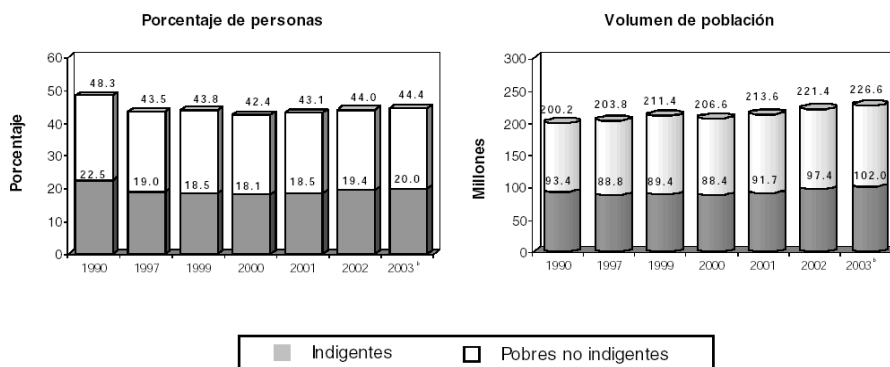
**Fig. 2.** América Latina: Factores del gasto social promedio per cápita en 17 países (1990-1999).



**Fuente:** CEPAL, base de datos sobre gasto social.

Este aumento del gasto público tuvo impacto positivo, aunque discutible en cuanto a su amplitud, en las cifras de la pobreza latinoamericana y el acceso a servicios públicos básicos. En el caso de la pobreza, la tendencia indica la reducción de la incidencia de la pobreza extrema respecto de la pobreza total. En términos absolutos, sin embargo, ambas pobrezas siguen creciendo (Fig. 3).

**Fig. 3.** América Latina: Evolución de la pobreza y la indigencia (1990-2003).



**Notas:**

a/ Estimación sobre 19 países de la región. Cifras sobre la barra superior corresponden al total de personas pobres: indigentes más pobres no-indigentes.

b/ Cifras para 2003 corresponden a una proyección.

**Fuente:** CEPAL, con base en tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los países.

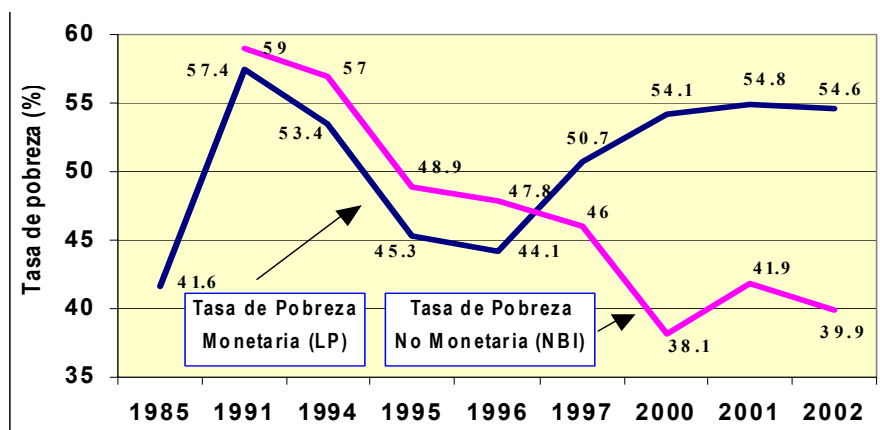
El Perú es uno de los casos más paradigmáticos de esta tendencia en la medida en que refleja un fuerte descenso de la pobreza extrema, combinado con un crecimiento de la pobreza total. En el Cuadro 4, se observa la ligazón directa entre pobreza no monetaria y pobreza extrema, en razón de que el indicador de “necesidades básicas insatisfechas” o características físicas del hogar y sociales del/los jefes suele relevar situaciones de pobreza estructural y/o extrema, mientras que el indicador de “línea de pobreza” o ingreso monetario de los hogares en relación con el precio de una canasta de bienes básicos, suele relevar el éxito relativo de los hogares en el mercado de trabajo.

El éxito relativo de las estrategias de focalización sobre la población pobre, combinada con la extensión de los servicios básicos, puede relevarse también con los indicadores de educación y salud. Como se puede ver, la tendencia histórica al aumento de la alfabetización ha continuado sin obstáculos (Fig. 5); aunque su velocidad disminuye en la medida que la población analfabeta ha quedado reducida a los sectores más ‘duros’ (población rural).

Las enfermedades características de la pobreza, como son las respiratorias e intestinales, han tendido a disminuir en incidencia y como principales causas de muerte en el país, lo cual atestigua el esfuerzo concentrado de la expansión de la salud para la población más pobre (Fig. 6).

Aunque fuese probable la existencia de nichos de mejoramiento en la focalización y entrega de servicios, que coadyuvasen al aumento del impacto de las reformas de política social, con estrategias de eficacia-eficiencia-sostenibilidad u otras de “segunda generación”, es posible argumentar sin temor que ello sería tan positivo como visible.

**PERÚ: EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE POBREZA MONETARIA Y NO MONETARIA (1990-2002).**

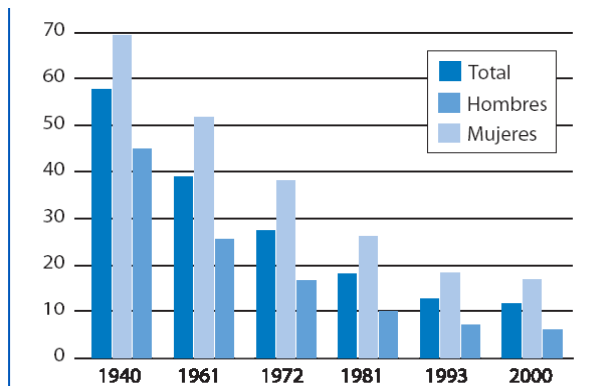


Fuente: FONCODES.

Sin embargo, hay aspectos sobre los que los nuevos modelos de política social de América Latina, carecen o se resisten a tener un impacto sustantivo. La desigualdad latinoamericana es el gran desafío de la política social. Las reformas hechas durante la

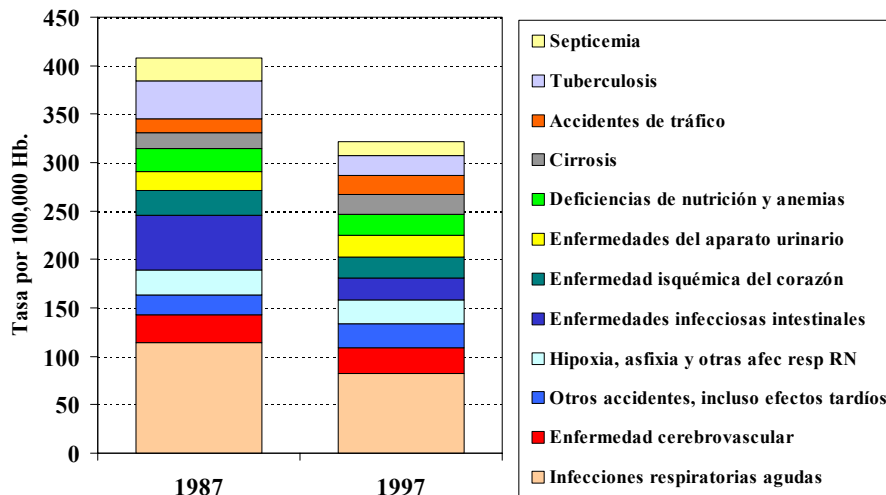
década de los noventa, no sólo han obtenido pocos resultados sino que han agravado las tendencias o sus resultados han sido neutros respecto de las mismas.

**Fig. 5.** Perú: Tasa de analfabetismo, total, mujeres y hombres (1940-2000).



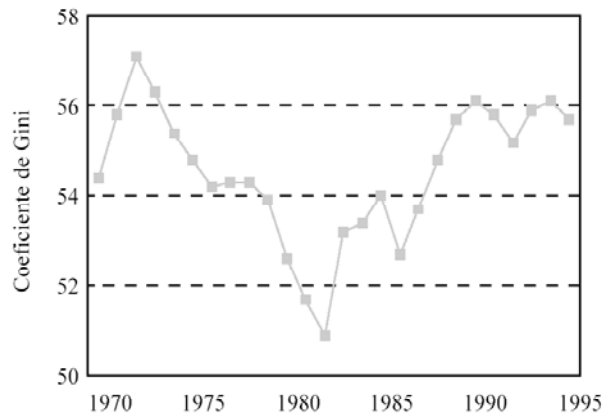
Fuente: PNUD, IDH Perú 2001.

**Fig. 6.** Perú: Disminución de las enfermedades características de la pobreza (1987-1997).



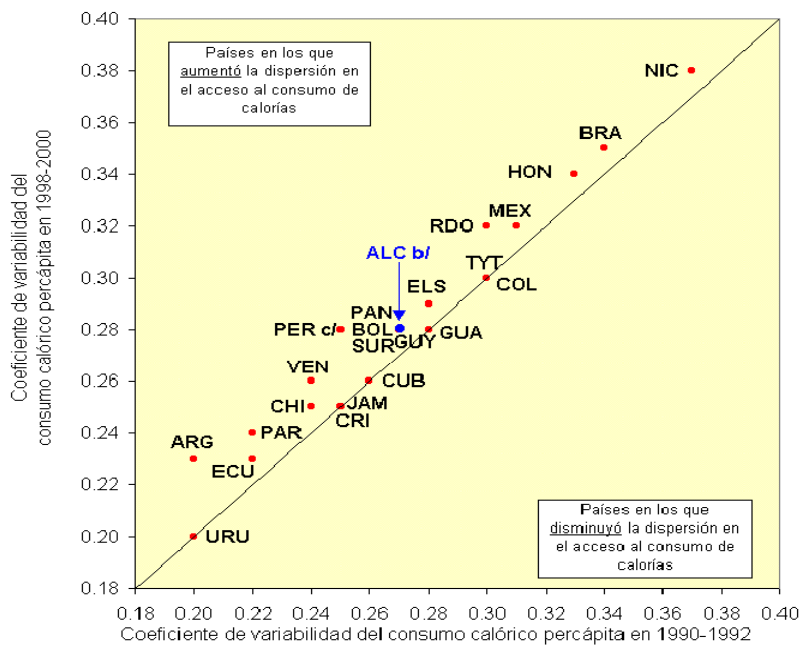
Fuente: OPS-OMS Perú.

**Fig. 7.** América Latina: Desigualdad del ingreso (1970-1995).



Fuente: CEPAL.

**Fig. 8.** América Latina y Caribe: Evolución de la desigualdad en el acceso al consumo de los alimentos (1990-1992, 1998-2000).

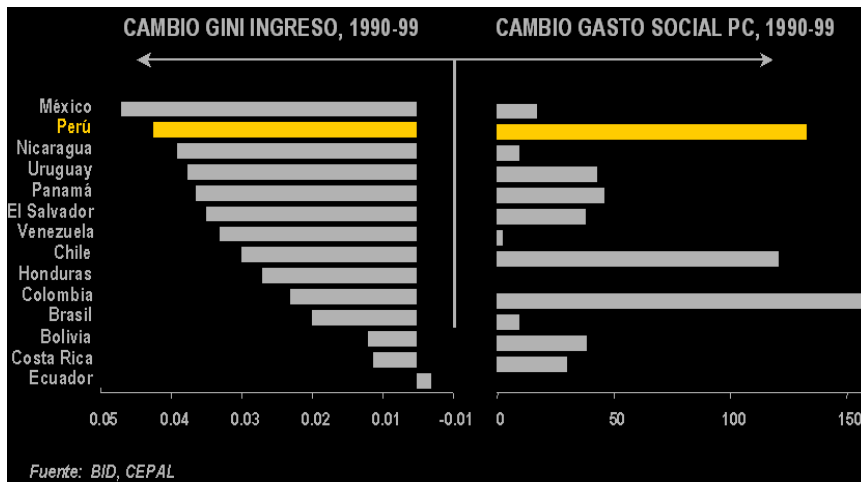


Fuente: CEPAL.

Las desigualdades de ingreso se reflejan en las desigualdades de las formas de vida (Fig.7). Pero, la cuestión no consiste solamente en identificar los mínimos niveles deseables de subsistencia garantizados a los ciudadanos de un país, sino que también su

tolerancia reflejada en modelos de política pública social respecto de la distancia que hay entre la calidad de vida de los ciudadanos menos afortunados y la de los más afortunados (Fig. 8).

**Fig. 9.** América Latina: Evolución del ingreso y evolución del gasto social (1999-1999).



**Fuente:** Rey de Marulanda, con base en datos del BID y CEPAL.

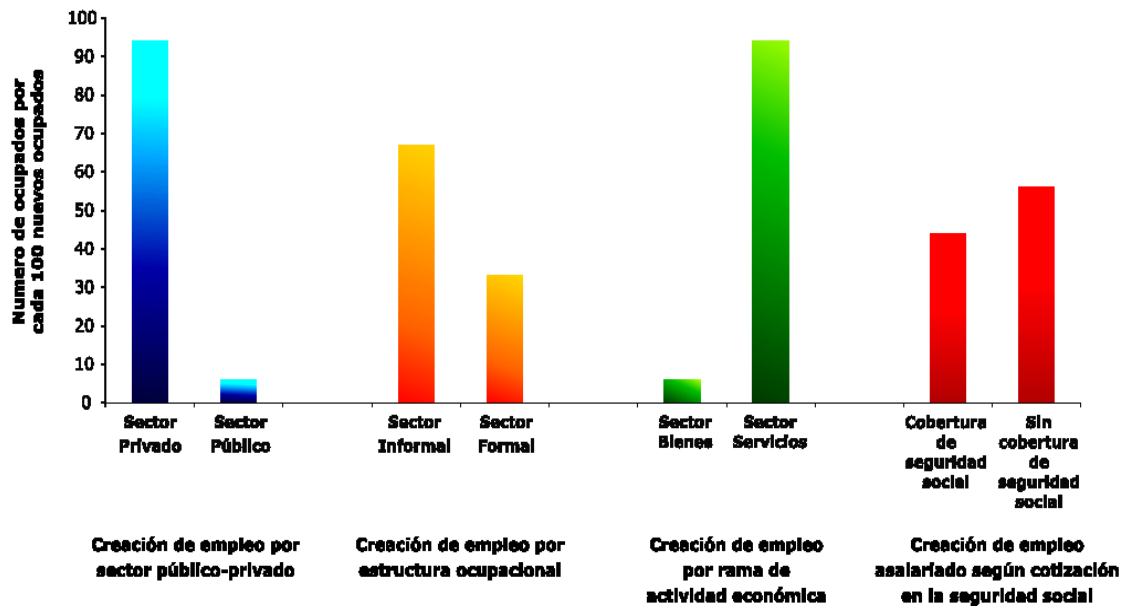
En efecto, las desigualdades en el ingreso provienen de modo dominante pero no exclusivo de la dinámica de la actividad económica regional. Es tal la contundencia de los análisis disponibles cuantitativos o cualitativos, que es difícil afirmar que la disminución de la desigualdad y la pobreza son consecuencia de la segunda generación de reformas a la política social focalizada y exclusivamente compensatoria.

Como se sabe, la evolución del empleo en América Latina demuestra con claridad la índole de la actividad económica de la población, que acompaña las tasas de crecimiento del producto bruto desde el inicio del proceso de transformación macroeconómica en la década de los noventa (Fig. 11). El crecimiento se registra en el sector privado de los servicios de la economía; es mayoritariamente informal y no tiene cobertura de los seguros sociales. Se trata de *un gigantesco motor de producción de pobreza y desigualdad*.

Consecuentemente, existe una tendencia al crecimiento de la esfera de la población ocupada en empleos que conllevan inestabilidad temporal y baja protección social relativa (Fig.12). Esas ocupaciones suelen ser denominadas precarias o de alta vulnerabilidad. Es claro que parte de la vulnerabilidad ‘objetiva’ de la población, proviene del déficit de activos y capacidades. Ese déficit dificulta, obstaculiza y eventualmente imposibilita el acceso al aprovechamiento de oportunidades disponibles de generación de ingreso o de mejoramiento de las condiciones de vida y parte importante proviene de la propia naturaleza de las ocupaciones disponibles. La vulnerabilidad es un

aspecto subjetivo de las poblaciones vulnerables *como un aspecto objetivo del menú de oportunidades existentes*.

**Fig. 10.** América Latina y Caribe: Indicadores de la evolución de la estructura del empleo y la protección social según número de ocupados por cada 100 nuevos ocupados (1990-2002).



Fuente: OIT, con base en información oficial de los países.

Como se observa, el Perú es un caso prototípico de vulnerabilidad estructural alta. Esta vulnerabilidad no se refleja en las tasas de desempleo abierto, como ocurre en una sociedad sólo parcialmente salarial y capitalista, sino en la relación que hay entre el tipo de empleo disponible en las áreas rurales y el disponible en las áreas urbanas.

La dinámica socioeconómica del Perú contemporáneo se puede esquematizar de la siguiente manera. En las zonas del interior del país, particularmente en las regiones de la Sierra andina, se sitúan las mayores tasas de crecimiento demográfico relativo, así como los peores indicadores de calidad de vida. La actividad económica en esas regiones es predominantemente rural, concentrada en minifundios de una a dos hectáreas de propiedad efectiva promedio por hogar, cuyo objetivo primordial es la subsistencia (González de Olarte, 1994). En su calidad de estrategias paralelas destinadas a obtener ingresos monetarios para diversificar el consumo, es común relevar la colocación de productos en los mercados próximos, la producción artesanal y en el contexto de salarios informales parciales o estacionales.

La crisis de esta estructura responde a razones demográficas, en general, por el aumento del número de personas en el hogar, o a catástrofes naturales, en general, por circunstancias climáticas adversas. La unidad económica aumenta primero la intensidad



de las estrategias paralelas –artesano, salarización parcial– luego, expulsa a sus miembros. Agotada la frontera agrícola y los márgenes de salarización local, la migración por razones socioeconómicas se realiza hacia los centros urbanos regionales o hacia el área metropolitana de Lima.

**Cuadro 1.** América Latina: Participación en la PEA por grupo de condición laboral en nueve países (1992-2002, %).

| Países                              | Patrón | Baja vulnerabilidad     |                        |                | Alta vulnerabilidad     |                  |                      | Total     |           | Total |
|-------------------------------------|--------|-------------------------|------------------------|----------------|-------------------------|------------------|----------------------|-----------|-----------|-------|
|                                     |        | Asalar. establ. grandes | Asalar. sector público | Indiv. profes. | Asalar. establ. pequeño | Indiv. no calif. | Desoc. o sin salario | Baja vul. | Alta vul. |       |
| <b>Argentina</b>                    |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1992                                | 5.4    | 34.7                    | 8.7                    | 2.3            | 19.2                    | 21.7             | 8.0                  | 51.2      | 48.8      | 100.0 |
| 1996                                | 3.6    | 28.3                    | 13.2                   | 2.5            | 18.3                    | 15.8             | 18.4                 | 47.6      | 52.4      | 100.0 |
| 2001                                | 3.5    | 27.1                    | 13.8                   | 2.5            | 17.6                    | 16.2             | 19.3                 | 46.9      | 53.1      | 100.0 |
| <b>Bolivia</b>                      |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1997                                | 6.2    | 15.6                    | 8.5                    | 1.6            | 7.0                     | 39.0             | 22.1                 | 31.9      | 68.1      | 100.0 |
| 1999                                | 3.5    | 14.6                    | 8.2                    | 1.2            | 10.9                    | 42.0             | 19.7                 | 27.5      | 72.5      | 100.0 |
| 2002                                | 5.0    | 13.0                    | 8.4                    | 1.5            | 10.3                    | 38.8             | 23.1                 | 27.8      | 72.2      | 100.0 |
| <b>Brasil</b>                       |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1995                                | 4.4    | 27.3                    | 13.0                   | 0.9            | 9.1                     | 29.0             | 16.3                 | 45.6      | 54.4      | 100.0 |
| 2001                                | 4.2    | 28.8                    | 11.7                   | 1.1            | 10.7                    | 26.2             | 17.3                 | 45.8      | 54.2      | 100.0 |
| <b>Chile</b>                        |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1996                                | 3.5    | 44.9                    | 9.9                    | 1.3            | 16.1                    | 17.6             | 6.9                  | 59.5      | 40.5      | 100.0 |
| 2000                                | 3.6    | 40.6                    | 11.6                   | 1.6            | 14.5                    | 16.3             | 11.9                 | 57.3      | 42.7      | 100.0 |
| <b>Ecuador</b>                      |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1994                                | 6.3    | 23.0                    | 8.2                    | 1.1            | 20.0                    | 26.4             | 15.1                 | 38.5      | 61.5      | 100.0 |
| 1998                                | 5.9    | 22.9                    | 7.6                    | 1.1            | 16.8                    | 28.4             | 17.3                 | 37.5      | 62.5      | 100.0 |
| <b>Guatemala</b>                    |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 2000                                | 6.5    | 24.2                    | 6.6                    | 0.8            | 30.9                    | 20.3             | 10.7                 | 38.1      | 61.9      | 100.0 |
| <b>México</b>                       |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1996                                | 4.7    | 31.5                    | 12.3                   | 0.6            | 19.2                    | 21.0             | 10.7                 | 49.1      | 50.9      | 100.0 |
| 2000                                | 4.8    | 34.5                    | 12.0                   | 0.9            | 20.1                    | 20.1             | 7.8                  | 52.1      | 47.9      | 100.0 |
| <b>Nicaragua*</b>                   |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| <b>con sector Público</b>           |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1993                                | 0.5    | 14.6                    | 14.0                   | 0.6            | 11.6                    | 30.6             | 28.0                 | 29.7      | 70.3      | 100.0 |
| 2001                                | 5.0    | 23.6                    | 7.3                    | 0.4            | 18.6                    | 26.7             | 18.4                 | 36.3      | 63.7      | 100.0 |
| <b>Nicaragua sin sector público</b> |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1993                                | 0.6    | 17.5                    |                        | 0.7            | 13.5                    | 35.4             | 32.4                 | 18.8      | 81.2      | 100.0 |
| 1998                                | 3.6    | 30.2                    |                        | 0.3            | 20.6                    | 27.1             | 18.1                 | 34.1      | 65.9      | 100.0 |
| 2001                                | 5.0    | 30.6                    |                        | 0.4            | 18.9                    | 26.7             | 18.4                 | 36.0      | 64.0      | 100.0 |
| <b>Perú**</b>                       |        |                         |                        |                |                         |                  |                      |           |           |       |
| 1994                                | 2.3    | 18.4                    | 11.1                   | 3.4            | 11.3                    | 33.5             | 19.9                 | 35.2      | 64.8      | 100.0 |
| 2000                                | 2.3    | 17.6                    | 10.3                   | 3.0            | 12.6                    | 32.6             | 21.7                 | 33.1      | 66.9      | 100.0 |

**Fuente:** OIT, con base en microdatos de las encuestas de hogares nacionales.

Este proceso se agudizó en el decenio de los noventa por la tragedia desencadenada por el enfrentamiento entre los movimientos guerrilleros y las Fuerzas Armadas Peruanas, que compitieron en niveles de violencia y saqueo de comunidades

campesinas (Comisión de la Verdad y la Reconciliación, 2003). La única alternativa a la migración interna hacia las ciudades, capaz de competir en oportunidades de ingreso, es, por el momento, la actividad agrícola cocalera, la cual es combatida por sus vínculos con el narcotráfico.

Las características de la actividad económica en las regiones urbanas del Perú establecen un filtro poderoso a la entrada de migrantes internos a los mercados de trabajo formales. Como en la mayor parte de América Latina, las regiones urbanas presentan altos niveles de actividad en comercio informal, caracterizado tanto por los de cuenta propia o autoempleo, como por el empleo no registrado –ambos inestables y de bajos ingresos. Así, pese al ingreso monetario promedio y el acceso a los servicios básicos en regiones urbanas, que se diferencian netamente de los que existen en el interior del país, las ciudades presencian un fuerte crecimiento de la población en situación de pobreza por ingresos.

Todo este proceso es ilustrado en las cifras de empleo, desagregadas en los ámbitos geográficos. Como lo demuestra el Cuadro 2, a continuación, el desempleo es eminentemente urbano, mientras que el subempleo es más fuerte en las áreas rurales. El subempleo por ingresos es más importante que el subempleo horario. Y, aun en las zonas urbanas, el empleo ‘adecuado’ apenas alcanza a la mitad de los ocupados.

**Cuadro 2.** Perú 2000: Niveles de empleo por ámbitos geográficos.

| Niveles de empleo | Total  | Lima Met. | Otras ciudades (100 mil o más hab.) | Ciudades (20 a 100 mil hab.) | Pueblos (2 a 20 mil hab.) | Poblados (500 a 2000 hab.) | Poblados (1 a 500 hab.) |
|-------------------|--------|-----------|-------------------------------------|------------------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------|
| Desempleo         | 7.4    | 7.8       | 8.8                                 | 6.5                          | 4.3                       | 2.4                        | 1.6                     |
| Cesantes          | 6.8    | 7.2       | 8.1                                 | 6.1                          | 4.0                       | 2.2                        | 1.4                     |
| Aspirantes        | 0.6    | 0.6       | 0.7                                 | 0.4                          | 0.3                       | 0.3                        | 0.2                     |
| Subempleo         | 43.0   | 37.0      | 44.8                                | 48.6                         | 50.4                      | 65.4                       | 68.4                    |
| Por horas         | 13.3   | 11.3      | 14.9                                | 16.8                         | 14.1                      | 13.7                       | 10.3                    |
| Por ingreso       | 29.7   | 26.6      | 29.9                                | 31.8                         | 36.3                      | 51.7                       | 58.1                    |
| Empleo adecuado   | 49.6   | 54.3      | 46.4                                | 44.9                         | 45.3                      | 32.2                       | 30.0                    |
| Total (%)         | 100.0  | 100.0     | 100.0                               | 100.0                        | 100.0                     | 100.0                      | 100.0                   |
| Miles personas    | 11 912 | 3 543     | 1 978                               | 922                          | 1 252                     | 617                        | 3 600                   |

**Nota:**

Desempleo significa búsqueda activa de trabajo. Subempleo por horas es trabajo involuntario por jornadas de menos de 35 horas semanales. Descontado el subempleo por horas, se calcula el subempleo por ingresos como el correspondiente al de las personas con esos ingresos pero menores a una canasta referencial de aproximadamente US\$5.7 diarios.

**Fuente:** Ministerio de Trabajo y Promoción Social, Perú, 2001. Elaborado por el equipo del Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD, 2002.

La situación, asimismo, se refleja en lo que se denomina “dinámica de la pobreza”, es decir, el análisis del conjunto de razones que desencadenan en la población peruana procesos de empobrecimiento o que explican situaciones de pobreza de larga data. En el Cuadro 3, se muestran varios aspectos interesantes de la composición y la dinámica de la pobreza en Perú. Tres de cada diez pobres se han empobrecido por algún evento, lo que permite inferir la relación entre pobreza proveniente de la inserción vulnerable en el mercado de trabajo y la pobreza estructural de larga data. La mayor causal relativa de empobrecimiento, es el choque económico que se refleja como un problema incluso entre los no pobres.

Un interesante trabajo innova en las formas de comprender la heterogeneidad y múltiple dimensión de los problemas sociales en el Perú y recalca aún más sobre el punto de discusión planteado en este documento. Aramburú y Figueroa (2003) construyeron un heurístico “índice de exclusión social relativo” (IESR) con base en una encuesta realizada por el Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico (CIUP) en más de 2000 hogares de cuatro departamentos estratégicamente escogidos: Lima, Cuzco, Cajamarca y Loreto. Las conclusiones permiten echar una mirada no sólo sobre el déficit en activos, capacidades y oportunidades que explican la pobreza peruana, *sino en las brechas al interior de la misma.*

**Cuadro 3.** Incidencia de problemas según categorías de pobres.

| Incidencia de problemas     | Pobres  |            | No pobres | Total |
|-----------------------------|---------|------------|-----------|-------|
|                             | Extrema | No Extrema |           |       |
| Sufrió algún choque         | 28.5    | 30.9       | 30.4      | 30.1  |
| Choques demográficos        | 7.7***  | 9.0***     | 11.8      | 10    |
| Choques económicos          | 3.9***  | 12.8+++    | 12.1      | 10.3  |
| Choque-Víctimas de delito   | 1.5***  | 2.8+++     | 3.2       | 2.7   |
| Choques-Desastres naturales | 17.0*** | 9.7***+++  | 7.1       | 10.3  |

**Notas:**

- Diferencia significativa respecto del no pobre (\* al 10%, \*\* al 5%; \*\*\* al 1%).
- + Diferencia significativa respecto del pobre extremo (+ al 10%; ++ al 5%; +++ al 1%).

**Fuente:** Propia elaboración con base en ENAHO 2001-IV. INEI, 2001.

El IESR fue construido a partir de un aspecto de las carencias objetivas y uno de las visiones subjetivas. Respecto del componente objetivo, en el ámbito educativo, sobresalen las brechas entre los jefes de hogar urbanos y rurales y las brechas entre jefes varones y mujeres. En el ámbito de la salud, las brechas aparecen en la atención preventiva, en el acceso a los controles prenatales y las estrategias de planificación

familiar. La falta de acceso a vivienda adecuada y servicios de agua potables, desagüe de cloacas y luz eléctrica, influye en la calidad de vida y, por ende, en las capacidades productivas.

La encuesta muestra, sin embargo, que los programas asistenciales llegan de manera bastante plena al grueso de la población en extrema pobreza. Por el contrario, los encuestados ubicados en la pobreza extrema argumentan no tener acceso ni a los programas de empleo, ni a la capacitación laboral. La mitad de los encuestados tienen ocupaciones estacionales o eventuales; y grupo que se encuentra en el 25 al 38 por ciento con ocupaciones estables, entre el 36 y el 57 por ciento trabajan sin contratos.

Del componente subjetivo, se desprende que la mayoría de los afectados privilegian los microcréditos en las zonas urbanas y los programas generadores de empleo e ingreso en las zonas rurales. Independientemente del potencial de una política focalizada en el ámbito del empleo temporal y del microcrédito, el tipo de demanda de los afectados induce el ámbito en el cual que deben darse los cambios para tener impacto en sus condiciones de vida. Ese ámbito es el mercado de trabajo o la trama de oportunidades de negocios: *la demanda por obtener autonomía como sujetos inmersos en las economías capitalistas*.

Utilizando la misma encuesta, Vásquez (2003) profundiza en la percepción de las necesidades prioritarias de quienes se encuentran en la pobreza extrema. El estudio muestra que para el 33.2 por ciento de los jefes de hogar y el 37.9 por ciento de los líderes comunales, la necesidad prioritaria es la *existencia física de un trabajo*. Entre las otras necesidades, la vivienda y el agua no alcanzan el 20 por ciento de las preferencias. Respecto de las formas de satisfacer las principales necesidades, más del 50 por ciento de los jefes de hogar prefieren seguir en el trabajo actual, buscar otro trabajo o acceder al crédito.

Aquí surge la pregunta clave ¿está el eje de la política social asistencial compensatoria a la altura de las circunstancias que argumenta combatir? ¿Cuánto más es posible hacer en el ámbito de los sujetos afectados sin intervenir en la estructura de oportunidades? La hipótesis que se somete a discusión es relativamente clara. Los instrumentos de política social que se están promoviendo, tienen una serie de incuestionables impactos sobre la pobreza extrema y la cobertura de servicios sociales básicos. Pero, aun cuando éstos son aplicados efectiva o por tendencias de acuerdo al conjunto de parámetros que se consideran apropiados, ese impacto se detiene frente a la matriz de las desigualdades y la vulnerabilidad socioeconómica de la población – principales ‘atributos’ de la estructura social latinoamericana, en general, y peruana, en particular.

En este sentido, es difícil decir que el Perú haya fracasado en sus estrategias de políticas contra la pobreza. Los notorios avances en la contención de pobreza extrema a través del desarrollo de infraestructura social y aumento de la ya amplia cobertura educativa y en salud pública, no habilitan a tratar al Perú a calificarlo como un fracaso. Retomando lo señalado en un principio, se somete a debate la idea de que los objetivos de política social fijados no sean quizás asequibles dentro del conjunto de instrumentos propuesto.

Este déficit tiene, por lo menos, dos dimensiones. Una, proviene de la *relación entre políticas sociales*. Como suele insistir Alarcón (2004), desde el punto de vista de la economía de los activos sociales, la simple ampliación de la cobertura de servicios no alcanza para mejorar la valoración de los activos de los pobres en el mercado y, por ende, no redundan en la ampliación genuina de la relación subrayada por Sen (1995) entre activos, capacidades y oportunidades. Otra dimensión proviene de la *relación entre políticas económicas y políticas sociales*. Sin la activa promoción de mercados, empresas capitalistas y empresas sociales, *simplemente no habrá oportunidades para los pobres*, independientemente de cuánto se extiendan los servicios básicos, monto transferido del ingreso monetario o programas de capacitación o capacitación laboral ideados.

En síntesis, si la política social sigue siendo concebida como mano izquierda del Estado, de índole compensatoria en situaciones extremas y tecnicada sólo en su capacidad de detección de la pobreza extrema, no se está apuntando al núcleo duro de la pobreza y la desigualdad latinoamericana, que se encuentra en los sucesivos fracasos de nuestros modelos de desarrollo económico.

### **MÁRGENES DE MANIOBRA 'DENTRO' Y 'FUERA' DEL PARADIGMA DE LAS REFORMAS**

Un debate claro entre los especialistas latinoamericanos en política social, es el que provoca una mirada analítica sobre las formas efectivas que adquirió el nuevo tipo de política social puesta en práctica en América Latina. Es habitual escuchar que los fracasos relativos en algunos países, se deberían a déficit en *la micropolítica de la política social*, frecuentemente asociada a lo que se denominó “segunda generación de reformas”. Así, el aumento del gasto público social no habría estado acompañado de mayor eficacia en la focalización –capaz de aumentar la efectividad de la llegada de fondos a los sectores más pobres– o de mayor eficiencia en la administración de recursos –capaz de reducir la filtración ‘política’ de iniciativas. Asimismo, cierta irracionalidad asociada a la política de corto plazo, a la ausencia de participación o a la no aplicación de herramientas de planificación estratégica, habría restado sostenibilidad a los proyectos y a la inversión en infraestructura social, educación y salud, por ejemplo.

Es cierto que la focalización peruana muestra índices sobre la ausencia de cobertura de potenciales receptores o filtración a receptores no considerados. La focalización territorial, *naturalmente*, debe convivir con este tipo de errores, puesto que los potenciales beneficiarios y los no focalizables no están distribuidos en el territorio de manera homogénea. Se sabe, por otro lado, que el excesivo énfasis en los errores de focalización puede tener efectos no deseados en forma de estigma y aumento inaceptable de las formas de control social.

Asimismo es lento el proceso de ‘despolitización’ –en sentido estricto, ‘deselectorización’ de la administración de recursos de política social. Por las formas que presentó la política peruana en la década de los noventa y el lazo de legitimidad extraconstitucional, que demandaba el gobierno, la relación directa entre Poder Ejecutivo y población pobre se transformó en práctica común y en fórmula institucional estable. Se están haciendo notorios esfuerzos por profesionalizar la política social y reducir la filtración ‘política’ de iniciativas. Pero el camino es lento y largo.

También es cierta la notoria falta de racionalidad del conjunto en el complejo de políticas contra la pobreza, asociada al corto plazo de las iniciativas, a la ausencia de participación y control ciudadano y a la no aplicación de herramientas de planificación estratégica. Naturalmente, ello resta sostenibilidad a los proyectos y la inversión en infraestructura social, educación y salud, por ejemplo. Es de notar que también segmenta en extremo el conjunto de intervenciones asistenciales, generalmente con el consenso implícito o el desinterés explícito de los propios organismos de financiamiento.

Este breve diagnóstico muestra los márgenes de avance que las reformas de segunda generación en política social, podrían tener. Se coincide con Repetto (2002)<sup>22</sup> en que la mayoría de las iniciativas en política social a favor o en contra del modelo de reformas del decenio de los noventa, no han entendido esta dimensión. Esa falta de comprensión ha coadyuvado en la pervivencia de dinámicas institucionales perversas; déficit enormes en la capacidad estatal, tanto política como administrativa; y, en última instancia, inexistencia de una “autoridad social” capaz de imponer cambios a las prácticas suficientemente relevantes.

Estas cuestiones, sin embargo, no necesariamente responden a un tema igualmente central, tal como podrían constituir las formas de financiamiento, criterios de distribución, estrategias de focalización y modos de articulación entre política económica y política social. Se argumenta aquí que si hay cambios estratégicos en el modo de funcionamiento de la economía y de la política social, que neutralicen la capacidad social de desintegrar las pautas de crecimiento y distribución del ingreso consolidadas en la década de los noventa el panorama social actual seguirá siendo un rasgo estructural del país y el carácter perenne de las formas de legitimidad de la distribución de activos y oportunidades en la población, seguirán siendo cuestión de tiempo. Lo que se argumenta es lo que Molina (inédito) sugiere llamar “modelo de protección para pobres”.

En este sentido interesa discutir qué implica para el enfoque de la gerencia social una decidida asunción intelectual de las consecuencias de la dinámica socioeconómica latinoamericana de los últimos años –que además se refleja en las opciones políticas de parte importante de América del Sur. El presente enfoque se caracteriza por la búsqueda de equilibrio entre las aproximaciones críticas del modelo de política social y la promoción de estrategias y herramientas gerenciales apropiadas para mejorarlo. El argumento central ha sido el carácter inseparable de ambas dimensiones. Un enfoque exclusivamente analítico, típico dilema del observador, es insuficiente para buscar impactos en la gestión. El excesivo énfasis en las herramientas técnicas, típico dilema del protagonista, las vacía de sentido. Lo que precisamente se rescata del enfoque de gerencia social, que el INDES ha intentado sistemáticamente introducir en la gestión de política social latinoamericana, es esta mutua dependencia entre la visión analítica y la actitud práctica.

---

<sup>22</sup> Ver Repetto, Fabián: “Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina” (inédito), donde se retoman, a través del enfoque de gerencia social, sus preocupaciones clásicas expresadas en su obra *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*, 2002.

En tal sentido, es notorio el énfasis puesto por el INDES en las estrategias y herramientas de gestión. Pero, probablemente, es insuficiente la discusión en torno a los modelos alternativos de política económica y social con capacidad de plasmarse en las recomendaciones de los programas y proyectos. El sentido de las “políticas de combate a la pobreza” debe ser discutido en función del tema de la desigualdad, y que podría partir de la idea de que esta última no es un problema exclusivamente económico, sino ético-político. La búsqueda de estrategias capaces de tener impacto en la desigualdad no es un problema exclusivamente técnico, sino de los modelos de política social y de las representaciones de la ciudadanía.

## BIBLIOGRAFÍA

- Alarcón, Diana y Zepeda, Eduardo. 2004. “Economic Reform or Social Development? The Challenges of a Period of Reform in Latin America: Case Study of Mexico.” *Oxford Development Studies* 32(1).
- Aramburu L., Carlos y Carlos A. Figueroa. 2003. “El desafío de enfrentar la desigualdad de la pobreza extrema en Perú”. In *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación. 2003. *Informe Final*. Lima.
- González De Olarte, Efraín. 1998. *El neoliberalismo a la peruana. Economía política del ajuste estructural 1990-1997*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- González De Olarte, Efraín. 1994. *En las fronteras del mercado. Economía política del campesinado en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Lynch, Nicolás. 2000. *Política y antipolítica en el Perú*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo. Molina, Carlos. s.f. “Modelo de protección para pobres”. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social. [inédito].
- Parodi Trece, Carlos. 2003. *Perú 1960-2000. Políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe (Ed.). 2000. *Políticas sociales en el Perú: Nuevos aportes*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú /Centro de Investigaciones de la Universidad del Pacífico /Instituto de Estudios Peruanos.
- Repetto, Fabián. s.f. “Capacidad estatal: Requisito necesario para una mejor política social en América Latina”. [Inédito].
- Repetto, Fabián. 2002. *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sen, Amartya. 1995. *Nueva economía del bienestar. Escritos seleccionados*. Valencia: Servicio de Publicaciones de la Universidad de Valencia.
- Vásquez Huamán, Enrique; Carlos L. Aramburu; Carlos A. Figueroa.; Carlos T. Parodi. 2003. *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Vásquez H., Enrique. 2003. “Demanda social de los más pobres: Una visión desde las comunidades”. In *Los desafíos de la lucha contra la pobreza extrema en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Webb, Richard y Adolfo Figueroa. 1975. *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.





**SEGUNDA PARTE**  
**ESPACIOS PARA LA PARTICIPACIÓN SOCIAL**

**Hacia una democracia deliberativa**

# INCLUSIÓN SOCIAL Y DEMOCRACIA DELIBERATIVA EN AMÉRICA LATINA

*Sonia Fleury*

## DEMOCRACIA, DESIGUALDAD Y EXCLUSIÓN

El Informe sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina 2004 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), representa un gran esfuerzo para establecer un marco teórico común, que permita analizar la situación política y social de la región. En él se define un conjunto de indicadores que permiten comparar las condiciones de desarrollo de la democracia en América Latina. Junto a las informaciones producidas periódicamente por el Latinobarómetro, el informe del PNUD contribuye a iluminar la posible respuesta a la pregunta que nos parece crucial: ¿Es la democracia compatible con la exclusión social?

Se considera que la región está viviendo bajo un régimen democrático desde hace ya 25 años y el Informe de las Naciones Unidas hace un balance de este periodo:

- Reconocimiento del derecho al voto universal, sin restricción alguna de peso significativo.
- Aplicación sostenida de las reformas estructurales de la economía, tales como las políticas impositivas, del comercio internacional, financieras, privatizaciones, de legislación laboral.
- Variación poco significativa del promedio regional del producto bruto interno per cápita en los últimos 20 años –en 1980, era de US\$3739 a valores constantes de 1995 y, en 2000, fue de US\$3952.
- Leve disminución en los niveles de pobreza en términos relativos. El porcentaje de pobres, ponderado por el tamaño de la población en la región, fue del 45 por ciento en 1990 y del 41.8 por ciento, en 2001. Sin embargo, en términos absolutos, el número de habitantes que se situaba por debajo de la línea de pobreza aumentó de 190 millones en 1990 a 209 millones en 2001.
- Ausencia de reducción en los niveles de desigualdad. En 1990, el coeficiente Gini –promedio regional ponderado por población– era de 0.554 y se elevó a 0.580, en 1999. La región posee los niveles de desigualdad más altos del mundo en la distribución del ingreso.
- Desmejoramiento de la situación laboral en los últimos quince años en casi toda la región. El desempleo y la informalidad aumentaron significativamente y cayó la protección social de los trabajadores.

Estos datos llevan a responder afirmativamente a la pregunta anterior: **la democracia en la región ha sido compatible con la desigualdad y exclusión social en este último cuarto de siglo**. Se podría asimismo suponer que la instauración de los regímenes democráticos y canalización de las demandas sociales hacia los canales de representación y las arenas parlamentarias, redujo los riesgos de convulsión social y crisis de gobernabilidad, cuyo continuo control es imposible por los mecanismos represivos que han caracterizado las dictaduras de las décadas setenta y ochenta.

A pesar de que el régimen democrático no ha generado condiciones más igualitarias en la región, especialmente en el periodo en que se redujo la participación estatal y se fomentó la economía de mercado, tanto la democracia como la economía de mercado son vistos por la población como las condiciones imprescindibles para el desarrollo de los países –respectivamente, 67 por ciento y 57 por ciento (Latinobarómetro, 2003). Sin embargo, esas actitudes favorables a la democracia y la economía de mercado, no garantizan la coherencia en las percepciones y los comportamientos, que aseguren su sostenibilidad. Según el mismo informe, el 80 por ciento de los entrevistados afirman que a pesar del desarrollo económico y el mejoramiento en la salud y educación, existe exclusión y la población se siente extremadamente vulnerable al desempleo.

En el mismo informe, otros datos significativos apuntan a la ausencia de una cultura política democrática, con base en la confianza en las instituciones, el gobierno y demás personas. Por el contrario, predominan las percepciones y actitudes que demuestran la vulnerabilidad de la democracia, tales como desconfianza, temor al desempleo, indiferencia al régimen, reducción de la confianza en el conjunto de instituciones, bajos índices de aprobación de los gobiernos y satisfacción con la democracia. En este sentido, las amenazas a la democracia siguen presentes en el escenario latinoamericano, reposicionando la discusión desde el prisma de la gobernabilidad. Es la presencia de amenazas a la gobernabilidad lo que reposiciona y hace profundizar la discusión sobre la democracia en la región.

La problemática de la gobernabilidad envuelve tanto el fortalecimiento de la capacidad del gobierno, para asegurar los bienes públicos en la sociedad, como la existencia de normas y valores compartidos –hoy, denominados capital social– que organicen las interacciones colectivas, generando condiciones para la acción cooperativa entre diferentes actores y agentes sociales. Las instituciones, como reglas formales o informales, y las organizaciones son construcciones sociales creadas para reducir la incertidumbre en las transacciones humanas (North, 1993). De esta forma, inducen a la cooperación y afectan el desempeño final de la economía y de las instituciones políticas (Putnam, 1996).

La discusión en torno al problema del déficit crónico de gobernabilidad en América Latina, retoma las hipótesis explicativas tradicionales, atribuyéndolo, por un lado, al exceso de demandas generadas a consecuencia de la democratización, creando desproporción entre aquéllas y los recursos disponibles. Por otro lado, la hipótesis sostenida por la teoría de la modernización, para la cual una rápida modernización puede llevar a la revolución de las expectativas crecientes, colocaría al desarrollo económico como condición de posibilidad de preservación de la democracia política. Las numerosas

críticas a la teoría de la modernización desarrolladas, a partir del decenio de los setenta por diversos autores, terminaron por concluir que no hay un nivel particular deseable de desarrollo económico que constituya prerequisite para la democracia (Altman, 2001). La siguiente afirmación de Sen (1999:7) analiza las evidencias de las investigaciones sobre la relación entre estos dos fenómenos: *“Si todos los estudios comparativos son vistos en conjunto, la hipótesis de que no hay una clara relación entre el crecimiento económico y la democracia, en cualquier dirección, se mantiene extremadamente plausible”*.

Recientemente, la política pasó a ser considerada requisito para la sostenibilidad de las instituciones legítimas y la adopción de políticas públicas que sean efectivas y funcionen en beneficio de toda la ciudadanía. Esta posición es defendida por Payne *et al.* (2003:13) al afirmar que *“Contraria a una línea de pensamiento vigente en el pasado, la tarea de construir un sistema democrático legítimo, representativo y eficaz, no es algo que pueda postergarse hasta que exista un nivel adecuado de desarrollo. Más bien, considerando que es indispensable para fortalecer las instituciones y poner en práctica políticas públicas efectivas y duraderas, el buen funcionamiento democrático es una condición sine qua non para un desarrollo equitativo y sostenible”*.

Sin embargo, estas afirmaciones pueden ser mejor clasificadas como *wishful thinking*, considerando los resultados de las percepciones y actitudes de la población, cotejadas periódicamente por el Latinobarómetro, que demuestran las contradicciones en relación con el apoyo a la democracia, la desconfianza en las instituciones y la degradación de los niveles de vida y de las condiciones de trabajo en la región. Más aun, los acontecimientos recientes demuestran que la existencia de elecciones está lejos de asegurar que los gobernantes electos sean capaces de cumplir su mandato, quienes son literalmente retirados del poder por las masas populares o sus gobiernos identificados como corruptos y/o ineficaces.

Gran número de los analistas atribuyen el déficit que amenaza la gobernabilidad en la región a la fragilidad de la arquitectura político-institucional, en especial la ausencia del Estado de derecho, las debilidades del sistema partidario y el funcionamiento precario del parlamento. Para ellos, la gobernabilidad es consecuencia de la institucionalización de la democracia. Las explicaciones de la permanente crisis de gobernabilidad en la región, atribuyen la combinación del régimen presidencialista con un sistema partidario altamente fragmentado y baja identidad ideológica y la producción de un modelo inestable de presidencialismo de coaliciones (Mainwaring, 1993). El principal problema de estos análisis es la reducción de la problemática de la gobernabilidad para el encaminamiento de una agenda de reforma política, que conduzca al parlamentarismo, y la restricción al funcionamiento de los pequeños partidos.

La simplificación del tema deja de lado los orígenes de los problemas, situados en el ámbito de la preservación y habitación de las relaciones de poder entre las oligarquías políticas y económicas, que garantizan la estabilidad de la vigencia de su condición de mando a partir de procesos de intercambio de favores, desfiguran a los partidos e inestabilizan el poder ejecutivo.

La identificación de la democracia como Estado democrático de derecho (*democratic rule of law*) es defendida por O'Donnell (2001:69): *“La democracia no es*

*tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.*

Los derechos civiles y los derechos políticos serían el principal apoyo del pluralismo, además de una condensación de las relaciones de poder de los individuos y asociaciones. Por lo tanto, su extensión a todos los ciudadanos en la vigencia del Estado de derecho, completada por las condiciones de rendición de cuentas del ejercicio del poder, sería el escenario para considerar los individuos como sujetos jurídicos o ciudadanos portadores de derechos y deberes derivados de su pertenencia política, con autonomía personal y responsabilidad por sus acciones.

El núcleo de la democracia residiría en la extensión de los derechos civiles y la efectividad de la legalidad estatal al difundirse igualmente sobre el territorio nacional. Para O'Donnell (2002) muchas de las democracias latinoamericanas presentan áreas ‘grises’, fuera de la legalidad del Estado, prevaleciendo relaciones de poder personalistas, patrimoniales y mafiosas. En estos casos, el Estado sería territorialmente evanescente y las burocracias estarían colonizadas por intereses privados.

**Si se retoma la interrogante inicialmente planteada sobre la compatibilidad entre democracia y exclusión social, se puede ahora profundizar el análisis y afirmar que ésta es posible, siempre y cuando, se restrinja la democracia a un régimen democrático aunque con elecciones periódicas e institucionalizadas, relativamente libres, para el acceso a las principales posiciones gubernamentales. En esta concepción, los derechos de participación se identificarían con los mecanismos de representación.**

Sin embargo, cuando la existencia de los regímenes democráticos con sistemas electorales competitivos y formas institucionalizadas de representación, no parece garantizar las condiciones de gobernabilidad en la región, el debate tiene que incorporar otros atributos de la democracia, ya sea en relación con la cultura política, la relación con la institucionalidad y el funcionamiento estatal. En este sentido, se apunta al déficit de estatalidad y la subordinación de la lógica burocrática a la lógica patrimonial y clientelista, como responsables de la no democratización del Estado, generando la persistencia de la corrupción y falta de efectividad de las políticas públicas.

Al apuntar hacia la persistencia de un modelo económico excluyente como el factor central de la fragilidad de las instituciones democráticas, algunos especialistas sostienen que en América Latina, con un desarrollo económico y social cuyo trazo más notorio es precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y reducción de las desigualdades. La creación de mecanismos de integración social, definida por Calderón (1995) como *“la capacidad de la sociedad para construir ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de solidaridad”*, es nuevamente posicionada en el escenario político.

En otro momento se afirmó que *“el problema central de gobernabilidad en América Latina está fundamentado en la convivencia paradójica entre un orden jurídico*

*y político basado en el principio de igualdad básica entre los ciudadanos y la preservación simultánea del mayor nivel de desigualdad en el acceso la distribución de riquezas y los bienes públicos. La pérdida de legitimidad del pacto corporativo y de los actores tradicionales vinculados al Estado desarrollista requiere la construcción de un nuevo pacto de poder que contemple las transformaciones que se procesaron con la articulación reciente del tejido social y sea capaz de incorporar, plenamente, a aquellos que hoy se encuentran excluidos. Sin embargo, las posibilidades de generar estrategias de institucionalización del poder y cohesión social están determinadas por la reducción del poder del Estado y por la inserción de estas sociedades en una economía globalizada, profundizando la disyuntiva entre economía política y Estado y Nación.”* (Fleury, 2003).

Un dato muy significativo en el informe del Latinobarómetro (2003) muestra que el 50 por ciento de los entrevistados identifica como el factor más importante de confianza en las instituciones públicas, el trato igualitario de todos. La población tiene conciencia de que la democracia requiere el ejercicio de la ciudadanía, como dimensión igualitaria de inclusión en la comunidad política, a pesar de la precariedad de la cultura cívica prevaleciente. En este sentido, para la población de América Latina, la democracia trasciende el régimen político y debe ser identificada con la construcción de la ciudadanía.

Al transponer la racionalidad política en dirección de la racionalidad social, el debate sobre la democracia tiene que encontrar fundamentos más allá de la mera institucionalización de las reglas de la competencia política. Se impone el retorno del ciudadano como fundamento del poder político. Sin embargo, la concepción de ciudadanía aún abarca muchas cuestiones polémicas, lo que lleva a preguntarse sobre qué se entiende por ciudadanía.

No cabe duda que el concepto de ciudadanía se relaciona directamente con la construcción de la democracia (Fleury, 1997) y que los diferentes paradigmas democráticos se traducen en distintas concepciones o énfasis en relación con los elementos de la ciudadanía. La existencia de un sistema político con base en el supuesto de la igualdad básica de los ciudadanos, es la esencia misma de la democracia. Aunque el concepto de democracia no tenga el mismo significado para todos, según Bobbio (1994) se puede encontrar por lo menos dos significados prevalecientes. En ambos la cuestión de la igualdad está presente, aunque de forma distinta. En un primer caso, el énfasis está en el establecimiento del conjunto de reglas de ejercicio de poder político y en la no discriminación de las preferencias de cualquier ciudadano por el poder judicial; es decir, la ‘poliarquía’ (Dahl, 1997). En este caso, la igualdad es identificada como la igualdad formal delante de la ley y se refiere más al requisito de la pluralidad que a una sociedad sin desigualdades. En otra concepción de la democracia, oriunda de la tradición comunitaria, el énfasis se deposita en el ideal en que el gobierno democrático debería inspirarse, el de la igualdad. En lugar de una democracia formal se trata aquí de una de índole substancial, en que la noción de igualdad debe contemplar también los resultados.

Según O’Donnell (2002) en el documento que sirvió de base teórica para la elaboración del ya mencionado informe del PNUD (2004), el ciudadano debe ser visto como un agente, esto es, un ser autónomo, razonable y responsable, que goza de dos tipos

de derechos, que constituyen libertades, tales como asociación, expresión, acceso a la información y derechos de participación, entendida como el derecho elegir y, eventualmente, ser electo para posiciones de gobierno. Otra concepción de ciudadanía, entendida como la dimensión pública de los individuos, presupone un modelo de integración y de sociabilidad, que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado, hacia la actitud generosa y solidaria. La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias para la comunidad abstracta de los ciudadanos, fue alcanzada por la participación, racional y afectiva en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación.

La visión liberal de la ciudadanía está fundada en el individualismo posesivo, cuyo cálculo racional utilitario lo llevaría a tomar decisiones que maximizaran su ganancia. Los derechos civiles y políticos son los atributos de la ciudadanía, contrafaz del régimen democrático y de un Estado que trata a todos igualmente. La expansión de la ciudadanía para englobar los derechos sociales y que trasciende la concepción formal de igualdad y visión individualista de la ciudadanía –en dirección al pacto social sobre un principio de justicia acordado– huye a la concepción liberal presentada, imponiéndose en el curso del desarrollo histórico de la ciudadanía.

Las dificultades teóricas para insertar los derechos sociales como atributos de la ciudadanía, son consecuencia de la antinomia entre derechos civiles y sociales. Los primeros, expresión de las libertades y, los segundos, expresión de los poderes. Bobbio (1992) identifica entre los derechos humanos, que aseguran libertades de los individuos –credo, opinión, pensamiento, propiedad, otros– y se refieren a la garantía de que el poder político no podrá restringir las libertades genéricas de los individuos. De otra naturaleza son los derechos políticos y sociales que requieren intervención directa del Estado. Además, éstos ya no se aplican al individuo genérico y sí a sujetos concretos –niños, mujeres, ancianos, indígenas– requiriendo la consideración de sus singularidades.

Bobbio (1992) llama la atención a que los derechos que son libertades, se basan en un supuesto estado natural de los hombres, donde la libertad precedería la sociabilidad. Los derechos sociales, al contrario, son históricos y no son fundados, tratándose de exigencias que se concretan en la demanda de la intervención pública, pudiendo ser satisfechos solamente en determinado nivel de desarrollo económico y tecnológico.

Otro autor que trata con profundidad el tema de la igualdad y la libertad es Sen (1995), quien considera que tanto la subordinación de la igualdad a la libertad –por los libertarios– como la subordinación de la libertad a la igualdad –por los igualitarios– serían errores categóricos, en la medida en que la libertad y la igualdad no son valores alternativos. “La libertad se encuentra entre los posibles campos de aplicación de la igualdad y la igualdad se encuentra entre los posibles esquemas distributivos de la libertad”. (Sen, 1995:35) Para salir de esa falsa contradicción el autor propone la distinción entre libertad y medios para alcanzarla. Introduce, además, la noción de capacidad, como la esencia de la libertad real. Las capacidades son las oportunidades que tiene la persona para obtener su bienestar.

La discusión teórica sobre el estatuto de los derechos sociales al interior de la concepción de ciudadanía, tiene consecuencias importantes para la comprensión de su desarrollo histórico en América Latina, puesto que uno de los aspectos singulares del proceso de consolidación democrática en la región, es la reposición de la disyuntiva entre los diferentes elementos que componen la ciudadanía, generando cursos particulares y llenos de contradicciones. Mientras los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados, los derechos civiles todavía no están garantizados y los derechos sociales, en muchos casos, sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos del ajuste económico.

El que los derechos civiles hayan antecedido a los derechos políticos en los países desarrollados, mientras en América Latina predomina un proceso inverso, llevó a O'Donnell (1998) a identificar nuestras democracias como no cívicas. En la región predomina una ciudadanía de baja densidad, con déficit de los derechos civiles y de las libertades políticas que son los principales soportes del pluralismo y de la diversidad; además de crear condiciones para el ejercicio de una autoridad burocrática que rinde cuentas de sus actos. Por estas razones, la propuesta de este autor se orienta a la conquista de los derechos civiles como cuestión estratégica en la consolidación de la democracia en la región, asumiendo que la desigualdad es también producto de la ausencia del Estado de derecho.

La distinción entre reformas legales y el fortalecimiento del Estado de derecho, sin embargo, permite demostrar que el problema no es la falta de un marco legal pero sí en el uso y abuso del mismo, lo que implica la impunidad de los poderosos, corrupción de los funcionarios y aplicación de la ley, como forma de castigo a los políticamente desprotegidos. Da Matta (1983) discurre sobre la predominancia de esta institucionalidad oculta que opera como norma, organizando las interacciones sociales a partir de la desigualdad cristalizada en la jerarquía vigente de poder y no de la igualdad entronizada en la ley. La construcción de un marco institucional fortalecido, junto a la extrema segmentación de la sociedad civil, llevó a Oxhorn (1998) a afirmar que, al contrario del círculo virtuoso de incorporación de los derechos ciudadanos –descrito por Marshall (1967) al analizar el caso inglés– la democracia en América Latina continúa restringiendo el potencial de la sociedad civil.

Sin duda, no hay consistentes evidencias teóricas o históricas que indiquen que la construcción de la ciudadanía en la región, deberá pasar primero por asegurar los derechos civiles, construyendo democracias formales, para después enfrentar el problema distributivo, asegurando los derechos sociales. Por el contrario, la cuestión social fue y continúa siendo el lugar de la constitución de los actores sociales, que buscan insertar en la arena política sus necesidades, transformadas políticamente en demandas. De la misma forma, es a través de las políticas sociales que el Estado interpela a los ciudadanos, reasignando significados a los contenidos conflictivos por medio de tecnologías apropiadas, despolitizando las demandas a él dirigidas y, finalmente, redefiniendo el significado de la ciudadanía. Más aún, la política social puede ser vista como meta política según Santos (1993), en la medida en que la política social provee los principios que permiten ordenar opciones trágicas entre distribución y concentración de riquezas.



Más aún, la política social es una política meta-política, porque establece criterios para inclusión y/o exclusión de los individuos en la comunidad política de los ciudadanos.

La constitución de actores políticos, formas organizativas, articulaciones innovadoras entre Estado-mercado-comunidad, demuestra que la conciencia y participación de la ciudadanía se vienen procesando en el ámbito de las políticas y derechos sociales, reafirmando que ese es el caso del curso particular de construcción de la democracia en la región.

Para Genro (1997) *“la reivindicación ciudadana comienza como un proceso de construcción de miles de organizaciones que promueven la auto-organización de la comunidad en torno de sus intereses particulares, predominantemente situados en la esfera de la reproducción, creando una esfera pública no estatal, que genera nuevas formas de autonomía e inclusión alternativas”*. Estas organizaciones son mediadoras de la acción política directa de los ciudadanos, creando condiciones para insertar sus intereses y reformar el ejercicio del poder político local.

**La presente tesis es que la construcción de la democracia en la región, introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación –además de los derechos civiles, políticos, sociales y difusos– que corresponde a la demanda por una gestión deliberativa de las políticas públicas, en especial de las políticas sociales.**

Hasta el momento se desconocen los mecanismos requeridos para que se construya un nuevo diseño institucional del Estado, que permita la articulación de esta nueva realidad del poder local en un pacto político que garantice la gobernabilidad del Estado nacional y fortalezca su posición en los foros supranacionales. Sin embargo, ésta no es una hipótesis que pueda ser excluida, teniendo en cuenta la capacidad de innovación social y transformación de la esfera pública en el ámbito local y microsocioal, de tal forma que lo local es hoy un laboratorio de transformaciones políticas y administrativas, muchas de las cuales se generalizan, posteriormente, en el ámbito nacional.

## **DEMOCRACIA DELIBERATIVA E INCLUSIÓN SOCIAL**

El modelo hegemónico de concepción de la democracia en el siglo XX, se aleja de los orígenes clásicos del concepto, visto como el gobierno de los ciudadanos y cuyo fundamento del poder político es la noción de la soberanía popular, expresada como voluntad general inalienable e indivisible (Bobbio, Matteucci y Pasquino, 1995).

Schumpeter (1984:336) critica la concepción clásica de la democracia fundada en la realización del bien común, para definirla en términos de procedimientos: *“el método democrático es aquel acuerdo institucional para llegar a las decisiones políticas en que los individuos adquieren el poder de decisión a través de una lucha competitiva por los votos de la población”*. En la misma línea, Bobbio (1986:18-19) habla de la democracia *“caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado a tomar las decisiones colectivas y con cuáles procedimientos...siendo la regla fundamental de la democracia la regla de la mayoría”*.

Vaciar el contenido moral de la democracia hace absolutos los aspectos formales y de procedimiento en detrimento de los valores relacionados al bien común, la igualdad y la participación activa de los ciudadanos. Las reglas de la democracia indican cómo se debe llegar a las decisiones, pero no al contenido de esas decisiones.

El modelo institucional que concreta esta concepción de democracia, es la representación por medio de la cual las voluntades individuales, expresadas a través del voto en alternativas ofrecidas por los partidos políticos, se agregan y autorizan el ejercicio del poder de forma legítima. Este modelo hegemónico de la democracia representativa desconoce la experiencia corporativa de la social-democracia, la que generó al lado de los mecanismos de representación la forma de los consejos, como mecanismos de confrontación de los intereses y negociación de consensos entre actores socialmente constituidos.

La estructuración de las actividades políticas que permitió la compatibilización entre democracia de masas y capitalismo, es identificada por Offe (1990:361) como derivada de dos arreglos institucionales que permitieron la mercantilización de la política y politización de la economía privada: la democracia partidaria competitiva y el *Welfare State* Keynesiano.

Con la crisis del *Welfare State*, se acentúa también el descrédito de la democracia representativa, como mecanismo eficaz de agregación de intereses y resolución de conflictos. Los problemas de gobernabilidad vienen siendo crecientemente enfrentados por la desconfianza en las autoridades gubernamentales y en los procesos de decisión en el seno de las políticas públicas. Factores como el creciente poder de veto del capital, la complejización, burocratización y la tecnificación del proceso de planificación gubernamental y las negociaciones informales entre grupos de interés y burócratas, son señalados como responsables del bajo potencial de creación de la unidad política a través de la democracia representativa (Offe, 1990).

Entre los muchos críticos de la democracia representativa se encuentra Hirsch (1992), quien apunta a sus límites, tales como la ausencia de mecanismos que aseguren la rendición de cuentas, la influencia y la posibilidad de participación de la población. Defiende el corporativismo como forma de representación funcional de los intereses, cuyas ventajas son la introducción en la clase política de personas que no son políticos profesionales y la democratización de la influencia informal que, actualmente, sólo existiría para los grupos más poderosos. Su propuesta es una combinación virtuosa, con base en la diferenciación funcional entre la democracia representativa y los mecanismos corporativos de representación de los intereses. En su visión, los foros corporativos no tienen el propósito de legislar o supervisar el gobierno, su objetivo es la consulta, la coordinación de la actividad económica y la negociación de ganancias y pérdidas.

Recientemente, fenómenos universales como la pérdida de legitimidad de las instituciones democráticas, tales como los partidos y el parlamento, la fragmentación, la complejidad y auto-organización de la sociedad civil y la reducción del poder de los Estados nacionales, han llevado a la demanda creciente de una nueva y radical institucionalidad democrática, capaz de introducir el derecho a la participación como parte de la condición de ciudadanía.

Además de la ausencia de condiciones materiales que aseguren el consentimiento, el contexto actual difiere profundamente de la etapa de la social democracia Keynesiana, considerándose la relación actual entre Estado y sociedad, ya que la política fue descentrada, desplazando el énfasis dado al proceso de decisión estatal hacia las prácticas cotidianas. Varios autores llaman la atención sobre la profunda transformación cultural representada por el papel activo de los movimientos sociales en la ampliación del aspecto político, en el reconocimiento de la diversidad cultural, en el cuestionamiento de la capacidad de la democracia representativa para indicar agendas e identidades específicas y, finalmente, para representar la diferencia. (Santos y Avritzer, 2002).

Como consecuencia de estas transformaciones y la complejidad del tejido social, un pacto social no podrá restringirse a los actores corporativos, vinculados a la organización en la esfera de la producción, sino que debe englobar todos los demás actores organizados recientemente, alrededor de los aspectos de la reproducción.

Fraser (2001) identifica el declive de una gramática de la política, correspondiente a la política de clase; el desplazamiento del eje contestatario desde la redistribución hasta el reconocimiento de las identidades y diferencias, incluyendo cuestiones relativas a género, raza, etnia, sexualidad, otras.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, capaz de atender conjuntamente los principios de reconocimiento, participación y redistribución, marca el momento actual. Se trata de buscar la articulación entre innovación social e innovación institucional que permita la construcción de una nueva institucionalidad para la democracia.

La democracia pasa a ser vista, más que un procedimiento, como práctica social en la que se construyen identidades colectivas; una nueva gramática de organización de la sociedad que permite la redefinición de los vínculos sociales, la inclusión de nuevos temas y actores y la ampliación del aspecto político. Más que un conjunto de reglas, la democracia implica el reconocimiento del otro, la inclusión de todos los ciudadanos en una comunidad política, la promoción de la participación activa y el combate a toda forma de exclusión. Por ende, la democracia requiere el primado de un principio de justicia social, además de los sujetos políticos e instituciones. La opción por una democracia concertada en torno a consensos estratégicos, donde las políticas sean negociadas con los diferentes actores sociales, envueltos en el proceso y cuyos intereses sean afectados, es recomendada en situaciones de alta complejidad. Involucra fuertes expectativas e intereses altamente contradictorios en sociedades con elevado grado de fragmentación social y económica.

Este modelo de funcionamiento atiende los requisitos que la teoría democrática contemporánea identifica como el modelo de “democracia deliberativa”. Según Elster (1998), el resurgimiento de la idea de la democracia deliberativa, después de tantos años de hegemonía del modelo de democracia representativa, recibió la influencia de la producción teórica de Habermas (1996), que ve en el proceso de discusión entre ciudadanos libres e iguales la posibilidad de transformación, más que la simple agregación de las preferencias. Habermas (1996:297) señala el procedimiento democrático como aquel que no se basa en derechos universales o en una sustancia ética,

sino en las reglas del discurso y formas de argumentación, cuya normatividad es tomada de la acción orientada a la búsqueda de comprensión. En este sentido, además de la agregación de intereses, el procedimiento democrático permitiría la posibilidad de transformación de los intereses por medio del cambio de informaciones y argumentaciones.

En el modelo de “democracia deliberativa”, la ciudadanía debe ser concebida como construcción de sujetos políticos en un proceso paradójico de inserción en una comunidad política, al mismo tiempo que la construcción de la autonomía activa, definida por Oliveira (2001) como el gozo de la plena capacidad de intervenir en los negocios de la sociedad. En este sentido, se sale del sentido individualista de involucrar a la ciudadanía en dirección a una concepción que comporta, conjuntamente, la subjetividad, normalización y emancipación (Santos, 1994). Lejos de la pasiva visión del ciudadano, como portador autónomo de derechos y capaz de hacer elecciones racionales, se piensa en el ciudadano como parte de un colectivo en construcción, siendo su autonomía la capacidad de forjar soluciones y opciones sociales.

Además de sus determinantes materiales, los procesos de inclusión y exclusión se fundan en una dimensión simbólica o civilizadora. Por medio de ésta, se definen y se reproducen las reglas y los rituales de inclusión/exclusión en una comunidad político/jurídica de ciudadanos, que es, fundamentalmente, la comunidad de sentidos (Fleury, 2003). La esfera pública, como orden simbólico relacional, es el espacio en que los sujetos así constituidos afirman su identidad e intercambian significados que dan sentido y dirección a sus acciones.

Asimismo, la dimensión jurídica de la ciudadanía trasciende la condición individual de portador de derechos y es vista bajo el prisma del reconocimiento, como *“un sujeto que es capaz de considerarse, en la experiencia del reconocimiento jurídico, como una persona que comparte con todos los otros miembros de su colectividad propiedades que capacitan para la participación en una forma discursiva de la voluntad”* (Honneth, 2003:197).

A diferencia del modelo de la democracia representativa, en el que los participantes se someten a normas previamente aceptas para elegir entre alternativas, en la democracia deliberativa las propias normas son objeto de deliberación. La única norma previamente aceptada es aquella que se refiere al proceso decisivo colectivo y debe contar con la participación de quienes serán afectados por la decisión o sus representantes. Este sería el componente democrático. Ya el componente deliberativo se refiere a que el proceso decisivo debe darse por medio de argumentos ofrecidos por los participantes, comprometidos con los valores de la racionalidad y la imparcialidad (Elster, 1998).

La democracia deliberativa es definida por Cohen (1998) como la decisión colectiva que emerge de arreglos que agregan elecciones colectivas establecidas en condiciones de libre y pública argumentación entre iguales, gobernados por estas decisiones. El modelo deliberativo es una concepción sustantiva y no meramente de procedimiento de la democracia, incluyendo valores como el igualitarismo y la justicia social. *“Los participantes son substancialmente iguales en el sentido que la distribución*

*de poder y recursos no moldea sus oportunidades de contribuir a la deliberación, ni esta distribución juega un papel autoritario en su deliberación” (Cohen, 1998).*

Gran énfasis se da al cambio de información entre los participantes, lo que permite la transformación de los puntos de vista, así como la exigencia de argumentaciones en defensa de sus propias posiciones, favoreciendo la comprensión y generación de consensos más amplios. El proceso decisivo no es para elegir entre opciones, sino para generar otras nuevas, lo que posibilita mayor innovación social. Finalmente, se espera que las decisiones así tomadas propicien mayor justicia redistributiva y sean más sostenibles.

La contribución de Fraser (2003) para este debate es importante, en la medida en que busca distinguir el carácter bifronte de la inclusión-exclusión, distinguiéndose de los autores que privilegian el reconocimiento y que en él subsumen la redistribución. Para esta autora, la exclusión social es una injusticia que se sitúa en la intersección de las dimensiones del reconocimiento y redistribución. Por lo tanto, las políticas de inclusión deben considerar ambas. Ninguna de las dos dimensiones es suficiente por sí sola.

Las iniquidades socio-económicas son el resultado de una larga tradición de cultura política autoritaria y excluyente. En estos casos, sólo la radicalización de la democracia con la inclusión de quienes fueron alejados del poder, mediante un juego abierto e institucionalizado de negociación y/o deliberación, puede romper el círculo vicioso de la política. Este se caracteriza por la alienación de la ciudadanía, ausencia de responsabilidad de los representantes y autoritarismo de la burocracia.

De un conjunto de experiencias de deliberación que se están procesando en América Latina, emerge la propuesta de democratización radical del Estado y la necesidad de publicitarlo mediante la creación de instrumentos que permitan ir más allá del control social, viabilizando la construcción de una esfera pública de gestión de los recursos públicos (Fedozzi, 2000). La corta experiencia democrática en la región muestra el desequilibrio entre Estado-sociedad, ejecutivo-legislativo, donde la fuerte tradición tecnocrática y autoritaria, impide el diálogo franco entre Estado y sociedad.

Pero, la esfera pública no puede ser identificada meramente con la sociedad civil, en una posición ingenua que no diferencia las formas de asociación, tratando como iguales a clubes, empresas y otras instituciones autónomas. Existe, actualmente, una fuerte tendencia a buscar en las organizaciones autónomas de la sociedad civil la esencia de la esfera pública, por oposición a la heteronimia de la ciudadanía, definida por el Estado. Es necesario huir de esta falsa oposición, confirmando el papel central de la noción de derechos en el diseño de nuevas formas de pensamiento y acción de las organizaciones sociales, universalizando demandas particulares y diseminando la percepción de los derechos a través de la acción colectiva.

Las luchas por la inclusión en la condición de ciudadanía, iniciada por los movimientos y organizaciones sociales a partir de la identificación de sus carencias y de la incapacidad del Estado en atenderlas, han sido en América Latina el principal factor capaz de dinamizar y transformar la sociedad y el Estado.

El papel del Estado en el proceso de inclusión social es subrayado por Reis (1993), cuando afirma que el nivel de carencia entre los sectores populares es tan agudo que el Estado, en nuestras sociedades, termina por ser el agente productor de la propia capacidad de reivindicación popular. Su propuesta es que la incorporación ciudadana, en esas circunstancias, solamente será posible si el Estado es capaz de institucionalizar esta relación, transformando los sectores marginados en sus clientes reales sin recurrir a los mecanismos de manipulación política.

Sin embargo, el desafío de la ciudadanía es construir un sentido de pertenencia, más que obtener un conjunto de beneficios. Según Telles (1994:45) *“es imposible hacer de los derechos referencias que estructuren identidades ciudadanas en una sociedad que destituye, por todos lados, cada uno y todos, de un lugar de reconocimiento”*. Para la autora la ausencia de espacios de reconocimiento de los vínculos propiamente civiles, se traduce en la dificultad de formular los dramas cotidianos –individuales y colectivos– en el lenguaje público de los derechos, remitiéndolos a los códigos morales de la vida privada. Por lo tanto, la democratización de la esfera-pública *“depende de espacios públicos de representación y negociación, en los cuáles los derechos puedan afirmarse como medida de gerenciamiento de los conflictos y como parámetro en el reordenamiento de la vida económica y social”*.

La reconstrucción de la esfera pública debe ser claramente identificada como parte de la lucha por la hegemonía y constitución de un nuevo bloque que atraviesa el Estado (Poulantzas, 1981). Requiere nuevas formas, tecnologías y procesos de ejercicio del poder, que inscriban las nuevas relaciones de poder en la estructura organizacional del Estado.

En este sentido, el modelo de la democracia deliberativa no abre la mano del Estado. Al contrario reconoce la necesidad de radicalizar la transformación de su aparato institucional para permitir la inclusión en la agenda de las políticas públicas de los intereses dominados, en un proceso simultáneo de transformación de la institucionalidad y construcción de las identidades colectivas.

Este proceso no se asemeja a la deconstrucción del Estado, operada por los gobiernos democráticamente electos en América Latina y con fuerte apoyo del sistema financiero internacional. Ello lleva al desmontaje de los sistemas existentes de protección social y de las políticas universales, en dirección a un modelo de individualización del riesgo y de protección, transformada en mercancía. Como se puede demostrar ahora con datos, la combinación de una visión reducida de la democracia y de la ciudadanía con predominio del mercado y los intereses del capital financiero, elevó los índices de desigualdad y no combatió la exclusión social en la región. Como consecuencia son elevados los niveles de desencanto de la población con la institucionalidad democrática.

**Este doloroso proceso histórico reafirma la presente tesis de que el enfrentamiento de la exclusión sólo se dará en un nuevo formato de democracia, capaz de reconocer a los excluidos como ciudadanos; generar espacios públicos de participación, control social y concertación; además de implementar políticas públicas efectivamente de redistribución.**

Algunos requisitos deben ser cumplidos en este proceso, tales como el fortalecimiento de la autoridad estatal y de acción en el contexto internacional y nacional. En el plano nacional existe la necesidad de publicitar al Estado, abriéndolo a los intereses de la ciudadanía. Es imprescindible retirar a los países latinoamericanos de la ruta perversa de acumulación del capital financiero internacional, retomando la inducción de un curso de desarrollo regional y nacional que asegure el empleo, el ingreso, la capacidad fiscal y las políticas redistributivas. Solamente un nuevo pacto de poder puede enfrentar estas dos condiciones necesarias para profundizar la democracia en la región.

## BIBLIOGRAFIA

- Altman, David. 2001. "Democracia política y desarrollo económico: ¿Existe alguna relación?" In *Instituciones y Desarrollo*. <http://www.iigov.org/pnud/bibliote/>
- Bobbio M., Pasquino. 1995. *Dicionário de Política*. 7a. ed. Brasília: Editora Universidad de Brasília.
- Bobbio, N. 1994. *Liberalismo e Democracia*. 6ª. ed. Sao Paulo: Editora Brasilense. p. 37.
- Bobbio, N. 1992. *A Era dos Direitos*. Rio de Janeiro: Editora Campus.
- Bobbio, Norberto. 1986. *O Futuro da Democracia – Uma Defesa das Regras do Jogo*. 3a. ed. São Paulo: Paz e Terra.
- Calderón, F. 1995. "Governance, Competitiveness and Social Integration". CEPAL Review (Santiago) no. 57, p. 45-56.
- Cohen, Joshua. 1998. "Democracy and Liberty". In *Deliberative Democracy*. Jon Elster (ed.). Cambridge: The Cambridge University Press.
- Da Matta, Roberto. 1983. "Você sabe com quem está falando? Uma discussão entre o indivíduo e pessoa no Brasil". In *Carnavais: Malandros e Heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Dahl, Robert. 1997. *Poliarquia*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.
- Elster, Jon. 1998. "Deliberation and Constitution Making". In *Deliberative Democracy*. Cambridge: The Cambridge University Press.
- Fedozzi, Luciano. 2000. *O Poder da Aldeia*. Porto Alegre: Tomo Editorial.
- Fleury, Sonia. 2003. "Legitimidad, Estado y Cultura Política". *¿Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. II. In Calderón, F. (Coord.). México: Fondo de Cultura Económica.
- Fleury, Sonia. 2003. *La Expansión de la Ciudadanía*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fleury, Sonia. 1997. *Estados sem Cidadãos*. Rio de Janeiro: Fiocruz.
- Fraser, Nancy. 2003. "Redistribución, reconocimiento y exclusión social". *Inclusión Social y Nuevas Ciudadánías*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Fraser, Nancy. 2001. "Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation". [www.wissensgesellschaft.org](http://www.wissensgesellschaft.org)
- Genro, Tarso. 1997. "O Novo Espaço Público. 21 Teses para a Criação de uma Política Democrática e Socialista". *Porto da Cidadania, Artes e Ofícios*. Tarso Genro (Coord.). Porto Alegre.
- Habermas, Jürgen. 1996. *Between Facts and Norms*. Cambridge: The MIT Press.
- Hirsch, Paul. 1992. *A democracia representativa e seus limites*. Río de Janeiro: Zahar Editores.

- Honneth, Axel. 2003. *Luta por Reconhecimento. A Gramática Moral dos Conflitos Sociais*. São Paulo: Editora 34.
- Latinobarómetro. 2003. "La democracia y la economía". [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)
- Macpherson, C.B. 1979. *A Teoria Política do Individualismo Possessivo. De Hobbes até Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartyism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* no. 26, vol. 2.
- Marshall, T.H. 1967. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- North, Douglas. 1993. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo. 2002. *Notes on the State of Democracy in Latin America*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- O'Donnell, Guillermo. 2001. "La irrenunciabilidad del Estado de derecho". In *Instituciones y Desarrollo* 8/9. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- O'Donnell, Guillermo. 1998. *Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America*. West Bend, Indiana: Kellogg Institute, Notre Dame University.
- Offe, Claus. 1990. "La separación de forma y contenido en la democracia liberal". I. *Contradicciones en el Estado del Bienestar*. México: Alianza Editorial.
- Oliveira, Francisco. 2001. "O que é formação para a Cidadania?" [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br)
- Oxhorn, Philip. 1998. "Social Inequality, Civil Society and the Limits of Citizenship in Latin America". In Congreso de LASA. Chicago.
- Payne, J.M.; D. Zovatto; F. Carrillo; A. Allamand. 2003. *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Poulantzas, N. 1981. *El Estado, el poder, el socialismo*. Rio de Janeiro: Graal.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. *Informe sobre el Desarrollo Democrático en América Latina*.
- Putnam, R. 1996. *Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas.
- Reis, Fábio. 1993. "Estado liberal, projeto nacional, questão social. In Planejamento e Políticas Públicas. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. no. 9.
- Santos, Boaventura y L. Avritzer. 2002. "Introdução: Para ampliar o cânone democrático". *Democratizar a Democracia*. Boaventura Santos (org.).
- Santos, Boaventura S. 1994. *Pelas Mãos de Alice. O social e o Político na Pós-Modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Wanderley Guilherme. 1993. *Razões da Desordem*. Rio de Janeiro: Editora Rocco.
- Schumpeter, Joseph. 1984. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Sen, Amartya. 1999. "Democracy as a universal value". *Journal of Democracy* 10 (3): 3-17.
- Sen, Amartya. 1995. *Nuevo Examen de la Desigualdad*. Madrid: Editorial Alianza.
- Telles, Vera. 1994. "Sociedad civil, derechos y espacios públicos". *Participación popular en los gobiernos locales*. In Renata Villas-Boas (org). Sao Paulo: Pólis.



# **INCLUSIÓN SOCIAL MEDIANTE PÚBLICOS DELIBERATIVOS Desafíos Teóricos y Prácticos para la Gerencia Social**

*Isabel Licha*

## **INTRODUCCIÓN**

El debate mundial sobre la inclusión social cobró importancia central en las agendas de las instituciones de los gobiernos y la cooperación internacional, a partir de mediados de la década de los noventa, en el contexto de la Cumbre Social de Copenhague. Dicha reunión constituyó un hito importante de ese proceso de reconocimiento, debido en gran parte a la movilización mundial sobre la cuestión social en el contexto internacional, dominado por la visión economicista de los problemas y de las políticas de desarrollo.

La Cumbre Social de Copenhague fue un foro político, promovido por las Naciones Unidas para generar consenso en torno a medidas significativas sobre política social. Tuvo lugar entre el 6 al 12 de marzo de 1995 en Copenhague y reunió a 120 jefes de Estado y de gobierno del mundo. Su fin era lograr acuerdos en torno a un plan de acción para enfrentar el desempleo, la pobreza y la exclusión social. También asistieron representantes de agencias y organizaciones no gubernamentales (ONG) de gran peso, quienes participaron junto con los gobiernos en la discusión y establecimiento de prioridades de los problemas sociales más urgentes e importantes y la fijación de acuerdos y compromisos en torno al tema.

A partir de la mencionada reunión, fue posible lograr el desarrollo de innumerables actividades, reuniones y publicaciones de carácter académico y activista, que engendraron multitud de ideas y propuestas. En el contexto europeo, es importante destacar la contribución de importantes ONG y académicos, altamente comprometidos con la realización de la Cumbre Social de Copenhague. Sus aportes conceptuales y prácticos han sido sumamente relevantes al debate sobre la cuestión social a nivel mundial.

En este trabajo se revisan esas contribuciones, junto con las originadas en la región latinoamericana, y se concentra en un eje temático de particular relevancia para la gerencia social desde la perspectiva del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), cual es la creación de públicos deliberativos como mecanismo de inclusión social. Este eje es analizado en sus desafíos teóricos y prácticos para la formación de políticas sociales.

La Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social (Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, 1995) expresa los compromisos mayores contraídos sobre desarrollo social, como resultado de la Cumbre:

1. Crear un entorno económico, político, social, cultural y legal que fortalezca las capacidades de la gente para lograr el desarrollo social.
2. Erradicar la pobreza absoluta, estableciendo fechas y metas en cada país.
3. Apoyar el pleno empleo como un objetivo básico de las políticas.
4. Promover la integración social basada en el fortalecimiento y protección de los derechos humanos.
5. Lograr igualdad y equidad entre hombres y mujeres.
6. Alcanzar acceso universal y equitativo a la educación y a la atención básica en salud.
7. Acelerar el desarrollo de África y de los países menos desarrollados.
8. Asegurar que los programas de ajuste estructural incluyan metas de desarrollo social.
9. Incrementar los recursos asignados al desarrollo social.
10. Fortalecer la cooperación para el desarrollo social a través de las Naciones Unidas.

En la mencionada Declaración, los puntos 1 y 4 son fundamentales para analizar la perspectiva de interés en este documento, en relación con la inclusión social a través de la creación de públicos deliberativos. En efecto, ambos reflejan el avance hacia un enfoque ciudadano de la política social al hacer énfasis en las relaciones entre integración social, derechos humanos fundamentales y capacidades de la población, para participar en la construcción de políticas económicas y sociales con el refuerzo de las propias organizaciones comunitarias. Estos puntos en la Declaración apuntan claramente a la construcción de la ciudadanía y la creación de públicos deliberativos, y son el punto de partida de este trabajo en el que se intenta responder a los siguientes interrogantes: ¿cuál es el enfoque analítico y propositivo desde el cual se impulsan actualmente estos procesos?, ¿qué desafíos teóricos y prácticos plantean estos procesos a la gerencia social? ¿cuál es el papel que deben desempeñar los gerentes sociales?

### **Sobre la discusión acerca de la exclusión social**

En vísperas de la realización de la Cumbre Social de Copenhague se realizó en la Universidad de Roskilde, Dinamarca, en marzo de 1995, un simposio preparatorio bajo el título “From Social Exclusion to Social Cohesion: Towards a Policy Agenda”.

Las ideas-fuerza de este simposio se concentran en la preocupación por la intensificación del proceso de exclusión social; el incremento de las desigualdades y la necesaria discusión de la problemática relacionada con el empleo, la salud, la vivienda y el trabajo, para redefinir el papel de los actores. Como temas centrales en la redefinición de las políticas para discutir sobre las acciones que revierten estas tendencias, se busca la definición de las estrategias de desarrollo holísticas –construidas a través del diálogo y la concertación para el impulso de la democracia participativa hacia el desarrollo sostenible para lograr la cohesión social.

Para Ghai (s.f.), la Cumbre Social de Copenhague fue un evento histórico que puso el tema del desarrollo social en el mapa mundial. Tanto el proceso de preparación,

como los contenidos de los debates y las discusiones e, inclusive, la Declaración de la Cumbre, expresan el nuevo nivel de comprensión de la situación global y de las políticas necesarias para impulsarla en los niveles nacionales e internacional. El Instituto de investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), en su informe sobre la Cumbre, plantea que en el marco de la reunión se aproveche la oportunidad única para impulsar el proceso internacional de diálogo y reflexión sobre el concepto de “ciudadanía global”, construido en torno a la solidaridad, la responsabilidad y el reconocimiento de los derechos para los pobres y excluidos.

---

## **Ideas**

---

1. Agravamiento mundial de la exclusión social y del desempleo estructural, resultando en la aparición de sociedades duales.
  2. Aumento de la desigualdad entre regiones y dentro de los países y firme deterioro en la calidad de vida de quienes están excluidos de los mercados laborales organizados.
  3. Necesidad de estudiar acciones que reviertan estas tendencias y promover políticas con el objetivo de restaurar la justicia social.
  4. Importancia de explorar el concepto de exclusión para apreciar la complejidad del proceso social en marcha en el mundo; de analizar su utilidad en la elaboración de nuevas propuestas de política social.
  5. Necesidad de pensar en un modelo de desarrollo durable que refuerce la ciudadanía y las redes de solidaridad; que elabore nuevos enfoques de trabajo, capaces de satisfacer las necesidades no satisfechas por el mercado. Importancia de repensar los conceptos de empleo y de trabajo. Redefinir el papel que desempeña el conjunto de los actores económicos y sociales.
  6. Relevancia de reconocer que las demandas sociales no pueden ser satisfechas por las políticas sectoriales, sino mediante la elaboración de estrategias de desarrollo más holísticas.
  7. Necesidad de reconocer la importancia del diálogo y concertación entre los actores del desarrollo.
  8. Importancia de fortalecer la democracia participativa sin fragmentar el conjunto social; así como preservando cierta autoridad centralizada en la toma de decisiones, favorable a todo el sistema.
  9. Necesidad de enfocar el desarrollo urbano en los temas de empleo, vivienda, salud, educación y preservación del ambiente, para superar el fenómeno de conversión de las ciudades en centros de pobreza, exclusión y desarrollo distorsionado.
  10. Importancia de reorientar las políticas hacia un desarrollo durable capaz de producir cohesión social.
- 

## **SOBRE EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN**

Como bien se reclamó en el evento de Roskilde (Bessis) –que antecedió a la Cumbre Social de Copenhague– el enfoque de la exclusión revitaliza la propuesta de académicos y activistas, que participaron en el debate sobre la cuestión social durante la primera

mitad de la década de los noventa. Este concepto-enfoque es propuesto para apreciar la complejidad del proceso social en marcha en el mundo, así como explorar su utilidad en la elaboración de nuevas propuestas de política social.

La clarificación de este concepto es de fundamental importancia para definir prioridades, cursos de acción y actores que de ser involucrados en las políticas de desarrollo social. En sus orígenes, el concepto aludió a los procesos de desintegración social en el sentido de la ruptura progresiva de las relaciones entre individuo y sociedad. Más recientemente se le usa para analizar las dimensiones materiales y no materiales de la pobreza.

Es claro que los conceptos de pobreza y exclusión, aunque se interceptan, no son términos sinónimos. El primero de ellos, surge en el ámbito de la economía, y resulta estrecho para describir un fenómeno que rebasa el marco de esa disciplina. El de exclusión tiene mayores posibilidades explicativas. La exclusión, como ruptura del vínculo social y fracaso en la relación entre sociedad e individuo, conduce a un enfoque republicano de la ciudadanía, que pone el énfasis en creación de la comunidad y construcción de la ciudadanía.

El concepto de exclusión, analizado por Castel (1995), entrelaza tres dimensiones: económica, social y política. En la primera, los excluidos son, en primer lugar, los desempleados eliminados del mercado laboral y, por ello no tienen ingresos regulares y, en segundo lugar, los que no acceden a activos, tales como la propiedad o el crédito. En la dimensión social, los excluidos son quienes experimentan el deterioro de su estatus en la sociedad por la pérdida del empleo y, como efecto, vulneran su afiliación (relaciones sociales) y dignidad. Finalmente, en la dimensión política ocurre la negación de los derechos humanos fundamentales.

Estas tres dimensiones se refuerzan entre sí, se expresan de varias formas según cada sociedad y persiguen más o menos la siguiente dinámica: pueblos, clases sociales, grupos o personas son expulsados de la esfera productiva, porque ya fueron antes excluidos del entorno que les da acceso a dicha esfera y que han sido privados de la educación y salud. De esta forma, sectores enteros de la sociedad pueden ser excluidos del ejercicio de una ciudadanía activa y plena, es decir, de la participación en los procesos de toma de decisiones en todas esas áreas.

No obstante, Castel (1995) advierte sobre algunas distorsiones y equívocos posibles en el manejo del concepto de exclusión en la definición de las políticas sociales. El mismo autor destaca la heterogeneidad de los usos del concepto de exclusión en Europa, donde el tema se ha convertido, desde principios del decenio de los noventa, en el centro de análisis y debate sobre la cuestión social. Su uso puede ser tramposo, advierte, cuando sirve para describir el estado de desafiliación social y no las dinámicas sociales globales y los procesos que generan la exclusión. En este sentido, lo más importante de la contribución de Castel (1995) al análisis de la exclusión, es su idea de no restringir las políticas sociales a intervenciones en situaciones ya degradadas, sino de ampliarlas para incluir intervenciones preventivas que permitan reducir la vulnerabilidad de los sectores de población y preservar la integración social:

*Las medidas adoptadas para la lucha contra la exclusión ocupan el lugar de políticas sociales más generales respecto de las visiones preventivas y solamente como remedio, que presentan por objetivo controlar factores de disolución social...Podrán intervenir contra la lucha contra la exclusión aquéllas que abordan las regulaciones del trabajo y sistemas de protección atribuidos a él. (Castel, 1995:17- 18).*

En este orden de ideas, la exclusión es entendida como la invalidación social del otro, dejándolo fuera del cuerpo social. La exclusión no es más que la desafiliación social. A ello se debe la propuesta del mencionado autor para reintroducir en el juego social a las poblaciones invalidadas por la coyuntura y poner fin a la hemorragia de desafiliación, que amenaza con dejar exangüe a todo el cuerpo social. A su modo de ver, se trata de crear un pacto de solidaridad, uno de trabajo y uno de ciudadanía, es decir, pensar las condiciones de la inclusión de todos para que puedan “hacer sociedad”.

En América Latina, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC), desde su programa de política social, promovió en varios países de la región un diálogo sobre los temas centrales de la Cumbre Social de Copenhague<sup>1</sup>. En dicho marco, se realizaron seminarios en siete países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay. Los participantes en los seminarios nacionales fueron representantes de la sociedad civil: ONG, sindicatos, asociaciones empresariales, Iglesia Católica, sector público, academia y agencias de desarrollo.

El tema de la pobreza fue la más debatida en estos seminarios, dando paso a la discusión sobre la “pobreza conceptual del análisis de la pobreza”. Con ello se quiso resaltar que se trata de un fenómeno integral, que no puede ser analizado sólo en cuanto a los ingresos o las necesidades básicas insatisfechas. Se identifican el carácter multidisciplinario y heterogéneo de las situaciones en que se manifiesta este fenómeno, pero destaca la pobreza como la desigualdad más que como la carencia de recursos, como manifestación de la desigualdad distributiva que responde a causas estructurales. Por lo tanto, el combate a la pobreza debe apuntar a políticas que permitan la creciente integración de los sectores excluidos o discriminados y la superación de carencias materiales y de diversas formas de desigualdad. Se trata de las políticas de distribución del ingreso.

Asimismo se hace énfasis en que para alcanzar la integración social, es necesario buscar la adecuada institucionalidad que permita la participación popular. Como resultado de las transformaciones económicas, sociales y políticas en curso, es evidente el paso de los sistemas de movilidad social colectivas a individuales y es de fundamental importancia la alternativa de apelar a formas de integración que generen ciudadanía.

Un problema mayor es la disparidad de la realidad institucional de la región, evidenciada en los mecanismos de representación política; la apertura de las instituciones públicas a las demandas sociales y la independencia de los poderes del Estado. Particularmente, dicha heterogeneidad se relaciona con la forma de incorporación

---

<sup>1</sup> Véase [www.idrc.ca/socdev/pub/documents/summit-s.html](http://www.idrc.ca/socdev/pub/documents/summit-s.html)

histórica de los sectores populares a la arena política y con la dimensión social de la ciudadanía:

*“...a lo largo de este siglo, la región ha incorporado a los sectores populares usando formas más o menos autónomas y liberales o formas neo-patrimoniales y corporativas. También, en algunos casos, amplios sectores de la población han quedado totalmente excluidos de las dimensiones social y política de la ciudadanía”* (Castel, 1995:21).

Para aportar a este debate, se coincide con Castel (1995), que la cuestión social actual está referida esencialmente a la condición de una sociedad que experimenta el enigma de su cohesión y trata de conjurar el riesgo de su fractura. Se trata de un desafío mayor que cuestiona la capacidad de una sociedad (nación) para existir como un conjunto, vinculado por relaciones de interdependencia e igualdad, que dé protección y lugar a los sujetos que van siendo afectados por las transformaciones en curso. Se trata de una situación en que la existencia de la sociedad, como orden establecido, es amenazada por la contraposición existente entre la esfera político-institucional, que reconoce los derechos económicos, sociales y culturales a todos los ciudadanos, y la esfera económica que los excluye crecientemente o que vulnera su inserción.

En el marco de este debate, el análisis de O’Donnell (1996) sobre las democracias incompletas y ciudadanía de baja intensidad, contribuye a la mejor comprensión de la realidad de la región. Al destacar el carácter no-igualitario de nuestra democracia, mayormente marcada por su formalismo en los procedimientos que por sus contenidos sustantivos, pone de relieve la asimetría de las democracias, reflejadas en las desigualdades políticas y sociales entre ciudadanos y en el contraste en el ejercicio de derechos entre las minorías privilegiadas y el resto de las personas. Lo antes dicho pone de manifiesto la brecha entre ciudadanía de derecho y ciudadanía de hecho, demostrando que la amplia pobreza y su correlato, la extrema disparidad en la distribución de los recursos –no solamente económicos– va de la mano con democracias incompletas y ciudadanía de baja intensidad.

La pregunta crucial en este marco, es entonces: ¿cómo construir la ciudadanía? ¿cómo favorecer los procesos mediante los cuales los ciudadanos pertenezcan plenamente al demos? Se tratará de responder estas preguntas desde el ámbito de la gerencia social, según la perspectiva del INDES.

## **PERSPECTIVA DE GERENCIA SOCIAL DEL INDES**

El INDES define la gerencia social como un campo interdisciplinario de conocimientos y prácticas participativas, que contribuyen a la formación de políticas sociales comprometidas con la reducción de la pobreza y la desigualdad; la democratización del Estado y la construcción de la ciudadanía.

Por lo antes dicho, la construcción de la ciudadanía es un fin de la gerencia social del INDES. A continuación se tiene el enfoque de ciudadanía y los desafíos teóricos y prácticos en el proceso de construcción de la ciudadanía, desde la perspectiva del INDES.

## **Enfoque de ciudadanía**

La ciudadanía es un concepto y una práctica en mutación, que nace con la modernidad. Se perfecciona a lo largo del siglo XX. Como idea y experiencia de carácter histórico, la ciudadanía en tanto que estatus de membresía plena en una comunidad de iguales, que implica titularidad y ejercicio de un conjunto de derechos, deberes y obligaciones, no conoce un proceso unidireccional e irreversible. En estos inicios del nuevo milenio, se reconoce la importancia del contexto mundial, en el cual se exige el respeto a las reglas del Estado de derecho y se promueve el enfoque multicultural del desarrollo. En relación con la idea anterior, existe un clamor intenso por fortalecerla y se expresa en el reflote de la idea de ciudadano como portador de derechos inalienables, asociada a la acción.

Si bien existen diversos enfoques en la construcción del concepto<sup>2</sup>, ellos se sintetizan en tres visiones: la liberal, que pone el énfasis en la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos y civiles; la social-demócrata, que hace énfasis en los derechos económicos, sociales y culturales y la visión republicana, que puntualiza la participación de los ciudadanos en la res pública. En el INDES, interesa generar una visión que articule estas tres perspectivas entre sí para asumir dos dimensiones fundamentales de la ciudadanía: titularidad de derechos y capacidad real de su ejercicio. Desde dicha visión, la ciudadanía estaría definida como el proceso a través del cual se busca activamente pertenecer y participar plenamente en la sociedad y mediante el cual las organizaciones ciudadanas, es decir, los movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, alcanzan mayores grados de autonomía e influencia en las decisiones públicas.

## **Desafíos teóricos y prácticos de la construcción de ciudadanía**

Las políticas sociales deben apuntar a revertir los altos niveles de pobreza y desigualdad en la región, transformando la lógica social que reproduce un patrón excluyente. El camino sugerido es el de las políticas sociales ‘ciudadanizantes’ o constructoras de ciudadanía. Ahora bien, ¿en qué consiste una política social ‘ciudadanizante’? Para responder, se tiene que volver a los distintos enfoques del concepto y a la propuesta de articularlas entre sí.

En dicho marco, serían políticas sociales ‘ciudadanizantes’ aquellas que construyen ciudadanía a través de cinco procesos principales: 1) Preservación de los derechos humanos fundamentales; 2) restitución de derechos denegados o erosionados por el avance de las políticas neoliberales y sus impactos sociales, económicos y políticos; 3) reconocimiento de nuevos derechos para grupos étnicos, de género, inmigrantes, desplazados, entre otros; 4) desarrollo de capacidades y oportunidades de participación y deliberación ciudadana en los asuntos públicos; 5) promoción de procesos de identidad que afirmen la pertenencia social. Los tres primeros procesos se retroalimentan y refuerzan con el cuarto y el quinto, los que se sintetizan en la construcción de ciudadanía con la creación de públicos deliberativos. A continuación, se explora este último proceso que constituye el centro del análisis de este trabajo.

---

<sup>2</sup> Marshall (1992) define la ciudadanía como el estatus asignado a todos los miembros plenos de una sociedad de iguales. Por su parte Faulks (2000), la define como un estatus de membresía que contiene un paquete de derechos, deberes y obligaciones y que implica igualdad, justicia y autonomía.

*Construcción de ciudadanía:  
Algunos desafíos teóricos*

La perspectiva de ciudadanía que se impulsa desde el INDES, está estrechamente vinculada a los siguientes elementos:

- Está asociada con la noción de igualdad. Se trata del reconocimiento (titularidad) de los derechos humanos fundamentales y de la garantía del ejercicio de los mismos a todos los miembros de la sociedad. La persistencia de la desigualdad social reflejaría, entonces, una sociedad que no es capaz de universalizar los derechos ni de enraizar la ciudadanía en prácticas sociales.
- Está asociada con las capacidades políticas de la sociedad (véase Calderón, 2002; Hopenhayn, 2001). La participación de los ciudadanos en las decisiones públicas que afectan a toda la sociedad, vista como el ejercicio político por excelencia en el seno de las democracias. Es, por ello, que la construcción de ciudadanía representa en la práctica un proceso de fortalecimiento de las capacidades de acción política de la sociedad.
- Está asociada con una noción de política, entendida como el proceso deliberativo de búsqueda y construcción democrática del bien común.

El debate actual sobre construcción de ciudadanía, es sumamente extenso (véase Yanuzzi, 1999; Baiocchi, 1999, 2003; Luchmann, 2002). Está profundamente entrelazado con el conjunto de otros conceptos que permiten comprender ampliamente el fenómeno. Concretamente está inserto en un tinglado conceptual que relaciona la ciudadanía con la democracia, en sus diversas acepciones –representativa, participativa, deliberativa– del Estado, la esfera pública, la sociedad civil, las instituciones, la participación, los derechos fundamentales, la exclusión, la cultura política, la política y las políticas sociales. Todo ello enmarcado en un contexto social, político y económico en transformación que requiere replantear, redefinir y profundizar el concepto. Esto lleva a señalar los principales desafíos teóricos que lo envuelven.

❖ **Argumentos del debate**

Entre los distintos argumentos del debate se encuentran los aportes de Duchastel (2002), quien asevera que la ciudadanía se construye progresivamente mediante procesos institucionalizados de vinculación de los individuos con el cuerpo social, esto es, mediante procesos de identidad con el sentido de pertenencia y de participación democrática. El principio de pertenencia se refiere a la necesidad de participar como ciudadanos de una cultura común.

Duchastel (2002) la define como la dinámica política a través de la cual se forma el sujeto político, garante de la nación. Plantea el autor que el modelo neoliberal afecta esa dinámica, porque cambia el movimiento social y las características inherentes a la sociedad nacional. En primer lugar, por la ‘desterritorialización’ del espacio nacional; desde dentro por reivindicaciones locales y desde afuera, porque se crea un espacio supranacional que los estados nacionales no controlan. Este fenómeno conlleva, asimismo, a la desnacionalización progresiva de las relaciones sociales al tiempo que la



contracción de la esfera pública. Finalmente, se produce la particularización de los derechos y despolitización de la ciudadanía, haciendo surgir lo que el autor llama “ciudadanía incorporada”.

De este modo, en el marco del neoliberalismo, se origina el abandono del universalismo en favor de la concepción particularista de las políticas sociales y, con ello, tiende a imponerse una visión fragmentada de la ciudadanía, en que el sujeto se concibe más en términos de género, etnia, vulnerabilidad, otros, que como conjunto socialmente cohesionado. La participación que se promueve es de subordinación de esos cuerpos sociales a las instancias tecno-burocráticas. Dicho proceso ya no alude al ciudadano, como unidad política, sino como identidad cultural multiforme.

Un primer desafío teórico es la redefinición del concepto de ciudadanía en un contexto de desterritorialización, desnacionalización y despolitización crecientes. Como respuesta, emergen otros procesos que también perfilan directrices de la reconceptualización de la ciudadanía. En esta dirección apunta el análisis de Coronado (2002), en relación con el movimiento de oposición a la globalización, al destacar el surgimiento de los nuevos actores no estatales que cuestionan sus efectos perversos. Distingue en el movimiento una heterogeneidad de actores que convergen en sus prácticas de oposición. Las diferencias entre ellos dependen de su posicionamiento con respecto al mercado, el Estado y la sociedad, en términos de poder e identidad. Para poder apreciar el impacto político del movimiento contra la globalización en los términos arriba expuestos, propone explorar cinco ejes claves de refundación de la política, lo político y lo ciudadano:

- Construcción colectiva de un imaginario político. El imaginario que aflora con el movimiento favorece la participación en contra del monopolio del poder por las minorías; reinventa formas de acción originales; rechaza el neoliberalismo (instituciones y corporaciones); defiende otro orden global y exalta la solidaridad.
- Aporte de formas deliberativas o participativas de la democracia. Los nuevos movimientos rebasan los límites de la democracia formal –representativa, delegada– y fundan un nuevo espacio con formas de discusión deliberativa, que compiten con las democracias institucionales nacionales. Ellos proyectan en el mundo los valores y aspiraciones de las sociedades locales; modifican el estilo político y dan paso a nuevos lugares de debate (foro social) y de enunciación de problemas, reequilibrando las relaciones de poder en beneficio de quienes no forman parte de las élites. Lo más significativo de este movimiento es el concepto de democracia deliberativa que constituye crítica activa “de la democracia liberal y representativa, en nuevas arenas políticas, donde buscan la profundización de la democracia con la participación de sujetos informados y con capacidad de exigir transparencia y rendición de cuentas, desde una nueva ética de lo público estatal y no estatal” (Coronado, 2002:10).
- Aporte a la configuración de una identidad global incluyente. El movimiento pone en práctica la comunicación intercultural horizontal y promueve una ética cosmopolita, que sustenta la idea de una ciudadanía intercultural con respeto de la diferencia incluyente y potenciadora de la diversidad, como fuente de enriquecimiento cultural.

- Nuevo espacio público de lo político con alternativa a la globalización neoliberal. El movimiento tiene un horizonte utópico. Orientados por sus imaginarios, se fundan en procesos y sincronizan acciones en cuatro escalas: sistema mundial, como Foro Social, Association for Taxation of Financial Transactions in Order to Aid Citizens (ATTAC); espacios supranacionales regionales, tales como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA); estados nacionales (Ecuador); espacios locales (presupuesto participativo de Porto Alegre).
- Potencialidad de la gobernabilidad democrática. Los espacios públicos construidos por el movimiento, sin duda, contribuyen a abatir el déficit de gobernabilidad democrática, a través de la democracia deliberativa y una agenda social, orientada por los valores de la equidad y solidaridad, y fundada en la ética pública como derecho y responsabilidad, con rendición de cuentas, transparencia de la gestión y nuevos valores cívicos, que afirman los derechos ciudadanos.

Al analizar el movimiento antiglobalización, distingue la “identidad de resistencia” y la “identidad proyecto” enfrentadas a la “identidad legitimadora”. La identidad de resistencia es la que se genera en aquellos actores que se encuentran en posiciones y condiciones devaluadas por la lógica de la globalización. Es la identidad más extendida. El autor denomina estos grupos defensivos que tienen demandas particularistas, como ‘globalifóbicos’. La identidad del proyecto surge cuando los actores sociales construyen una nueva identidad, que redefine su posición en la sociedad y que, al hacerlo, buscan transformar la estructura social. Así, se configura el sujeto como actor social colectivo que comparte una experiencia original, que le da sentido de proyecto a su propuesta. Ellos son los ‘globalicríticos’. Ambos grupos se enfrentan a la “identidad legitimadora”, introducida por las instituciones dominantes de la sociedad para poder extender y racionalizar su dominación frente a los actores sociales.

El juego entre estas tres identidades distintas define dos posibles sentidos de la historia: reproducción del orden dominante o su transformación (Coronado, 2002:7). Lo más importante de este fenómeno es el desafío que ha de ser estudiado, cuales son los procesos sociales que estas identidades ciudadanas emergentes desencadenan en el contexto local y global; así como las potencialidades que encierran dichos procesos para el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.

En un estudio sobre los aportes a la construcción del concepto de democracia deliberativa, Fares (2002) sintetiza las posiciones de Habermas, Cohen y Bohman, quienes coinciden en el concepto de democracia deliberativa y discrepan en su operacionalización. El concepto de democracia deliberativa para los tres autores, se refiere a procesos de decisiones públicas sustentadas en la deliberación ciudadana, que resulta del proceso racional de comunicación en los espacios públicos y que desarrolla foros amplios de debate y negociación para formar la opinión de los ciudadanos. Para ellos, la esfera pública es el lugar donde se abordan discuten y conceptúan los problemas que afectan al conjunto de la sociedad. Funciona como caja de resonancia de los problemas que deben ser trabajados por el sistema político (Fares, 2002).

En cuanto a los planteamientos particulares sobre la democracia deliberativa, Habermas afirma que el fundamento de la democracia en el instrumento del voto, es

insuficiente y que para legitimarla es preciso avanzar hacia la democracia deliberativa, planteando la necesidad de contar con un procedimiento ideal para la deliberación y toma de decisiones. Habermas define varios elementos que caracterizan los procedimientos de deliberación.

- Se realizan en forma argumentativa.
- Son públicos e incluyentes.
- Son libres, exentos de cualquier tipo de coerción interna y externa.
- Toman en cuenta la decisión de la mayoría.
- Abarcan todos los asuntos posibles de regulación, desde el interés de todos hasta las cuestiones que son públicamente relevantes.
- Se extienden a la interpretación de las necesidades y al cambio de preferencias y enfoques.

Para Habermas, un modelo deliberativo de democracia no se concentra solamente en el sistema político-administrativo, encargado de tomar las decisiones vinculantes, ni exclusivamente en la sociedad. La democracia se debe analizar a partir de la relación entre esos dos polos. Las decisiones tomadas en el nivel del sistema político, se deben fundamentar y justificar en el ámbito de la sociedad, a través de la esfera pública revitalizada.

Por su parte, Cohen considera que la propuesta de Habermas para operacionalizar la democracia discursiva con base en el flujo de comunicación originado en una red dispersa de ciudadanos y dirigida al legislativo y la administración, con la intención de influenciarlos en el proceso de toma de decisión, disuelve la soberanía popular, porque la mantiene fuera del circuito institucionalizado del poder –de las reglas del sistema. De esta forma, los ciudadanos sólo alcanzarían a tener una posición defensiva y serían incapaces de redefinir los subsistemas en los cuales se integran.

Para que los movimientos sociales, efectivamente, incidan en un gobierno legítimo se requieren tres condiciones. Estas constituyen el modelo que Cohen denomina Poliarquía Directamente Deliberativa: una, permitir y estimular insumos que reflejen las preocupaciones que no ocupan la agenda oficial; dos, ofrecer evaluaciones rigurosas de propuestas a través de deliberaciones que producen valores políticos fundamentales; y tres, contar con espacios institucionalizados que regularicen la participación de los ciudadanos en la toma de decisión colectiva.

Cohen se diferencia esencialmente de Habermas en cuanto a la idea de “institucionalizar soluciones de problemas directamente por los ciudadanos y no sólo promover la discusión informal con promesas de influencias posibles en la arena política formal”. En realidad él propone tres condiciones para desarrollar la democracia deliberativa: las soluciones de los problemas locales a través de la participación directa deliberativa, lo que canaliza el conocimiento y los valores relevantes en la toma de decisión; la institucionalización de vínculos entre las unidades locales y ejercicio de la coordinación deliberativa –dirigidas al aprendizaje conjunto y al aumento de

oportunidades institucionales– disciplinada y creativa; el papel del legislativo en la Poliarquía Directamente Deliberativa es brindar poder y facilitar la solución de problemas a través de las arenas directamente deliberativas.

El concepto de esfera pública de Cohen es distinto también con respecto al de Habermas. Para Cohen, la arena pública está dispersa en términos de organización; es socialmente heterogénea y constituye principalmente el lugar donde la práctica como forma de solucionar los problemas, encuentra como principio político la deliberación, a través de la argumentación entre ciudadanos libres e iguales.

Finalmente, Bohman también contribuye al análisis de la democratización de las instituciones públicas, a través de la deliberación. Sostiene ésta es un “proceso dialógico de intercambio de razones, cuyo objetivo es solucionar situaciones problemáticas que no podrían resolverse sin la coordinación y cooperación impersonal”. La deliberación es menos una actividad argumentativa/discursiva y más una actividad cooperativa y pública. Los objetivos del acto deliberativo son resolver las situaciones problemáticas (conflictos), restaurar la cooperación entre los actores y coordinar sus resultados.

La deliberación depende de dos factores: la *accountability* de la acción – realizaciones prácticas– la habilidad reflexiva de los actores –razones convincentes que solucionan efectivamente una situación problemática– y la voluntad de cooperar –las instituciones públicas tienen sus propias esferas públicas frente a las cuales son auditables socialmente. La solución conjunta de problemas es el objetivo principal de la deliberación pública, basada en el diálogo colectivo, fundador de la razón pública. La formación de las esferas públicas –actores afectados por las estrategias que buscan solucionar problemas– en torno a cada una de las instituciones públicas, permitiría potenciar la deliberación.

Otro autor que aporta significativamente a este debate es Fung (2002), quien intenta dar vigencia del planteamiento de Dewey (1927). De acuerdo con Dewey, las instituciones sociales y políticas no facultaban (entonces) a los ciudadanos a convertirse en públicos capaces de comprender, responder y dirigir a su Estado, porque la gobernabilidad saldría de sus carriles democráticos.

Aunque esta afirmación tiene larga data, alrededor de setenta años, Fung (2002) señala que dicha problemática está sin resolver y, más aun, que ha empeorado. Destaca que las esferas del Estado y la sociedad han perdido los vínculos entre sí, lo que se refleja hoy en muchos síntomas y signos, tales como, desconfianza, alta abstención, predominio de intereses corporativos en el gobierno, entre otros. Ese autor hace énfasis también en los límites de la democracia representativa en cuanto a la incapacidad de las instituciones y los instrumentos políticos (partidos, elecciones) para enfrentar los nuevos desafíos de la escala, diversidad y complejidad de hoy. Concretamente, él se refiere al estancamiento de la democracia vis-à-vis los rápidos y profundos cambios que han ocurrido en el contexto económico y social.

Para superar esos límites, el autor sugiere la necesidad de crear públicos efectivos democráticos, que define como:

*“ciudadanos que valoran las acciones gubernamentales (políticas públicas), que comprenden la relación de la política con esos efectos, que discuten las relaciones entre medios y fines y que están vinculados a un Estado que respeta sus discusiones, mediante acuerdos democráticos. (Fung, 2002: 66).*

El mismo autor reconoce que las críticas actuales no deben referirse únicamente a la debilidad de las burocracias, sino que deben incluir además sus impactos democráticos. Aclara que las hoy reformas se han enfocado más en los aspectos administrativos (¿gerencia?) que en la democracia. En dicho marco, la preocupación ha recaído en incrementar la satisfacción de los clientes como usuarios de servicios gubernamentales. Incluso reconociendo que, en el movimiento de reformas, hay planteamientos que se refieren a los principios de igualdad y justicia; instituciones alternativas; fortalecimiento de la sociedad civil, entre otros, señala que ninguna ha apuntado efectivamente a la rearticulación de las relaciones Estado-ciudadanía.

Este autor critica el centralismo democrático porque desincentiva las acciones ciudadanas y porque da rigidez al desempeño de los funcionarios, es decir, poco conectado con las demandas locales y poco flexible para ajustarse a las circunstancias cambiantes. Y critica, también, algunas de las respuestas dadas a los problemas antes citados: privatización y descentralización. Ninguna de ellas crea ciudadanos deliberativos. Concretamente señala que estas fórmulas para superar el centralismo democrático se conforman con explorar la satisfacción de los ciudadanos con la acción gubernamental, a través de su capacidad como consumidores y no a través de la deliberación pública.

Si bien reconoce que las reformas actuales brindan poder a los funcionarios para hacerlos más sensibles a las preocupaciones del público, señala que las mismas no alteran las formas políticas para cambiar la situación de los ciudadanos. Reconoce en la descentralización participativa un mecanismo para estimular la formación de públicos efectivos. No descarta algunos peligros del proceso –oligarquías y desigualdades. Muestra así que, no obstante el carácter de las reformas, hay procesos recientes de innovaciones institucionales democráticas que responden, a la vez, a la necesidad de hacer reformas a las agencias gubernamentales y la constitución de públicos deliberativos. Dichas reformas crean y dependen de la participación de ciudadanos activos, con conocimientos y experiencia que los faculta para actuar junto con profesionales y funcionarios.

En dicho marco analítico, propone el enfoque de creación de públicos, con base en cuatro principios: participación, deliberación, empoderamiento e igualdad. Estos cuatro principios los sintetiza en el enfoque de la autonomía abierta (*accountable autonomy*) o de gobernabilidad participativa (*empowered participatory governance*). Con este modelo se trata de favorecer un doble diseño institucional –de arriba para abajo y de abajo para arriba– y, por ser de doble vía, el enfoque ayuda a vencer los problemas de localismo, desigualdad y exclusión social. El enfoque promueve la participación, deliberación y resolución de problemas. La deliberación es definida como “el compromiso recíproco (Estado-ciudadanía) de interactuar, cooperar y relacionarse mediante razones públicas dirigidas a objetivos comunes” (Fung, 2002:69).

*Construcción de ciudadanía:  
Algunos desafíos prácticos*

Según nuestra perspectiva, la construcción de ciudadanía consiste en procesos de integración social, que buscan recobrar-construir la igualdad en una perspectiva que valora la multiculturalidad. Debe ser pensada como un proceso que articule y potencie un conjunto de condiciones y acciones, como las siguientes:

- Impulsar la participación de los sectores excluidos del debate sobre la agenda pública nacional o local, favoreciendo procesos de diálogo y concertación entre actores.
- Impulsar acciones que refuercen la red de movimientos sociales y crear mecanismos capaces de canalizar y expresar las demandas del movimiento social.
- Fomentar la inclusión del movimiento social en las instancias de política.
- Construir una cultura política democrática, que profundice la democracia e institucionalice las prácticas deliberativas (diálogo y concertación) y desarrolle procesos formativos y valores que fortalezcan el comportamiento democrático de la ciudadanía.
- Desarrollar capacidades políticas y técnicas específicas que fortalezcan las organizaciones ciudadanas.

Se trata de un abanico de acciones que tienen que ser concebidas, articuladas y desarrolladas como un ejercicio complejo de gerencia social.

## **CONCLUSIONES**

Cuando se revisan las experiencias más reconocidas en la región como prácticas innovadoras de construcción de la ciudadanía (Licha, 2002; Tejada Holguín, 2002; Calderón, 2002) –particularmente, los mecanismos y ejercicios institucionalizados de presupuesto participativo, cuyo ejemplo paradigmático es el Presupuesto Participativo de Porto Alegre, y a la ley boliviana de Participación Popular– se puede reconocer un conjunto de desafíos, teóricos y prácticos, tales como los siguientes:

- Desarrollar competencias analíticas para la comprensión y manejo teórico-conceptual del tema de la igualdad y los derechos humanos fundamentales.
- Fortalecer conocimientos y competencias para el análisis y la gestión de procesos participativos y deliberativos de toma de decisiones públicas.
- Valorar el significado y los alcances de la construcción democrática del bien común.

Los desafíos, antes anotados, están estrechamente relacionados con un conjunto de acciones en las que se enmarca la práctica deliberativa, a saber:

- Creación de nuevas reglas y leyes que reconocen derechos y generan nuevas oportunidades para grupos sociales excluidos, promoviendo a la vez comportamientos y prácticas democráticas.
- Fortalecimiento de actores y organizaciones comunitarias para que tengan voz y reconocimiento.
- Provisión de asistencia necesaria, incluyendo servicios técnicos especializados, que faciliten la participación activa de las organizaciones sociales y grupos comunitarios.
- Fomento de mayor representación de los grupos afectados en todas las etapas del proceso de toma de decisiones.
- Creación de espacios para la acción comunitaria en los procesos de consulta y concertación de políticas, que alientan el sentido de ciudadanía.
- Promoción de asociaciones comunitarias para desarrollar estrategias apropiadas que resuelvan los problemas de la comunidad.

Por la naturaleza de los desafíos, antes expuestos, se puede concluir que la gerencia social, para lograr la creación de públicos deliberativos, deberá desarrollar un conjunto de conocimientos que apoyen el desarrollo de capacidades políticas y técnicas específicas, tanto para el fortalecimiento de las organizaciones ciudadanas y la articulación del movimiento social, como para el fortalecimiento de la esfera pública y la democratización del proceso de formación de las políticas públicas. Esta área de la gerencia social apenas comienza a configurarse y algunos de sus elementos constitutivos, son los que se han incluido en este trabajo.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baiocchi, Gianpaolo. 2003. "Emergent Public Spheres: Talking Politics in Participatory Governance". *American Sociological Review* 68: 52-74.
- Baiocchi, Gianpaolo. 1999. "Participation, Activism, and Politics: The Porto Alegre Experiment and Deliberative Democratic Theory." University of Wisconsin-Madison, Department of Sociology (<http://www.ssc.wisc.edu/~wright/Baiocchi.PDF>).
- Bessis, Sophie. 1995. "From Social Exclusion to Social Cohesion: Towards a Policy Agenda". *The Roskilde Symposium*, MOST-UNESCO. Policy Paper 2.
- Calderón, Fernando. 2002. *Reformar la política*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Calderón, Fernando. 2002. *Dos experiencias latinoamericanas de búsqueda deliberativa*.
- Castel, Robert. 1995. "Les pièges de l'exclusion." *Lien Social et Politiques*. RIAC 34:13-21.
- Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. 1995. Copenhagen. [www.un.org/spanish/esa/socdev/](http://www.un.org/spanish/esa/socdev/)
- Dewey, John. 1927. *The Public and its Problems*. New York: Holt.
- Duchastel, Jules. 2002. "La ciudadanía en las sociedades contemporáneas: Entre globalización de los mercados y reivindicaciones democráticas." ([www.chaire-med.ca](http://www.chaire-med.ca)).
- Fares Fariás, Claudia. 2002. "El concepto de democracia deliberativa. Un diálogo entre Habermas, Cohen y Bohman." [www.metapolitica.com.mx/meta/metapass/14/feres.htm](http://www.metapolitica.com.mx/meta/metapass/14/feres.htm).

- Fung, Archon. 2002. "Creating Deliberative Publics: Governance after Devolution and Democratic Centralism". *The Good Society* 11(1): 66-71.
- Ghai, Dharam. 2000. "Drawing Up a Balance Sheet of the Social Summit: and After Copenhagen?". [www.un.org/documents/ga/conf166/una](http://www.un.org/documents/ga/conf166/una)
- Hopenhayn, Martin. 2001. "Viejas y nuevas formas de la ciudadanía". *Revista de la CEPAL* 73: 117-128.
- Licha, Isabel. 2002. "La enseñanza del enfoque y herramientas de la gerencia social en el nivel municipal. Bases de una propuesta curricular."
- Luchmann, Hann. 2002. "A Democracia Deliberativa: Sociedade Civil, Esfera Publica e Institucionalidade."
- O'Donnell, Guillermo. 1996. "La otra institucionalización". *Revista Agora* 5.
- Preciado Coronado, Jaime. 2002. "Ni globalifílicos ni globalifóbicos, sino globalicríticos. In *Taller Démocratie, gouvernances et complexités. Quels défis posés par la reconnaissance du pluralisme culturel*. MOST-UNESCO, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, SEST.
- Tejada Holguín, Ramón. 2002. *Participación Ciudadana y Descentralización en América Latina: Avances, problemas, desafíos y prácticas ejemplares*. Santo Domingo: BID/INDES/INTEC. p. 277-294.
- Yannuzzi, María de los Angeles. 1999. "Ciudadanía y derechos fundamentales. Las nuevas condiciones de la política." *Kairos* (3):4. ([www.politica.com.ar/Filosofia\\_politica/Yanuzzi](http://www.politica.com.ar/Filosofia_politica/Yanuzzi))



## CLAVES PARA OBSERVACIÓN DE LA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA APROXIMACIÓN AL CASO HONDUREÑO

*Álvaro Cáliz*

El propósito de este documento es lograr aproximarse al análisis de algunos de los elementos centrales en el proceso de transición de la democracia en Honduras. La pregunta que originó la elaboración de este documento radica en determinar si existen los cambios necesarios para que el nuevo régimen político alcance la fase de consolidación; pero no en el sentido de mera perdurabilidad, puesto que la democracia puede durar aunque condiciones sumamente precarias. Tampoco se puede equiparar la consolidación a la perfección, ya que ninguna democracia es por sí misma perfecta. De ahí que el sentido del término alude a que si el régimen ha alcanzado el estado de madurez que le permita ir profundizando de manera progresiva en los distintos ámbitos de la vida societal, con nulas o escasas probabilidades de regresión. Para tales efectos, este documento sigue como orientación principal el planteamiento del científico político Schedler (2001) en su ensayo ¿Cómo observar la consolidación democrática?

No es cierto que cualquier tipo de democracia pueda favorecer el despliegue de las potencialidades humanas. Para incrementar realmente las opciones de la persona, se requiere tomar cierta distancia de posiciones que reducen la democracia a un simple método o procedimiento en la elección de representantes públicos. Lo mismo puede decirse de las meras democracias delegatorias, en las que existe una brecha considerable entre la élite política que gobierna y la ciudadanía, en general.

La participación, rendición de cuentas y adecuada cultura cívica-política para la deliberación, son pilares esenciales en la vigencia de la democracia sustantiva e incluyente; pero, a la vez, como fines en sí mismos, estos basamentos pueden ser vistos como medios para concretar una vivencia de ciudadanía integral que articule y potencie la dimensión civil, política, social y cultural.

La idea de la ampliación y profundización de ciudadanía está íntimamente ligada a la de la democracia inclusiva. Una democracia de –y para– la inclusión no puede ser compatible con diseños que enfatizan la mera reducción de las intervenciones del poder público, a cambio de sobrevalorar las capacidades autorreguladoras del mercado. Que, por lo tanto, tienden a que la gestión pública se limite a hacer respetar los contratos estipulados, la corrección de las transacciones y la exactitud de las informaciones de las que los actores sociales o económicos deben imponer para hacer elecciones racionales y negociables (Touraine, 1998).

La transformación de la democracia como medio y fin del desarrollo humano, pasa ahora por asegurar los contenidos mínimos que postula la democracia liberal, pero

incorporando el reconocimiento del sujeto político, como sujeto inherente de libertades plenas en lo social y lo económico. Es decir, la inclusión no es sólo un eje para la intervención en el campo de la generación de activos y oportunidades para el bienestar social y económico, sino que también para garantizar que los grupos excluidos accedan adecuadamente al proceso de toma de decisiones en el campo de la política. En síntesis, se trata de fundar un proyecto de contrato social diferente que, junto a la reafirmación de las libertades de opinión, reunión, asociación, credo, incluya los principios de justicia distributiva y de democracia incluyente (Bobbio, 1986).

La profundización de la democracia incluyente en Honduras es un tema trascendente, si se toma en cuenta las limitaciones contextuales en las que se desenvuelve el régimen político en el país, con aproximadamente dos tercios de su población en situación de pobreza y con uno de los niveles de desigualdad más altos del continente.

## **RECUPERACIÓN DEMOCRÁTICA EN HONDURAS**

Para Honduras, al igual que para la mayoría de los países latinoamericanos, la década de los ochenta –sin perjuicio de sus sombras por el estallido de la crisis económica y la sistemática violación de los derechos fundamentales– significó el retorno al orden constitucional y a la conformación de gobiernos a partir de elecciones formales. Este hecho ubicó al país en el contexto de una transición democrática, entendida ésta como el intervalo entre un régimen político y otro.

La transición no se culmina simplemente con pasar a un orden político formal distinto, sino que se va alcanzando conforme se va dirimiendo la lucha entre los actores políticos estratégicos en la redefinición de las reglas del juego político a corto y largo plazo. Esta redefinición pasa por la creación de marcos jurídicos e institucionales, los cuales a su vez, para gozar de legitimidad, requieren ser aceptados y ejercidos por los diferentes actores sociales.

Después del interregno militar de las décadas de los sesenta y setenta del siglo pasado, un hito importante de esta vuelta a la democracia fue la celebración de las elecciones de abril de 1980 para elegir una Asamblea Nacional Constituyente. Su mandato principal fue la elaboración de una nueva Constitución Política. La Asamblea Nacional Constituyente también preparó la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, que sirvió de base para las elecciones generales del 25 de noviembre de 1981, con las que se marca el inicio del período más largo de democracia representativa en el país desde su fundación como república (Posas, 2002).

Desde los comicios de noviembre de 1981, se han sucedido seis elecciones generales, que han significado cinco traspasos presidenciales en forma pacífica. Por otra parte, pese a las resistencias de la década de los ochenta, las fuerzas militares fueron subordinadas de manera paulatina al poder civil, con lo que la democratización ha sido sinónimo de desmilitarización del poder político. Asimismo, desde 1981 a 2004, se ha creado un entramado jurídico-institucional para la democracia y el Estado de derecho sin precedentes en la historia del país, así como de algunos espacios de diálogo que, aunque todavía incipientes, portan gérmenes de cambio para avanzar hacia la participación efectiva de la ciudadanía. No obstante, y sin perjuicio de reconocer el valor de estos

avances trascendentales, la democracia en Honduras sigue presentando considerables desafíos en cuanto a la satisfacción adecuada de los derechos fundamentales y la ampliación progresiva de las opciones y libertades que posibilitan el desarrollo humano.

De manera general, el reto más importante para la democracia en Honduras pasa por cimentar bases firmes que permitan la consolidación de la misma, no sólo como un régimen político formal sino que, fundamentalmente, como estilo de vida de la ciudadanía, en el que la deliberación, tolerancia y búsqueda de consensos sean ejes transversales de una nueva forma de convivencia social.

## **CUATRO ENFOQUES DE LA CONSOLIDACIÓN DE LA DEMOCRACIA**

Schedler (2001) se refiere a cuatro tipos de enfoques para observar la consolidación democrática. A partir de la metáfora médica de la salud y enfermedad democráticas, el autor distingue cuatro enfoques diferentes: "lógica de los síntomas", que basa su confianza en el futuro de la democracia sobre la ausencia de crisis; "lógica de la prueba", que se refiere al manejo exitoso de las crisis; "lógica de la prevención", que apela a la presencia de fundamentos estructurales sólidos; y "lógica de la autopercepción", que apela a las visiones subjetivas de ciudadanos y políticos.

### **Lógica de los síntomas**

Conforme la "lógica de los síntomas", el análisis comienza por definir algunos signos inequívocos de que los actores han aceptado las reglas de juego de la democracia. Schedler (2001) propone reconocer al menos tres signos negativos: a) el recurso de la violencia; b) el rechazo a las elecciones; y c) la trasgresión de las leyes por parte de las autoridades.

En el país, se observa que los actores políticos no basan su competencia política por medio de la violencia, contrario a lo que sucedió durante mucho tiempo. Así, es tangible que, como regla general, los actores no utilizan la fuerza para derrocar a las autoridades electas ni para intimidar a los votantes, ni mucho menos para eliminar a los contrincantes políticos. Por otra parte, es evidente la aceptación de los procesos electorales, ya que se observa que los principales actores políticos no rehúsan participar en las elecciones ni niegan activamente el derecho de otros a participar, ni pueden manipular abiertamente las elecciones por medio del fraude y la intimidación.

De cualquier manera, conviene señalar que se han dado episodios aislados de intimidación electoral, manejo indebido de documentos electorales en algunos casos y, especialmente al interior de los partidos políticos, se han dado algunos bloqueos en la confección de las listas para la elección de diputados, lo cual se espera que cambie ahora con las disposiciones sobre el voto proporcional personalizado, que incluye la nueva Ley Electoral que entrará en vigencia a partir de junio de 2004. Además, se observa cierto malestar en algunos grupos de población acerca de la rigidez y dificultad que plantea la legislación electoral para generar alianzas parciales interpartidarias y para la postulación a candidaturas independientes.

En lo que parece trastabillar el país, con respecto a esta "lógica de los síntomas", es en la trasgresión del Estado de derecho, por parte de las autoridades públicas ante la

debilidad manifiesta de las instituciones jurisdiccionales y de contraloría, para someter a los procesos transparentes y efectivos a los funcionarios a quienes se le imputan acciones contrarias a la ley.

Al respecto, la reciente creación del Tribunal Superior de Cuentas (TSC) –que subsume a la antigua Contraloría General de la República y a la Dirección de Probidad Administrativa– presenta un reto crucial en la labor de adecuar la función de contraloría del Estado con respecto de la gestión pública. Ahora bien, la responsabilidad no sólo recae en el TSC, ya que es importante también el papel desempeñado por el Ministerio Público y el Poder Judicial en investigación y juzgamiento de los procesos sobre supuestas sanciones al ordenamiento jurídico, que regula los actos de los funcionarios y servidores públicos. La falta de eficiencia de estos órganos redundará en la percepción ciudadana de que la corrupción campea y no tiene mayores posibilidades de ser reducida en el campo público.

### **Lógica de la prueba**

Bajo la “lógica de la prueba” interesa conocer si el régimen es capaz de salir adelante de situaciones auténticas de crisis. Cuando una democracia no ha alcanzado cierta madurez, un episodio de crisis puede dar lugar a tres resultados posibles: a) colapso; b) deslizamiento hacia el patrón de crisis recurrentes, que provoca la fragilidad permanente; y c) superación con éxito por parte de los actores democráticos de la crisis, estableciendo un firme precedente de flexibilidad política. Cuando este es el resultado, se puede suponer que la democracia ha resistido la “lógica de la prueba” (Schedler, 20001).

Esta forma de observar la democracia debe ser hecha en retrospectiva, es decir, ya pasada la crisis para poder evaluar la fortaleza de los actores democráticos. Asimismo, no se debería entender la ausencia de crisis como sinónimo inequívoco de afianzamiento de la democracia.

En el caso hondureño, se pueden identificar en estos veinte años al menos cinco crisis significativas, que pudieron alterar la continuidad formal de la estabilidad democrática. La primera tiene que ver con la progresiva violación de los derechos humanos que observaba el país entre 1982 y 1984, en las que las instituciones judiciales prácticamente estaban subordinadas a las directrices militares y policiales, en torno a la doctrina de la seguridad nacional. Un inesperado conflicto interno en las Fuerzas Armadas, permitió el cambio de dirección de esta institución, con lo que la práctica de la tortura y los desaparecimientos forzados comenzaron en lo sucesivo a reducirse drásticamente.

Otros dos episodios de crisis se sucedieron en 1985, es decir, todavía durante los albores de la transición. Inicialmente se dio un conflicto entre el poder legislativo y el poder judicial, que amenazó la independencia de poderes y la vigencia del Estado de derecho, al grado de que el Congreso Nacional después de varias semanas de tensión política nombró –pero sin entrar en funciones– una Corte Suprema paralela a la inicialmente nombrada en 1982. Luego, tras la mediación de varios actores, principalmente del movimiento sindical, la iglesia católica y las fuerzas armadas, se dio marcha atrás a la medida, recobrándose finalmente la estabilidad.

Ese mismo año, a unos meses de las elecciones generales, se gestó en el seno del Congreso Nacional una fuerte iniciativa de continuismo del entonces presidente de la república, arguyendo razones de conveniencia política nacional. Sin embargo, tal pretensión fue resistida abiertamente por varios sectores. No obstante, desde la dimensión electoral, esta crisis resultó en el cambio abrupto de las reglas de juego para las elecciones de noviembre, al adoptarse la alternativa usada en ese entonces en Uruguay – Ley de Lemas– para evitar la realización de elecciones internas separadas y hacerlas de manera automática el día de las elecciones generales.

De acuerdo con esta modalidad electoral, llamada eufemísticamente como “Alternativa B”, el ganador de las elecciones no sería necesariamente el candidato que obtuviera más votos que cualquier otro contendiente, sino el partido político que, sumando los votos de los diferentes candidatos bajo su lema, obtuviera más sufragios que otro partido. Así fue que el presidente electo de ese año tenía menos votos que un adversario del otro partido mayoritario; pero, al sumar el total de votos por partido, aquél se podía proclamar como ganador de las elecciones. Empero, el candidato ganador de la presidencia, pese a que su partido (el Liberal) tenía mayoría legislativa, no contaba con el apoyo total de esa bancada. Tuvo que resignarse a la producción de un pacto en el que se le otorgaba importantes concesiones de poder a la bancada del Partido Nacional, adscrita al candidato que, en realidad, había obtenido más votos en las elecciones generales y que, en la elección de 1989, fue el que ganó los comicios para ocupar la presidencia de la república.

La cuarta crisis significativa se registró en diciembre de 1999, cuando se especulaba fuertemente sobre las posibilidades de un golpe de Estado por parte de las Fuerzas Armadas. La información fue escasa. Sin embargo, en los primeros meses del 2000 de manera sorpresiva el Presidente de la República removió a varios oficiales de la vieja guardia, que comandaban el cuerpo castrense. Con tales cambios, la situación se normalizó y dejó por sentado de manera evidente la preeminencia del poder civil. Sin embargo, no dejó de preocupar la posibilidad de que algún sector dentro de la cúpula militar quisiera todavía invocar la figura del golpe como medio de acción de las Fuerzas Armadas (Cálix, 2001).

Una quinta crisis se puede identificar en el transcurso del 2000 y 2001, durante el período preelectoral de noviembre de 2001. El candidato del principal partido de la oposición tuvo serios problemas para ser inscrito formalmente ante el Tribunal Nacional de Elecciones, a raíz del cuestionamiento de su nacionalidad. Finalmente, se dio la inscripción gracias a la mediación política antes que por la resolución del órgano jurisdiccional correspondiente, lo cual permite apreciar dos lecciones importantes: una, se hizo manifiesta la capacidad de concertación de los actores políticos para lograr acuerdos, que eviten un *deadlock* en el proceso de democratización nacional. La otra, refleja la debilidad institucional de los entes nacionales llamados a resolver jurídicamente *impasses* de esta naturaleza. El caso fue politizado y nunca apareció la posibilidad de un debido proceso para ventilar el asunto.

Aunque de menor trascendencia que las cinco anteriores, conviene reseñar también la crisis que amenazó con mermar el proceso de institucionalización de garantías ciudadanas, cuando en 1999 se observó el intento fallido del Congreso Nacional de

reformular la Ley Orgánica del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos, para limitar sus funciones originales. El incidente comenzó a raíz de la denuncia hecha por el Comisionado en 1999 sobre supuestos actos de corrupción de las autoridades en el manejo de las ayudas internacionales, destinadas a la reconstrucción de efectos de los desastres provocados por el huracán Mitch, en 1998. Luego de que se dieran diversas presiones internacionales y de sectores de la sociedad civil, el Congreso Nacional anuló por unanimidad las pretendidas reformas, mediante la reconsideración del acta respectiva (Cálix, 2001).

Más recientemente, durante 2003, se observó en el país un conflicto entre el poder legislativo y el poder judicial, sobre la competencia y forma de interpretación constitucional. Este conflicto, si bien ha perdido los visos de confrontación que tuvo en ese año, no ha quedado resuelto de manera clara. Por lo tanto, representa un germen de conflicto latente en el ámbito del Estado de derecho en Honduras. Las crisis por sí mismas no son criterio suficiente para la evaluación de la madurez de la democracia, pero desde el análisis retrospectivo se pueden ir observando sus repercusiones sobre la estabilidad política. Si luego de superar estos episodios conflictivos, no se toman los correctivos necesarios, el Estado corre el riesgo de caer recurrentemente en situaciones de amenaza a la continuidad del orden constitucional democrático.

En el caso de Honduras se ve que algunas de las crisis mencionadas, son menos probables hoy día; específicamente las ocurridas antes de 1985. El proceso de desmilitarización del poder político; la determinación precisa de las reglas básicas del procedimiento para las votaciones y cómputo electoral; el fortalecimiento lento pero continuo del poder judicial en relación con los otros poderes, son esfuerzos encaminados en esa dirección. Aún así, es evidente que debe fortalecerse el marco jurídico-institucional del Estado de derecho, para procurar que los conflictos se ventilen por mecanismos definidos en el diseño constitucional, especialmente en cuanto a la justicia electoral y la justicia constitucional.

### **Lógica de la prevención**

Bajo la “lógica de la prevención” es esencial que se construyan bases estructurales sólidas al menos en cuatro aspectos: a) socioeconómicas; b) culturales; c) institucionales y d) estratégicas (Schedler, 2000). Para efectos del análisis, aquí planteado, se esbozarán breves comentarios en relación con las bases antes enunciadas.

- Las bases socioeconómicas aluden al clásico postulado acerca de que un país tiene mayores posibilidades de mantener un orden democrático cuando más sana sea su economía. La vuelta al orden constitucional en Honduras en 1981 coincidió con la crisis económica de grandes proporciones, fruto del agotamiento y fracaso del modelo sustitutivo de importaciones; la crisis mundial del petróleo a finales de los setenta; la disminución de los precios de mercado de los principales productos nacionales de exportación y el endeudamiento progresivo e insostenible del Estado. A comienzos de la década de los noventa, la situación de pobreza empeoró y sólo ha venido disminuyendo lentamente.

El cambio del modelo económico hacia el crecimiento exportador no ha dado los resultados esperados en un inicio, ya que el crecimiento per cápita en la década de los noventa no supera el 0.5 por ciento; especialmente agravado con los impactos del huracán Mitch. La economía hondureña ha enfrentado la apertura de su mercado en condiciones de baja competitividad y vulnerabilidad; tasas de crecimiento bajas y volátiles; desequilibrios externos e internos; aumento acelerado de la deuda externa y niveles de pobreza y desigualdad considerados muy altos, incluso dentro de los parámetros latinoamericanos (Cuesta, 2002). En 1991, el 75 por ciento de los hogares se situaban bajo la línea de pobreza, descendiendo levemente al 65 por ciento, en 2003.

En 2003, el ingreso per cápita del país seguía siendo inferior a mil dólares anuales, que es el límite internacional para considerar como paupérrima una economía nacional, al tiempo que el país presentaba uno de los mayores niveles de desigualdad en la distribución del ingreso del continente. Esto era palpable en el hecho de que el 20 por ciento de los hogares más ricos recibe el 53 por ciento del ingreso total, en tanto que el 20 por ciento conformado por los hogares más pobres reciben apenas el 3 por ciento del ingreso total (PNUD, 2004).

En el ámbito social, el 34 por ciento de los niños entre seis y nueve años padecía desnutrición crónica, porcentaje que supera el 60 por ciento en los departamentos de Lempira e Intibucá; mientras que la tasa de mortalidad es de 45 niños en los menores de cinco años, por cada mil nacidos vivos. Todavía uno de cada cinco hondureños no sabe leer ni escribir (PNUD, 2003, 2004).

La democracia en Honduras ha transitado de forma paralela con crisis económicas y con limitada cobertura social para satisfacer los derechos humanos de segunda generación. En tanto no mejoren los bajos niveles de desarrollo socioeconómico, la democracia estará permanentemente amenazada y limitada en su impulso de consolidación. La pobreza genera un círculo vicioso para el nuevo diseño político, el que no puede pasarse por alto a la hora de definir las políticas públicas que el Estado debe encaminar hacia el futuro. Es imprescindible que la democracia pueda convertirse en una plataforma virtuosa para aumentar los activos y las oportunidades de la población, especialmente en aquellos estratos más vulnerables de la sociedad.

- Las bases culturales se relacionan especialmente con los tipos de cultura cívico-política de la ciudadanía. Desde esta óptica, para asentar culturalmente la democracia es prioritaria la promoción de valores, tales como el consenso, el respeto mutuo, la tolerancia, entre otros. Las creencias, actitudes, valores y comportamientos son una variable relevante para la sostenibilidad de este tipo de régimen. La democracia no sólo puede depender del andamiaje de las instituciones formales, requiere también la adopción de hábitos de vida compatibles con los diseños institucionales.

Aunque en el país no existen estudios sistemáticos sobre la cultura política de los hondureño(a)s, especialmente en cuanto a los valores democráticos, varios analistas nacionales insisten en señalar que en el país aún persisten rasgos acendrados de una cultura autoritaria, que coexiste a la vez con una generalizada actitud de apatía ciudadana para con los asuntos públicos. El autoritarismo y la apatía parecen conformar un binomio que restringe las posibilidades de democratización a partir de la subjetividad de la

población. Por otra parte, hay que reconocer el creciente número de espacios que, desde el interior de la sociedad, van surgiendo para reivindicar la mayor horizontalidad en las relaciones cotidianas y, a su vez, la forma de concebir la función política y gestión pública. Una manera de fortalecer las bases culturales de la democracia es la promoción y el afianzamiento del capital social. Si este último logra desarrollarse en contextos adecuados, puede potenciar la confianza interpersonal y confianza en las instituciones. Y en esta dirección, es el ámbito local y privilegiado para la promoción de este tipo de capital y, por ende, de los valores democráticos.

- Las bases institucionales se refieren a la existencia de normas, entidades, procedimientos y garantías para que las reglas de juego de la democracia se mantengan y estén salvaguardadas, frente a las posibles acometidas de actores que intenten actuar al margen de la institucionalidad creada. Dichas bases se conciben especialmente para proteger los mecanismos y los cauces de acción de la política desde el sistema electoral, el sistema de partidos y hasta el equilibrio en la relación entre los poderes públicos y su eficacia en el desempeño. El fortalecimiento sustantivo de estos aspectos es antes que nada una inversión para prevenir las crisis institucionales que pueden afectar la democracia. Si a partir del resultado de las crisis, no se toman las precauciones y correcciones pertinentes, tarde o temprano, vuelven a aparecer en escena. Esta reflexión merece consideración especial para con los episodios traumáticos que el país ha sufrido en los últimos veinte años.

Aparte de la importancia de la justicia electoral y constitucional, es fundamental para el país el fortalecimiento del sistema de justicia, en conjunto, como pilar indiscutible del Estado democrático de derecho. Si no funciona la institucionalidad creada para proteger los derechos y garantías de la ciudadanía de manera expedita e imparcial, la legitimidad de la democracia se puede ir reduciendo en la medida en que la solución de las controversias privilegia mecanismos al margen de la ley, pero especialmente en contradicción con los valores de respeto y convivencia ciudadana.

Si no se respetan los contratos ni los derechos de propiedad; si los tribunales y juzgados no enfrentan la corrupción y la impunidad; si los órganos contralores incumplen sus atribuciones; si las fuerzas policiales no protegen realmente la integridad de las personas; si concurren estas situaciones y otras posibles, la idea de ciudadanía –que es consustancial a la democracia– se diluye y tiende a dar paso a una sociedad de privilegios al margen de la legalidad, y en la que la “justicia por propia cuenta” asoma como la vía legitimada para saldar los conflictos. Una sociedad que presente tales características es contraproducente con la convivencia democrática.

- Las bases estratégicas. Uno de los principales propósitos de la consolidación democrática puede situarse en la transformación gradual del juego de dos tipos de actores antagónicos –demócratas contra antidemócratas– en uno de un solo actor –demócratas, con puntos de vista incluso antagónicos que compiten entre sí. El considerar una democracia como consolidada para muchos académicos, plantea un amplio consenso social en el que cada grupo políticamente significativo, se somete a las reglas del juego democrático. Aquí el punto central radica en ver si incluso los actores antidemocráticos



juegan reglas democráticas, no tanto porque las hayan interiorizado, sino porque estiman que no tienen la capacidad de cambiarlas (Schedler, 2000).

Se ha planteado en este documento que en Honduras los actores políticos partidarios han aceptado las reglas del juego electoral. Cabe preguntarse si los distintos actores sociales han aceptado el conjunto de reglas democráticas para agregar y procesar sus demandas. Esta inquietud alude directamente a las condiciones para la participación, el diálogo, la consulta y la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

Sin duda, las condiciones herméticas que caracterizaron la década de los ochenta fueron superadas por las luchas sociales que propiciaron, junto con el condicionamiento internacional, la superación de un Estado militarizado –pese a que, desde 1981, se había recuperado la institucionalidad electoral. De manera que en el decenio de los noventa, la sociedad civil hondureña emerge en un escenario que, aunque presentaba serias limitaciones estructurales, se mostraba más favorable para la articulación y la incidencia.

Luego, a raíz del evento del huracán Mitch (1998), la sociedad civil hondureña experimentó varios cambios visibles en su dinámica de relación con las autoridades gubernamentales. Con respecto a sus capacidades de organización y coordinación, la experiencia acumulada durante la década de los noventa, permitió, entre otros factores, el resurgimiento de la movilización de las organizaciones sociales en torno a grandes temas de interés nacional. La coyuntura posterior al huracán favoreció la creación de un inédito entramado participativo, más formal que sustantivo pero potencialmente desarrollable. Por otra parte, la colaboración brindada por cooperantes de la comunidad internacional fue vital para estimular y fortalecer los esfuerzos nacionales de participación en los asuntos públicos. Temas como el del Plan Maestro de Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN) y la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), fueron centrales en torno a los mecanismos formales que fueron habilitados para propiciar otros de consulta, diálogo y concertación entre las organizaciones de la sociedad civil y el gobierno (Cálix, 2003).

Se observó en ese período la reactivación del FONAC, la creación de instancias como las mesas sectoriales de seguimiento a los compromisos de Estocolmo, la Comisión de Participación de la Sociedad Civil, el Consejo Nacional Anticorrupción. Puede mencionarse también, aunque con índole no estatal, la puesta en marcha del Foro de Fortalecimiento Democrático (FFD).

Aunque tales espacios no han finalmente alcanzado los resultados esperados, ni han visto involucrados un conjunto realmente representativo de intereses societales, se convierten en un antecedente de lo que podría ser el paso –con los estímulos adecuados– hacia una cultura de mayor consulta y concertación, que ayude al país a consolidar la institucionalidad democrática que permita acometer sus profundas brechas y déficit de inclusión.

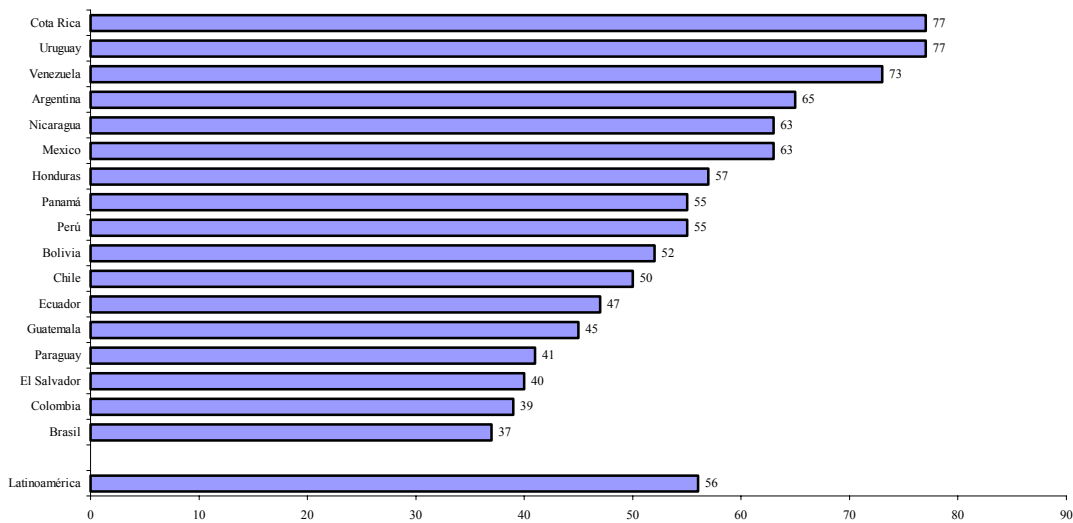
En lo que corresponde, entonces, a las bases estratégicas para la consolidación, puede expresarse que en Honduras paulatinamente los actores sociales han ido aceptando reglas de juego dentro de la institucionalidad formal. Ello reduce las posibilidades de que algún actor crea que tiene el espacio y la capacidad para revertir drásticamente la institucionalidad. Sin embargo, no puede ocultarse que existen muchas lagunas de

arbitrariedad y autoritarismo que persisten dentro del marco formal de la democracia y que constituyen una potencial amenaza, en tanto no se vayan generando más y mejores mecanismos de interacción social. Estos deben permitir a los diferentes sectores plantear y ver procesadas sus demandas e inquietudes dentro de procedimientos transparentes que generen confianza y participación adecuada de los actores.

### Lógica de la autopercepción

La “lógica de la autopercepción” de la ciudadanía sobre la democracia, está directamente relacionada con la legitimidad del régimen. Esta puede ser de origen o de ejercicio. La primera se refiere a la aceptación del diseño político por parte de la ciudadanía; la otra, a la confianza en el funcionamiento actual de las instituciones del régimen.

**Fig. 1.** Apoyo a la democracia (totales por país).



**Pregunta:** ¿Con cuál de las siguientes frases está Ud. más de acuerdo?

La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático.

A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático.

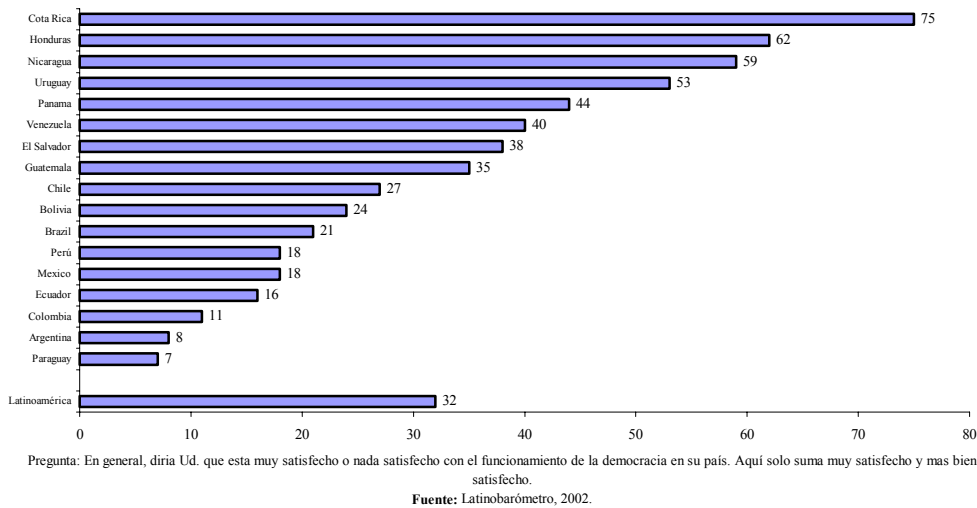
A la gente aquí sólo "La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno.

**Fuente:** Latinobarómetro, 2002.

La legitimidad de origen puede ser aproximada empíricamente si se indagan las preferencias por tipo de régimen político en relación con otros. En la Encuesta Latinobarómetro de 2002, entre 17 países latinoamericanos estudiados, Honduras se encuentra en la sexta posición en cuanto al apoyo a la democracia con el 57 por ciento (Fig. 1). En cuanto a la legitimidad del ejercicio –aproximada mediante el nivel de satisfacción con el funcionamiento actual de la democracia– la misma encuesta ubica a Honduras en el segundo lugar con el 62 por ciento de satisfacción (Fig. 2). En ambos casos, tanto en el apoyo como en la satisfacción, la situación del país se ubica sobre la

media de los 17 países latinoamericanos estudiados, entre el 56 y 32 por ciento, respectivamente. En comparación con la media que registran los países de la Unión Europea, el país registra una diferencia negativa de 16 puntos porcentuales en cuanto al apoyo a la democracia y una diferencia positiva de 9 puntos en cuanto al nivel de satisfacción (PNUD, 2002).

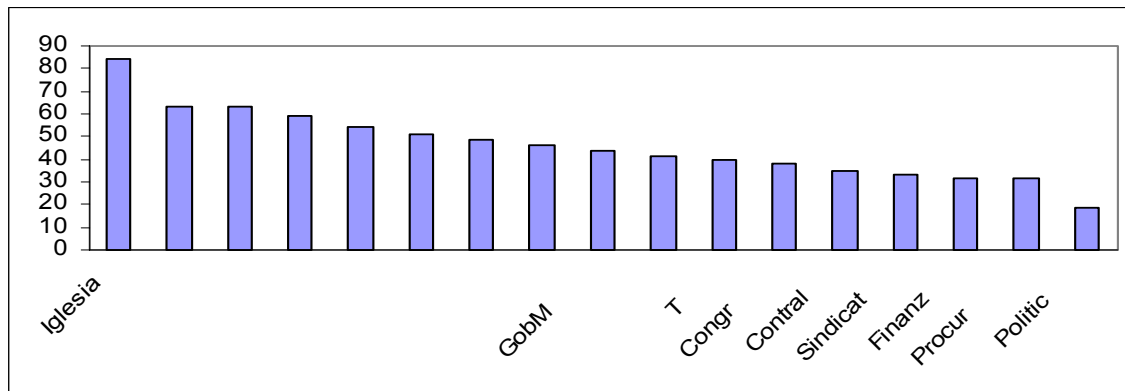
**Fig. 2.** Satisfacción con la democracia (totales por país).



Con respecto a la legitimidad de ejercicio, un punto problemático para la profundización de la democracia, se encuentra en los niveles de desconfianza demostrada específicamente hacia las instituciones y autoridades públicas, así como hacia los políticos, en general. Los hondureños expresan fuerte desconfianza hacia el Congreso Nacional, el Tribunal Nacional de Elecciones, la Contraloría General de la República, el Poder Judicial y los gobiernos municipales. Además parece que es una creencia totalmente compartida por la ciudadanía el que los políticos no respetan la ley y que buscan los intereses de las personas acaudaladas y los suyos propios, por encima del desarrollo del país y la asistencia a los pobres (Cuesta, 2002, con base en Seligson, 2001) (Fig. 3).

Además, en este mismo estudio de opinión ciudadana, desarrollado por Seligson (2001), se refleja que casi el 90 por ciento de los entrevistados, dicen no sentirse representados por los diputados en el Congreso. En el Latinobarómetro (2002 también se observa que en Honduras sólo el 22 por ciento de los hondureños confía “mucho o algo” en los partidos políticos, mientras que la proporción restante confía “poco o nada”. Obviamente que la legitimidad de la democracia hondureña está lejos de afianzarse si proporciones sustanciales de su sociedad desconfían de los actores e instituciones claves de la democracia.

**Fig. 3.** Confianza de los hondureños en las instituciones (2001, %).



De manera que la autopercepción sobre la democracia en el país ofrece un contraste interesante. Por una parte, hay un nivel aceptable de apoyo y satisfacción general con la democracia; pero, por otra parte, los niveles de confianza y satisfacción con el desempeño de las instituciones, autoridades y partidos políticos, presentan déficit preocupantes.

De antemano se debe enfatizar que los niveles de percepción no están directamente relacionados con los desempeños reales de un sistema político. Existen varias intermediaciones entre uno y otro fenómeno, como pueden ser el nivel de expectativas de las personas, la valoración de los avances con referencia a un pasado cercano, el nivel de conciencia crítica de la ciudadanía, los grados de antagonismo o tensión social existentes, el papel informativo y formativo de los medios de comunicación, entre otros.

También conviene señalar que hace falta la realización de más estudios por país, que se introduzcan con mayor profundidad en la percepción de la ciudadanía. Además, es importante indagar no sólo se trata de la valoración de la situación presente, sino que hay que adentrarse en las expectativas de continuidad o de ruptura que las personas asumen para con el actual orden de la política (Schedler, 2001).

## CONSIDERACIÓN FINAL

La recuperación democrática en Honduras ha transitado durante el período 1982-2004 por varias fases de evolución, las que arrojan como principales logros: la continuidad de la democracia electoral; la subordinación paulatina del poder militar al poder civil; la emergencia de una sociedad civil más diversa e interesada en la incidencia sobre los asuntos públicos –sin perjuicio de los problemas de fragmentación y legitimidad que afronta actualmente– y los intentos aislados, pero visibles, para modernizar el carácter institucional del Estado de derecho. Podrían agregarse ciertos cambios en la cultura política, que presuponen menor tolerancia a los rasgos autoritarios del pasado, aunque con serios déficit en cuanto a profundizar una cultura política democrática que pueda permear la mayoría de los sectores y estratos sociales.

Honduras no es sin duda la sociedad que se vislumbraba a finales de la década de los setenta y principios de los ochenta del siglo XX. Sin embargo, nuevos desafíos han surgido que precisan un nuevo impulso democratizador, que profundice la democracia y reduzca los riesgos de una regresión autoritaria. Es urgente la conformación del sistema electoral y del sistema de partidos políticos pero más transparentes y sensibles a los grandes desafíos del país; así como mayor capacidad de interlocución entre partidos políticos, gobierno y sociedad civil. De igual manera se requiere impulsar el funcionamiento expedito e imparcial de todo el sistema de justicia, el diseño constitucional que asegure la existencia de frenos y contrapesos entre los poderes públicos, para garantizar la supremacía del Estado democrático de derecho.

Tampoco debe soslayarse la importancia de contextualizar el creciente fenómeno de la seguridad ciudadana, clave de la seguridad humana, a fin de concentrar la atención en las causas más que en los efectos de esta problemática social. Se trata de dar más énfasis a las políticas públicas que reduzcan los niveles de injusticia y exclusión social para no tener que poner todos los esfuerzos en medidas de política que se decantan por un Estado penal.

En la dinámica del país se observan signos o síntomas visibles de que la democracia política está presente en algunos de sus elementos básicos. Asimismo, como se ha descrito en este documento, se han superado algunas crisis institucionales que hubieran frenado bruscamente los avances democráticos. Por otra parte, en el contexto de la autopercepción, existe relativa legitimidad ciudadana para con la democracia, sobre todo en cuanto a considerarla como el más deseable, aunque matizado por desencanto sobre el desempeño de las instituciones públicas. De manera que el principal lastre para la consolidación de la democracia en el país reside en las bases institucionales, culturales y socioeconómicas en las que descansa el régimen político. Resaltan los niveles de desigualdad, exclusión y pobreza que aquejan a la mayoría de la población –que se manifiesta con mayor gravedad en la femenina, la juventud, la rural y los grupos étnicos– y que comprometen seriamente la legitimidad de la democracia en tanto ésta no incida en promover un crecimiento más firme y susceptible de ser redistribuido entre los diferentes sectores sociales.

En ese sentido, la afirmación de la democracia política –mayor participación y credibilidad de las instituciones representativas– no sólo es un fin en sí mismo dentro de las opciones de libertad que el desarrollo humano plantea. Al contrario ella es y debe ser un medio para influir en la concreción de mayores niveles de democracia social y económica y, por ende, en la construcción de ciudadanía integral y activa que ataque los niveles de exclusión social que se perfilan hoy día en el país. Se han dado pasos cruciales hacia la consolidación de la democracia hondureña, pero los logros durante estas dos décadas anteriores ya no es suficiente para sostener ni encarar los déficit que se advierten ahora en la dinámica societal hondureña.

## REFERENCIAS

- Bobbio, N. 1986. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cuesta, J. 2002. *Crecimiento exportador y la distribución de ingresos en Honduras*. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Cálix, A. 2003. "La emergencia de la sociedad civil en Honduras: La dinámica de la esfera pública no estatal." *Colección Visión de País* no. 17. Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Cálix, A. 2001. "Honduras: Breve esbozo de la situación de los derechos ciudadanos en Honduras (Una aproximación desde la visión de los derechos humanos)." Trabajo final: Cátedra Florestán Fernández. Ciudadanía y Estado en América Latina. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. "Informe sobre Desarrollo Humano Honduras 2003". Tegucigalpa.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2003. "Informe sobre las Metas del Milenio Honduras 2003". Tegucigalpa.
- Touraine, A. 1998. *Diversidad, las nuevas tareas de la democracia*.
- Posas, M. 2002. "Democracia y participación en Honduras (1980-2002)". Tegucigalpa: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Schedler, A. 2001. "¿Cómo observar la consolidación democrática?" *Revista Metapolítica* no 15. México.

## **HONDURAS, URGENCIA DE MAYOR DEMOCRACIA ¿Parte del Problema o Parte de la Solución?**

*Marco Moreno*

*“Mientras preservamos el derecho de elegir, debemos avanzar de manera acelerada por el camino del fortalecimiento institucional, para que el viejo sueño de que las instituciones sean más fuertes que los individuos, se haga posible en el corto plazo. Al fin y al cabo, democracia que no se defiende se pierde”.* (Sergio Ramírez, escritor, Ex Vicepresidente de Nicaragua).

Cierto pesimismo y desencanto sobre la democracia y sus instituciones parecen recorrer la región. Después de más de dos décadas de democracia, la exclusión y las desigualdades en todas sus dimensiones constituyen el elemento explicativo más poderoso de los problemas de gobernabilidad e inestabilidad de la región.

La democracia no ha logrado reducir en forma significativa los niveles de desigualdad (económica, política, social) como para permitir a la población que deje de vivir con un sentimiento de desesperación por no tener cumplido el anhelo de encontrar algún tipo de solución a esos problemas. No obstante que un mayor número de personas – aunque no suficiente– tiene hoy más acceso a la democracia que hace una década, pero sólo parece que ella ha sido reducida a la rutina de los actos electorales, pero se ha centrado en la idea de que los elementos básicos de la democracia no han alcanzado a la población de manera masiva.

La propuesta de este texto es avanzar en esa última reflexión, aunque sin él ánimo de agotar una discusión que claramente supera sus límites. Se parte de un diagnóstico compartido: Honduras y la región presentan un cuadro compartido de déficit democrático. La respuesta para disminuir esa brecha en este análisis pasa por avanzar hacia una mejor democracia. Esto supone, primero, reinventar mecanismos capaces de hacer efectiva la responsabilidad de quienes deciden, devolviendo al sistema político –y sobre todo a la política– su papel de garante de la cohesión social.

En segundo lugar, la extensión del principio de responsabilidad democrática a todos los nudos o polos de la sociedad. Pero se requiere mucho más de aquella democracia que puede contribuir aquí y ahora a resolver los problemas de lo que significa volver a la discusión aún abierta entre idealismo cívico o civilismo racional en tanto opciones para la democracia latinoamericana. Estos serán los ejes a partir de los cuales se ordenarán algunas de las reflexiones a continuación.

## ACERCA DEL CONCEPTO DE DEMOCRACIA

No existe definición precisa y universal de la democracia. En su mayoría hacen énfasis en las cualidades, procedimientos e instituciones. Existen muchos tipos de democracias, cuyas distintas prácticas producen también efectos variados. Aunque el significado original de democracia es gobierno del pueblo, la democracia es casi universalmente alabada en la política contemporánea y ocupa un lugar de privilegio en el inconsciente colectivo de las personas. El ideal de la democracia es complejo y muy discutido, tanto como sus justificaciones e implicaciones prácticas<sup>3</sup>.

El resultado de este proceso ha derivado en que la noción de democracia se haya ido desfigurando y que la literatura no tenga más remedio que acudir a los lugares comunes para intentar definirla con ciertos epítetos –democracias transicionales, incompletas, delegativas, de baja intensidad, relativas, inciertas o, incluso, con una significativa percepción del lenguaje: democracia autoritaria<sup>4</sup>. Ciertamente, no se trata de adjuntar adjetivos que suelen acompañar muchas veces al concepto de democracia. En estricto rigor, el término democracia nunca ha podido privarse de ellos. Desde fines del siglo XVIII se le comenzó a agregar el de ‘representativa’, así como después se le llamaría según el caso, como ‘directa’, ‘liberal’ o ‘parlamentaria’. Los epítetos más bien remiten a la ausencia o deformación del objeto que describen.

### ¿De cuál democracia estamos hablando?

Un primer y necesario acercamiento podría partir por reconocer que, con todo, no es mucho lo que se sabe sobre ella. Ello parece un contrasentido cuando lo que sobra es precisamente información sobre el concepto<sup>5</sup>. Esto ha conllevado (Nun, 2002:15) a que la noción de democracia se defina más bien a partir de una estructura de parecido de familia. Por lo tanto, así debe ser entendida y tratada.

No se suele aplicar conceptos con estructura de “parecido de familia” a ciertos casos porque tengan propiedades en común, sino que al revés adquieren estas

---

<sup>3</sup> March y Olsen (1995) afirmaron acertadamente que “su legitimidad es hoy tan generalizada y su uso tan indiscriminado, que el término democracia corre peligro de perder significado”.

<sup>4</sup> Collier y Levitsky (2000) realizaron una revisión de 150 trabajos recientes sobre democracia, que les permitió identificar alrededor de 550 subtipos de democracia. Establecen que cuando se dice que el Estado es democrático, significa que hay acuerdo sobre el concepto encapsulado de democracia, es decir, que se considera a la democracia no en abstracto sino desde una perspectiva integradora, relacionándola con conceptos inherentes a gobierno, gobernabilidad, política, orden político, sociedad, sistema y régimen.

<sup>5</sup> Ilustra lo señalado por Nun (2002:13) sobre el entendimiento del concepto de democracia. El autor cita a Darnton y Duhamel (1998) y señala que “aun sumando los casi dos siglos de democracia ateniense y los escasos dos siglos de democracia occidental, en 2600 años de historia, el fenómeno democrático sólo se ha manifestado en algunos pocos lugares de la tierra durante bastante menos de 400 años; y todavía hoy le resulta ajeno casi por completo a 4/5 partes de la humanidad. Por otro lado, así como los atenienses no lograron ningún análisis sistemático de su experiencia, varios de los textos fundamentales de la democracia moderna fueron escritos por quienes nunca llegaron a conocerla (Montesquieu, Rousseau), o sólo resultaron testigos de sus primeros pasos (Tocqueville, Stuart Mill). Y, más contemporáneamente, la mayoría de las mejores y más influyentes contribuciones sobre el tema se han ocupado del estudio de casos muy particulares, en especial de las denominadas democracias anglosajonas”.



propiedades como resultado de la operación que los incluye en el mismo concepto. Así, los juicios de semejanza giran siempre en torno a instancias específicas que se adoptan como paradigmáticas, esto es como objetos de comparación: en una familia: uno se parece (o no) a alguien.

En concordancia con lo anterior, lo que parece suceder es que hoy en día, se utiliza el término democracia cuando se habla de regímenes políticos particulares, no tanto a causa de sus propiedades democráticas comunes, sino que, en verdad, porque acaban poseyendo estas propiedades comunes, como resultado de la operación que los clasifica como democracia. Todo depende de los criterios que se convengan en relevantes y del punto en que se acuerde no hacer distinciones. Por eso pueden ser ubicadas en la misma categoría de democracias tanto una monarquía constitucional y una república; un gobierno presidencialista y otro parlamentario o países con sistemas electorales completamente diversos (Nun, 2002).

En la práctica, muchas de nuestras democracias pos tercera ola se ubican en una suerte de zona gris porque exhiben ciertos “parecidos de familia” con las democracias establecidas de larga data, pero carecen de algunos de sus atributos o los mismos parecen tener precario sustento. Según la mayor parte de la literatura contemporánea, a estas democracias de alguna manera incompletas, les falta consolidarse o institucionalizarse plenamente (O’Donnell, 1996).

Generalmente, la democracia es ampliamente identificada con el gobierno de la mayoría; en otras ocasiones, abarca todo aquello que es humanamente bueno; pero ninguna es adecuada para un entendimiento de la democracia como un ideal social. Entonces, ¿qué es lo que en realidad aspira lograr la democracia? Aunque las respuestas varían dependiendo del punto de vista –como ya se dijo– en todos los tipos de democracia se asume que todas las personas que viven en sociedad, necesitan pasar por un proceso para llegar a unir las decisiones con los intereses de cada persona. Una justificación común para los gobiernos democráticos se sustenta en la premisa de que la población, por lo general, es el mejor juez de sus propios intereses, con el argumento de que la igualdad de derechos es necesaria para proteger esos intereses. No hay mejor forma de minimizar el abuso de poder político y las demandas democráticas que distribuyéndolas equitativamente. Otra justificación común y complementaria es la que expresa y alienta a la autonomía o autodeterminación de los individuos, bajo condiciones de interdependencia social, donde muchos problemas importantes deben ser resueltos colectivamente.

Muchos teóricos de la democracia argumentan que ella es un instrumento para el desarrollo humano porque alienta a las personas a responsabilizarse de su vida política. Otros argumentan que la democracia representa los términos justos de un contrato entre quienes comparten un territorio, pero que no están de acuerdo en una sola concepción del bien. En esta visión contractual, la democracia consiste en un compromiso de moral justa, aunque los términos precisos de ese compromiso varíen de acuerdo a las diferentes concepciones de democracia.

De este modo, si se considera el caso de la democracia en la región surge la pregunta ¿son éstas verdaderas democracias? No cabe duda que las debilidades

institucionales de las democracias centroamericanas –así como del resto en la región– no se deben solamente a disfunciones de ingeniería institucional, ni a la torpeza de las élites. Sin duda hay causas más profundas. No se cuestiona que la democratización política es muy difícil si no va acompañada de la democratización de toda la sociedad y la reducción de las profundas brechas económicas y culturales que hoy cruzan los países centroamericanos y la mayoría de los países latinoamericanos. La democracia es un régimen que se integra en torno a valores y actitudes compartidas, en tanto que la concertación política es una quimera cuando el mercado margina y la cultura discrimina.

En estas latitudes, ¿es posible hablar de democracia cuando, desafiando su etimología, se promueve la exclusión social, económica y política? Muchos teóricos han empezado a curarse en salud y han acuñado nuevos conceptos, como el de “democracia por delegación” para definir este tipo de regímenes democráticos.

Las razones de esta aparente paradoja entre el apoyo al sistema político y descontento ante sus resultados, pueden explicarse principalmente por el recrudescimiento de los problemas de la vida cotidiana que experimenta la mayoría de la población. La trampa de un modelo ideal de democracia, visto en la perspectiva de “parecido de familia” quizás ha contribuido a la crisis de expectativas respecto de la democracia. De algún modo, la insatisfacción con la misma tiene que ver más con la ilusión de un paraíso social propugnado por una suerte de idealismo democrático que se ha instalado con mucha fuerza en ciertos discursos, cuando se carece todavía de instrumentos y estrategias para su implementación efectiva. Sin caer en la clásica discusión entre idealismo y realismo democrático, lo cierto es que para enfrentar el desafío de más y mejor democracia en Honduras se requiere que sea asumido desde la lógica de posibilismo estratégico. Hay que optar por una perspectiva ‘realista’ sobre la democracia. Se requiere entonces de una suerte de jardinería estratégica, es decir de la política de los pequeños pasos y de sucesivos tanteos mediante los cuales los actores buscan resultados más satisfactorios que óptimos.

Así, lo que prima en los actores estratégicos será la búsqueda de jugadas razonables antes que racionales, deliberadas o preconcebidas. Estas trayectorias se desarrollan en contextos emergentes y de mucha contingencia de hechos y situaciones difíciles de prever, implicando un proceso de adaptación y aprendizaje político a los recursos y contextos institucionales, a las constricciones y reglas temporales que hoy existen en el país y en el marco de globalización en que Honduras está inserta.

Sin duda, un punto de partida adecuado constituye el intentar caracterizar el tipo de democracia que se tiene. De allí que partir de una definición –aun con los problemas anotados– se puede avanzar en esta dirección. Entre las muchas definiciones propuestas, es muy útil para este propósito el concepto de poliarquía desarrollado por Dahl (1989). Aunque requiere ciertos complementos y no garantiza las ambigüedades en la clasificación de ciertos casos, constituye un referente apropiado para acercarse al problema<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> El aporte más significativo en cuanto a la estandarización de la definición de democracia lo brinda Dahl (1989), quien adopta una definición por procedimientos, estableciendo cierto número de atributos que debe presentar una democracia. Estas definiciones se detienen en el análisis de los procedimientos

Para Dahl (1989), el gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos<sup>7</sup>. Para ello, es necesario que todos los ciudadanos tengan iguales oportunidades para formular sus preferencias; manifestar públicamente dichas preferencias entre sus partidarios y ante el gobierno, individual y colectivamente y recibir por parte del gobierno igualdad de trato, es decir sin ser discriminados por el contenido u origen de tales preferencias. Estas tres condiciones básicas deben ir acompañadas de ocho garantías:

1. Libertad de asociación.
2. Libertad de expresión.
3. Libertad de voto.
4. Elegibilidad para el servicio público.
5. Derecho de los líderes políticos a competir en busca de apoyo.
6. Diversidad de fuentes de información.
7. Elecciones libres e imparciales.
8. Instituciones para lograr que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencias.

Aparentemente estas ocho características institucionales darían una escala teórica adecuada para comparar a los distintos regímenes políticos; sin embargo, se sabe que, tanto en el pasado como en el presente, los regímenes divergen grandemente en amplitud, aplicación y garantías que otorgan al ejercicio de tales oportunidades institucionales.

Para medir con mayor precisión el grado de democratización de un sistema político, Dahl (1989) recurre a dos dimensiones teóricas. Sin agotar el concepto de democracia como ideal, esas dimensiones entregan una herramienta adecuada para el propósito comparativo. Una dimensión refleja la amplitud con que el régimen facilita la oposición o el debate público; en otras palabras, la liberalización. La otra dimensión se refiere al número de personas facultadas para participar mediante adecuados mecanismos de representación, en un plano de mayor o menor igualdad, del control y la discusión de la política del gobierno. Estas dos dimensiones son el debate público y la capacidad de representación que varían independientemente una de la otra.

En resumen, es oportuno más que presentar una definición definitiva de democracia, intentar hacer una reflexión en torno a las características de las democracias

---

democráticos de un régimen y no en las políticas sustantivas o los resultados democráticamente deseables que el régimen genera.

<sup>7</sup> En rigor, Dahl (1989) prefiere reservar el término democracia para un sistema político ideal, donde exista la perfecta o casi perfecta igualdad de poder y hablar en cambio de poliarquía, es decir, del gobierno de muchos pero no de todos, cuando se trata de referirse a regímenes concretos.

realmente existentes o poliarquías y sobre lo que se espera de la democracia en el caso hondureño<sup>8</sup>.

Es necesario entonces colocar sobre el tapete el hecho de que todas las clases de democratización han sido acompañadas por una alta dosis de sobrecarga de las expectativas, a la vez que imaginar que una vez establecida la democracia, la sociedad resolverá todos sus problemas. Lo anterior, evidentemente es falso, a pesar de que la visión minimalista o de procedimientos está de moda. El fundamento de la democracia mínima es la idea de la democracia elitista. Esto forma parte de los mitos del pasado. La tarea es presentar un proyecto de democracia visible. Si hay dos principios en los que se puedan asumir estos postulados, ellos son la participación y competencia para que la democracia tenga sentido.

Participación y competencia son una especie de corazón del nuevo modelo. Sin embargo, puede ser que haya participación y competencia; perdedores y ganadores; que haya elecciones; que luchemos por los valores y que no pase nada; que la democracia se convierta en un ritual de conteo de votos; que la democracia sólo sea sucesión de élites políticas y que ninguna deje de defender sus intereses. Es decir, que los mecanismos se hagan repetitivos y rutinarios y que la ciudadanía no vea sus intereses beneficiados con la democracia.

Ciertamente, estas conceptualizaciones se ven sobrepasadas por los datos de la realidad. Más allá de la discusión académica, lo cierto es que en la región se ha asistido al desigual desarrollo del proceso democrático. El tipo de democracia que vive hoy Honduras no es ajeno a los vaivenes del proceso en la región, en donde los matices oscuros tienden a imponerse sobre los claros. De allí que no sea posible entender el desempeño de la democracia del país sin contextualizarlo en una perspectiva más amplia, que remite necesariamente a su desenvolvimiento en la región.

## **DESEMPEÑO DE LA DEMOCRACIA LATINOAMERICANA EN LA DÉCADA DE LOS NOVENTA**

Desde el comienzo de la tercera ola de democratización en la región, la percepción que tienen los ciudadanos sobre la democracia y sus instituciones se ha convertido en un tema de creciente interés en las sociedades latinoamericanas. Esta línea de análisis constituye en la actualidad una mirada de gran relevancia para evaluar el proceso de democratización y la calidad de la democracia. Concretamente, la aprobación del gobierno, el apoyo a la democracia y su satisfacción constituyen tres fenómenos íntimamente ligados.

La Corporación Latinobarómetro ha proporcionado abundante información sobre ciertos hallazgos. Tras evidenciarse un apoyo estable en torno al 60 por ciento, entre 1996 y el 2000, posteriormente, en el 2003, el apoyo a la democracia cayó en 8 puntos hasta el

---

<sup>8</sup> Para una interesante aproximación a la situación de la democracia en Honduras ver, por ejemplo, los trabajos de Álvaro Cáliz “Claves para observar la consolidación democrática: una aproximación al caso hondureño” y de Guillermo Molina Chocano “Democracia deliberativa y participativa: gerencia social y ejercicio ciudadano en los espacios locales,” presentados como ponencia al Encuentro de Egresados del INDES en Honduras.

53 por ciento. Aunque fue ligero el aumento en el número de quienes preferían “en algunas circunstancias” un gobierno autoritario –del 15 por ciento en 2002 al 17 por ciento en 2003– creció, sin embargo, de manera sostenida –del 18 por ciento al 22 por ciento, entre 2002 y 2003– la indiferencia hacia el tipo de régimen.

Respecto al año anterior, en 2003, la satisfacción por la democracia cayó al 28 por ciento respecto del 32 por ciento, en el 2002. Estos datos señalan que los ciudadanos latinoamericanos valoran la democracia –y deciden apoyarla– según sea la opinión que les merece la eficacia de los gobiernos para resolver los problemas sociales. La confianza en el gobierno en el 2003 fue de 24 por ciento y el apoyo a la democracia fue del 38 por ciento, registrando una diferencia de 14 puntos.

Parece desprenderse de estos datos que mientras se siga asociando a la democracia con un componente esencialmente de connotación económica, el apoyo inevitablemente decrecerá con el tiempo al no observar rápidos resultados.

Juan Linz (1990) denominaba este fenómeno con el término de “legitimidad difusa”; esto es, la democracia en América latina es vista como una variable instrumental, es decir, legítima en tanto es capaz de otorgar ciertos resultados concretos, y no como ocurre en la mayor parte de los países con democracias consolidadas, como una variable normativa que no depende de tal o cual resultado o “legitimidad concreta”. Paramio (2002: 6) afirma que se trataría de un problema de cultura política; remite a la idea de que en América Latina sólo se valora la democracia por los resultados de los gobiernos y no por sus méritos como sistema político, a diferencia de lo que sucedería, por ejemplo, en España y en Europa, en general<sup>9</sup>.

Los datos parecen seguir confirmando esta hipótesis. La causa fundamental de la apatía latinoamericana hacia la democracia según el PNUD (2004) parecen ser los escasos logros económicos y sociales logrados en las últimas tres décadas por la mayoría de los gobiernos. El avance de la democracia en la región no ha conseguido disminuir la pobreza ni la desigualdad. Sobre este último punto, Latinoamérica sigue siendo el lugar del mundo con la distribución más desigual de la riqueza. De acuerdo con el PNUD (2004), el 10 por ciento de los más ricos percibe 30 veces más ingreso que el 10 por ciento de los más pobres. Brasil y Colombia son los dos países con mayores índices de inequidad.

Las cifras globales muestran que hoy Argentina, Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela son más pobres de lo que eran hace 20 años. Los otros 13 países lograron alguna reducción en sus niveles de pobreza, pero en ningún caso fueron demasiado significativos. América Latina sigue teniendo 225 millones de pobres. El desempleo en los 18 países del estudio pasó del 8.3 por ciento, en 1985, al 9.4, en el 2002. En esa misma tendencia, el estudio confirma que la década de los noventa fue muy mala en cuanto a avances laborales. Así, el sector informal de la economía creció del 42.8 por ciento, en 1990, al 46.3 en el 2001. Y, los asalariados con seguridad social que, en el 90, conformaban el 66.6 por ciento cayeron al 65.3 por ciento, en el 2001. Debido a estos

---

<sup>9</sup> Un buen ejemplo constituye la masiva participación en las recientes elecciones generales en España. La población se volcó a las urnas fundamentalmente por que vio allí una oportunidad de cambio y, también, fue el incentivo para premiar o castigar a sus gobernantes.

resultados es que el PNUD da un campanazo y advierte que las enormes disparidades económicas representan una seria amenaza para la democracia en toda la región.

¿Pero, por qué se asocia la democracia en la región tan unilateralmente con sólo la variable económica? Gran parte de la explicación remite al tema de la confianza hacia los gobiernos y la creciente personalización –expresión moderna tal vez del neopopulismo– de la política en la región<sup>10</sup>. Si la política se centra en la persona del Presidente de la República, puede que su caída en la confianza pública ante los malos resultados, sea mayor que la de otras instituciones, tales como los parlamentos o partidos. Sólo ocupan un segundo plano en el imaginario popular (Paramio, 2002). Esto podría explicar el carácter meramente instrumental del voto, heredada del clientelismo o populismo, sino también una concepción de delegación de la democracia, según la cual es un plebiscito para la elección de un presidente en el que se colocan las máximas expectativas (O'Donnell, 1992). Así, si los resultados de la gestión presidencial no son satisfactorios, se diluye el apoyo a la democracia.

De este modo, junto a la explicación que remite a la tradición instrumental del voto en América Latina, es necesario relevar aquella más próxima al “voto delegatorio” a los presidentes reformadores. Así, esta última línea interpretativa tendría un peso explicativo superior. La raíz del problema no radicaría necesariamente en el peso de la tradición política, sino más en la excepcionalidad de la situación creada por la crisis de la deuda, que no permitiría a los electores decidir su voto en términos racionales, porque las consecuencias de las propuestas políticas han dejado de ser predecibles.

El tema de la confianza se torna entonces central. Como se ha señalado, América Latina se ha convertido en el lugar común donde la idea de que los ciudadanos de los países de la región, independientemente de su apoyo al sistema democrático como forma de gobierno por encima de cualquier otro, otorgan un nivel de confianza muy bajo a las instituciones de la democracia representativa, desde los partidos y los parlamentos hasta los gobiernos.

Esta sospecha parece confirmarse -como se ha dicho- a la luz de los diversos datos empíricos de los que hoy se disponen<sup>11</sup>. En efecto, es amplia la discusión en marcha

---

<sup>10</sup> Paralelamente a la apatía latinoamericana hacia la democracia como modelo, en el citado estudio del PNUD se aprecia la enorme desconfianza de la ciudadanía hacia sus políticos, sus partidos y su clase dirigente, en general. Así, el 64.6 por ciento de los encuestados aseguran que sus gobernantes no cumplen sus promesas electorales porque mienten para ganar elecciones. Apenas el 2,3 por ciento cree que sus dirigentes sí cumplen lo que prometen

<sup>11</sup> En el reciente informe del PNUD “La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos” constituye una señal más de advertencia acerca del desempeño de la democracia en la región. El informe se basó en encuestas y entrevistas realizadas a cerca de 20 mil ciudadanos y 231 líderes de opinión de 18 países, Honduras entre ellos. Pone al descubierto grandes paradojas de la democracia en la región. El estudio advierte que los malos resultados económicos tienen hoy pensando al 54 por ciento de los latinoamericanos que preferirían dictaduras que les resuelvan sus problemas. Las conclusiones centrales del informe lanzan una alerta sobre la enorme crisis de la democracia. De ese modo, al preguntárseles a los encuestados por su convicción en este modelo político, el 43 por ciento se declara demócrata; 30.5 por ciento, ambivalente y 26.5 por ciento –más de la cuarta parte– se reconoce abiertamente antidemocrático. En esa misma línea, el 58.1 por ciento está de acuerdo con que el Presidente vaya más allá de las leyes. Finalmente, el 56 cree que es más importante el desarrollo económico que la democracia.

sobre las causas del malestar y la desafección de los ciudadanos por las instituciones democráticas y su funcionamiento real. Entre estas posibles causas, se mencionan factores externos, como el fin de la política de bloques y la consiguiente pérdida de peso de las diferencias ideológicas; el efecto trivializador y deslegitimador de la política de los medios audiovisuales al buscar el entretenimiento de la audiencia; la pérdida por los partidos de su papel como fuentes de información política, a causa del auge de los medios audiovisuales y la elevación del nivel educativo o la disolución de las culturas partidarias como consecuencia del cambio social.

Pero, también inevitablemente, se han mencionado cambios en el propio funcionamiento de la política democrática, desde la pérdida de la función deliberativa de los parlamentos y otras formas de déficit democrático, hasta el alejamiento creciente de los políticos respecto de las preocupaciones y problemas sociales. Otras interpretaciones transitan sobre los cambios sociopolíticos y pérdida de certezas que estaría produciéndose a partir del proceso de globalización. Esto se explica en gran medida ya que la facticidad de los procesos sociales se impone a tal punto que cualquier deliberación frente a una lógica de globalización, resulta inútil. De esta manera, la política quedaría reducida a la astucia para conseguir la adhesión de las personas o identificada con la pertenencia a una simple cultura de expertos.

Todas estas explicaciones son posibles y pueden estar incidiendo en el complejo tema de las desconfianzas. Pero no cabe duda que dicha desconfianza tenga fuerte sustento en la percepción de que los gobiernos nacionales no controlan ya las claves de la situación económica en sus países. La poca credibilidad en la clase política se asienta en esta idea, ya que el discurso y la voluntad declarada sobre todo en el contexto de procesos electorales, poco tiene que ver con la voluntad real para conseguir resultados en medio de la incertidumbre por el entorno económico internacional altamente inestable.

Esta poca capacidad de maniobra de los gobiernos nacionales —expresada en nuevas crisis frente a los complejos escenarios internacionales que reaparecen tras algunos años de prosperidad— lleva a que los electores entren en la lógica de la frustración. Este fenómeno —marcado por la opacidad de la idea de deliberación y el consiguiente deterioro de la idea de lo público— es acompañado de otros procesos, largamente descritos en la literatura, entre los que se cuentan la casi definitiva insubordinación del sistema económico, al extremo que el sistema político ha perdido toda posibilidad de deliberar acerca de sí mismo.

Se agrega a ello otro proceso que ha sido llamado individualización, consistente en que el individuo pierde su referencia con los grupos primarios y pasa a quedar desprovisto de ámbitos de significados que le permitan trascender (Peña, 2003). Como acertadamente ha señalado Paramio (2002), este retraimiento ante la política democrática en la región se expresa en la desvalorización de la democracia y su funcionamiento, cuestionándose entonces los mecanismos de representación política. Esta frustración se manifestara incluso en una serie de conductas agresivas contra los políticos y la política.

Junto a esta constatación, corre en paralelo la percepción de que no obstante la importancia indiscutida de la democracia para el desarrollo, ésta no parece estar

resultando suficiente para avanzar en términos de igualdad en América Latina, debido en gran parte al peso de la informalidad existente en las instituciones de la democracia<sup>12</sup>.

Como acertadamente apuntan Barreda y Costafreda (2003), la introducción de la democracia en América Latina sería insuficiente para combatir las condiciones de desigualdad y exclusión en que vive gran parte de la población.

Tres serían las razones que permitirían explicar esta hipótesis: la primera se refiere a la propia debilidad de las instituciones democráticas introducidas para generar de manera efectiva condiciones de igualdad –por ejemplo, el acceso igualitario real a posiciones reales de poder y mecanismos efectivos de control político. Otra importante razón es la frecuente captura del proceso político por parte de ciertos grupos y sectores, en detrimento del interés general y, particularmente, el interés de los más desfavorecidos. Por último, el peso de ciertas instituciones informales que frenan el avance democratizador y el avance hacia mayores niveles de igualdad en las sociedades latinoamericanas.

Lo que evidencian estos hechos en el caso de América Latina, es que el desafío por construir un sistema democrático, legítimo, representativo y eficaz no puede soslayarse en el camino hacia el desarrollo. El funcionamiento adecuado de una democracia es una condición indispensable para fortalecer las instituciones que permitan diseñar e implementar políticas públicas eficientes y duraderas, que posibiliten a su vez el desarrollo.

## **ALGUNOS RIESGOS PARA LA DEMOCRACIA EN HONDURAS**

Como se desprende de las líneas anteriores, la democracia en la región y, ciertamente en Honduras, luego de los procesos de transición, enfrenta riesgos que obstaculizan su consolidación. Tal vez lo más importante no sea seguir estrictamente las etapas del proceso de democratización que se han cumplido con mayor o menor éxito en algunos países y que han condicionado ciertos moldes de consolidación de la democracia, sino más bien asumir la perspectiva acerca de que las desigualdades y limitaciones del proceso democrático, convierten nuestros sistemas políticos en estructuralmente inestables. La democracia es en gran medida un campo de lucha de proyectos y no exclusivamente un procedimiento o método cuantificable, como lo propone la ciencia política moderna.

Un primer riesgo que enfrenta la democratización en Honduras, es la acumulación de demandas sociales insatisfechas. Esto se ha pretendido regular a través de la teoría de la gobernabilidad que, en su vertiente más conservadora, impone una autolimitación a las demandas sociales y económicas, excluyéndolas de la esfera política. Esta visión reduce la democracia a la búsqueda permanente de equilibrios, despojándola de sus fines y valores. Ello sin embargo implica otros problemas. La acumulación de demandas son deslegitimadas desde el Estado, pero son ampliamente legitimadas por los actores sociales y la sociedad civil. Si el Estado y su élite dirigente insisten en negar la

---

<sup>12</sup> Dos interesantes trabajos avanzan en esta discusión sobre la relación y tensión entre democracia, igualdad, pobreza y exclusión en la región. Ver Fleury (2004) “Inclusión social y democracia deliberativa en América Latina” y Barreda y Costafreda (2003) “La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidades institucionales en América Latina”.



legitimación de las demandas sociales, entonces los riesgos para plantear reivindicaciones fuera del sistema político, son muy grandes. Movilizaciones de masas y grupos armados, por un lado, y el surgimiento de un discurso crítico de la democracia entre los actores sociales, por otro, son desafíos reales. La desilusión que trae consigo el fin del proceso de democratización, puede también llevar a fenómenos de despoltización, base real del neautoritarismo.

El segundo riesgo que enfrenta el frágil proceso de democratización en Honduras, es la falta de eficacia en el logro de las metas de gobierno. La alternancia en el ejercicio del poder, renueva el proceso democrático, pero si no viene acompañada por cambios eficaces en el diseño y ejecución de las políticas públicas y, más concretamente, en las políticas sociales, surge la sensación del ‘gatopardismo’ que cambia todo para que no cambie nada. Ello se confirma cuando se asiste al espectáculo de relevos de técnicos y políticos que profesan la misma ideología surgida desde hace más de una década con el “Consenso de Washington”.

Se requiere de forma urgente que la tecnocracia y clase política desarrollen sintonía fina en la valoración de las políticas sociales y en su necesaria articulación con las políticas económicas. Urge un cambio en las prioridades políticas de los gobernantes. La eficacia de las políticas de gobierno deben ser medidas en función de indicadores como el “índice de desarrollo humano” del Programa de las Naciones para el Desarrollo y menos vinculada a ideologías diseñadas para el ajuste estructural de hace una década. La democracia debe ser eficaz por su capacidad de inclusión y cohesión sociales y no sólo por el logro de metas macroeconómicas, que en í mismas no deben ser un objetivo sino un medio para el desarrollo.

Un tercer riesgo para la democracia es el incremento de la corrupción pública y privada. Este fenómeno socava las bases de legitimación del sistema político y su clase dirigente. A ello debe sumarse la impunidad en los delitos que dejan sin sanción a delincuentes de “cuello blanco”, militares y políticos de lustre. No debe permitirse que la corrupción consentida sea un mecanismo de estabilidad política, con el cual el poder asegura lealtades y complicidades.

Se requieren respuestas rápidas ante la corrupción. No sólo una legislación ad hoc o aplicación de la ley, sino elevar la conciencia ciudadana para que la sociedad civil participe directamente en la lucha contra la corrupción. Debe considerarse ésta como un obstáculo para el desarrollo y para las inversiones; como el factor desestabilizador más peligroso para nuestros sistemas políticos. Y, debe sancionarse la corrupción privada con la misma firmeza con la que se actúa frente a la corrupción pública. El binomio tecnocracia-empresarios debe ser auscultado con lupa. La transparencia en las ofertas públicas y transacciones privadas debe ser un objetivo compartido entre el Estado y la sociedad civil.

En algunos casos altamente publicitados en los últimos años, las redes cleptocráticas del poder han permeado la sociedad y el mal ejemplo de la clase dirigente ha contaminado la conducta pública de los ciudadanos. Este comportamiento con base en la sospecha, el zarpazo y el aprovechamiento ajeno, es sumamente pernicioso para el desarrollo de una cultura cívica democrática.

Un cuarto riesgo para la democratización se refiere a la ausencia de un discurso y una propuesta de comunidad nacional por parte de los partidos o clase política. Frente a los viejos discursos con base en el nacionalismo que se apoyaba en el Estado burocrático y frente a los discursos globalizadores, que todo lo reducen a la espontaneidad del mercado y las oportunidades individuales, hay una carencia de discurso que ofrezca integración social, identidad y certidumbre frente al futuro. Ello puede generar el surgimiento de fundamentalismos, populismos o neautoritarismos que llenen el vacío de la comunidad nacional.

La democracia requiere más que la pura participación para crear este sentido de pertenencia que, sin rechazar la modernidad, ofrezca seguridad ante el futuro. El reto de los partidos políticos, líderes y dirigentes es construir este nuevo discurso democrático.

### **INSUFICIENCIA DE DEMOCRATIZACIÓN ¿PARTE DEL PROBLEMA O DE LA SOLUCIÓN?**

No cabe duda que el proceso democrático no se agota en las reglas de juego de las instituciones políticas o en los métodos para conformar un gobierno. La democratización remite a la misma condición de la sociedad civil. Tiene que ver con un modo de vida y con un mundo cotidiano de relaciones. La democracia formal tiene que combinarse con la democracia social. Así, no sería posible que la democracia formal, pueda consolidarse en un cuadro de miseria generalizada como el que afecta a las democracias de América Latina y que erosiona hoy la ciudadanía de las mayorías nacionales, precisamente cuando más se plantea en los discursos de su emancipación política. Lo anterior está provocando que los ciudadanos pobres y sin educación tengan menor capacidad de participar efectiva e independientemente en el sistema democrático. Por ende, las políticas públicas, leyes y servicios tienden a no reflejar adecuadamente las preferencias y necesidades de aquéllos.

La consecuencia natural de esta situación es que si los pobres perciben que no son adecuadamente representados o servidos por las políticas del Estado, se genera un alto nivel de frustración respecto de la democracia, abriendo paso a soluciones extrainstitucionales que se están comenzando a expresar y encauzar a través de protestas que agravan el conflicto social y desestabilizan el sistema democrático. Del mismo modo, la desafección y retracción por parte de los ciudadanos y el neopopulismo por otra, son dos síntomas de una misma causa.

¿Cómo enfrentar esta situación que amenaza a las democracias en vías de consolidación, como es el caso hondureño? Pareciera que para contrarrestar estos riesgos, hay que contar al menos con dos condiciones. La primera, reinventar mecanismos capaces de hacer efectiva la responsabilidad de quienes deciden, devolviendo al sistema político su papel de garantía de la cohesión social. La segunda, extender el principio de responsabilidad democrática a todos los nudos o polos de la red, sean económicos, culturales, administrativos o asociativos.

### **Reinventar instituciones con espacio para la subjetividad social**

El grado de institucionalización del sistema político incide de manera fundamental en las probabilidades de sustentabilidad de la democracia. A pesar de sus diferencias, las democracias se materializan en un complejo institucional, que es el conjunto de reglas e

instituciones complejas, explícitamente formalizadas en constituciones y legislaciones auxiliares. Los mecanismos electorarios constituyen una de esas instituciones que funcionan según el dictado de reglas en todas las democracias, viejas o nuevas. El problema radica en que en las otras instituciones que, también forman parte de la democracia, no se correlaciona el comportamiento de los actores políticos con las estipulaciones de las reglas formales. Este no es un problema sólo de las democracias nuevas. La declinación de las democracias centrales también tiene que ver con esta brecha entre las reglas formales y el comportamiento de todo tipo de actor político. Pero en las nuevas, la brecha es mayor.

Las reglas dictan controles que algunas agencias estatales dictan sobre otras. Por ejemplo, la división constitucional del poder –el control horizontal– gira en relación a la idea de que las instituciones formales tienen límites legalmente establecidos y definidos, que circunscriben el adecuado ejercicio de la autoridad y que existen agencias estatales capaces de controlar y corregir violaciones de estos límites. Obviamente, según O’Donnell (1996), la efectividad de estas reglas depende de la real existencia de dichas agencias estatales y que ellas ejerzan controles horizontales no sólo nominalmente. La situación así planteada, en términos de reglas y controles sin correlación con el accionar de los actores políticos, se identifica la médula del problema que se denomina institucional. Son precisamente los procedimientos y diseños organizativos, los que potencian o bloquean la posibilidad de que se cumpla la doble y mutuamente imbricada misión de alcanzar compromisos entre intereses y avanzar simultáneamente en la búsqueda de consenso.

Por otro lado, no es sólo posible quedarse en lo meramente formal, es necesario también profundizar en el *ethos* institucional. No cabe duda que cada vez es más urgente dotar con mayor contenido subjetivo a las instituciones. Se ha venido observando en el último tiempo un proceso de deterioro de las instituciones que aunque lento, hoy ya no está más exento de la crítica. Tampoco ya la propia subjetividad social, condicionada o mediada por un discurso sobre la imagen de estabilidad y privatización de lo social en su imagen actual, se podrá sostener por mucho tiempo.

Paradójicamente las instituciones hoy cuestionadas y en descrédito, tienen poder instituyente de valores, modelos de sensibilidad y comportamiento y, por lo tanto, son productoras de cierta subjetividad. De allí que sea fundamental reinventar dichas instituciones para que puedan dar cuenta de este cambio y enfrentar el desafío que genera este complejo entramado, clave para recrear las propias instituciones, mostrando así la “trama compartida de un colectivo” que permite verse como un ‘nosotros’ y actuar de manera colectiva.

La creación de la cultura del diálogo reflexivo, crítico y creativo, como forma de manifestación social con base en el respeto de la diversidad, de la emergente subjetividad social y a tono con los valores y metas sociales consensuadas, constituyen una de las más significativas formas de participación social para la construcción de la autonomía, la libertad social y el desarrollo de la calidad de vida humana. La política en su expresión más amplia podría entonces sintonizar estrechamente con las manifestaciones de la subjetividad social en interpelación abierta a la construcción de los escenarios posibles – generados y de consenso– en el que las necesidades sociales e individuales y las

oportunidades y posibilidades de construcción de proyectos de vida satisfactorios y desarrolladores, constituyan una máxima de todos.

El equilibrio entre objetivos del sistema político y el balance de las necesidades, intereses, preocupaciones, expectativas, estados de ánimo de los individuos y grupos sociales, debe ir dirigido a la búsqueda de verdades compartidas más que a la ejecución de esquemas de verdades, los que ante la formalización de los espacios participativos, tiendan a convertirse en unilaterales o absolutos. Valorar la (re)emergencia de la subjetividad social es la oportunidad de emplazamiento público fundamental para las instituciones. De ahí que el sinceramiento a la luz de aquélla se presenta como nuevo requisito para su propia permanencia y credibilidad.

### **Problemas de déficit de representación, de mecanismos de control y de fiscalización de las instituciones dentro de la democracia**

Entre los varios problemas que aquejan a nuestras democracias, sin duda, tributarios de las cuestiones de fondo, planteadas más arriba, destacan los referidos a la precaria dotación de mecanismos institucionales –formales e informales– que hagan efectiva la participación y el ejercicio de representación de los ciudadanos en el funcionamiento de las democracias. Particularmente, se observa la pobre práctica de de los llamados “derechos de inspección” sobre la labor del gobierno y la oposición. ¿Caracteriza a las democracias en América Latina tal afirmación?; ¿ejercen, efectivamente, los ciudadanos en la mayoría de nuestros países los “derechos de inspección”? Numerosos elementos llevan a suponer que no es así.

¿Existe control directo de los ciudadanos sobre el gobierno y sus representantes en el parlamento? Tras una rápida mirada sobre el accionar de los ciudadanos en la mayoría de los países de la región, se observa el debilitamiento de los espacios y formas de control; los mínimos intentos de ingerencia, seguimiento y control del accionar de los representantes y, en general, sobre el accionar de los actos de los gobiernos y de los legislativos latinoamericanos. Es decir, parece que el control no se realiza ni siquiera en aquellas acciones en las que están directamente relacionados, como ciudadanos. Estas son claras expresiones de la crisis de representación y gobernabilidad que confirman los datos y la evidencia empírica.

¿Cuáles son los elementos que influyen en la situación descrita? Dos aspectos son centrales en el análisis del problema: el lugar de los representados y el de los representantes.

Se sabe que las democracias se caracterizan por ser representativas y republicanas, expresándose a partir de la división y los controles recíprocos de las funciones del gobierno; la periodicidad de los mandatos de los representantes; la electividad de los gobernantes; el carácter público de los cargos políticos; la responsabilidad de los funcionarios, otros. Sin embargo, se conoce que son precisamente muchos de estos aspectos los que hoy se encuentran viciados, mal interpretados, tergiversados, fundamentalmente por quienes ocupan cargos públicos y de elección popular, es decir, por nuestros representantes.

Cuando se ve la representación política como una relación de agencia desde el punto de vista político, se supone que el agente habrá de rendir cuentas cuando el principal pueda hacerle responsable de comportamientos pasados y, en consecuencia, recompensarle con la reelección o castigarle con la derrota<sup>13</sup>.

Es así que hay situaciones, tales como la reforma de constituciones con el fin de mantener en forma vitalicia a funcionarios en cargos públicos, principalmente cuando se trata de la figura del presidente y el gobernante. Por otra parte, el acceso a cargos de funcionarios públicos no goza de la transparencia o responsabilidad que se requiere; a los cuales se llega por relaciones personales, favores políticos, como parte del sistema de clientela de los partidos políticos y caudillos, consecuencia de los acuerdos que muchas veces han comprometido para poder acceder al gobierno.

Desaparece la posibilidad de control de la gestión pública desde los ciudadanos y sólo le quedan las instancias electivas, como instancias capaces de expresar conformidad o disconformidad con las gestiones públicas, desnaturalizándose así el sistema. ¿Pueden las democracias tener sólo el voto como canal de expresión y participación de los ciudadanos? El voto efectivamente ejercido, se ha convertido en el único mecanismo de control de los ciudadanos.

A partir de estas consideraciones surgen otras preguntas ¿Cuáles son los elementos que entran en juego para mantener esta situación? ¿Cómo es posible introducir otras instancias de participación más directa de los ciudadanos? ¿Qué responsabilidades tienen los ciudadanos? Muchas conjeturas más que afirmaciones pueden ser las respuestas de estos interrogantes.

Por un lado, los ciudadanos carecen de la información y formación adecuada para el control de los actos de gobierno y, por otro, hay ausencia de planteos de instancias de participación, seguimiento y control propias de las democracias. Estas decisiones tienen que ver con las voluntades políticas de nuestros gobernantes. Aquí se refleja lo que algunos autores denominan estrechamiento de la base de responsabilidad de los ciudadanos.

Las instancias que permiten el ejercicio de la democracia directa, tales como el referéndum, la iniciativa popular, la revocatoria popular de funcionarios, entre otras, sólo quedan en el mejor de los casos esbozadas en las legislaciones. Casi nunca son utilizadas como un recurso al que recurren los ciudadanos como parte de sus legítimos derechos y que permiten expresiones genuinas de la voluntad popular.

Son los representantes los que no prevén mecanismos ágiles de incidencia y participación ciudadana. Esos mecanismos imprimirían mayor transparencia y legitimidad a los actos de gobierno y permitirían mayor participación en los actos de gobierno. Se hace necesario introducir variantes que permitan a las democracias contemporáneas mayor inteligibilidad y transparencias al proceso político y que los

---

<sup>13</sup> Esta relación entre los políticos y ciudadanos se puede analizar dentro del marco de la teoría de la agencia. Esta se ocupa de aquellas relaciones en las que un actor, el agente, actúa por cuenta de otro, el principal, y se supone que el primero ejecuta las preferencias e intereses del segundo. Los votantes, como actores principales, seleccionaran un agente entre los diversos que concurren a las elecciones; le otorgarán poder y esperaran que lleve a cabo las políticas que prefieren.

ciudadanos puedan contar con herramientas capaces de permitirles control y acceso a esas estructuras de gobierno.

Evaluar las actividades de los políticos plantea problemas cuando la información que poseen los ciudadanos es incompleta y asimétrica. Mejorar las asimetrías de información para que amplias áreas políticas no resulten opacas para los votantes, implica también resolver los problemas referidos a los mecanismos de incentivos para la reelección de los agentes. Como dice Maravell (2003), la condición fundamental para que en la relación entre gobernantes y gobernados el “no engañar” constituya un equilibrio, radica en que el valor actual de los beneficios futuros resultantes de “no engañar” sea mayor que el “engañar”. Parece entonces claro que el mejoramiento de las asimetrías de información y de los mecanismos de control requiere la (re)creación de condiciones propias de un escenario con responsabilidad política. Hay que destacar dos elementos ese contexto, cuales son los medios de comunicación más transparentes y el freno a la judicialización de la política.

Para finalizar o comenzar ¿Son los partidos políticos capaces de representar a nuestras necesidades? El fuerte desprestigio de que son objeto actualmente, está dado incidiendo en las dificultades de representación que conllevan a pesar de que hoy son los mecanismos que permiten acceder a los cargos públicos dentro del sistema democrático. Pero, el sistema de partidos políticos de masa no representa los legítimos intereses de los sujetos caracterizados hoy por la multiplicidad de demandas y sus formas alternativas de expresión.

Pensar en nuevas formas de hacer política y en formas que expresen la multiplicidad de derechos ciudadanos –sobre todo de quienes no tienen una representación garantizada– es el desafío del sistema político actual.

### **Mejorar la participación ¿cantidad o de calidad?**

Actualmente la mayor demanda parece estar referida a lograr más espacios de participación. No cabe duda que a los escasos espacios con que hoy cuentan los ciudadanos, se debe agregar su debilidad. En el caso de las democracias latinoamericanas, existe una oferta unilateral de participación desde el Estado que norma y regula las reglas del juego del sujeto al que se le reconoce como ciudadano y su participación.

Es posible ejemplificar esta afirmación anterior a través de la incapacidad de las instituciones políticas de adaptar el sistema de elecciones a la subjetividad de la población. Si ésta vota en mayor proporción, no quiere decir que es una obligación sino que responde a un interés subjetivo o a un mayor grado de compromiso en relación con sus actividades cotidianas. Por qué no pensar entonces a la luz de esta evidente constatación que si se flexibilizara el sistema electoral –inscripción automática y no obligatoria– se podría dotar de un nuevo sentido a la participación en la elección de las propias autoridades nacionales y locales con un sentido más personal y menos autoritario.

Podría estar ocurriendo que la ‘participación’ –en los espacios unilateralmente ofertados por las instituciones– se da sólo por parte de los ‘activos’ en los limitados espacios; de quienes reconocen las reglas del juego y que existen para las instituciones

nacionales o locales. Entonces lo que se sanciona es el reconocimiento de su subjetividad, a través de la adquisición de una condición, como organización –su ‘personalidad’ o, por ejemplo, la "personalidad jurídica", como el pase especial para poder acceder a los espacios existentes de participación ciudadana.

Por otro lado, el desconocimiento de esta subjetividad muchas veces afecta aquellas iniciativas que propiciarían el mejoramiento de la calidad de vida de la población, pero que al ser concebidas desde una institucionalidad rígida no logran concretar sus objetivos. Resulta entonces necesario cuestionarla y exigir mayor apertura a la noción de ciudadanía establecida por el Estado; así como ampliar en esa dirección la visión reduccionista que hoy parece imperar. Tal parece que la noción jurídica de ciudadanía intenta delimitar normas comunes sobre la base de una misma especificidad, sin interiorizar el hecho de que los lazos sociales y la vida de los ciudadanos se establecen hoy en formas heterogéneas y múltiples de pertenencia. Estas no pueden ser uniformizadas por una propuesta de participación social impuesta desde ‘arriba’ por nuestras instituciones.

No obstante, estas transformaciones culturales no borran los espacios sociales donde tradicionalmente se ejercía la ciudadanía –el ejercicio del voto; la pertenencia a un partido político– sino que exigen una adaptación; quizá una ‘modernización’, que haga más cercanos y propios sus contenidos. La ampliación de la noción de lo público no implica eliminar estos espacios sino vincularlos a otros múltiples y diferentes espacios, donde se constituye la noción de pertenencia y ciudadanía.

Claramente hay que pasar del discurso a la acción en este plano. No sólo es necesario sostener que las instituciones importan, sino lo que significa que efectivamente funcionen, abriendo espacio a la subjetividad social y, particularmente, posibilitando la participación de mayor calidad más allá de la sola concurrencia y el mayor avance en el diálogo o la deliberación. Ello también conduce no sólo a resaltar la centralidad de las instituciones y los procedimientos de la concepción deliberativa de la democracia, sino a reconsiderar la orientación de su reforma. Es decir, se necesita apostar más sobre lo cualitativo en este proceso de redefinición. Lo que ha ocurrido es que la participación democrática ha sido restringida a la mera agregación de presencias en una óptica que privilegia lo cuantitativo.

Sin embargo, esta perspectiva que fue necesaria pero que aún no ha sido suficientemente puesta en práctica, ha dejado de ser suficiente. A la par de este proceso, la dimensión deliberativa de la democracia enfrenta dificultades para su afianzamiento y, con ello, se diluye la posibilidad de mejorar su calidad en una perspectiva más cualitativa.

De esta manera, el desafío parece consistir en dar el salto cualitativo por la mejor calidad de la participación. El punto de partida es sin duda lograr el mejoramiento de varias asimetrías que el proceso democrático plantea, tal como las tensiones en la relación entre ejercicio de la democracia y los ciudadanos. De lo que se trata en definitiva (Maiz, 2001) no es tanto “dar poder al pueblo”, sino hacerlo en condiciones de que este pueda controlar la información y pertinencia de su concreto ejercicio. De lo contrario, el incremento en la participación tiende a traducirse en la mayor posibilidad de manipulación o desencanto –degradada participación de masas a costa del umbral

mínimo de reflexión. El referendo y otros mecanismos para agregar preferencia, suponen sólo la participación como ‘conurrencia’. El debate en condiciones de igualdad, supone la participación en tanto contribución para forjar la decisión –por ejemplo, mediante el punto de vista o las razones en las que se cree.

En este sentido cualitativo, la necesaria reinención de las instituciones apunta más claramente a la introducción de un mecanismo de conexión entre los nuevos espacios de deliberación en la sociedad civil y el Estado. Por cierto, este proceso supone la aplicación *vis à vis* del mejoramiento y la profundización de los mecanismos de la democracia representativa y participativa existentes, que privilegian la agregación de preferencias. Pretender que ambos discurren por caminos separados, sin propiciar su confluencia sinérgica, es hacerle un flaco favor a la democracia en su dimensión deliberativa. Como resume acertadamente Maiz (2001:92), “es necesario complementar el voto individual y secreto con ámbitos que permitan el diálogo de información; el contraste y debate del tipo *deliberative opinion polis*; las estructuras de temporalización; la información y el debate; la multiplicación del acceso informativo, otros”.

## **RETORNO A LA DISCUSIÓN ¿IDEALISMO CÍVICO O CIVILISMO RACIONAL?**

Hasta aquí se han podido observar las dificultades para avanzar en una concepción particular de democracia en la región. Las distintas versiones de democracia han descansado casi exclusivamente en el contexto electoral, con pocos mecanismos para desarrollar el efectivo control de los gobernantes y una deficiente matriz de incentivos que exprese en forma adecuada el binomio de premios y castigos.

Se agrega a este análisis otro elemento que ha caracterizado nuestras democracias y que remite a la pobre participación deliberativa, es decir que permita transitar desde la mera agregación, donde los intereses sólo son contabilizados al adoptar la decisión de la que se trate, a una concepción más profunda y sustantiva de la democracia en donde, a través de la participación, se contribuye aportando puntos de vista y las razones en las que se cree se debe forjar la decisión. Sin embargo, una visión de la realidad, obliga a considerar los condicionantes de la institucionalidad democrática –formales e informales– y de un modelo económico que generan exclusión, obstaculizando el avance democratizador en nuestras sociedades.

Este problema se basa en una discusión aún no resuelta acerca del tema de la democracia misma que se quiere o que puede efectivamente tener ese marco de restricciones y condicionamientos. Esta discusión está aún abierta y tiene que ver con las dos visiones en pugna en torno al tipo de democracia sobre la que se quiere avanzar. Esta descansa, ciertamente, en la histórica tensión entre idealismo y realismo, tan antigua como la democracia misma.

Un discurso dominante en América Latina ha hecho énfasis en que debe desarrollarse una cultura política propiamente democrática, que sirva de base cívica a este régimen, para que las democracias en la región logren efectivamente consolidarse. Ahí radica precisamente la parte del problema en relación con nuestros sistemas democráticos en vías de consolidación. Según esta visión, sin una cultura de este tipo, altamente



arraigada en la ciudadanía, difícilmente podrá afianzarse un orden institucional de carácter democrático. Pero este tipo de cultura, así concebida, supone que los distintos actores que inciden sobre el sistema político hayan interiorizado sólidamente los valores que son compatibles con un modelo ideal de democracia: la tolerancia, la honestidad, la ética, el cumplimiento de deber cívico, el sentido de solidaridad, la transparencia, entre otros (Crespo, 2001).

Esta percepción se enmarcaría en la concepción de “democracia ideal”, en la cual la mayoría de los actores políticos despliegan esta escala de valores democráticos, más por convicción profunda de estos principios que por acción coercitiva de las leyes e instituciones. Así, la “personalidad democrática”, individual o colectiva, se expresa en el pleno apego voluntario a los valores democráticos por convicción, más que por obligación o conveniencia.

Sin embargo, para la apropiación de estos valores, es preciso crearlos. Muchos de ellos no están presentes en nuestra pobre cultura democrática, sobre todo, porque parece imperar en nuestras sociedades las actitudes individuales y egoístas que no fomentan la solidaridad y el capital social, base de un modelo de democracia. De allí que, para crear estas condiciones, se requiera una verdadera revolución moral interna en nuestros países.

En contrapartida, el realismo político ha dado lugar también a una poderosa doctrina democrática que, al contrario de la visión romántica de la democracia, apuesta por el diseño adecuado y la fortaleza de las instituciones políticas y la normatividad jurídica, dejando de lado el proceso de “reconversión moral” de los actores políticos. Esto da lugar al concepto de “democracia real” en contraposición, más no de exclusión de “democracia ideal”. En la práctica, en aquellos países donde el régimen democrático se ha asentado, evidencia de un proceso más serio de consolidación, se observan más rasgos presentes de una “democracia real” que de una ideal. Lo cierto es que las evidencias demuestran que, no obstante defectos y limitaciones, la democracia de corte más realista, ha contribuido mejor y más que otras formas de gobierno a prevenir, contener y, en su caso, castigar el abuso de poder por parte de los gobernantes y las autoridades (Crespo, 2001).

En esta perspectiva, si bien la maximización de los intereses individuales no se anula, las reglas del juego –formales e informales– permiten viabilizar dichos intereses con los de una sociedad determinada, proveyéndole el marco de incentivos y restricciones para su funcionamiento. En este sentido, el diseño y la fortaleza de las instituciones democráticas permitirían la búsqueda y satisfacción de tales intereses por la vía civilizada y pacífica, haciéndolos hasta cierto punto compatibles con el interés colectivo al reducir las posibilidades de abuso del poder.

Si bien es cierto que este debate entre el idealismo y realismo no es nuevo –a propósito de la discusión sobre los problemas que experimentan nuestras democracias en vías de consolidación– es necesario volver a ponerlo sobre el tapete, ya que la ausencia de una tradición democrática suele generar ideas sumamente románticas e idealistas sobre ese tipo de régimen. Esas expectativas no corresponden con la experiencia histórica de las democracias reales.

Desde la perspectiva de la “democracia idealista”, la lógica representativa de las democracias y, en especial, las latinoamericanas, es vista como la desvirtuación de la concepción original de la democracia. El mecanismo de representación limitaría y conculcaría la posibilidad de ejercicio directo de la democracia. Lo que se omite o no se dice son los problemas técnicos o prácticos y políticos que hacen imposible el despliegue de la democracia masiva directa en sociedades masivas y complejas. Parecen no convencer los mecanismos de que dispone la democracia representativa para ejercer cierto control ciudadano. Es más, dichos mecanismos son vistos como artilugios que esconden los verdaderos intereses de los partidos y de la élite política del manejo del poder.

Tal parece que los silencios de la “democracia ideal” parecen no considerarse. Por ejemplo, no se dice que la democracia directa puede derivar en la oportunidad o coartada para sustentar el falso argumento de la participación controlada, tan recurrida, por ejemplo, en los regímenes corporativos y los totalitarios. Además, al establecer que sólo a través del consenso se puede conseguir legitimidad en las decisiones –descartando de paso la posibilidad de las decisiones por la mayoría- introduce mayor complejidad en la medida que las decisiones unánimes, incluso en grupos reducidos, se tornan inalcanzables. Esto se explica porque prevalecen generalmente en la sociedad intereses antagónicos que son inevitables y que no pueden ser suprimidos. Para el realismo, el único camino viable aun con sus limitaciones, es buscar soluciones a las diferencias a través de los mecanismos legales que implican necesariamente la conformación de mayorías que se expresan en equidad de condiciones (Crespo, 2001).

Así, al crear expectativas difíciles de alcanzar, se genera frustración acerca de los resultados de la democracia. Es decir, las visiones idealistas de la democracia pueden estar generando el efecto contrario al deseado, ya que lejos de contribuir a consolidar un orden político democrático, pueden estar contribuyendo a erosionarlo. Los objetivos y valores tan caros para la “democracia ideal” al quedar aparentemente fuera del alcance de la “democracia real”, posibilitan la pérdida de su legitimidad ante las exigencias de resultados muchas veces imposibles de conseguir en contextos de debilidad institucional y con alto predominio de la informalidad.

Pareciera que no son suficientes los resultados modestos de la “democracia real” que, por lo demás, son los que se espera alcanzar en una lógica de “parecido de familia” de las democracias anglosajonas o nórdicas. No obstante nadie discute que frente a los horrores de una dictadura o en situaciones de ingobernabilidad o de anarquía, esos nos parecen como valores sumamente caros.

Resulta indispensable, entonces, agregar a las nuevas democracias latinoamericanas –a la hondureña desde luego– el adjetivo ‘realista’, justamente para lograr su fortalecimiento y plena legitimación. De ahí que para consolidar una democracia incipiente –como ocurre con el caso hondureño– más que fomentar en los ciudadanos un código de valores democráticos propios del idealismo, lo que conviene es educar cívicamente a los ciudadanos para comprender los mecanismos y procedimientos institucionales de la democracia, sus premisas filosóficas, sus límites y deficiencias, pero también sus logros y posibilidades reales.

## A MODO DE CONCLUSIÓN

El retorno a la democracia en el marco de la “tercera ola democratizadora” de fines de la década de los ochenta parecía auspicioso para toda la región<sup>14</sup>. Trajo consigo nuevos retos para la consolidación de las democracias, tales como el fortalecimiento de la gobernabilidad y desarrollo de las instituciones democráticas. Sin embargo, pronto se evidenció que este paso desde la transición a la consolidación democrática, era cada vez más lento y menos efectivo. Ello se explica por las dificultades mismas de los procesos de recuperación de las democracias –expresadas en las dificultades propias de las transiciones a la democracia– y porque en varios casos, más que la recuperación de la democracia perdida, a lo que se asiste es a la fundación de modelos democráticos en los que se experimentará por primera vez con métodos de gobernabilidad, que integran un sistema de relaciones políticas abierto y competitivo (Sojo, 2000).

En la apuesta por la democracia en América Latina se intenta conjugarla con los principios de crecimiento, equidad, igualdad y desarrollo. Esto hace mucho más complejo el desafío de esa conjugación. Este proceso se desarrolla en la región, teniendo otros varios frentes abiertos de problemas aún sin resolver. Lo anterior supone, entre otras razones, tener que administrar otras polarizaciones sociales y resolver el modo de inserción internacional desde posiciones claramente más débiles y ventajosa que los otros actores internacionales.

A la par, también se debe avanzar en el proceso de modernización sin mucha capacidad de crear tecnología y salir a construir –según la ortodoxia imperante por el “Consenso de Washington”– externalidades positivas a partir de la profundización en las ventajas comparativas, avanzando en las competitivas. Este proceso genera muchas más tensiones para la región que la crisis fiscal que afectó a Europa occidental hacia fines del decenio de los sesenta, diagnosticada como la insatisfacción de demandas por exceso de democracia. En América Latina lo que se observa es la existencia de un “plus de ingobernabilidad” que es necesario enfrentar en razón del subdesarrollo y que se convierte en una amenaza para los procesos de consolidación (Achar y Flores, 1997).

El retorno a la democracia no sólo trajo consigo problemas de (re)aprendizaje democrático con su propio correlato de crisis e inestabilidades, asociadas al proceso de reacomodo de los actores nuevos y viejos al nuevo orden democrático, expresado en los frágiles sistemas políticos. También, el retorno de la democracia implicó la necesidad de enfrentar drásticos ajustes económicos junto con el procesamiento de cambios más profundos en la estructura de sus economías.

Por último, para evitar las sobreexpectativas generadas por la democracia, es necesario ser también menos idealistas y, quizás, más realistas. El sistema político es un entramado de intereses, influencias y un modo de tomar decisiones que transcurre, en gran parte, fuera de la mirada de los ciudadanos. Existe en cierto modo un “circuito

---

<sup>14</sup> Particularmente en Centroamérica este optimismo era patente a comienzos de la década de los noventa. Parecía que finalmente, después de prolongados periodos de conculcación de libertades y derechos, los centroamericanos gozarían de un orden político respetuoso de las leyes, conforme a los resultados emanados de las urnas. En este contexto, se dio incluso el término de uno de los elementos más recurrentes de la vida política centroamericana, cual era la violencia política.

extrainstitucional del poder” (Cortes Terzi, 2000) que se debe tener en consideración al analizar la democracia. Allí interactúan diversos actores que ponen en juego sus diversos intereses y estrategias en un contexto en donde también concurren otras lógicas, que median en el proceso democrático, tales como el poder de influencia y decisión de los empresarios, de las nuevas burocracias, de los medios de comunicación, de las agencias económicas internacionales fuera de los cauces de la institucionalidad política representativa. No hay que quedarse sólo en la denuncia de estos enclaves o “poderes fácticos” generados por estas distorsiones y asimetrías del sistema, sino que hay que intentar comprender cómo funciona la “democracia real”; no aquella que habita en el mundo de los ideales, sino la que se vive en el día a día; la que se observa en los espacios públicos pero, también, la que transcurre tras bambalinas y en los pasillo y patios interiores de la política.

Aunque se necesita más democracias en la región, pero aquellas que puedan contribuir aquí y ahora a resolver los problemas. Se necesita sobre todo una mejor política. Y, se necesitan quizás más ciudadanos que promuevan y exijan transparencia real, auditorías internas, radicalidad en las formas, respeto escrupuloso de los procedimientos y controles democráticos, los que son necesidades inaplazables si se quiere evitar que nuestros representantes se conviertan en los portavoces condicionados y en los ejecutivos vulnerables de grupos organizados y con objetivos privados.

Finalmente, nuestras democracias necesitan políticos árbitros y, también, políticos transformadores de los desequilibrios producidos por los intereses de unos y de otros en nuevas realidades más justas y solidarias. Pero, sobre todo, se necesitan políticos para quienes no tienen voz; para los nuevos excluidos; para la mayoría de ciudadanos que, sin grupo o corporación, sin gremio o clan, reclaman un espacio democrático y solidario.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achard, D. y M. Flores. 1997. *Gobernabilidad: Reportaje de América Latina*. México: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Fondo de Cultura Económica.
- Barreda, M. y A. Costrafreda. 2003. “La democracia importa pero no basta para la igualdad: informalidad y debilidad institucionales en América Latina.” In Conferencia Internacional “Democracia, Gobernanza y Bienestar en las Sociedades Globales”. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Cálix, A. 2004. “Claves para observar la consolidación democrática. Una aproximación al caso hondureño”. In Encuentro de Egresados del INDES-Honduras.
- Collier, D. y S. Levitsky. 2000. “Democracia con adjetivos: Innovaciones conceptuales en estudios comparativos.” Chicago Working Papers.
- Cortes-Terzi, A. 2000. *El circuito extrainstitucional del poder*. Santiago: Ediciones CESOC.
- Corporación Latinobarómetro. s.f. [www.latinobarometro.cl](http://www.latinobarometro.cl)
- Crespo, JA. 2001. “Democracia real”. *Revista Metapolítica* 5(18). México.
- Dahl, R. 1989. *La poliarquía*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Fleury, S. 2004. “Inclusión social y democracia deliberativa en América Latina.” In Encuentro de Egresados del INDES-Honduras.
- Maiz, R. 2001. “Democracia participativa.” *Revista Metapolítica* 5(18). México.
- Maravall, J.M. 2003. *El control de los políticos*. Madrid: Editorial Taurus.

- March, J. y J. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New Cork: The Free Press.
- Molina, G. 2004. "Democracia deliberativa y participativa: Gerencia social y ejercicio ciudadano en los espacios locales." In *Encuentro de Egresados del INDES-Honduras*.
- Nun, J. 2002. *Democracia ¿gobierno del pueblo o gobierno de los políticos?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, G. 1996. "Otra institucionalización." *Revista Política y Gobierno* 3(2). México.
- O'Donnell, G. 1992. "¿Democracia delegativa?" In *Contrapuntos: Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Editorial Paidós. p. 287-304.
- Paramio, L. 2002. "Reforma del Estado y desconfianza política." In *VII Congreso internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Portugal (7., 8-11 oct. 2000).
- Peña, C. 2003. "Sobre la política y los políticos." *Serie en Foco*. Corporación Expansiva [[www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl), fecha de consulta 30/03/2004].
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2004. "Informe sobre la democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos." [[www.democracia.undp.org](http://www.democracia.undp.org), fecha de consulta 22/04/2004].
- Sojo, C. 2000. "Gobernabilidad democrática en Centroamérica: Riesgos y oportunidades." *Colección de Papers no. 48*. Barcelona: Instituto Internacional de Gobernabilidad.



# **IMPLICACIONES DE LA EXCLUSIÓN SOCIAL Y EL DESAFÍO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL. Breve Descripción de Centroamérica**

*Mía Harbitz*

## **INTRODUCCIÓN**

Ha sido creciente la preocupación internacional en los últimos años por el problema de la exclusión social. Instituciones como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han llegado a reconocer que la tarea de reducir la exclusión social y evitar que se reproduzca en el futuro, debe integrar a los individuos afectados de la sociedad en una posición que les permita desarrollar plenamente sus capacidades como ciudadanos.

Este proceso, además, disminuirá los costos sociales y financieros del desarrollo al contribuir a que los grupos perjudicados asuman por sí mismos sus responsabilidades individuales de manera digna.

El problema de la exclusión que da origen a la preocupación, no podría ser más serio. Pese a los grandes avances de la humanidad a lo largo de su historia y que no dejan de causar admiración, gran parte de la población mundial no llega a satisfacer sus necesidades materiales indispensables. La pobreza y desigualdad siguen siendo el gran mal en nuestros tiempos. En América Latina, especialmente en Centroamérica y El Caribe, este problema se agrava por los amplios márgenes de desigualdad. Sin ser la región más pobre, la distribución de la riqueza producida, acentúa agudos contrastes entre una pequeña parte de la población, que disfruta de niveles de vida comparables con los más altos de los países desarrollados, y la mayoría que carece de los más elementales medios para su subsistencia.

Dentro del marco del Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por Raza y Etnia (BID, 2001) y el Mandato de la Octava Reposición de Recursos (1994), se aborda aquí el tema de la pobreza, como obstáculo para el desarrollo de manera más equitativa; así como el reto de la inclusión de grupos tradicionalmente marginados por raza o etnicidad<sup>1</sup> en los siete países del Istmo Centroamericano: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá.

Para aproximarse de manera efectiva a los temas de la exclusión de los grupos tradicionalmente discriminados y marginados, es importante primero entender qué es la

---

<sup>1</sup> Debe notarse que en el BID también se han desarrollado pericias e iniciado proyectos con poblaciones discapacitadas, así como con personas afectadas por el VIH/SIDA.

exclusión, cómo se manifiesta y por qué ha llegado a ser tan pronunciada. Esto se analiza la siguiente sección de este documento. A continuación se hace una valoración cualitativa de la dimensión del problema y se refuerza con la poca información estadística que permite evaluarla numéricamente. En el cuarto apartado, se define el reto enfrentado por el BID para contribuir a la inclusión social en Latinoamérica y las tres estrategias para su logro en Centroamérica. Finalmente se señalan algunas directrices de trabajo futuro.

## **CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL. ORÍGENES Y NATURALEZA**

El concepto de exclusión social es un término relativamente nuevo. Se acredita su introducción a René Lenoir, Secretario de Estado de Acción Social de Francia en la década de los setenta. Fue usado inicialmente para la descripción de la situación de marginalidad y pobreza experimentada por ciertos grupos sociales en Francia –país desarrollado y próspero. En la actualidad, el concepto se ha aplicado al contexto de países en vías de desarrollo para acercarse a los temas de pobreza, privación y desigualdad. No obstante, la noción que le dio origen, es mucho más amplia.

La exclusión social se puede definir como el estado crónico de un déficit múltiple. No se refiere solamente a la privación de necesidades básicas, sino también a la de factores psicosociales, de representación en organizaciones políticas, de toma de decisiones, de derecho a la manifestación cultural. La exclusión social puede tener muchas causas y múltiples expresiones. No se reduce simplemente a la falta de ingresos o de recursos productivos necesarios para garantizar un nivel de subsistencia a las personas, sino que se conecta, también, a los obstáculos sociales, culturales y a la discriminación que invalida a los individuos para alcanzar su pleno potencial.

Las capacidades humanas, tal como lo señala Sen (1999) en su obra *El desarrollo como libertad*, están influenciadas por oportunidades económicas, libertades políticas, instituciones sociales y todas las condiciones que conducen al bienestar, tales como la salud, la educación y el estímulo a explayar iniciativas y cultivar todo tipo de facultades humanas creativas. Todos estos factores son complementarios y su funcionamiento refuerza el perfeccionamiento de los otros. Por lo tanto, la carencia de uno de ellos disminuye la potencialidad del conjunto, reduciendo las posibilidades de gozar de una vida plena y, por lo tanto, excluyendo a los individuos de la sociedad en cuyo seno se desenvuelven.

Los documentos de la declaración y el programa de acción de la Cumbre para el Desarrollo Social (Copenhague, 1995) enumeran los problemas que deberán ser resueltos para erradicar la pobreza. Entre los estragos que afectan a la población pobre, se encuentran el hambre y la desnutrición; la mala salud; el escaso acceso a la educación; la creciente morbilidad a causa de enfermedades prevenibles; la vivienda inadecuada o carencia de ella; la inseguridad; la discriminación. Caracterizan, además, a la pobreza y la desigualdad la falta de participación en la toma de decisiones y en la vida civil, social y cultural. Enfatizan, también, la incidencia desigual por tipos de población. De esta suerte, señalan el peso desproporcionado con el que cargan las mujeres y la permanente desventaja que enfrentan los niños que crecen en entornos con privaciones. A estos



grupos se agregan, entre otros, las personas de la tercera edad, las que presentan discapacidades, los indígenas, los refugiados y los internamente desplazados.

No pasó desapercibido en esa Cumbre que la pobreza, en sus diversas manifestaciones, representa un impedimento para la comunicación. Las personas que viven en situación de pobreza son particularmente vulnerables a las consecuencias de los desastres y conflictos. Tampoco desconoció que la pobreza depende también del acceso a los servicios sociales. La pobreza absoluta es una condición que se caracteriza por carencias severas de las necesidades básicas humanas que incluyen agua potable, instalaciones de saneamiento, albergue, salud, educación e información.

Los problemas señalados por la Cumbre van mucho más allá de la pobreza por ingreso. Se refieren a procesos que se condicionan mutuamente y concluyen en exclusión social. Una persona o un grupo pueden ser excluidos de las actividades sociales, económicas, políticas y culturales de la sociedad por una sola de varias razones: raza, género, orientación sexual, analfabetismo, idioma, edad, discapacidad física, condición económica, lugar de residencia. La discriminación causada por uno de esos aspectos puede terminar en la negación de los derechos humanos básicos. Todavía más, la pobreza misma podría definirse como la negación de los derechos sociales, políticos y culturales a las personas.

La exclusión social no es un fenómeno restringido. Sucede en todos los países y masivamente en muchas naciones en vías de desarrollo; en pequeñas áreas en medio de la riqueza de países desarrollados. Se transmite de generación en generación, pero también se presenta intempestivamente por pérdida de los medios de supervivencia, resultado de una recesión económica, un desastre o un conflicto bélico y/o político. Afecta a desempleados y trabajadores con bajos salarios, pero adquiere mayor gravedad en la destitución plena de las personas que quedan fuera de los sistemas de apoyo de la familia, de las instituciones sociales y de las redes de seguridad.

Cualquiera que sea la razón de exclusión social, el impacto sobre el individuo, grupo o sociedad, como un todo, es enorme en costos y oportunidades perdidas. Los grupos o individuos excluidos no constituyen un problema aislado del resto de la sociedad. Son la expresión de un escollo difundido ampliamente a toda la población. En la lucha contra la exclusión social se necesita, por lo tanto, un abordaje amplio. Es preciso dirigirse a las causas y no a sus consecuencias; es necesario trabajar tanto con los excluidos como con los que excluyen. No en vano los “objetivos de desarrollo del milenio” se centran en la liberación de la necesidad, la liberación del miedo y en sostener nuestro futuro a través de pasos que puedan superar la brecha por medio de políticas más inclusivas.

## **DIMENSIÓN DEL PROBLEMA**

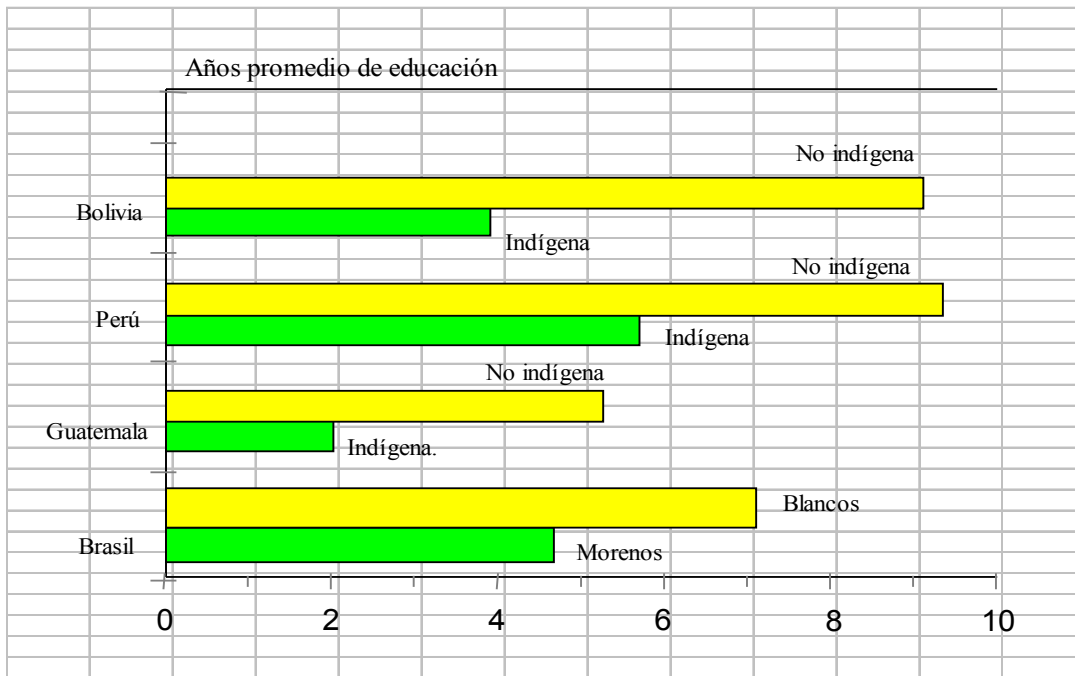
### **Exclusión racial y étnica en América Latina**

Un problema básico para valorar la exclusión racial y étnica en Latinoamérica es la insuficiencia de datos para precisar su magnitud y características. Suena irónico, pero este tipo de población está excluida también de las estadísticas. La invisibilidad de las diferencias raciales en los sistemas de información, tal vez tenga su origen en los

proyectos de fundación de las naciones en la región, que intentaban construirlas como totalidades homogéneas. Lo cierto es que los censos son incompletos. Por ejemplo, aunque cierto número de países incorporan preguntas sobre la población indígena, sólo una tercera parte registra detalles sobre los afro-descendientes<sup>2</sup>. Con frecuencia, la manera en que se plantean las interrogantes no dan los resultados esperados. Un ejemplo paradigmático en este sentido, es el censo colombiano de 1993, que cuantificó 500 mil afro-descendientes en un país donde conservadoramente puede inferirse que habitan por lo menos cinco millones de personas de este origen.

La falta de información impide apreciar la magnitud del problema de la exclusión por etnicidad y limita las posibilidades de diseño de estrategias adecuadas que conlleven la inclusión social de estos grupos. No obstante, y con todas las deficiencias, la urgencia de presentar propuestas ha llevado a realizar algunos intentos de contabilización. Se estima que en América Latina y el Caribe habitan entre 90 y 150 millones de afro-descendientes y entre 40 y 50 millones de indígenas, representando 40 por ciento de la población. Se infiere, además, que al menos el 80 por ciento de esta población se ubica por debajo de la línea de pobreza.

**Fig. 1.** Brechas educacionales en adultos de 25 a 60 años según origen étnico.



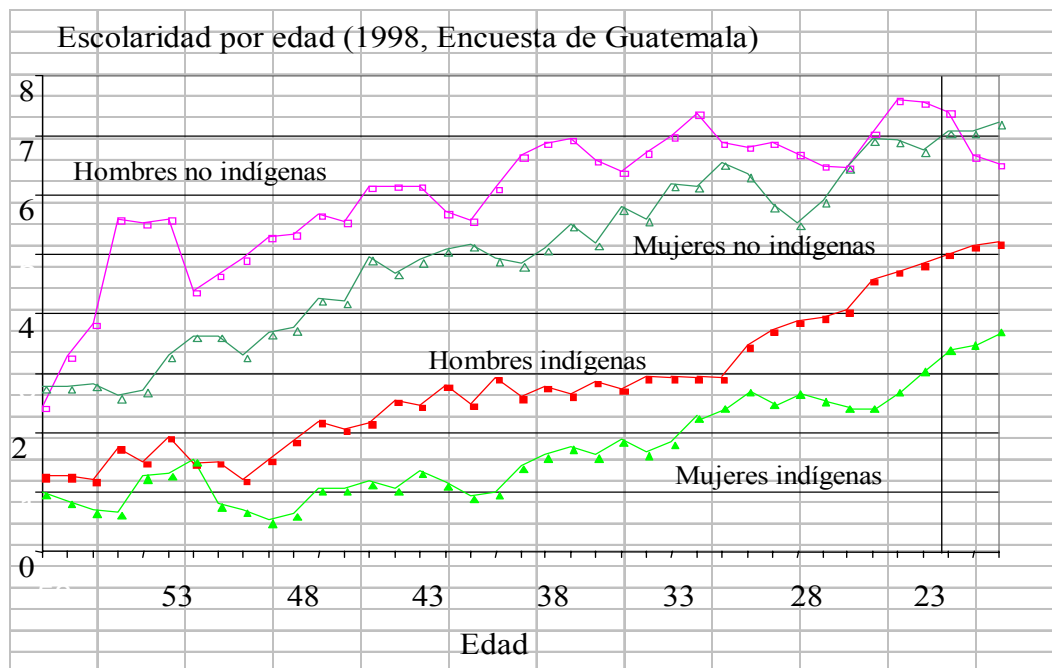
**Fuente:** Elaboración Suzanne Duryea, BID.

<sup>2</sup> En la Conferencia Preparatoria para Durban de las Américas, realizada en Santiago de Chile en diciembre de 2000, las personas de ascendencia africana decidieron adoptar la expresión genérica de 'afro-descendientes'. Se entiende que en los distintos países, se prefiere denominaciones distintas. Por ejemplo, en Honduras algunos grupos prefieren su distinción como población negra; en Costa Rica prefieren que se use el término afro-costarricense. Respetando el derecho a la autodenominación, en este documento se utiliza el término acordado en la conferencia arriba mencionada.

Un estudio llevado a cabo por el BID (Zoninsein, 2001) muestra que en los países que cuentan con mayor información, los datos señalan una cruda realidad. En Guatemala, los grupos indígenas, en comparación con el resto de la población, exhiben un rezago importante en escolaridad (Fig. 1).

El mismo estudio indica que las economías de Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú podrían presentar tasas de crecimiento económico significativo, mediante la eliminación de la exclusión social de las poblaciones indígenas y afro-descendientes en el largo plazo. Un progreso de esta naturaleza beneficiaría no solamente a los grupos tradicionalmente excluidos, sino también a la sociedad en general (Fig. 2).

**Fig. 2.** Persistencia de las brechas educacionales en Guatemala.



**Fuente:** Elaboración Suzanne Duryea, BID.

La exclusión social, económica y política de grupos étnicos por generaciones ha resultado en condiciones de sufrimiento y miseria humana. Más allá de los números, la evidencia empírica señala que los grupos de afro-descendientes e indígenas han estado rezagados, respecto del resto de la población, en cuando a oportunidades de educación y acumulación de destrezas durante muchas generaciones. Las diferencias en años de escolaridad entre los trabajadores indígenas y no-indígenas, tienen implicaciones severas para acceder al mercado laboral, además de la pérdida en sus ingresos presentes y futuros.

### **Impacto de la exclusión social**

La pobreza y la exclusión social están intrínsecamente ligadas. Por ejemplo, en las brechas de acumulación de capital humano, la discriminación del mercado laboral y el papel subordinado en una economía segmentada, explica los ingresos medios persistentemente más bajos de los grupos de afro-descendientes e indígenas. La falta de información ya referida, no permite producir cifras exactas pero, sin duda, la exclusión social representa costos tanto para el individuo como para la sociedad.

La discriminación en el mercado laboral y su segmentación por raza o etnia, puede también desincentivar a estos grupos en cuanto al destino de recursos para inversión con su propio capital humano. A su vez, los salarios más bajos que el promedio, facilitan la supervivencia de empresas menos innovadoras y actividades con una productividad inferior al promedio. Consecuentemente, el mantenimiento de la exclusión social en estos grupos reduce la producción y el ingreso nacional, retrasando el crecimiento productivo y el desarrollo económico (Zoninsein, 2001).

Las desigualdades de género se reconocen como dimensiones que exacerbaban la exclusión. El papel subordinado de la mujer en la mayoría de las culturas, del que no escapan muchas de las organizaciones sociales de los pueblos indígenas y afro-descendientes, impone una carga triple: pertenecer a un grupo étnico, ser pobre y ser mujer eleva su vulnerabilidad. Dada la función social reproductiva de la mujer, su situación desventajosa en la sociedad con frecuencia deriva en reproducción de la pobreza. Por ejemplo, es frecuente que las estructuras sociales no permitan la posesión femenina de activos como la tierra, lo que se traduce en exclusión transferida a futuras generaciones, particularmente en hogares a cargo de mujeres.

Aun respetando los arreglos organizativos establecidos en cada una de las culturas, se requerirían acciones específicas para incrementar y/o potenciar los activos productivos a que ellas tienen acceso. De esta suerte, la inclusión económica de la mujer indígena implicaría, por ejemplo, reforzar la calidad de la producción artesanal y de las redes para su distribución. Estas acciones no estarían completas sin embargo, por la ausencia de intervenciones específicas para lograr su inclusión política en la toma de decisiones o su inclusión social mediante la eliminación de la discriminación.

Los costos para los individuos pueden cuantificarse con indicadores que reflejen su bajo acceso a los servicios sociales; al potencial educativo no alcanzado; a las instalaciones de servicios de salud inadecuadas; a sus limitadas oportunidades en el mercado laboral; a los bajos ingresos y altos niveles de estrés; y, en conclusión, a su poca esperanza en el futuro. El costo para la población en su conjunto podría valorarse con indicadores que expresen los efectos de cohesión social reducida; las pocas posibilidades de movilidad social; los menores recursos para obras sociales por recaudaciones impositivas insuficientes; pensiones y otros fondos de servicio social restringidos; reforzamiento del círculo vicioso de la pobreza; incrementos en la desigualdad, así como, índices más altos de violencia, temor e inseguridad.

La carencia de información impide realizar un diagnóstico completo de la exclusión social de los pueblos indígenas y afro-descendientes en la región. No obstante, las herramientas existentes proporcionan elementos para valorar la dimensión del problema, aunque de manera limitada.

La región latinoamericana es la que tiene más desigualdad en todo el mundo, con una tasa coeficiente Gini de 0.523 para los países del Istmo Centroamericano, si se le compara a la tasa de los países escandinavos, los más igualitarios en el mundo con una tasa de 0.251. Cuanto más bajo el número, mejor estará la nación en términos de igualdad social.

Al mismo tiempo, los datos del Informe de Desarrollo Humano del 2003 (PNUD), señalan que el índice de pobreza humano y de ingresos confirma las desigualdades en estos países (Cuadro 1). Este índice es un valor compuesto de la exclusión social, tomando en cuenta varios factores, tales como el acceso a servicios básicos de saneamiento; desnutrición infantil; tasa de analfabetismo adulto; proporción de la población que llegará a vivir hasta la edad de 40 años, además de la proporción de la población bajo la línea de la pobreza. Cuanto más bajo el número, cuanto mejor es la condición del país.

**Cuadro 1.** Índice de pobreza humano y rango de desarrollo humano en siete países centroamericanos (2003).

| <b>Istmo Centroamericano</b> | <b>Índice de Pobreza Humano<br/>(valor, %) <sup>a</sup></b> | <b>Rango de IDH</b> |
|------------------------------|---|---------------------|
| Belice                       | 8.8   | 67                  |
| Costa Rica                   | 4.2   | 42                  |
| El Salvador                  | 17.2  | 105                 |
| Guatemala                    | 22.9  | 119                 |
| Honduras                     | 19.9  | 115                 |
| Nicaragua                    | 24.3  | 121                 |
| Panamá                       | 7.8   | 59                  |

**Nota:** a/ Valor compuesto

**Fuente:** PNUD, 2003.

Los siete países del Istmo Centroamericano son todos multiétnicos, multilingües y multiculturales, aunque no siempre se les presenta o se les reconoce como tales. Con gran cantidad de población indígena que, en el caso de Guatemala representa 42.8 por ciento de la población de acuerdo con los últimos datos preliminares del censo de 2002, el BID ha financiado proyectos y programas dirigidos hacia esta población por varios años. Sólo en el caso de proyectos con metas específicas se alcanzó a los segmentos de la población que más necesitaban ayuda para mejorar sus condiciones de vida.

En el caso de las poblaciones afro-descendientes, hasta hace poco no había proyectos dirigidos específicamente hacia este grupo en el Istmo Centroamericano. Debe notarse que solo recientemente las comunidades de afro-descendientes han podido “negociar los espacios para los intercambios directos con las agencias donantes y las instituciones multilaterales” que, a su vez, han creado un nivel de reconocimiento internacional que virtualmente no existía hace escasamente cinco años.

## **RETO DE LA INCLUSIÓN SOCIAL**

### **Definición de retos**

Los serios y complejos problemas que enfrentan los pueblos indígenas y afro-descendientes a causa de la exclusión social, no pueden ser ignorados, ni se puede posponer la búsqueda de las soluciones. Desde mayo del 2000, con la conformación de un grupo de trabajo técnico interdepartamental de asesoría a la gerencia del BID, para el combate de la exclusión social, se ha estado trabajando en la elaboración de documentos conceptuales y en propuestas concretas para promover en la institución la inclusión social.

El primer desafío al que se enfrentó el grupo técnico fue la inexistencia de información para basar su trabajo. En el contexto global, se percibió una impresionante carencia de información que podría resumirse en que se conocía más sobre la diversidad de la producción industrial en la región, que sobre sus habitantes. Pocos esfuerzos se habían realizado para cuantificar a los grupos tradicionalmente marginados, por lo que no se contaba con estimaciones sobre el costo de la exclusión social. Aunque doce países habían recolectado información sobre los pueblos indígenas, la calidad de los datos era bastante deficiente.

La carencia de información se reveló más grave en la medida en que el equipo de trabajo detectó el incremento constante de proyectos relacionados con grupos étnicos, a partir de la creación en la institución de la Unidad de Pueblos Indígenas. Era, pues, indispensable construir las herramientas para la toma de decisiones con base en la información para la atención de las urgencias de estos grupos de población.

Además, iniciadas las discusiones sobre la situación de los afro-descendientes en la región, a partir de la instalación de la Consulta Interagencial sobre Raza en América Latina<sup>3</sup> en junio de 2000, se observó mayor invisibilidad estadística de estas poblaciones. Sólo una tercera parte de los países se habían interesado en capturar información sobre ellas. Todavía más, no habían sido programados ni ejecutados proyectos cuya meta específica fuera atender a los grupos de afro-descendientes.

En enero del 2001, se organizó un taller interno bajo los auspicios del Presidente del BID, para reflexionar sobre el papel de la institución en la promoción de la inclusión social. En las discusiones sobresalió la afirmación que, para integrar a los grupos tradicionalmente excluidos, no era suficiente tener como meta la reducción de la pobreza,

---

<sup>3</sup> Esta instancia de discusión fue convocada por el Banco Mundial, el Diálogo Interamericano y el BID. Se ha convertido en un evento anual, ampliándose hasta contar en la actualidad con diez miembros regulares. La red trabaja activamente tanto en su carácter institucional individual como en conjunto, para promover la inclusión social de afro-descendientes en la región.

pues aun cuando mejorarían las condiciones de vida en términos materiales, continuarían exhibiendo rasgos de exclusión por aspectos culturales, aislamiento geográfico, discriminación, entre otros. Además de la invisibilidad, expresada en ausencia de información sobre estos grupos, se destacó el obstáculo para obtener logros debido a su débil capacidad de organización. Finalmente se concibió la necesidad de elaborar diferentes metodologías y enfoques para trabajar con indígenas y afro-descendientes, en vista de los diferentes niveles de organización y antecedentes culturales.

En esa reunión se confirmó el compromiso de llevar hacia adelante el trabajo, así como concentrar los esfuerzos en tres áreas principales: perfeccionamiento en la recolección de datos y el análisis; capacitación interna y externa; e intensificación de proyectos del BID para la inclusión de grupos vulnerables. Estos acuerdos se plasmaron – como se indica a continuación– en los documentos estratégicos del Banco Interamericano de Desarrollo.

### *Aceptación del reto*

Son varias las acciones que el BID ha emprendido para asumir el desafío de la inclusión social de los grupos étnicos. En junio de 2001, se aprobó el "Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social debido a la Raza o a la Etnia". Su contenido refleja las políticas ya establecidas en la Octava Reposición de Recursos (1994) del BID, que claramente demandan la implementación de una agenda social renovada con especial énfasis en la equidad social y en la reducción de la pobreza. Agenda que también aboga por la promoción en la formación de capital, la salud y la nutrición, así como por dar respuesta a las necesidades de las familias, las mujeres, los indígenas y los jóvenes.

El plan fue revisado y se aprobó una versión actualizada y mejorada para el período de junio de 2002 a diciembre 2003. Con base en este documento, que fundamenta el trabajo que se está realizando en inclusión social, se enfatizan tres líneas de intervención: producción de insumos para tomadores de decisión, construcción de capacidades e identificación de proyectos de desarrollo. Se decidió como primer paso crítico, impulsar los procesos para la generación de bancos de información, con el principal objetivo de visibilizar el fenómeno y analizarlo para poder estar en posibilidad de elaborar propuestas informadas para la inclusión de estos grupos a su sociedad.

### *Perfeccionamiento en la recolección de datos*

En cuanto a la producción de insumos, como se ha mencionado, el BID ha enfatizado la recolección de datos sobre grupos socialmente excluidos, como medio para afrontar el problema con decisiones bien informadas. También se propone el fortalecimiento de diagnósticos sobre las causas y consecuencias de la exclusión social en la región.

Con el ánimo de mejorar las estadísticas, se realizaron dos conferencias internacionales con el lema "Todos contamos". La primera de ellas, noviembre de 2000, fue patrocinada y organizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia y cofinanciada por el BID y el Banco Mundial. Se nominó "Todos Contamos: Los Grupos Étnicos en los Censos" y reunió a representantes de catorce países latinoamericanos para discutir la incorporación de datos sobre los grupos étnicos en los censos. Los objetivos del evento fueron dos: uno, insistir en la incorporación de

interrogantes sobre raza y etnia en las encuestas para construir conocimiento y, dos, generar consensos sobre las metodologías que puedan arrojar mejores resultados. Los representantes de los países fueron los delegados de las oficinas censales. Cuando se consideró apropiado y de acuerdo a la distribución de la población, se invitó también a un delegado de las organizaciones indígenas y/o afro-descendientes.

**Cuadro 2. Interrogantes sobre etnicidad en los censos centroamericanos.**

| País        | Censo reciente | Ident. indígena | Ident. afro-descen. | Censo previo | Ident. indígena | Ident. afro-descen. |
|-------------|----------------|-----------------|---------------------|--------------|-----------------|---------------------|
| Belice      | 2001           | Sí              | sí                  | 1991         | Sí              | Sí                  |
| Costa Rica* | 2000           | No              | Si                  | 1984         | No              | No                  |
| El Salvador | 2002           | Sí              | No                  | 1993         | ?               | No                  |
| Guatemala** | 2002           | Sí              | Sí                  | 1994         | Sí              | auto identificación |
| Honduras    | 2002           | Sí              | Sí                  | 1988         | por idioma      | por idioma          |
| Nicaragua   | 2005           | Sí              | Sí                  | 1995         | por idioma      | por idioma          |
| Panamá      | 2000           | Sí              | No                  | 1990         | Sí              | No                  |

**Notas:**

\*Se incluyó una pregunta sobre raza/etnia en los censos de 1927 y 1950. Fue excluida después de 1950 por dificultades de clasificación. Tras una Orden Ejecutiva, fue vuelta a incorporar en el Censo de 2000.

\*\*Muchos garífunas se autoidentifican como indígenas.

Dos años después, en noviembre de 2002, se realizó un segundo foro para que los delegados regionales avanzaran en la incorporación de datos sobre etnia y raza en los censos nacionales. En esta ocasión, la conferencia fue titulada “*Todos Contamos II: Los Censos y la Inclusión Social*”. El evento fue organizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú, en colaboración, con el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial. En esta ocasión se contó con representantes de dieciocho países latinoamericanos. Una evaluación clave de la conferencia fue el reconocimiento de los avances registrados en la incorporación de interrogantes sobre pertenencia indígena, pero su ausencia respecto de la identificación de afro-descendientes. Como seguimiento y buscando aprovechar las lecciones aprendidas en el foro, en el mismo mes, en el Banco Interamericano de Desarrollo se llevó a cabo un seminario interno, destinado a la capacitación de su personal, pero abriendo la invitación a otros especialistas para enriquecer la discusión.

Con el financiamiento de los censos en Honduras, Guatemala y Nicaragua, se está avanzando en el mejoramiento de la calidad de los datos. En el caso particular de



Nicaragua, en 2004 se financió, a través de la cooperación técnica, el desarrollo de una metodología para la participación de los grupos étnicos de ese país en las tres etapas del proceso censal: elaboración de la boleta, como enumeradores y difusión de los datos. El censo de Nicaragua está programado para abril de 2005 y, a partir de marzo de 2004, están funcionando los Comités de Apoyo y Seguimiento, constituidos por representantes de Instituto Nacional de Estadística y Censo de Nicaragua (INEC) y los grupos étnicos.

En el Cuadro 2 se resume la situación de los censos centroamericanos en cuanto a su indagación sobre la etnicidad de la población. Aunque todavía se carece de datos confiables, es preciso reconocer que varios países en la región han hecho progresos importantes en el mejoramiento de sus diseños censales. No sólo se han incorporado interrogantes sobre la pertenencia a grupos étnicos, sino que, en muchos casos, se discierne entre lo indígena y lo afro-descendiente. Queda, sin embargo, mucho trabajo pendiente. Los datos no son compatibles ni comparables entre países, pues no hay unificación en el diseño de la captación de la información. Hay variaciones tanto en la interrogante como en la forma en que el entrevistador identifica al individuo o cómo el individuo se identifica a sí mismo.

### *Capacitación*

Para la construcción de capacidades se trazan dos estrategias. Al interior del Banco Interamericano de Desarrollo, se realizan actividades de concientización y entrenamiento del personal del mismo Banco en torno a la problemática. Hacia el exterior, se privilegia la capacitación de las propias comunidades excluidas en temas de gerencia social, liderazgo y desarrollo de proyectos en coordinación con otras instituciones multilaterales.

Los esfuerzos de discusión y capacitación para la inclusión social han sido continuos. A partir de 2000, se han realizado conferencias anuales abordando diversos aspectos sobre la inclusión. Su propósito ha sido aumentar la conscientización respecto al impacto de la exclusión social, así como ampliar el conocimiento para el trabajo posterior del Banco. Una conferencia que atrajo la atención internacional sobre la labor de la institución en el tema, fue la realizada en junio de 2001. Bajo el título de “Hacia una visión compartida del desarrollo” se llevó a cabo un diálogo de alto nivel sobre etnia, raza e inclusión en Latinoamérica y El Caribe. Ahí se manifestó su compromiso de continuar y ampliar la iniciativa.

En marzo de 2003, la reunión anual del Banco llevó por título “Buenas prácticas de la inclusión social: Un diálogo entre Europa y Latinoamérica y El Caribe”. Con la intención de documentar la mayor cantidad posible de experiencias en las intervenciones para la inclusión social, se abarcaron las lecciones aprendidas de un amplio rango de grupos excluidos, tales como discapacitados, emigrantes, mujeres pobres, personas con VIH/SIDA. Las discusiones se prolongaron durante un día y medio y reunieron a delegados de los gobiernos, la sociedad civil, el sector privado, así como a destacados académicos de América Latina y Europa, para compartir sus experiencias sobre la naturaleza de la inclusión social y las estrategias para combatirla.

Los resultados de la última conferencia realizada por el Banco, en mayo de 2004, “Promoción de Alianzas entre Agentes Impulsores de la Inclusión Social, Política y

Económica” se enmarcó dentro de la concientización de los participantes, así como el fomento de condiciones para promover cambios positivos en áreas que han tradicionalmente incentivado un arduo debate político.

Adicionalmente se ha trabajado en concordancia con el INDES/BID, en el diseño de cursos de gerencia social específicos para pueblos indígenas y afro-descendientes. Para tal efecto, fueron desarrollados tres paneles de discusión con representantes de estos pueblos en el transcurso de 2002: uno, en Honduras; el segundo, en Ecuador, y, finalmente, el tercero, en Brasil. De estas reuniones, se obtuvo información sobre sus visiones, necesidades y percepciones sobre la solución a sus problemas. Los resultados fueron incorporados en la organización y temática de dos tipos de cursos de gerencia social: uno, exclusivo para dirigentes de pueblos indígenas y otro, para los integrantes de pueblos afro-descendientes. Estos cursos se realizaron en la sede del INDES en Washington con participantes de los países de la región. Las particularidades de estos cursos han sido incorporadas a los cursos básicos de gerencia social, que esta organización académica imparte de manera regular. Con el mismo ánimo de capacitar a los agentes de desarrollo de los países, se ha trabajado con el INDES en el diseño de proyectos para efectuar programas nacionales de capacitación en tres países centroamericanos, como se ve en el siguiente apartado.

Es importante mencionar que, en 2003, se creó el Fondo para Inclusión Social con financiamiento del Gobierno de Noruega y, más reciente, con el Gobierno de Gran Bretaña. Este Fondo proporciona financiamiento no reembolsable a proyectos e iniciativas que promueven la inclusión en América Latina. En el primer año, se financiaron proyectos por más de US\$1 millón para mejorar la calidad de la información, investigación, proyectos de desarrollo para pueblos indígenas, afro-descendientes y personas con discapacidades y afectadas por el HIV/SIDA. Se espera que otros países se incorporen próximamente.

Todas las reuniones descritas hasta aquí han cristalizado en documentos que proporcionan elementos importantes para el marco conceptual de proyectos inclusivos. Así, en agosto de 2003, el BID aprobó la Estrategia de Desarrollo Social que declara, como guía los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y sostenibilidad. Se propone generalizar las temáticas intersectoriales, pero también las emergentes en la discusión del desarrollo, claro ejemplo es la referente a la problemática de inclusión social. Esta última se espera sea incorporada en el diálogo y la programación desde las primeras etapas del diseño e implementación de los proyectos. Consecuentemente, la discusión de la problemática de la inclusión social ha reforzado el trabajo técnico en las distintas divisiones operativas del BID, proporcionando herramientas para la comprensión del problema y su apropiado tratamiento.

#### *Proyectos con enfoque de inclusión social en Centroamérica*

En la identificación y el desarrollo de proyectos, el BID subraya la consulta y participación de las comunidades socialmente excluidas en el diseño, ejecución y supervisión de los proyectos, para constituirlos en constructoras de su propio desarrollo. También se hace énfasis en el trabajo para la detección de las mejores prácticas, insumo indispensable en la toma de decisiones para promover la inclusión social.

Los proyectos dirigidos a resolver los rezagos en el desarrollo de grupos tradicionalmente excluidos, fueron incrementándose durante la década pasada. Se detectan inicialmente intervenciones dispersas, pero debido a que en los últimos cuatro años se han intensificado tanto la comprensión del problema como la demanda por parte de los gobiernos, se ha notado un incremento sustancial de las mismas. Es el caso actual<sup>4</sup> de siete países centroamericanos, en los que se ejecutan 26 proyectos con metas específicas o alguno de sus componentes dirigidos a mejorar las condiciones de las poblaciones indígenas y/o afro-descendientes.

---

|                  |   |
|------------------|---|
| <b>País:</b>     | <b>Nicaragua</b>  |
| <b>Proyecto:</b> | <b>1084/SF-NI Ambiente Social para el Desarrollo Forestal II.</b> |

---

**Objetivo:** Mejorar las condiciones socio-económicas y la calidad de vida de las poblaciones en las cuencas más importantes y reducir, al mínimo, el impacto de los desastres naturales sobre ellos por medio del uso sustentable de los recursos naturales renovables.

**Descripción:** Este es un programa nacional con un componente, cuya meta específica son las comunidades indígenas y afro-caribeñas en la costa Atlántica, donde se encuentra la concentración principal de la pobreza, mediante el financiamiento de proyectos-piloto en las dos regiones autónomas, RAAN y RAAS. Los proyectos-piloto se dirigen especialmente al desarrollo de actividades forestales, agro- forestaría y pasturas. Debido a las características particulares de estas regiones en cuanto a su ecología y presencia de grupos étnicos y diversas culturas, ha sido necesario introducir un grado de flexibilidad al llegar a la selección de los proyectos-piloto. Sin embargo, estos proyectos deben regirse con los objetivos del Programa y enfocarse en la gestión y el uso sustentable de los recursos naturales renovables.

---

Enmarcados en el Plan de Acción para la Inclusión Social, diez de estos proyectos son una combinación de diagnósticos con proyectos-piloto; diez más desarrollan programas de inversión; otros tres tienen como finalidad exclusivamente el diagnóstico y los últimos tres se dirigen a la capacitación de las poblaciones excluidas.

Entre las iniciativas más interesantes están tres proyectos que se dirigen a fortalecer los censos nacionales y las instituciones de estadística, además de mejorar la calidad de los datos recolectados. Estos proyectos de apoyo a los censos en Guatemala (2001), Honduras (2002) y Nicaragua (2005) incorporan la experiencia y lecciones aprendidas en las dos conferencias internacionales sobre censos y grupos étnicos, especificadas en la sección anterior (Todos Contamos I y II). En el caso de Nicaragua, las autoridades solicitaron apoyo específico para la definición de una metodología que incluyera la perspectiva étnica en todas las fases de elaboración del censo. Para

---

<sup>4</sup> Abril, 2004.

proporcionar este apoyo, dado su carácter innovador, el BID se ha visto en la necesidad de desarrollar los conocimientos pertinentes con lo que se ha convertido en un protagonista.

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>País:</b>     | <b>Guatemala</b>   |
| <b>Proyecto:</b> | <b>1450/OC-GU Fortaleciendo los Institutos Nacionales de Estadísticas, los Censos Nacionales 2002-2003 (Población, Vivienda y Agricultura).</b>  |
| Objetivo:        | Para generar información estadística confiable, oportuna y necesaria para facilitar la gestión de la toma de decisiones por el gobierno y el sector privado, además de proveer la base para el diseño de políticas públicas.   |
| Descripción:     | El objetivo principal de este programa es el de fortalecer institucionalmente al sistema nacional de estadísticas y apoyar la implementación del XI Censo Poblacional, VI Censo de Vivienda y IV Censo Agrícola, que a su vez dará información del censo corriente, como insumos para el diseño y desarrollo de estrategias y programas de desarrollo socioeconómico. Se tendrán datos mejorados desagregados sobre género, grupos étnicos y minoritarios, que mejoraran el proceso de toma de decisiones; además de apoyar al Gobierno en el diseño y la implementación de políticas y programas para mejorar aún más el desarrollo socioeconómico y la reducción de la pobreza a través de una mejora en la fijación de metas. |

La capacitación es un vehículo invaluable en el proceso de inclusión social. En el caso de los países centroamericanos, el INDES ha colaborado extensamente con la división de programas sociales de la Región II con la creación de programas de capacitación nacionales, de dos años de duración, en Nicaragua, Honduras y Guatemala. Ello fue posible gracias a legados especiales de los países donantes: Noruega, en los casos de Nicaragua y Guatemala, y Gran Bretaña, en el caso de Honduras. Se ha buscado a través de estos programas el mejoramiento del diálogo entre los gobiernos, los grupos tradicionalmente excluidos y el BID para la evolución de una nueva generación de proyectos. La capacitación prevé amplificar las experiencias de liderazgo, además de las destrezas en el diseño y ejecución de políticas y programas sociales, para conseguir la inclusión de grupos tradicionalmente marginados en el contexto nacional.

Además de la extensión de técnicas y conocimientos del BID para la atención eficiente de los grupos excluidos, se ha puesto cuidado en el alcance y la cantidad de los proyectos, cuya meta específica sea la inclusión. Importantes lecciones se han derivado de los estudios y de los pequeños proyectos-piloto. Adicionalmente se ha logrado producir una tendencia notable para generar proyectos que tengan, por lo menos, un componente que comprenda, como beneficiarios directos, a los pueblos indígenas y/o afro-descendientes.

A menudo, lo anterior ha requerido un abordaje flexible e innovador, así como recursos adicionales para llevar a cabo, por ejemplo, consultas culturalmente apropiadas con los beneficiarios durante todas las fases del proyecto. Este esfuerzo adicional parece tener, hasta el momento, un significativo impacto positivo de acuerdo con la evidencia que se desprende de las evaluaciones. Según ellas, hay mejores indicadores de ejecución y mayores posibilidades de sostenibilidad, como resultado de la apropiación del proyecto por parte de los propios beneficiarios.

---

|                  |  |
|------------------|--|
| <b>País:</b>     | <b>Honduras</b>  |
| <b>Proyecto:</b> | <b>ATN/AE-7729-HO Recuperación de Producción Básica en Comunidades Garífunas Post-Mitch.</b> |

---

|              |  |
|--------------|--|
| Objetivo:    | Proveer asistencia técnica a 10 comunidades garífunas que fueron las más afectadas por el Huracán Mitch a fin de recuperar la producción básica y, al mismo tiempo, identificar su potencial productivo y determinar su necesidad para el desarrollo humano en el área.  |
| Descripción: | El proyecto fue una mezcla de una consultoría internacional y de talleres comunitarios y proyectos productivos. Fue llevado a cabo por la ODECO, una organización de desarrollo de la comunidad. La espina dorsal de este proyecto ha sido el proceso de consultas en las comunidades, desde la identificación de sus necesidades, hasta la implementación de proyectos productivos. De ninguna manera ha sido un proyecto aislado. Se espera que los resultados sean incluidos dentro de la ejecución de las fases del HO-0197, “Reducción de la Pobreza para la Población Indígena y Negra”. |

---

La importancia que el BID ha depositado en la generación de nuevo conocimiento para el tratamiento adecuado de la inclusión social, se refleja también en la creación del Fondo para la Inclusión Social, en el 2003. Para ello se recibió, inicialmente, el apoyo del gobierno de Noruega y, más tarde, del Departamento de Desarrollo Internacional del Gobierno de la Gran Bretaña (DFID, por sus siglas en inglés). Con el apoyo del DFID, se ha proporcionado financiamiento a pequeños proyectos para avanzar en la recolección de datos y la investigación. La información así obtenida será utilizada para fundamentar acciones de inclusión con grupos de indígenas, afro-descendientes, personas con VIH/SIDA y con discapacidades.

Con el incremento de la conciencia y el conocimiento sobre este tema, tanto en la región como en el BID, los proyectos recientes han sido enfocados y tienen mecanismos más apropiados para las intervenciones que abordan problemas relacionados a la pobreza, desigualdad y exclusión resultante.

## **CONTINUANDO LA MARCHA HACIA DELANTE**

Un asunto particularmente importante es que la inclusión social trata la remoción de obstáculos y la construcción de espacios de comunicación e interacción entre los grupos étnicos y la estructura social que los ha excluido. Al reconocer los retos institucionales en

la región, además de las debilidades organizacionales de los grupos étnicos o de quienes trabajan con ellos, el BID afirma la importancia de los espacios de diálogo y la construcción de capacidades para convertirlos en socios activos del desarrollo. El BID ha edificado la estructura para futuras operaciones, al fomentar la acumulación de conocimiento sobre el tema de la inclusión social. Pero, además, ha promovido la incorporación de la visión inclusiva en sus proyectos y programas.

Estas actividades no ocurren en el vacío. Es importante reconocer el papel clave y el impacto de la Declaración y Plan de Acción de la Conferencia de Durban. Con base en ella, el BID tiene la singular oportunidad de trabajar en la implementación del plan de acción de Durban, continuando con el apoyo a sectores sociales clave. Es significativo que todos los países en América latina y El Caribe hayan firmado esta importante Declaración. Con el incremento de la conscientización y el interés en el tema de la inclusión social en los países de la región, el BID se encuentra en una excelente posición para entablar un mejor diálogo con los gobiernos. Todavía más importante, el BID tiene la capacidad técnica para proporcionar a los países que lo soliciten, apoyo en el arduo desafío de hacer germinar oportunidades sociales equitativas para todos sus integrantes.

Estas demandas de colaboración pueden engendrar un mayor énfasis en el acceso a servicios sociales, tales como la educación básica y salud con calidad. Esencial es que los sectores excluidos estén representados en las entidades de toma de decisiones. Con ello se les estaría reforzando como sujetos activos desde las perspectivas económicas, sociales y políticas. Otras áreas específicas que el BID apoyará como parte de su propio plan de acción para fortalecer las bases de la inclusión social efectiva en el Istmo Centroamericano son, por ejemplo:

- Incorporar un capítulo sobre inclusión social en los documentos de cada país.
- Continuar el apoyo para mejorar las encuestas censales.
- Promover la investigación sobre temas específicos de inclusión social para mejorar el diseño y ejecución de los proyectos.
- Diseminar la información de la investigación a través de talleres tanto a su personal, como a los gobiernos y la sociedad civil.
- Fortalecer la capacidad de las representaciones del BID en los países para el tratamiento de los problemas de inclusión social, con el fin de realzar la importancia de esta iniciativa y fomentar diálogos nacionales sobre el tema.

Finalmente, se debe hacer mención especial sobre los asuntos de género en el contexto de la raza y etnia. Se ha dado prioridad en las operaciones del BID a la atención de este aspecto en general, porque al igual que en las situaciones de raza y etnia, no hay garantía de que las mujeres puedan compartir equitativamente los beneficios de los proyectos. Esto sólo es posible si se incorporan objetivos específicos para su tratamiento y se fomenta su participación. Una lección generalizada del análisis de las mejores prácticas, demuestra que los proyectos de mayor éxito han construido y fomentado el capital social a través del fortalecimiento de las organizaciones locales de mujeres. Con ello, se promueve la participación activa de la mujer en la comunidad. No obstante, esto

no surge de manera espontánea; es preciso poner atención especial en la promoción de la equidad, reducción de la pobreza e inclusión.

Viendo hacia adelante, hay muchos desafíos por enfrentar, pero el trabajo de la inclusión social continúa con el espíritu de la construcción de círculos más amplios para el diálogo y la asociación entre los países de América Latina y con otras regiones del mundo. Asimismo, la labor sobre la inclusión social es un vehículo importante de unión entre el trabajo del BID y el logro de los objetivos de desarrollo del milenio, que también están siendo suscritos por los países latinoamericanos y del Caribe.

Aun cuando las importantes contribuciones y los avances, es necesario continuar desarrollando la capacidad plena, técnica y profesional del BID para poder proveer la asistencia que se requiere para el desarrollo en los países de la región. En un reciente diálogo con líderes afro-descendientes, el Presidente del BID, Enrique Iglesias, dijo:

*“El Banco no tiene la solución para terminar con la exclusión social y el racismo en la región, pero somos un aliado en la promoción de un desarrollo más justo y equitativo para todos los ciudadanos de América Latina y el Caribe”.*

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Jordan, Hill. 1996. *A Theory of Poverty and Social Exclusion*. Cambridge: Polity Press.
- Bader, Veit (Ed.). 1997. *Citizenship and Exclusion*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel. 2002. “La equidad y la exclusión de los pueblos indígenas y afro-descendientes en América Latina y el Caribe.” *Revista de la CEPAL* 76.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 2001. “Plan de Acción para Combatir la Exclusión Social por Raza y Etnia”.
- CEPAL. 2000. “Conferencia Preparatoria de las Américas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia.” Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- PNUD. 2003. “Informe de desarrollo humano”. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Nueva York.
- Sen, Amartya Kumar. 2000. “Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny.” Banco de Desarrollo del Asia: Oficina del Medio Ambiente y Desarrollo Social. [[http://www.adb.org/Documents/Books/Social\\_Exclusion/social\\_exclusion.pdf](http://www.adb.org/Documents/Books/Social_Exclusion/social_exclusion.pdf)]
- Sen, Amartya. 2000. *El desarrollo como libertad*. Nueva York: First Anchor Books.
- Zoninsein, Jonas. 2001. “El caso económico para el combate racial y la exclusión étnica en los países de América Latina y el Caribe.” Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.







***Rocío del Carmen Canudas***

Economista, Doctora en Ciencias Sociales por el Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, B.C. México. Especialista en desarrollo económico. Fue coordinadora residente y docente del INDES en Honduras. Actualmente es docente del INDES en Perú.

***Carlos Gerardo Molina***

Matemático, ingeniero industrial y Doctor en Economía Matemática por la Universidad de Paris I - Sorbonne, Francia. Ex Viceministro de Educación en Colombia. Especialista en políticas de educación, gasto público social y orientación de las políticas sociales. Actualmente es docente y coordinador académico del INDES en Washington.

***Rubén Kaztman***

Sociólogo. Director del Programa de Investigaciones sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social, Universidad Católica del Uruguay. Investigador, docente y consultor de organismos nacionales e internacionales. Especialista en fenómenos de la pobreza urbano y exclusión social en las ciudades y los mercados de trabajo.

***Terry MacKinley***

Doctor en Desarrollo Económico por la Universidad de California. Especialista en desarrollo humano, desigualdad, empleo y reducción de la pobreza. Cuenta con varias publicaciones en los temas de desarrollo humano y distribución del ingreso. Asesor en políticas de lucha contra la pobreza y políticas económicas en la Oficina de Políticas del PNUD en Nueva York.

***Diana Alarcón***

Doctora en economía. Se especializa en el área de desarrollo económico; autora de diversas publicaciones con énfasis en temas de distribución del ingreso, pobreza y empleo. Ha sido docente e investigadora en varias universidades de México y EE.UU. Trabajó para la Oficina de Políticas para el Desarrollo del PNUD. Docente del INDES en Washington.

***Eduardo Zepeda***

Doctor en Economía por la Universidad de California, Riverside. Ha sido docente e investigador en varias universidades mexicanas. Especialista en mercado de trabajo, pobreza y distribución del ingreso, con varias publicaciones en el tema. Actualmente es investigador en el Centro Internacional de la Pobreza del PNUD en Brasil.

***Marcos Lorenzelli***

Economista, Master en Economía por la Universidad Católica de Louvain-la-Neuve, Bélgica. Especialista en economía pública y políticas sociales. Fue investigador y docente del Centro Latinoamericano de Economía Humana, Uruguay. Autor de diversos artículos en revistas especializadas sobre gasto social, pobreza, capital social y reformas en los sistemas de pensiones. Integró el equipo docente del INDES en Honduras.

***Margarita Oseguera de Ochoa***

Doctora en Gestión del Desarrollo y Master en Estudios Latinoamericanos/Ciencia Política. Cuenta con 25 años de experiencia docente en la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, donde coordina el área de posgrado. Ha publicado sus investigaciones en artículos de revistas especializadas y libros.

***Luciano Andrenacci***

Político. Doctor en Estudios Sociales Latinoamericanos de la Universidad de la Sorbonne-Nouvelle (Paris III). Especialista en temas de política social y ciudadanía. Investigador y docente de grado y postgrado en varias universidades argentinas. Actualmente es docente y coordinador del INDES en Perú.

***Sonia Fleury***

Doctora en Ciencias Políticas por el Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, Brasil. Especialista y autora de diversas publicaciones en políticas sociales, ciudadanía y políticas de salud. Docente e investigadora de la Fundación Getulio Vargas, Brasil.

***Isabel Licha***

Ingeniera industrial, Doctora en Sociología del Desarrollo por la Universidad de Paris I – Sorbonne, Francia. Especialista en temas de descentralización, desarrollo local, participación ciudadana y gerencia social. Ha sido docente en universidades venezolanas. Actualmente es docente del INDES en Washington.

***Álvaro Cáliz***

Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras; candidato a Doctor en Ciencias Sociales del Programa Latinoamericano de Trabajo Social (PLATS) de la UNAH. Especialista en gobernabilidad, democracia y desarrollo humano. Coordinador técnico del Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras.

***Marco Moreno***

Máster en Ciencias Políticas por la Universidad de Chile. Doctorante en Ciencias Políticas en la Universidad de Leiden, Holanda. Ha trabajado en el sector de educación y planificación en Chile. Ha sido docente del INDES, Honduras. Investigador y docente de FLACSO, Chile.

***Mía Harbitz***

Especialista en desarrollo social del Banco Interamericano de Desarrollo. Especialista en desarrollo humano e inclusión social, particularmente de los indígenas y afrodescendientes en América Latina. Fue jefe de equipo del proyecto del Programa Nacional de INDES en Honduras.