

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

**INCLUSIÓN  
SOCIAL Y  
DESARROLLO  
ECONÓMICO**  
en  
América Latina

*Editado por Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi  
con Ruthanne Deutsch*

*Página en blanco a propósito*

# Inclusión social y desarrollo económico en América Latina

*Editado por  
Mayra Buvinić,  
Jacqueline Mazza y  
Juliana Pungiluppi  
con Ruthanne Deutsch*

Banco Interamericano de Desarrollo

La traducción de este libro al español es responsabilidad del BID. Publicado originalmente por el BID con el título *Social Inclusion and Economic Development in Latin America*.

Las opiniones expresadas en este libro pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan los puntos de vista del BID.

**Cataloging-in-Publication data provided by the  
Inter-American Development Bank  
Felipe Herrera Library**

Inclusión social y desarrollo económico en América Latina / Editado por Mayra Buvinić ... *et al.*

400 pp. 15 x 23 cm. Includes bibliographical references.  
ISBN: 1931003726

1. Social integration—Latin America. 2. Latin America—Social conditions.  
3. Latin America—Economic conditions. 4. Indigenous peoples—Latin America. I. Buvinić, Mayra. II. Inter-American Development Bank. III. Title.

361.61 I535———dc21

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida, ni en todo ni en parte, ni utilizarse de ninguna manera ni por ningún medio, sea electrónico o mecánico, incluidos los procesos de fotocopiado o grabado, ni por ningún sistema de almacenamiento o recuperación de información, sin permiso previo por escrito del BID. La autorización para utilizar el contenido de este libro puede solicitarse a:

Gerardo Giannoni  
Editor de Marketing  
gerardogi@iadb.org

Esta publicación puede solicitarse a:  
IDB Bookstore  
1300 New York Avenue, NW  
Washington, DC 20577  
Estados Unidos de América  
Tel. (202) 623-1753, Fax (202) 623-1709  
1-877-782-7432

idb-books@iadb.org  
www.iadb.org/pub

Edición y diagramación: Alfaomega Colombiana S.A.  
Impresión y encuadernación: Gente Nueva Editorial

**Impreso y hecho en Colombia - Printed and made in Colombia**



## P R Ó L O G O

**A**mérica Latina y el Caribe es una de las regiones con mayor diversidad étnica, racial y cultural del mundo. Esta diversidad representa un importante activo y constituye un elemento clave para lograr una estabilidad económica y política duradera y para construir una sociedad justa, cohesiva y democrática. Sin embargo, la región debe superar una larga y conflictiva historia de prácticas de exclusión que han causado sociedades divididas y desiguales, impidiendo concretar la riqueza que significa la diversidad. Esta colección de artículos representa un esfuerzo del Banco Interamericano de Desarrollo por contribuir al desarrollo de una región que valoriza sus culturas indígenas, reconoce sus diferentes raíces étnicas, promueve el papel de liderazgo de la mujer y da voz a las personas con discapacidad y VIH/SIDA. Forma parte de una iniciativa del Banco destinada a respaldar a los países de la región en la construcción de sociedades socialmente inclusivas y más cohesivas. La región debe enfrentar los desafíos que representa este ideal, que no sólo favorece su crecimiento y desarrollo, sino que también constituye un claro imperativo ético.

**Enrique V. Iglesias**

*Presidente*

*Banco Interamericano de Desarrollo*

*Página en blanco a propósito*

## AGRADECIMIENTOS

Este libro es el resultado de una iniciativa más amplia del Banco Interamericano de Desarrollo para promover la inclusión social en la región y en el mismo Banco y, como tal, debe sus orígenes y su impulso a mucha gente. Queremos agradecer al Presidente del BID, Enrique V. Iglesias, al Vicepresidente Ejecutivo Dennis Flannery y a la ex Vicepresidenta Ejecutiva, K. Burke Dillon, por llevar al Banco a reconocer la rica diversidad de la región y fijar la meta de incluir a las poblaciones de diversas razas y etnias en todos los aspectos del trabajo del Banco. Detrás de estos esfuerzos, sin embargo, están el Comité Directivo de Inclusión Social de la gerencia del Banco, presidido por Dennis Flannery, y el empuje sostenido y apasionado del personal del BID que forma parte del Grupo Técnico de Trabajo sobre Inclusión Social. Son demasiados como para mencionarlos en forma individual, pero nos gustaría agradecerles su incansable esfuerzo por mejorar la investigación, las operaciones y las políticas de inclusión social.

Los autores del capítulo 12 agradecen la asistencia que les brindaron Gissele Gajate, Martín Moreno y Jorge de la Roca, y los útiles comentarios de Fernando Andrade, Dante Contreras, Santiago Cueto y otros investigadores del Grade, así como los participantes de la Reunión Anual de la Red de Desigualdad y Pobreza. En cuanto al capítulo 15, los autores reconocen con gratitud la colaboración de Alejandro Brito (Letra S, Ciudad de México), Édgar Carrasco y Renate Koch (Accsi, Caracas), Ana Luisa Liguori (Fundación John D. y Catherine MacArthur, México), Silvia Panebianco (Ciudad de México), Richard Stern (Asociación de Derechos Humanos Agua Buena, San José, Costa Rica), y Veriano Terto, Jr. (ABIA, Río de Janeiro). Asimismo, el autor del capítulo 16 quisiera agradecer a Ruthanne Deutsch por sus muy pertinentes comentarios.

Los editores quisieran agradecer especialmente a Adriana Quiñones y Marcela Peñaloza por su trabajo de organización, revisión e investigación que ayudó a hacer realidad este libro. Por último, nuestro profundo aprecio va a los hombres y las mujeres de la región que, a través de su liderazgo en el gobierno, en organizaciones no gubernamentales, en partidos políticos y en iglesias, denuncian la exclusión y promueven una región más justa, inclusiva y con mayor cohesión social. Ellos son nuestra inspiración.

## P R E F A C I O

Esta colección de artículos transmite el mensaje de que la pobreza y la desigualdad en América Latina y el Caribe se reconocen fácilmente en las caras de las mujeres, los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y los individuos que viven con VIH/SIDA, entre otros. El Banco Interamericano de Desarrollo tiene una larga experiencia en promover el desarrollo de las mujeres y los pueblos indígenas, pero hasta hace unos pocos años –cuando comenzó el trabajo que llevó a este libro– había poco conocimiento del grado de exclusión que enfrentaban los afrodescendientes (quienes, según algunos cálculos, constituyen hasta casi un tercio de la población de la región), las personas con discapacidad y las que viven con VIH/SIDA. No existía tampoco una comprensión de los factores que estos grupos tenían en común y, por tanto, no se compartían planes de trabajo, experiencias y lecciones aprendidas.

Este libro pone en primer plano tanto las características comunes de los grupos excluidos como las singularidades de la exclusión que enfrentan los afrodescendientes, indígenas, las personas con discapacidad y la gente que vive con VIH/SIDA. En los últimos años, en respuesta al creciente interés entre los países miembros, el BID ha dedicado cada vez más recursos a documentar las condiciones y promover la inclusión de grupos marginados por motivos de género, origen étnico, raza y discapacidad. En sus reuniones anuales, el Banco ha organizado seminarios sobre discapacidad (Chile, 2001) y VIH/SIDA (Brasil, 2002). También llevó a cabo un diálogo de alto nivel sobre raza y origen étnico (Washington, D. C., 2001) en preparación para la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo en Sudáfrica, en 2001. Este último diálogo prestó especial atención a los afrodescendientes y unos meses antes fue precedido por un retiro del personal de todo el Banco para repasar el traba-

jo realizado y los desafíos futuros en el reconocimiento de la diversidad de la región y el abordaje de las necesidades de los grupos excluidos.

Paralelamente, el Presidente del BID, Enrique V. Iglesias, y la entonces Vicepresidenta Ejecutiva, Burke K. Dillon, enfatizaron la importancia de los objetivos de inclusión social en las operaciones del Banco y resaltaron que los préstamos del BID estaban dando cada vez más atención a los grupos excluidos. Las iniciativas incluyeron, entre otras, un proyecto con el gobierno de Brasil para promover mayor acceso a la educación superior para los afrobrasileños, un proyecto de desarrollo local inclusivo con la población garífuna en Honduras después del huracán Mitch, y un proyecto de desarrollo local sostenible para promover la inclusión de los afrodescendientes y las poblaciones indígenas en Panamá. Además, el personal del BID esbozó un plan de acción interno para promover la inclusión en las operaciones del Banco con objetivos y acciones concretos y medibles. Todos estos hechos ayudaron a crear un impulso institucional que encuentra expresión en este volumen.

Casi simultáneamente con el borrador de la agenda interna de inclusión, el Banco tomó conciencia de las ventajas de usar este concepto para integrar su trabajo con mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad e individuos que viven con VIH/SIDA, compartiendo de este modo experiencias y lecciones, alcanzando economías de escala, y construyendo una base amplia y común de apoyo. También la experiencia de Europa llamó la atención del Banco, como un lugar donde se originaron los conceptos de inclusión y cohesión sociales y como una reserva útil de experiencia para una América Latina cada vez más integrada regionalmente. Como resultado, el Banco sostuvo un diálogo sobre inclusión social entre ambas regiones en su Reunión Anual de 2003 en Milán, para compartir tanto la experiencia europea como las de diferentes grupos excluidos de América Latina y el Caribe.

Este volumen resalta principalmente los trabajos preparados para el diálogo sobre raza y origen étnico de 2001 y el diálogo de seguimiento entre Europa y América Latina de 2003. Las contribuciones se agrupan en cuatro partes. “Entender la inclusión social en Améri-

ca Latina y el Caribe” establece el término en la realidad de la región y en el lenguaje de la economía. La segunda parte, “Perspectivas desde Europa”, aprovecha las experiencias de esa región mencionadas anteriormente y cómo se relacionan con América Latina. La tercera parte, “Capital humano y exclusión social”, se centra en los mercados de trabajo y el capital humano como vehículos clave para promover la inclusión o perpetuar la exclusión. Por último, la parte final, “Aprender de la experiencia”, repasa las acciones para promover la inclusión de diferentes grupos en la región.

Si bien las políticas de inclusión social son muy nuevas en la región, ya hay logros que se deben estudiar, divulgar y reproducir. El propósito de este volumen es estimular el compartir experiencias y enseñanzas y, en última instancia, incrementar la inclusión social en toda América Latina y el Caribe.

**Carlos M. Jarque, Gerente**

*Departamento de Desarrollo Sostenible del BID*

*Página en blanco a propósito*



## CONTENIDO

|                   |  |            |
|-------------------|--|------------|
| <b>PARTE 1</b>    | <b>ENTENDER LA INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA</b>  |            |
| <b>CAPÍTULO 1</b> |  | <b>3</b>   |
|                   | Introducción: la inclusión social en América Latina<br><i>Mayra Buvinic</i>                                |            |
| <b>CAPÍTULO 2</b> |  | <b>37</b>  |
|                   | Desarrollo económico e inclusión social<br><i>José Antonio Ocampo</i>                                      |            |
| <b>CAPÍTULO 3</b> |  | <b>47</b>  |
|                   | El caso económico para combatir la exclusión racial y étnica<br><i>Jonas Zoninsein</i>                     |            |
| <b>CAPÍTULO 4</b> |  | <b>59</b>  |
|                   | Inclusión social y derechos de los pueblos indígenas<br><i>Nina Pacari Vega</i>                            |            |
| <b>CAPÍTULO 5</b> |  | <b>65</b>  |
|                   | Discapacidad e inclusión: datos, educación, desarrollo urbano y transporte<br><i>Ernest Massiah</i>        |            |
| <b>CAPÍTULO 6</b> |  | <b>93</b>  |
|                   | Legislación y políticas contra la discriminación en México<br><i>Gilberto Rincón Gallardo</i>              |            |
| <b>PARTE 2</b>    | <b>PERSPECTIVAS DESDE EUROPA</b>   |            |
| <b>CAPÍTULO 7</b> |  | <b>101</b> |
|                   | Los orígenes europeos de la exclusión social: aplicación a los países en desarrollo<br><i>Peter Oakley</i> |            |
| <b>CAPÍTULO 8</b> |  | <b>111</b> |
|                   | La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social<br><i>Tony Atkinson</i>             |            |

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO 9   | 143 |
| Políticas de los países europeos para promover la inclusión social |     |
| <i>Hilary Silver</i>   |     |

### **PARTE 3 CAPITAL HUMANO Y EXCLUSIÓN SOCIAL**

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO 10  | 191 |
| Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina |     |
| <i>Jacqueline Mazza</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 11                                       | 215 |
| Ingresos y color en Brasil: una historia compleja |     |
| <i>Omar Arias, Gustavo Yamada y Luis Tejerina</i> |     |

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO 12  | 237 |
| La economía de la exclusión social en Perú: ¿un muro invisible?  |     |
| <i>Máximo Torero, Jaime Saavedra, Hugo Ñopo y Javier Escobal</i> |     |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 13   | 265 |
| Origen étnico, raza y género en los mercados de trabajo de América Latina |     |
| <i>Suzanne Duryea y María Eugenia Genoni</i>                              |     |

### **PARTE 4 APRENDER DE LA EXPERIENCIA**

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 14   | 283 |
| Desarrollo de la comunidad afrodescendiente en Honduras y Guatemala |     |
| <i>Margarita Sánchez</i>  |     |

|   |     |
|---|-----|
| CAPÍTULO 15   | 309 |
| Estigma, discriminación y VIH/SIDA en América Latina  |     |
| <i>Peter Aggleton, Richard Parker y Miriam Maluwa</i> |     |

|  |     |
|--|-----|
| CAPÍTULO 16  | 331 |
| Organización política basada en la etnia y la raza en América Latina |     |
| <i>Eva T. Thorne</i>   |     |

|                                   |     |
|-----------------------------------|-----|
| CAPÍTULO 17                       | 363 |
| Lecciones de las cuotas de género |     |
| <i>Mala Htun</i>                  |     |

SOBRE LOS AUTORES Y EDITORES

## Parte 1



### ENTENDER LA INCLUSIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 1

### **Introducción: la inclusión social en América Latina**

*Mayra Buvinić*

**E**n América Latina existe hoy un renovado activismo social, como también una nueva generación de políticas sociales. Sólo considérense, a modo de ejemplo, las numerosas medidas de acción afirmativa destinadas a superar la centenaria exclusión de los pueblos indígenas y los afrodescendientes. La inclusión social ha pasado a ser un antídoto contra la pobreza y la desigualdad recalcitrantes, contra los desajustes asociados con la globalización y contra el descontento generalizado con políticas pasadas. En el nuevo siglo, América Latina va asemejándose a Europa, donde las iniciativas públicas para combatir la exclusión social, que datan de la década de 1980, están sólidamente incorporadas a la política social tanto a nivel regional como nacional (*véanse* los capítulos 7-9).

Algunas iniciativas de política pioneras en América Latina se remontan a los últimos años de la década de 1980 y principios de la década de 1990. Un ejemplo es la Constitución colombiana de 1991, que otorgó reconocimiento a la diversidad étnica y cultural como principio fundamental del Estado. Y durante los últimos tres a cinco años, se ha multiplicado notablemente la actividad de los gobiernos para promover la inclusión social:

- En Brasil se creó un Programa Nacional de Acción Afirmativa mediante un decreto presidencial fechado en mayo de 2002; se ha adoptado un sistema de cuotas raciales para la contratación de personal en dependencias públicas, y en la actualidad se reservan vacantes para afrodescendientes en las principales universidades públicas.

- México aprobó legislación antidiscriminatoria de amplia cobertura (*véase* el capítulo 6).
- En Perú, una ley de 1997 declara ilegal la discriminación racial.
- Varios proyectos de desarrollo integrado abordan las restricciones que enfrentan poblaciones excluidas, tales como los garífunas en Honduras, los pueblos indígenas en Chile, los afrodescendientes en la costa del Pacífico en Colombia y las personas con discapacidad en México y Nicaragua.

¿A qué se debe el nuevo interés en estas políticas? Durante la última década, una conjunción de hechos –especialmente la atención a cuestiones sociales en la última Cumbre de las Américas celebrada en Quebec en 2001, la Conferencia de la Mujer de las Naciones Unidas (1995), la Cumbre Social de las Naciones Unidas (1996) y la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo (2001)– hizo que la inclusión social se destacara como un objetivo importante de las políticas y dio impulso (y asignó fondos) a estas iniciativas. Este interés se vio estimulado por avances en la promoción de la solidaridad ciudadana y los derechos sociales que enfatizan problemas distributivos en términos de grupos y no de individuos. También han jugado un papel relevante los trabajos de Amartya Sen (1999) y otros autores sobre las complementariedades que existen entre los derechos y objetivos de desarrollo.

Los antecedentes estructurales incluyen la globalización y el fortalecimiento de la democracia. La globalización, que recompensa el trabajo altamente calificado por sobre aquel de poca calificación, ha intensificado las desigualdades salariales en la región y las ha hecho más visibles (Bouillon, Buvinić y Jarque, 2004). Las desigualdades salariales y de ingreso son dimensiones críticas de la exclusión, ya sea como causas o como consecuencias de estas prácticas (*véase* el capítulo 2). Como requisitos de la democracia aparecen una creciente participación cívica y un incremento en las demandas sociales. Las mujeres, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad y, más recientemente, los afrodescendientes, hacen oír su voz cada vez más en el proceso de diseño de políticas. Por último, el interés en la inclusión social en América Latina es un intento de los gobier-

nos de responder con nuevas medidas a una opinión generalizada sobre la incapacidad que han tenido los paradigmas de desarrollo vigentes para abordar problemas sociales acuciantes y desigualdades históricas.

Como reflejo de este nuevo interés, los organismos internacionales de desarrollo han adoptado la meta de la inclusión social y han dado apoyo a la investigación sobre las causas de la pobreza y la desigualdad y las medidas para corregir la exclusión (Gacitúa, Sojo y Davis, 2001; Behrman, Gaviria y Székely, 2003). Este capítulo resume algunos de los primeros datos obtenidos y proporciona un marco de referencia para promover la inclusión social en la región.

### **¿Qué es exactamente la inclusión social?**

El concepto de exclusión social es amplio y puede tener diferentes significados. Sin embargo, existe consenso general sobre sus características esenciales, sus principales indicadores y el modo en que se relaciona con la pobreza y la desigualdad (Sen, 2000; Bourguignon, 1999; Rodgers, Gore y Figueiredo, 1995). La insuficiencia en el ingreso es fundamental, pero se entiende que la exclusión social se refiere a un conjunto más amplio de circunstancias que la pobreza. La exclusión social está más estrechamente relacionada con el concepto de pobreza relativa que con el de pobreza absoluta y, por tanto, indisolublemente vinculada con la desigualdad. Se refiere no sólo a la distribución del ingreso y los activos (tal como lo hace el análisis de pobreza), sino también a las privaciones sociales y a la falta de voz y poder en la sociedad.

En América Latina, dicha falta de voz y poder se refleja quizá con mayor claridad en la escasa representación de los grupos excluidos en la toma de decisiones políticas. Por ejemplo, en 2002 sólo el 4,4 % de los diputados y diputadas brasileños tenía ascendencia africana, si bien este grupo conforma casi la mitad de la población de Brasil (*Jornal a Tribuna de Santos*, 29 de julio de 2002). Y si bien la participación femenina en las legislaturas ha experimentado un rápido incremento durante los últimos cinco años, las mujeres sólo representan el 17% de las bancas en el Senado y el 13% en la Cámara

ra de diputados del Congreso en 26 países (Conferencia sobre Liderazgo Femenino de las Américas, 2001).

La exclusión social es “la incapacidad del individuo de participar en el funcionamiento básico político, social y económico de la sociedad en que vive” (Tsakoglou y Papadopoulos, 2001). O, en términos más concisos, es “la negación del acceso igualitario a las oportunidades que determinados grupos de la sociedad imponen a otros” (Behrman, Gaviria y Székely, 2003). La primera definición proporciona el rango de conductas afectadas por la exclusión y señala su carácter multidimensional. La segunda destaca dos rasgos que quizá sean los más característicos de la exclusión: el hecho de que afecta a grupos culturalmente definidos y que se encuentra inmersa en las interacciones sociales.

La exclusión social se produce si la pertenencia a un grupo tiene un impacto considerable sobre el acceso a oportunidades que tiene el individuo y si las interacciones sociales entre grupos ocurren en el marco de una relación de autoridad/subordinación. La característica grupal plantea la necesidad de reconsiderar el enfoque individual en la pobreza y la desigualdad que prevalece en la agenda de desarrollo, para concentrarse en cambio en la dimensión desatendida de las desigualdades entre grupos u “horizontales”, que reducen el bienestar individual por sobre la desigualdad individual (Stewart, 2001). El aspecto relacional destaca la importancia de los activos sociales y culturales y no sólo la de los activos económicos en el análisis de la pobreza, y subraya la naturaleza activa y deliberada de la exclusión (Figueroa, 2001; Gore, 1995; Sen, 2000).

La exclusión no es inevitable. Es el resultado de procesos sociales y culturales. De acuerdo con lo expuesto por Aggleton, Parker y Maluwa en el capítulo 15 de este libro, “la exclusión social no es producto del azar, debe haber un agente que la produzca”. Asimismo, la exclusión social es arbitraria: las personas son excluidas debido a características adscritas antes que adquiridas, que están al margen de la agencia o responsabilidad del individuo.

Existe consenso respecto de que la exclusión social posee dimensiones tanto espaciales como intergeneracionales y que se caracteriza por ser permanente antes que transitoria. La segregación resi-



dencial en las ciudades bolivianas muestra la dimensión espacial de la exclusión: los individuos pertenecientes a pueblos indígenas que habitan en barrios indígenas segregados tienen una peor situación (en términos de ingreso) que quienes viven en barrios mixtos (Gray-Molina, Pérez de Rada y Sojo, 2003). La segregación espacial de la exclusión sugiere la ventaja de los esquemas y políticas de descentralización que emplean la focalización territorial.

La dimensión intergeneracional de la exclusión condena a las personas a condiciones de pobreza durante generaciones. En la región este hecho se evidencia quizá con mayor claridad en los niveles sostenidamente más bajos de logro académico de los niños indígenas. En Perú, por ejemplo, los datos correspondientes a 1994 demostraron que mientras el 36% de los niños pobres no indígenas completaba la enseñanza secundaria, sólo el 23% de los niños pobres indígenas lograba este nivel (Morán, Castañeda y Aldáz-Carroll, 2003). En México, los niños que hablan solamente lenguas indígenas tienen un desempeño inferior en la escuela que aquellos niños que son bilingües y hablan también español (Parker, Rubalcava y Teruel, 2003).

Con el objeto de combatir esta naturaleza permanente de la exclusión, es necesario complementar la protección social y otras medidas diseñadas para ayudar a los pobres a corto plazo a hacer frente a circunstancias adversas con políticas de mayor cobertura que expandan el acceso a las oportunidades. La característica intergeneracional señala también la importancia de la comunidad y la familia en el diseño de políticas para impedir la transmisión de desventajas entre generaciones.

En virtud de estas características, los indicadores para medir la exclusión e inclusión social se agrupan en siete categorías generales:

- Mediciones de pobreza, que incluyen la profundidad de la pobreza y mediciones de desigualdad.
- Acceso a servicios sociales de calidad (entre ellos, salud, educación y vivienda) y a recursos productivos (tierra, capital, tecnología).
- Acceso a infraestructura física, por ejemplo, agua, servicios sanitarios y transporte.

- Acceso a mercados de trabajo y participación en ellos.
- Indicadores de participación social y de capital social.
- Indicadores de justicia y participación política.
- Indicadores de violencia (incluido el homicidio) y victimización.

## **Características comunes de las poblaciones excluidas**

La exclusión social está tallada en la historia de América Latina. Es producto de la explotación colonial de los recursos y habitantes autóctonos, incluidos la trata de esclavos africanos y el trabajo forzado de los pueblos indígenas. Y es producto de décadas, o bien de siglos, de persistente desigualdad. Las poblaciones con una historia de exclusión tienen historias, identidades sociales y agendas diferentes, y el origen de su exclusión es único. Sin embargo, todos ellos comparten características y mecanismos comunes de exclusión.

### ***Invisibilidad***

En primer lugar, y quizá de manera más característica, los grupos socialmente excluidos son invisibles en las estadísticas oficiales (censos y encuestas gubernamentales). América Latina sabe más sobre la diversidad de su producción industrial que sobre la diversidad de sus pueblos. La invisibilidad numérica de los grupos socialmente excluidos refleja y refuerza su exclusión. Por ejemplo, menos de un tercio de los países de la región dispone de estadísticas oficiales sobre afrodescendientes, a pesar de que suman entre 80 y 150 millones de personas. Los países a menudo recopilan algo de información acerca de los pueblos indígenas, pero estos datos suelen ser insuficientes y poco confiables.

En los últimos años, México y Paraguay han instituido censos especiales para proporcionar información más completa acerca de las características y necesidades de los pueblos indígenas. Sólo Brasil, Chile y Nicaragua han comenzado sistemáticamente a recopilar información acerca de personas con discapacidad, cuyo número se estima entre el 5% y el 15% de la población de la región. Y los datos sobre la mujer en situación de pobreza son particularmente escasos.

## *Pobreza*

Los grupos excluidos, que comparten pobreza y falta de oportunidades, constituyen el sector más numeroso entre los pobres. En Bolivia, Guatemala y Perú los grupos étnicos alcanzan el 60% de quienes viven por debajo de la línea de pobreza (BID, 2003; Patrinos, 2000). En Brasil, los afrodescendientes (*pretos y pardos*) tienen un nivel de desarrollo humano significativamente inferior (medido de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas) que el de los brasileños no africanos (Pantano y Deutsch, 2001). Las mujeres de los sectores excluidos tienen menores ingresos y bienestar si se comparan con todos los otros grupos.

La pobreza de los grupos socialmente excluidos es permanente antes que transitoria. Y a menos que se la aborde específicamente por medio de una amplia gama de inversiones sociales, persiste por generaciones, condenando a los individuos a la pobreza. Por ejemplo, en Guatemala en 1998, las mujeres no indígenas de 58 años tenían cerca de dos años más de escolaridad completa que las mujeres indígenas del mismo grupo de edad. Pero para las guatemaltecas más jóvenes, de 23 años, la diferencia era aún mayor: dos años y medio entre mujeres indígenas y no indígenas (Duryea, Cox-Edwards y Ureta, 2001).

## *Estigma y discriminación*

La pobreza y las desventajas que resultan de la exclusión social suelen producir estigma y discriminación. La estigmatización asocia las diferencias humanas compartidas por un grupo con atributos negativos que separan a los individuos entre “nosotros” y “ellos”, y reduce el estatus de “ellos”. Las diferencias de poder están en la esencia de lo que es el estigma, debido a que los grupos con escaso poder no están en condiciones de estigmatizar a otros (Link y Phelau, 2001). El estigma influye significativamente en la distribución de oportunidades de vida. Puede significar el cumplimiento de una profecía y conducir a la autoexclusión. Puede producir discriminación directa. Apela a las concepciones básicas acerca de las personas y quiénes son (Loury, 2002). Existe evidencia creciente de investigaciones sobre el estigma de vivir con VIH/SIDA (Aggleton, Parker y Maluwa, 2002; OMS, 2002).

La discriminación, una consecuencia frecuente del estigma, es otra característica que comparten los grupos excluidos. La discriminación puede ser resultado de la imposición social o de la “auto-discriminación”, en la que la herencia de discriminación pasada desalienta a los individuos a postularse para determinados empleos, concurrir a centros de salud o defender sus derechos. En América Latina existe evidencia suficiente de discriminación salarial en el mercado laboral que afecta a las mujeres, a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes (Deutsch *et al.*, 2002; Patrinos, 2000; Arias, Yamada y Tejerina, 2002; Mezzera, 2002). Esta discriminación salarial persiste al controlar por la educación y la experiencia.

Además de la discriminación salarial que resulta en diferenciales de pago por un mismo trabajo, los miembros de grupos excluidos tienen menores posibilidades de obtener empleo en sectores con mejores salarios, debido a los procesos de segregación ocupacional que segmentan el mercado laboral (Deutsch *et al.*, 2002). En el capítulo 12 del presente volumen se analizan los diferenciales de ingresos en zonas urbanas de Perú por medio de una escala de intensidad racial del 1 al 10. Los autores encuentran evidencia de segregación ocupacional y discriminación salarial. Los individuos predominantemente blancos acceden a mejores puestos de trabajo (en el sector de servicios) y obtienen salarios más elevados que los individuos predominantemente indígenas.

### ***Desventajas acumulativas***

Los sectores socialmente excluidos sufren desventajas acumulativas cuando las personas presentan dos o más de las características adscritas que conducen a la exclusión de grupos. En Honduras, los garífunas, un grupo de afrodescendientes, exhibe uno de los más altos índices de VIH/SIDA en la región. El estigma asociado con el VIH/SIDA se basa en los prejuicios de género y los refuerza. Por ello, suele culparse más a las mujeres que a los hombres por padecer VIH/SIDA y son ellas quienes sufren mayor estigma que sus contrapartes de sexo masculino (Unaid, 2002).

En América Latina, la situación de la mujer promedio ha mejorado notablemente durante las últimas décadas. No obstante, datos desagregados demuestran que las mujeres negras, indígenas y aquellas pertenecientes a otros grupos socialmente excluidos se han quedado atrás y sufren discriminación compuesta. Se las excluye de puestos de trabajo para mujeres debido a su origen racial, y se las excluye de puestos de trabajo para hombres por el hecho de ser mujeres (Crenshaw, 2000). En Brasil, datos de 1999 sobre ingresos promedio en áreas urbanas indican que los hombres blancos obtuvieron los mejores resultados en el mercado laboral mientras que las mujeres negras obtuvieron los peores, con el nivel de ingresos más bajo. Las mujeres blancas tuvieron ingresos más altos que los hombres negros, pero sólo por su mayor nivel educacional. Con el mismo nivel de escolaridad, los ingresos de las mujeres blancas fueron menores que los de los hombres negros. Ello permite inferir que la transmisión intergeneracional de bajos logros académicos restringe severamente las oportunidades de los afrodescendientes. Pero si éste no fuese el caso, el factor género se impondría sobre el factor raza en términos de restricción de oportunidades en el mercado laboral (Mezzera, 2002).

## Opciones de política

Las políticas que favorecen la inclusión demandan inversiones públicas para corregir desequilibrios tanto en el acceso a servicios de calidad como a recursos productivos y políticos. Sus esfuerzos están dirigidos a “nivelar el campo de acción” y crear un entorno que facilite que los excluidos ejerzan su agencia. En América Latina, muchos de los elementos individuales de una estrategia amplia de inclusión han existido durante años en forma fragmentada. Sin embargo, las políticas que favorecen la inclusión son en su mayoría nuevas y se encuentran en evolución. Y existe escasa información acerca de lo que funciona, cómo funciona y cuánto cuesta.

Incluso una revisión sucinta de la experiencia reciente ofrece una abundante recopilación de actividades destinadas a abordar las características compartidas de la exclusión (cuadro 1.1):

**Cuadro 1.1 Ejemplos de iniciativas de inclusión social en América Latina**

| Características comunes de la exclusión | Acciones e instrumentos <sup>1</sup>   | Ejemplos   |
|---|--|--|
| 1. Invisibilidad                        | <i>Visibilidad, diversidad promovida por:</i>  |  |
|   | Estadísticas gubernamentales (censos, encuestas)   | Argentina: Tanto las encuestas de hogares como los censos nacionales incluyen preguntas de autoidentificación para 19 grupos indígenas.<br>Brasil: Recopila datos sobre raza y origen étnico tanto en censos como en encuestas de hogares en las categorías de negro, blanco e indígena.<br>Colombia: Preguntas basadas en la autoidentificación y para grupos indígenas presentadas en su idioma.<br>Honduras, Ecuador y Nicaragua: Están fortaleciendo sus oficinas de censos y estadísticas para incluir raza y origen étnico en futuros censos.  |
|   | Leyes constitucionales sobre diversidad multicultural, reconocimiento legal de territorios autónomos | Reconocimiento de naciones multiculturales: Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay.<br>Reconocimiento de pueblos indígenas como grupos característicos con derechos constitucionales específicos: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela.<br>Reconocimiento del derecho consuetudinario indígena: Bolivia, Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá, Perú.<br>Reconocimiento de jurisdicciones especiales para que los pueblos indígenas ejerzan funciones jurisdiccionales dentro de sus territorios, o reconocimiento de sistemas legales de territorios autónomos: Colombia, Perú. |
|   | Currículum multicultural y educación bilingüe  | Chile: Programa bilingüe desde 1993.<br>Colombia: Currículum de estudios afrocolombianos, Ministerio de Educación.<br>Ecuador: Sistema educativo bilingüe desde 1988.  |

<sup>1</sup> Las acciones y los instrumentos pueden abordar más de una característica de la exclusión

(Continuación cuadro 1.1)

| Características comunes de la exclusión | Acciones e Instrumentos  | Ejemplos   |
|---|--|--|
| 2. Pobreza estructural y desventaja     | <i>Acciones focalizadas y organismos especializados para incrementar los activos y oportunidades de los pobres mediante:</i> |  |
|   | Subsidios para la educación y la salud que incluyen becas  | Brasil: Programa de diversidad en el acceso a la educación superior del Instituto Rio Branco: ofrece cursos preparatorios para el ingreso de afrodescendientes en el servicio exterior; establece cupos de ingreso para afrodescendientes en universidades estatales del Estado de Río de Janeiro y en la Universidad Estatal de Bahía.<br>Colombia: Programas subsidiados para afrodescendientes (desde 1999).<br>México: Provisión de becas para afromexicanos en Oaxaca.  |
|   | Desarrollo local y regional  | Chile: Programa especial de financiación para el desarrollo indígena.<br>Nicaragua, Guatemala: Programas de desarrollo de la Costa Atlántica.<br>Panamá: Proyecto Darién.  |
|   | Reforma agraria y titulación   | Colombia: Ley 70/1993, Plan para el desarrollo afrocolombiano.<br>Ecuador y Chile (para grupos indígenas): programa de reforma agraria y titulación.   |
|   | Organismos gubernamentales especializados  | Argentina, Colombia: División General de Asuntos Indígenas del Ministerio del Interior.<br>Bolivia, Ecuador: Ministerio de Asuntos Étnicos.<br>Brasil: Secretaría Especial para la Promoción de la Igualdad Racial, grupo temático de trabajo sobre discriminación racial, consejos nacionales y locales para combatir la discriminación, grupo de trabajo para la eliminación de la discriminación relativa al empleo y ocupacional, grupo de trabajo interministerial para la promoción de la población afrobrasileña.<br>Costa Rica: Consejo Nacional Indígena. |

(Continuación cuadro 1.1)

| Características comunes de la exclusión | Acciones e instrumentos <sup>1</sup>   | Ejemplos  |
|---|--|---|
|   |  | México: Comisión independiente para la redacción de leyes antidiscriminatorias, Alto Comisionado para Personas con Discapacidades, Instituto de la Juventud del Distrito Federal.<br>En casi todos los países: Dependencias o ministerios de la mujer.  |
|   | Protección social  | Colombia: Programa de emergencia social.<br>Guyana: Programa de mejoramiento del impacto social.<br>Jamaica: Programa de reforma de la red de seguridad social.<br>México y Nicaragua: Programas de transferencia según demanda.  |
| 3. Estigma                              | <i>Tolerancia, solidaridad y empoderamiento promovidos por:</i>  |   |
|   | Campañas de comunicación y educación para modificar estereotipos   | Argentina: Programa Nacional del SIDA.<br>Brasil: Programa de enfermedades de transmisión sexual y SIDA.  |
|   | Fortalecimiento de las organizaciones de cabildeo en la sociedad civil   | Brasil: Programa <i>Comunidade Solidária</i> , Grupo de trabajo del Caribe/América Latina (redes sobre exclusión social y reforma agraria).<br>Costa Rica: Fundación Arias para la paz y el progreso humano (brinda apoyo a redes de ONG).  |
| 4. Discriminación                       | Nivelación del campo de acción mediante:   |   |
|   | Políticas preferenciales, que incluyen becas, cupos para la contratación de personal y para los partidos políticos, etcétera | Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú, República Dominicana, Venezuela: cupos por género.<br>Bolivia, Brasil, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Venezuela: Cupos para personas con discapacidad.<br>Brasil: Programa nacional de acción afirmativa (Decreto del Poder Ejecutivo 4.228) para focalizar la contratación de afrodescendientes, mujeres y personas con discapacidad (en un mínimo del 20%). |



(Continuación cuadro 1.1)

| Características comunes de la exclusión | Acciones e instrumentos <sup>1</sup>   | Ejemplos  |
|---|--|---|
|   |  | Brasil, Colombia (desde la promulgación de la Constitución de 1991): Cupos para grupos étnicos.<br>Colombia: La ley establece que el 30% de los puestos de decisión en el gobierno deberá estar ocupado por mujeres.<br>Venezuela: Se reservan tres bancas en la legislatura para grupos indígenas.   |
|   | Sanción y puesta en vigencia de legislación antidiscriminatoria  | Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Venezuela: Protección civil para grupos socialmente excluidos contra la discriminación en áreas clave, tales como empleo, vivienda, educación, agremiación y provisión de productos y servicios.  |
|   | Rediseño de la infraestructura y los servicios para incrementar el acceso  | Brasil: La revitalización urbana de Rio de Janeiro incrementa el acceso de las personas con discapacidad.<br>Chile: Se otorgan 10 puntos extra a personas con discapacidades que se presenten para obtener subsidios públicos o en programas de vivienda.<br>Colombia: El Museo Nacional es un sitio "donde todo el mundo ve".<br>México: El acceso a edificios públicos de personas con discapacidad ha mejorado mediante la construcción de rampas y la provisión de transporte público adecuado. |
|   | Intermediación y capacitación para el mercado laboral  | Argentina: Argentina Joven.<br>Chile: Chile Joven.<br>Chile: Programa regional para incrementar el acceso de las personas ciegas a la fuerza laboral.<br>México: Probecat; programa Sedesol para jefas de hogar.<br>Perú: Projoven.   |
| 5. Desventajas acumulativas             | <i>Incremento de los activos y las oportunidades para los sectores doblemente excluidos mediante la focalización de servicios y recursos, el empoderamiento y la construcción de una base común de apoyo</i> |   |

- Hacer visible lo invisible en las estadísticas.
- Quebrar la transmisión intergeneracional de la desventaja.
- Expandir el acceso al empleo y a los mercados de tierra y de capital.
- Implementar proyectos de desarrollo local integrado.
- Combatir el estigma y la discriminación mediante leyes y políticas preferenciales.
- Otorgar poder a los grupos socialmente excluidos.

### *Hacer visible lo invisible en las estadísticas*

Incrementar la capacidad para recopilar información desagregada por género, raza y origen étnico, discapacidad, edad y otros factores asociados a la exclusión constituye un paso básico para los gobiernos en la promoción de la inclusión. Esta información resulta fundamental para lograr programas mejor diseñados y para mejorar la focalización y la evaluación de programas. En la edición 2000 de los censos de población, doce países de la región incluyeron preguntas relativas al origen étnico y racial, en algunos casos por primera vez (Honduras, Perú). Algunos países realizan censos específicos para medir el índice de discapacidad (Brasil, Chile, Nicaragua) y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur) han comenzado a coordinar y estandarizar esta información. Asimismo, las encuestas especializadas incluyen preguntas para identificar a los individuos excluidos y presentan datos desagregados acerca de ellos.

Las lecciones preliminares que se desprenden de estos esfuerzos demuestran la conveniencia de trabajar con un paquete de instrumentos estadísticos para incrementar la confiabilidad y controlar la validez de los datos recopilados por medio de cualquier instrumento individual, así como de combinar la información proporcionada por los censos con información más detallada proveniente de encuestas de hogares e instrumentos cualitativos. Las variantes culturales en la definición de los grupos excluidos y la connotación muchas veces negativa asociada con categorías de exclusión pueden introducir prejuicios y dar lugar a errores de medición en la recopilación de datos (tanto por parte de los encuestadores como de los encuestados).

Si bien los datos del censo permiten definir la línea de base para poblaciones excluidas, se ven limitados por su marco temporal (cada diez años, en el mejor de los casos) y por su brevedad (por lo general, se formulan entre una y tres preguntas sobre raza, origen étnico, discapacidad y otros atributos de la exclusión social). Por ello, las encuestas y los estudios que se llevan a cabo con mayor regularidad (encuestas de hogares) o las encuestas especializadas (tales como censos de pueblos indígenas) son fundamentales para producir estadísticas confiables sobre poblaciones excluidas.

Cuando se utilice la autorreferencia para clasificar a personas pertenecientes a grupos excluidos, esta medición debería complementarse con definiciones alternativas; de este modo se obtienen estimaciones más confiables acerca del tamaño de dichas poblaciones, ya que con frecuencia las personas eligen no identificarse con una característica que la sociedad no valora. Por ejemplo, cuando se utilizó un índice de intensidad racial (de 0 a 10) para identificar poblaciones excluidas en zonas urbanas de Perú, las personas encuestadas se autoclasificaron con valores más elevados de intensidad blanca y con menores valores de intensidad indígena, si se compara con la valoración dada por los encuestadores (*véase* el capítulo 12).

La identificación de grupos excluidos por medio de estadísticas nacionales reconocidas y su participación en el diseño de encuestas y la recopilación de datos mejora la calidad de los resultados estadísticos e incrementa la visibilidad y el autorreconocimiento de dichos grupos. Es necesario que los institutos nacionales de estadística incrementen la participación de poblaciones excluidas en todas las fases del ciclo estadístico: en el desarrollo y la puesta a prueba de las preguntas iniciales sobre raza y origen étnico; la implementación de encuestas piloto sobre raza y origen étnico; la capacitación de representantes de los grupos excluidos para colaborar en la conducción de las encuestas y la interpretación de los resultados; la educación y toma de conciencia entre los grupos excluidos; y la difusión y el uso de los datos por parte de dichos grupos.

Una lección clave es que existe una gran diferencia entre “participación” y “consulta”. La consulta o “suministro de información” posterior al hecho, una vez que se han desarrollado las preguntas o

se han recopilado los datos, tiende a reducir la tasa de respuesta, utilidad y aplicabilidad de los datos para grupos excluidos. Sin participación desde el principio, los grupos excluidos pueden no estar en condiciones de superar años de aprensión para identificarse como pertenecientes a un grupo excluido, o para superar temores acerca del modo en que se utilizará la información.

Con respecto a los censos y otros instrumentos de encuesta, existen “economías de escala” que pueden aprovecharse al aplicar las lecciones aprendidas en el desarrollo de preguntas de un grupo excluido a otro, y al utilizar el mismo marco básico para la recopilación de datos, debido a que estas tareas suelen ser responsabilidad de la misma dependencia o del mismo funcionario en los organismos nacionales de estadística (Massiah, 2003). El concepto “paraguas” de inclusión social aquí empleado debería facilitar este aprendizaje.

### *Quebrar la transmisión intergeneracional de la desventaja*

Los grupos excluidos requieren un mejor acceso a los activos y mejores oportunidades para superar la pobreza estructural o permanente. Y de hecho, un número creciente de acciones gubernamentales incrementa su acceso a servicios de calidad modificando o “haciendo a la medida” la provisión de servicios focalizados y adaptados a sus necesidades. Un conocido ejemplo de “hacer a la medida” es el uso en Río de Janeiro de principios universales de diseño (teniendo en cuenta la totalidad de los usuarios, al margen de su capacidad física) en un proyecto masivo de revitalización urbana implementado en 1994, que en parte responde a las demandas de organizaciones que velan por los derechos de personas con discapacidad. La modificación del diseño de cruces peatonales y trazado de calles incrementó la movilidad y el acceso espacial de las personas con discapacidad. Se adaptaron también los vehículos de transporte de pasajeros con el mismo propósito. Del mismo modo, una serie de proyectos emplea principios de etnoingeniería para facilitar a los pueblos indígenas el acceso y el uso de la infraestructura social, incluyendo viviendas y centros de salud (Perafán, 2001).

La educación constituye una reconocida herramienta para superar las desventajas intergeneracionales y las intervenciones diseñadas “a la medida” se tornan cada vez más comunes. Entre otros ejemplos, pueden mencionarse:

- La provisión de educación bilingüe, tal como ocurre en Bolivia, Ecuador y Honduras.
- La expansión del acceso físico y la introducción de pedagogía innovadora para integrar a las personas con discapacidad a las salas de clase, tal como ocurre en el programa de “inclusión a la educación superior” implementado en México en 2002.
- La adaptación del currículum educativo para destacar el multiculturalismo y las contribuciones de los afrodescendientes y los pueblos indígenas, así como para combatir estereotipos culturales, tal como lo hace la cátedra de estudios afrocolombianos del Ministerio de Educación de Colombia.
- La oferta de subsidios educativos, becas y cuotas de admisión para alumnos pertenecientes a grupos excluidos, incluidas las becas implementadas en Brasil para afrodescendientes y destinadas a la preparación de exámenes para el servicio exterior, así como las vacantes reservadas en universidades estatales para *pardos y pretos*.

Dichos esfuerzos sugieren que la adaptación de la infraestructura física y social para satisfacer las necesidades de los grupos excluidos es viable y no necesariamente prohibitiva. En Estados Unidos, donde existen datos disponibles, el diseño universal para personas con discapacidad agrega menos del 1% al costo total de nuevos proyectos de infraestructura. Una pregunta que surge es si hay que diseñar servicios separados o inclusivos. Por ejemplo, la educación inclusiva es la opción preferida para las personas con discapacidad, si bien un currículum educativo separado podría resultar más apropiado para la enseñanza de lenguas indígenas. Otra cuestión es la elección de mecanismos de focalización, cuando ésta se utilice.

La experiencia en proyectos indica que la focalización en los pobres (siempre imperfecta) por lo general no es suficiente, y que las operaciones requieren realizar esfuerzos especiales para alcanzar

a los sectores excluidos. Una revisión de proyectos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) mostró que los que estaban focalizados en la pobreza pero no incluían objetivos específicos para llegar a los sectores excluidos en muchos casos reforzaban su exclusión (Nelson, 2001). Además, cuando los pobres pertenecen también a grupos excluidos, las lecciones generales que se desprenden de proyectos centrados en los pobres parecen ser aun más pertinentes. Estas lecciones demuestran la importancia de:

- Asignar recursos suficientes para alcanzar las metas de focalización.
- Desarrollar estrategias a largo plazo.
- Fortalecer las alianzas políticas para garantizar la sostenibilidad del proyecto.
- Fortalecer las capacidades profesionales y técnicas de las organizaciones no gubernamentales y de base que representan a los grupos excluidos, defienden sus derechos o implementan componentes de proyectos (Goodman, 2002; Morrison, 2001).

Los proyectos focalizados que proveen servicios a grupos excluidos tienen que servir de resguardo contra el estigma potencial que puede asociarse con intervenciones focalizadas cuyo riesgo aumenta cuando los pobres pertenecen también a grupos excluidos. También requieren la construcción de alianzas y la obtención de apoyo político por parte de otros actores (políticamente más poderosos) que obtendrán beneficios del proyecto (proveedores, contratistas, funcionarios gubernamentales).

El bajo logro académico de la mayoría de los grupos excluidos en América Latina (las mujeres constituyen la excepción) destaca la importancia de la escolarización en las iniciativas de inclusión. Sin embargo, la eliminación de la brecha de género en la escolaridad de la región sólo ha reducido moderadamente las brechas de género en los niveles de empleo e ingreso, al menos en el corto plazo. Ello sugiere que la educación no es la panacea para eliminar la exclusión social, especialmente la asociada con el origen étnico y la raza. La educación debe complementarse con intervenciones en el mercado laboral y otras dedicadas a incrementar los activos y las oportuni-

des de los grupos excluidos socialmente (Hannum y Buchmann, 2003).

### *Expandir el acceso al empleo, y a los mercados de tierra y capital*

Tal como se demuestra en el capítulo 8 del presente volumen, la experiencia europea revela que el mercado laboral es uno de los vínculos más débiles entre los grupos excluidos y la sociedad establecida, de modo que expandirlo puede constituirse en una herramienta eficaz para combatir la pobreza (Tsakloglou y Papadopoulos, 2001). América Latina está utilizando capacitación técnica e intermediarios en el mercado laboral para incrementar la participación de mujeres y personas con discapacidad en la fuerza de trabajo. Entre los proyectos financiados por el BID pueden mencionarse una iniciativa mexicana para expandir el acceso de las personas con discapacidad; proyectos de capacitación técnica e intermediación laboral para jóvenes pertenecientes a sectores carentes, incluidas las mujeres, en Argentina, Chile y Perú; y asistencia técnica para Argentina, Chile y Uruguay con el objeto de promover la participación de las personas no videntes en la fuerza de trabajo.

Una lección preliminar que se desprende de estos esfuerzos es que la estrecha colaboración con el sector privado incrementa el éxito en la expansión de la participación de los sectores excluidos en la fuerza laboral. Tal como ocurre en los países desarrollados, la combinación de capacitación con empleo en el sector privado ha contribuido a mejorar el desempeño de los grupos excluidos. Asimismo, las organizaciones que representan a los sectores excluidos han colaborado con los empleadores para identificar la oferta y las aptitudes. Con el objeto de mejorar el acceso y el desempeño del mercado laboral para los sectores excluidos, es necesario considerar al menos tres modos de intervención:

- Programas especializados para miembros de sectores excluidos cuando corresponda, tales como capacitación laboral para personas con discapacidad.

- Programas universales que incluyen reconocimiento de las necesidades especiales de los grupos excluidos, tales como programas nacionales de capacitación para jóvenes con, por ejemplo, énfasis en incrementar la participación femenina.
- Legislación basada en los derechos y su vigencia para superar la discriminación en el mercado laboral.

El acceso a los activos productivos también permite quebrar la pobreza estructural de los grupos excluidos. Una nueva generación de programas de otorgamiento de títulos de propiedad sobre la tierra y reforma agraria beneficia a las mujeres, a los pueblos indígenas y a los afrodescendientes, pues reconoce la propiedad colectiva y comunitaria de la tierra cuando ello resulta pertinente. Una ley colombiana de 1993 (Ley 70) otorgó vigencia a un programa de titulación colectiva de la tierra, que durante el período 1997-2000 asignó 4,6 millones de hectáreas a afrodescendientes en la costa del Pacífico (Grueso, 2000). Los programas de titulación de tierras implementados en la región durante la década de 1990 han otorgado a las mujeres (especialmente a quienes son jefas de hogares agrícolas) la propiedad individual o conjunta de tierras (Deere y León, 2000). La experiencia demuestra tanto la importancia de la titulación de la tierra como sus limitaciones. Para que la adquisición o titulación de tierras tenga como resultado un crecimiento de la productividad, se requieren aportes complementarios, tales como capital y tecnologías. Los programas suelen fracasar cuando la intervención en tierras no se sustenta con inversiones adicionales.

La propiedad sobre la tierra incrementa el acceso al crédito, ya que puede emplearse como garantía. Otro vehículo para incrementar el acceso al capital es el microfinanciamiento. América Latina tiene una larga experiencia en microfinanciamiento, lo que ha expandido el acceso de las mujeres al crédito. Cuatro lecciones se derivan de más de dos décadas de implementación de estos programas. En primer lugar, si se los diseña adecuadamente para reducir los costos de transacción de los pequeños prestatarios, estos proyectos no requieren una focalización específica en los grupos excluidos (en este caso, las mujeres) para llegar a ellos. En segundo lugar, las mu-



jeros son buenos sujetos de crédito y pueden pagar tasas de interés reales. En tercer lugar, el crédito incrementa la productividad de la mujer y, en consecuencia, le otorga mayor poder. Y por último, a pesar de los beneficios, el impacto del microfinanciamiento es limitado. Por ejemplo, en muy pocos casos “gradúa” a las pequeñas prestatarias para que puedan acceder a préstamos en el mercado formal (Berger y Buvinić, 1989).

No obstante, las experiencias sugieren que la propiedad sobre la tierra y el microfinanciamiento son herramientas eficaces para que los gobiernos combatan la desigualdad y la exclusión. Pero existe la necesidad de documentar el impacto de dichos programas sobre la productividad y el bienestar, e identificar intervenciones complementarias para superar sus limitaciones inherentes.

### *Implementar proyectos de desarrollo local integrado*

En respuesta a la dimensión territorial (espacial) de la exclusión social, así como a su naturaleza multidimensional, América Latina está reproduciendo la experiencia europea con iniciativas descentralizadas de desarrollo local. Ha comenzado a implementar proyectos integrados de desarrollo comunitario con sectores marginados en áreas urbanas (mejoramiento de zonas marginales y barrios), y con pueblos indígenas y afrodescendientes en áreas rurales (desarrollo comunitario integrado). Las iniciativas que cuentan con financiamiento del BID incluyen Favela Bairro en Río de Janeiro, Brasil; los proyectos Darién y Boca del Toro en Panamá; y el proyecto Costa Atlántica en Nicaragua.

La experiencia es demasiado reciente como para aportar información confiable acerca de la efectividad de estos proyectos como vehículos de inclusión. Sin embargo, de ella surgen lecciones tentativas:

- *La focalización territorial funciona.* Facilita la coordinación multisectorial e incrementa la probabilidad de llegar a los sectores excluidos con la provisión universal de servicios, que es posible dentro de territorios delimitados y evita los errores de selección y los costos políticos de los mecanismos de focalización

individual. Al apoyarse en la participación de múltiples actores (por ejemplo, el gobierno local, los empleadores privados, las organizaciones no gubernamentales y los organismos federales que operan en el nivel local) que trabajan de manera intersectorial, los proyectos de desarrollo local integrado pueden tener un mayor impacto sobre las vidas cotidianas de los excluidos.

- *Los proveedores profesionales y los clientes “empoderados” son fundamentales.* El éxito de estas intervenciones aumenta con una gobernabilidad transparente y eficaz, una orientación de la administración por resultados, y la participación y el “empoderamiento” de los beneficiarios.
- *La segregación es un motivo de preocupación.* Estos programas podrían dar lugar a la segregación e incluso la estigmatización de sus beneficiarios, si bien en menor medida que los programas contra la pobreza focalizados en los ingresos, y no pueden responder a muchas de las restricciones estructurales que afectan a los sectores socialmente excluidos. Es necesario complementarlos con una descentralización efectiva e intervenciones sectoriales que ataquen las restricciones estructurales.
- *El papel del gobierno central es un elemento clave.* Sólo el gobierno central puede garantizar tanto las transferencias de recursos en forma correcta y efectiva como la buena coordinación con las políticas nacionales. Deberá evitarse el aislamiento de una región en la economía nacional, lo que podría ocurrir si las autoridades nacionales se apropiaran de los programas con enfoque territorial y participaran inadecuadamente en ellos.

### ***Combatir el estigma y la discriminación con leyes y políticas preferenciales***

En América Latina y el Caribe, la legislación ha sido la respuesta preferida para cumplir con los objetivos de inclusión social. Ha incluido leyes constitucionales de amplia cobertura que reconocen el carácter multicultural de las naciones y los derechos de los grupos socialmente excluidos en Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Paraguay, entre otros. Asimismo, ha incorporado leyes antidiscri-

minatorias y de igualdad de oportunidades en Chile, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua, México y Perú.

Las leyes contribuyen a producir cambios culturales, pero por sí solas no bastan. Existe una brecha entre estos mandatos y su implementación, y la acción legal contra actos de discriminación y exclusión es escasa, por tres razones: las personas desconocen estos instrumentos legales; no existe un registro preciso de estos grupos en las estadísticas oficiales; y finalmente, el sistema judicial no tiene la capacidad o la formación para manejar casos de discriminación.

Se requiere una variedad de mecanismos y herramientas para hacer cumplir las leyes, y el sistema judicial en su conjunto necesita fortalecerse para conducir las acciones legales contra la exclusión. Un ejemplo de programa de este tipo consistió en capacitar a jueces en países seleccionados en la utilización de las convenciones internacionales de derechos de la mujer. Como resultado, se ha incrementado el uso de dichas convenciones al dictar sentencia en causas judiciales.

En algunos casos, los programas de acción afirmativa han acompañado estos esfuerzos legislativos. En otras ocasiones, los programas de acción afirmativa se han implementado antes de que se promulgara la legislación correspondiente. Una amplia gama de políticas preferenciales compensatorias, correctivas y redistributivas (incluida la focalización en grupos excluidos para incrementar su acceso a servicios y recursos) puede agruparse bajo el título de acción afirmativa. La acción afirmativa no es sinónimo de cuotas, pero se la identifica más comúnmente por su utilización. Además de las cuotas educativas mencionadas anteriormente, América Latina cuenta con una buena trayectoria en el uso de cuotas para incrementar la participación de las mujeres en los organismos representativos gubernamentales (*véase* el capítulo 17). En el último recuento, 11 países los habían adoptado con el objeto de aumentar la participación de la mujer en las legislaturas. Las cuotas incrementan el acceso principalmente al estipular que las mujeres deben estar representadas en las listas de candidatos que los partidos políticos presentan para las elecciones. Durante la década de 1990, permitieron elevar la presencia de las mujeres del 5% al 17% en los Senados y del 9 al 13% en la Cámara

baja de los Congresos (Conferencia sobre Liderazgo Femenino de las Américas, 2001). Asimismo, algunos países (Colombia) tienen cuotas explícitas para la mujer en puestos de la administración pública.

América Latina está por delante de otras regiones en la implementación de dichas cuotas para mujeres, si bien otros países del mundo están alcanzando a la región y en muchos casos implementan versiones más radicales. Francia realizó una enmienda a su Constitución para exigir igual representación de mujeres y hombres en las listas de candidatos, e incluyó una sanción financiera para los partidos que no acataran la disposición. Aplicada por primera vez en las elecciones de 2001, esta ley permite superar resistencias profundas a la participación política de la mujer. Allí donde se aplica la ley, no existe escasez de candidatas capacitadas y el número de mujeres en los cargos electivos aumenta drásticamente (Gaspard, 2003).

En América Latina, las cuotas para la representación política de la mujer han despertado escasa o nula reacción pública adversa (tampoco han generado gran interés por parte del público y la prensa). No puede decirse lo mismo respecto de las recientemente instituidas vacantes reservadas para afrodescendientes en las principales universidades estatales de Brasil. El programa ha provocado una acalorada controversia, en parte debido a que afecta a una porción mayor del universo interesado (40% de vacantes para alumnos en las universidades estatales brasileñas frente a un incremento de sólo un dígito en la representación política femenina). Además, la clase social, la raza y el origen étnico se superponen y ello hace que las medidas de acción afirmativa basadas en dichos factores sean más amenazantes que aquellas basadas en el género, donde se encuentran representadas todas las clases. También es posible que las vacantes en las universidades se perciban como más deseables que los puestos en las listas partidarias y las bancas en el Congreso.

Al margen de estas diferencias, la experiencia con las cuotas para mujeres indica que, al igual que otras políticas preferenciales, aquellos pueden funcionar en el corto plazo. No obstante, su implementación debe estar bien concebida. Deben ayudar a los candidatos a capacitarse o expandir el universo de candidatos capacitados,

como ocurre con el ingreso de las mujeres en la política. Y deben contribuir a expandir las oportunidades y a cambiar los estereotipos culturales.

Entre las posibles desventajas de utilizar cuotas en la región está el riesgo de que puedan llegar a convertirse en herramientas permanentes. Además, su alcance es limitado y, de la forma en que están siendo aplicadas, benefician en mayor medida a una pequeña y más exitosa minoría dentro de la población socialmente excluida. Debería existir menos preocupación por la consabida cuestión del potencial efecto adverso de las cuotas en la disminución de los incentivos al mérito, dados los elevados niveles de desigualdad y exclusión en América Latina, la restringida población de potenciales beneficiarios de las cuotas y la incorporación de criterios de mérito en muchos de estos programas.

### *Empoderar a los grupos socialmente excluidos*

El último conjunto de acciones para abordar la exclusión consiste en esfuerzos para incrementar la voz y la influencia política de los grupos excluidos en las agendas nacionales, cambiar los estereotipos y promover la solidaridad, la cohesión social y una cultura que acepte la diversidad. Estos cambios son fundamentales en las agendas de inclusión, pero no existe suficiente información disponible acerca del tipo de programas que puedan producirlos. Una prioridad ampliamente aceptada consiste en fortalecer las organizaciones de la sociedad civil que representan a los excluidos mediante la expansión de sus capacidades de liderazgo y membresía, sus vinculaciones con organizaciones nacionales e internacionales, y su solvencia y sostenibilidad financieras. Como pasos iniciales, los gobiernos y organismos internacionales están implementando mecanismos de diálogo permanentes o ad hoc para el diseño de políticas con representantes de los grupos excluidos, designando representantes de estos grupos en puestos clave del gobierno y fortaleciendo la capacidad de diálogo de los grupos.

La construcción de estas coaliciones entre organizaciones de cabildo y organismos de desarrollo, así como la implantación de las

políticas y reformas institucionales necesarias, proporcionan un entorno propicio para empoderar a los grupos excluidos (Bennett, 2003). La mayoría de los gobiernos ha establecido organismos o dependencias especializados para velar por los intereses de los excluidos. Más de dos décadas de experiencia con oficinas para la mujer indican que su eficacia suele verse restringida por recursos insuficientes y su condición marginal dentro del aparato público. Lograr la integración tiende a convertirse en una lucha constante para estas oficinas, lo cual deja en evidencia que los esfuerzos por la integración deben verse con modestia y con una perspectiva de largo plazo. Las “actividades específicas” y los “presupuestos separados” son pasos importantes en el camino hacia la inclusión plena.

## Desafíos para las políticas

Quizá la principal implicancia del acuerdo generalizado sobre las características de la exclusión, incluidas aquellas que comparten todos los grupos excluidos, es la necesidad de tener una perspectiva amplia al concebir las políticas sociales y las intervenciones de lucha contra la pobreza. Para ser eficaces, es preciso que las intervenciones de política combatan la exclusión en dos frentes: mediante el establecimiento de marcos nacionales de derechos civiles y sociales para abordar y subsanar la discriminación, y mediante el abordaje de las múltiples causas y consecuencias de la exclusión a través de políticas sociales y económicas inclusivas. Este enfoque de doble vía para una política de desarrollo requiere:

- Realizar intervenciones de amplia cobertura que confronten los múltiples aspectos de la exclusión.
- Trasladar la unidad de análisis y la focalización de proyectos de los individuos a los grupos, desagregar los datos por categorías que definan al grupo y analizar la interacción entre los efectos individuales y grupales.
- Fortalecer la capacidad de organización y cabildeo de los grupos excluidos.
- Diseñar intervenciones para combatir la pobreza que incrementen los activos económicos de los grupos excluidos y modifiquen

prácticas sociales, actitudes y creencias sobre ellos que en algunos casos están profundamente arraigadas (Rodgers, Gore y Figueiredo, 1995; Rincón Gallardo, 2002).

Otras implicancias para las políticas surgen del hecho de que la exclusión concentra las desigualdades en grupos. Las desigualdades inherentes a los grupos promueven la movilización y la acción reivindicativa, y si no se las remedia pueden dar lugar a conflictos y violencia, especialmente en países con un alto nivel de desigualdad y diversidad étnica (Stewart, 2001; Easterly, 2002). La respuesta debe consistir en políticas de inclusión social que empleen herramientas de diálogo, solución de conflictos y negociación. Se requieren también procesos de aprendizaje social que eduquen a la totalidad de la ciudadanía acerca del valor de la diversidad y los beneficios que se obtienen de cultivar las diferencias.

La naturaleza acumulativa de la exclusión basada en el género, el origen étnico y la raza ha intensificado las brechas de bienestar, especialmente para las mujeres de la región. La política social requiere nivelar el campo de juego en favor de las mujeres de los grupos excluidos. Para que ello ocurra, es necesario que los discursos de desarrollo y cabildeo trasciendan las divisiones creadas por estas circunstancias. Las cuestiones de discriminación racial y étnica deberían ocupar el centro de atención en la agenda de igualdad de géneros, y los problemas de género deberían cobrar mayor importancia en las agendas de los grupos socialmente excluidos. Una agenda de igualdad de género que tenga en cuenta los objetivos de inclusión social pondrá énfasis en la reducción de la pobreza. Una agenda de inclusión social con una perspectiva de género promoverá la identidad cultural de los grupos excluidos pero, al mismo tiempo, desafiará normas y conductas culturales que relegan a las mujeres. En Estados Unidos, el movimiento de derechos civiles fue el motor para el movimiento sufragista femenino (O'Connor, 2003). En América Latina, el movimiento de mujeres, con su experiencia y sus logros, podría promover la agenda de inclusión social y proporcionar el necesario apoyo de base amplia. El principal desafío para los gobiernos de la región consiste en transformar la inclusión social en una

prioridad central de la política de desarrollo nacional (y de las asignaciones del presupuesto público). Es necesario que los organismos internacionales de desarrollo, por su parte, incorporen plenamente los objetivos de inclusión social en sus operaciones. Tanto los gobiernos nacionales como los organismos internacionales deben apoyarse en evidencia que muestre el valor instrumental de cumplir con los objetivos de inclusión y que arroje información confiable sobre qué es lo que funciona, cómo funciona y cuánto cuesta.

Según se ha demostrado en el presente capítulo, en América Latina existe un cúmulo de experiencias en las diversas áreas de combate de la exclusión basada en el género, el origen étnico, la raza, la discapacidad y el VIH/SIDA. Cada una de ellas deberá analizarse más sistemáticamente para extraer las enseñanzas que pueden ofrecer para promover una agenda de inclusión más completa. Asimismo, la experiencia europea puede ofrecer perspectivas útiles, especialmente en el desarrollo de planes y políticas de inclusión social nacionales y regionales, y en el uso del mercado laboral como herramienta clave para superar la exclusión.

Estos análisis deberán examinar específicamente la estructura de los incentivos y los mecanismos institucionales alternativos para promover la solidaridad y la cohesión social. La evidencia disponible sugiere que estos esfuerzos pueden dar buenos frutos. La discriminación y la exclusión conllevan un alto costo para la economía y la sociedad. En América Latina y el Caribe, las políticas de inclusión social deberían contribuir significativamente a reducir la pobreza estructural y la desigualdad, acelerar el crecimiento y fortalecer el funcionamiento de las sociedades democráticas.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aggleton, P., R. Parker y M. Maluwa. 2002. Stigma, Discrimination and HIV/AIDS in Latin America and the Caribbean. Trabajo presentado en el seminario “HIV/AIDS and Development: Challenges and Responses in Latin America and the Caribbean” [VIH/SIDA y desarrollo: desafíos y respuestas en América Latina y el Caribe], 43ª Reunión anual del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, 8 de marzo, Fortaleza, Brasil.
- Arias, O., G. Yamada y L. Tejerina. 2002. *Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil*. Documento de trabajo de la Unidad de Pobreza y Desigualdad, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.
- Behrman, J. R., A. Gaviria y M. Székely (eds.) 2003. *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bennett, Lynn. 2003. Empowerment and Social Inclusion: A Social Development Perspective on the Cultural and Institutional Foundations of Poverty Reduction. Banco Mundial, Washington, D. C. Documento mimeografiado.
- Berger, M. y M. Buvinić (eds.). 1989. *Women's Ventures*. Connecticut: Kumarian Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 2001. Conferencia titulada “Towards a Shared Vision of Development: High Level Dialogue on Race, Ethnicity, and Inclusion in Latin America and the Caribbean” [Hacia una visión compartida del desarrollo: diálogo de alto nivel sobre raza, etnia e inclusión en América Latina y el Caribe], 18 de junio, Washington, D. C.
- . 2003. Strategy Document on Poverty Reduction and Promotion of Social Equity [Documento estratégico sobre reducción de la pobreza y promoción de la equidad social]. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Unidad de Pobreza y Desigualdad, Washington, D. C.
- Bouillon, C., M. Buvinić y C. Jarque. 2004. Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America: Implications for Development.
- Bourguignon, F. 1999. Absolute Poverty, Relative Deprivation and Social Exclusion. Trabajo presentado en el taller del Informe de desarrollo mundial, Capacity Building International, 2-3 de febrero, Villa Borsig, Berlín.
- Crenshaw, K. 2000. The Intersectionality of Race and Gender Discrimination. Bases para el debate presentadas en la “Expert Group Meeting on Gender and Race Discrimination” [Reunión del grupo de expertos

- en discriminación por género y raza], 21-24 de noviembre, Zagreb, Croacia.
- Deere, C. D. y M. León. 2000. *Género, propiedad y empoderamiento*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.
- Deruyttere, A. 2001. *Pueblos indígenas, globalización y desarrollo con identidad: algunas reflexiones de estrategia*. Technical Papers Series, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Unidad de Desarrollo de Pueblos Aborígenes y Comunidad, Washington, D. C.
- Deutsch, R. et al. 2002. *Working Within Confines: Occupational Segregation by Gender in Three Latin American Countries*. Technical Papers Series, División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.
- Duryea, S., A. Cox-Edwards y M. Ureta. 2001. Women in the LAC Labor Market: The Remarkable 1990s. Trabajo presentado en el seminario sobre "Women at Work: A Challenge for Development" [Mujeres que trabajan: un desafío para el desarrollo], 42ª Reunión anual del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, 17 de marzo, Santiago, Chile.
- Easterly, W. 2002. *The Elusive Quest for Growth: Economists' Adventures and Misadventures in the Tropics*. Cambridge: MIT Press.
- Figueroa, A. 2001. Social Exclusion as Distribution Theory. En E. Gacitúa, C. Sojo y S.H. Davis (eds.), *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Gacitúa, E., C. Sojo y S. H. Davis (eds.). 2001. *Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Gaspard, Françoise. 2003. Lessons from Parity Laws for Elections in France. Trabajo presentado en el seminario "Good Practices in Social Inclusion: A Dialogue between Europe and Latin America and the Caribbean" [Buenas prácticas en inclusión social: diálogo entre Europa y América Latina y el Caribe], 44ª Reunión anual del Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo, 21-22 de marzo, Milán.
- Goodman, M. 2002. Resumen de resultados de evaluación de diez proyectos que incluyen a pueblos aborígenes como beneficiarios. Oficina de Evaluación y Supervisión del BID, Washington, D. C.
- Gore, C. 1995. Introduction: Markets, Citizenship and Social Exclusion. En G. Rodgers, C. Gore y J. B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses*. Ginebra, International Institute for Labour Studies.

- Gray-Molina, G., E. Pérez de Rada y C. Sojo. 2003. Residential Segregation in Bolivian Cities. En J. R. Behrman, A. Gaviria y M. Székely (eds.), *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Grueso, J. A. 2002. El proceso de titulación colectiva en Colombia. División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.
- Hannum, Emily y Claudia Buchmann. 2003. *The Consequences of Global Educational Expansion*. Cambridge, MA.: American Academy of Arts and Sciences.
- Link, B. G. y J. C. Phelan. 2002. On Stigma and its Public Health Implications. Trabajo presentado en la conferencia "Stigma and Global Health: Developing a Research Agenda" [Estigma y salud global: desarrollo de una agenda de investigación], 5-7 de septiembre, Maryland.
- Loury, Glenn C. 2002. *The Anatomy of Racial Inequality*. Cambridge, MA.: Harvard University Press.
- Massiah, Ernest. 2003. Comunicación personal.
- Mezzer, J. 2002. Gênero, Raça, Emprego e Rendas. Inédito. Brasília.
- Morán, R., T. Castañeda y E. Aldáz-Carroll. 2003. Family Background and Intergenerational Poverty in Latin America. En: R. Morán (ed.), *Escaping the Poverty Trap: Investing in Children in Latin America*. Washington D. C.: BID.
- Morrison, J. 2001. Cashing In on Afro-Latin Communities: Strategies for Promoting Grassroots Initiatives. Trabajo presentado en el XXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, 6-8 de septiembre, Washington, D. C.
- Nelson, C. 2001. Assessment of Impact on Afro-Latin Communities of Three IDB Projects: Guatemala, Ecuador and Honduras. División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.
- Oakley, P. 2001. *Social Exclusion and Afro-Latinos: A Contemporary Review*. Documento de trabajo. División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.
- O'Connor, Sandra Day. 2003. *The Majesty of the Law: Reflections of A Supreme Court Justice*. Nueva York: Random House.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2002. *Fighting HIV-Related Intolerance: Exposing the Links Between Racism, Stigma and Discrimination*. Ginebra, Organización Mundial de la Salud y Unids.

- Pantano, J. y R. Deutsch. 2001. Índices de desarrollo humano desagregados por etnicidad. Nota metodológica. División de Desarrollo Social, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.
- Parker, S. W., L. Rubalcava y G. Teruel. 2003. Language Barriers and Schooling Inequality of the Indigenous in Mexico. En J. R. Behrman, A. Gaviria y M. Székely (comps.), *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Patrinos, H. A. 2000. *The Costs of Discrimination in Latin America*. Documento de trabajo, Banco Mundial, Human Capital Development and Operations Policy [Desarrollo del capital humano y política operativa], Washington, D. C.
- Perafán, C. 2001. *Etnoingeniería: marco conceptual*. Documento de trabajo serie 05/01, Indes, Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Unidad de Desarrollo de Pueblos Aborígenes y Comunidad, Washington, D. C.
- Rincón Gallardo, G. 2002. Presentación ante el Banco Interamericano de Desarrollo, 20 de junio, Washington, D. C.
- Rodgers, G., C. Gore y J. B. Figueiredo (eds.). 1995. *Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses*. Ginebra: International Institute for Labour Studies.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred A. Knopf.
- . 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Papers 1. Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Stewart, F. 2001. Horizontal Inequalities: A Neglected Dimension of Development. Trabajo presentado en la Conferencia Anual de Desarrollo, United Nations University World Institute for Development Economics Research, 25-26 de mayo, Helsinki, Finlandia.
- Torero, M. et al. 2002. *The Economics of Social Exclusion in Peru: An Invisible Wall?* Documento de trabajo, Grade, Lima.
- Tsakoglou, P. y F. Papadopoulos. 2001. *Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP*. Documento para el debate 392. Institute for the Study of Labor, Bonn.
- Unaid (The Joint United Nations Programme on HIV/AIDS [Programa conjunto de la Naciones Unidas sobre VIH/SIDA]). 2002. *HIV and AIDS Related Discrimination, Stigmatization and Denial*. Ginebra.
- Women in Development Unit, Banco Interamericano de Desarrollo. 2003. The State of Gender Mainstreaming at the IDB. Informe a la Junta de Directores Ejecutivos sobre la implementación del Plan de Acción WID 1998-2001. Departamento de Desarrollo Sostenible del BID, Washington, D. C.

- Women's Leadership Conference of the Americas. 2001. *Women and Power in the Americas: A Report Card*. Washington, D. C.: Women's Leadership Conference of the Americas, Diálogo Interamericano.
- Zoninsein, J. 2001. The Economic Case for Combating Racial and Ethnic Exclusion in Latin American and Caribbean Countries. Documento para el debate presentado en la conferencia "Towards a Shared Vision of Development: High Level Dialogue on Race, Ethnicity, and Inclusion in Latin America and the Caribbean" [Hacia una visión compartida del desarrollo: diálogo de alto nivel sobre raza, etnia e inclusión en América Latina y el Caribe]. Banco Interamericano de Desarrollo, 18 de junio, Washington, D. C.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 2

### **Desarrollo económico e inclusión social**

*José Antonio Ocampo*

**D**urante muchos años, algunos países europeos han logrado combinar altos niveles de desarrollo económico con estándares elevados de equidad social. La Unión Europea es además el caso más notable, y quizás el único, de un proceso de integración que ha incorporado la cohesión social en el centro de su agenda, más recientemente en la Cumbre de Lisboa de 2000.

Los conceptos de exclusión e inclusión social ponen énfasis en cómo distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo, las redes de interacción social y la participación política. Su acento multidimensional y su énfasis no sólo en los procesos económicos, sino también en los sociales y políticos han sido innovaciones bienvenidas en el análisis de la desigualdad social y en el diseño de políticas económicas y sociales. Dicho esto, conviene recalcar un hecho simple: la principal manifestación de este fenómeno en América Latina es la persistente desigualdad en la distribución del ingreso, que da origen a niveles de pobreza peores que lo que sugeriría el nivel de desarrollo de la región. Ha habido pocas señales de progreso en las últimas décadas e incluso se muestran francos retrocesos.

A esta dimensión dominante de la exclusión se agregan dimensiones étnicas, como el reconocimiento aún insuficiente de los derechos culturales de los pueblos indígenas, y los elevados niveles de pobreza de la población afrodescendiente. También hay cuestiones de género. La lenta inclusión de las mujeres en el mundo del trabajo y del poder político, pese a los mayores logros educativos con que cuentan hoy, y la asignación injusta de funciones en la esfera doméstica, son las principales manifestaciones de las desigualdades de gé-

nero. Sin embargo, a pesar de la importancia de estas dimensiones étnicas y de género, el foco aquí está en el factor dominante: la pobreza y la desigualdad de la distribución del ingreso, lo que señala la necesidad de una agenda económica y social más inclusiva.

## Tendencias desde 1980

En América Latina la pobreza se incrementó rápidamente durante la “década perdida” de 1980, luego experimentó una reducción gradual con la recuperación del crecimiento económico entre 1990 y 1997, pero este avance se interrumpió nuevamente durante la “media década perdida” que siguió a la crisis asiática. Peor aún, los niveles relativos de pobreza del último lustro, en torno al 44% de la población, siguen estando por encima de los de 1980. Como el ingreso per cápita ha sido sólo ligeramente superior al de entonces, este hecho es un síntoma inequívoco del deterioro distributivo de las dos últimas décadas. Por otra parte, a pesar de su reducción relativa, el número absoluto de pobres se mantuvo en torno de los 200 millones entre 1990 y 1997, y aumentó desde entonces hasta alcanzar hoy unos 220 millones de personas.

Los cambios en los niveles relativos de pobreza han sido heterogéneos. El factor que ha incidido en forma más apreciable en este resultado ha sido el crecimiento económico, pero no ha habido una relación mecánica entre el crecimiento de los distintos países y la evolución de la pobreza. Esta relación sólo es importante cuando el crecimiento va acompañado de una creación dinámica de empleos de calidad, lo que no ha sido la tendencia dominante. La inestabilidad del crecimiento económico también ha sido un factor decisivo, ya que en ausencia de instituciones adecuadas de protección social, las recesiones han golpeado más duramente a los sectores de menores ingresos. Por otra parte, algunos países lograron avances en la reducción de la pobreza gracias tanto a la eficiente canalización de transferencias monetarias del sector público a los sectores menos favorecidos, como al freno de los procesos hiperinflacionarios.

En la década perdida, hubo un marcado deterioro en la distribución del ingreso. Durante los noventa, esta tendencia continuó en



la mitad de los países de la región y sólo en unos pocos (especialmente en Uruguay) se revirtió. Actualmente, ningún país latinoamericano tiene niveles de desigualdad inferiores a los de hace tres décadas y, en muchos, estos niveles son superiores. Estas tendencias resultan mucho más preocupantes porque América Latina ya tenía los niveles más elevados de desigualdad en la distribución del ingreso.

Por tanto, la gran desigualdad social no es una característica del actual modelo de desarrollo. Por el contrario, es un elemento estructural asociado a graves problemas de estratificación social que se han venido transmitiendo de modelo en modelo y de generación en generación. Los análisis realizados por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) demuestran que las desigualdades obedecen a una conjunción de factores educativos, ocupacionales, patrimoniales y demográficos.

La mayor demanda de trabajo calificado y la creciente brecha de remuneraciones entre personas con educación universitaria y el resto de la población, así como el dualismo cada vez mayor que ha caracterizado la evolución de los sectores productivos de la región durante el período de reformas, contrarrestaron los efectos positivos del aumento de los niveles promedio de educación de la última década. Es posible, además, que la elevada desigualdad en la distribución de la riqueza se haya acentuado.

El aumento de la pobreza y la desigualdad reflejan, en parte, el deterioro del mercado laboral. Pese a la recuperación del crecimiento económico, el desempleo abierto tendió a aumentar en los años noventa, y desde 1990 se incrementó en tres puntos porcentuales en la región y mucho más en algunos países. Asimismo, la calidad del empleo se ha deteriorado, como lo indica el aumento relativo del empleo informal –donde se concentraron, durante el período de expansión, siete de cada diez nuevos puestos de trabajo–, el empleo temporal y la proporción de asalariados sin seguridad social e incluso sin contrato de trabajo.

Estas tendencias se observaron a pesar del aumento del gasto público social, sin duda uno de los principales dividendos de la extensión de regímenes democráticos en la región. En la década de 1990, este gasto se elevó, en efecto, de 10,4% a 13,1% del producto

interno bruto (PIB). Las reformas a los sistemas de servicios sociales que acompañaron este proceso incluyeron también criterios más progresivos para su asignación, así como avances en su sostenibilidad financiera. Un tercer grupo de innovaciones, los esquemas de participación privada, ha tenido resultados más bien ambivalentes, debido a la tendencia de la oferta privada a concentrarse en los sectores de mayores ingresos y a la ausencia de claros principios de solidaridad en el diseño de algunos de los esquemas correspondientes.

### **Una agenda económica y social abarcadora para la inclusión**

La búsqueda de mayores niveles de bienestar para la población exige un crecimiento económico dinámico, pero es insuficiente cuando los patrones de desarrollo económico generan tendencias distributivas desfavorables. En estas condiciones, la política social, por acertada que sea, no puede corregir las tendencias adversas. Por tanto, el único camino apropiado consiste en encontrar los espacios donde desarrollo económico y equidad se complementan y, por ende, incorporar los propósitos sociales básicos en los objetivos del desarrollo económico, es decir: colocar la equidad en el centro de la agenda del desarrollo.

La experiencia internacional y la historia latinoamericana muestran, en efecto, que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos:

- Una política social de largo plazo destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión.
- Un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas.
- Una reducción del dualismo interno de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos.

### *Política social de largo plazo*

La necesidad de una política social de largo plazo cuenta hoy con un reconocimiento relativamente generalizado. Su primer componente debe ser una ambiciosa política educativa, basada en el acceso universal a la educación pública y en políticas selectivas orientadas hacia los sectores más pobres. En segundo lugar, requiere una política laboral activa, que apunte a garantizar más y mejores empleos con la adecuada protección social, y a mejorar la capacidad de los trabajadores de adaptarse al cambio tecnológico y al ciclo económico, característica esencial para un mercado laboral competitivo en la era global. Para conciliar estos dos objetivos, resulta fundamental promover un diálogo social al más alto nivel nacional, regional, sectorial y empresarial, que permita desarrollar intereses comunes entre trabajadores y empresarios. Una política social de largo plazo debe incluir también sistemas de seguridad social universales, solidarios e integrales, que permitan en el largo plazo construir Estados de bienestar sostenibles.

Para lograr este último objetivo, es necesario superar tanto los esquemas segmentados de protección característicos del pasado como la visión de la política social como herramienta de compensación que se ha extendido en las dos últimas décadas, ya que en ambos casos se han dejado de lado los principios de universalidad y solidaridad, que son la esencia misma de una buena política social. Más aún, la firme incorporación de estos dos principios es esencial para romper las barreras de la segmentación social, que tiende a reproducirse en la política social tanto como en otros ámbitos. En efecto, la profundización de un sistema dual de servicios sociales, en el cual se desarrollan servicios de calidad para sectores privilegiados de la población junto con servicios deficientes para los sectores excluidos, se está convirtiendo en uno de los mecanismos más peligrosos de reproducción de la desigualdad social en la región.

### *Crecimiento económico estable*

El desarrollo económico acompañado de desarrollo social resulta imposible si los objetivos sociales no se colocan en el centro mismo

de la política económica. El crecimiento económico dinámico es un elemento necesario –aunque no suficiente– para generar un volumen adecuado de empleos de calidad. Pensar que se puede garantizar el resultado en ausencia de este requisito macroeconómico, ya sea mediante la flexibilización de los mercados de trabajo o, según el enfoque opuesto, mediante mayor protección legal de los empleos, no sólo es una ilusión: puede resultar contraproducente. En efecto, la historia regional sugiere que la flexibilización laboral en condiciones de poco dinamismo económico puede generar algunos puestos de trabajo adicionales, pero a costa de precarizar un contingente mucho mayor. A su vez, en un contexto de lento crecimiento económico, la excesiva protección legal se convierte en un mecanismo de fuerte segmentación social.

Por su parte, los estudios sobre microempresas, y pequeñas y medianas empresas indican que éstas necesitan un ambiente de crecimiento económico para prosperar. Por eso, aunque una política masiva de apoyo a las pequeñas unidades de producción es esencial para garantizar su incorporación dinámica al mundo productivo, difícilmente pueda tener resultados favorables en un contexto macroeconómico adverso.

La historia de la región muestra, además, que todas las formas de inestabilidad macroeconómica son costosas en términos sociales. Los efectos regresivos de la alta inflación han sido ampliamente constatados. También lo han sido los efectos de desórdenes cambiarios, ya que la fuga de capitales garantiza una cobertura adecuada de los sectores poderosos, al tiempo que los ajustes posteriores del tipo de cambio, agudizados por la salida de capitales, elevan la carga del servicio de la deuda externa y la redistribuyen sobre otros sectores sociales. La “década perdida” y los fuertes vaivenes macroeconómicos de los años noventa han permitido constatar que la inestabilidad real –es decir, la inestabilidad del crecimiento económico y del empleo– tiene también costos elevados.

Todo esto resalta la importancia de lograr mayores niveles de estabilidad macroeconómica, en un sentido amplio del término, que incluya no sólo control fiscal y bajos niveles de inflación, sino también estabilidad del crecimiento económico y de las cuentas exter-

nas. Indica que lograr estabilidad de precios o un rápido crecimiento con rezago cambiario resulta a la larga costoso, al igual que las políticas procíclicas que agudizan los efectos de los ciclos financieros internacionales sobre las economías, o una aplicación demasiado estricta de los objetivos de estabilización de precios que ignore otras dimensiones de la estabilidad y los costos de transición que puedan generar las políticas antiinflacionarias.

### *Menos dualismo en los sectores productivos*

El crecimiento económico lento afecta la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: el dualismo de las estructuras productivas. El dualismo creciente ha sido, en efecto, una de las características de América Latina en los años noventa cuando la región generó más empresas capaces de integrarse exitosamente a la economía global, pero al mismo tiempo aumentaron las actividades informales. En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos se traduzca en un crecimiento económico acelerado. Por tanto, vincular la modernización de los sectores líderes con el resto de la economía es importante no sólo para el crecimiento, sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones.

Esto enfatiza el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genere un universo de pequeñas empresas sólidas, se asocia a una mejor distribución del ingreso y a una menor concentración del poder. Por tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos –capital, tecnología, capacitación y tierras– son imprescindibles, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se incluyen las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Un elemento esencial es la expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes trabajan por cuenta propia.

### *Una visión integrada*

Dada la innegable relación que existe entre desarrollo económico y social, es indispensable diseñar marcos integrados de política que consideren explícitamente la relación entre desarrollo y equidad. Deben también reconocer las relaciones entre las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre las políticas económicas (conexiones entre macro y microeconomía, para facilitar el desarrollo de pequeñas empresas en sectores dinámicos).

Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que promuevan la integración. Estas instituciones deben crear, en primer término, normas que faciliten la “visibilidad” de los efectos sociales de las políticas económicas. Esto exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente los efectos esperados de sus políticas de empleo y de ingreso en los sectores más pobres. Las normas que exijan proyectos de ley de presupuesto y de reforma tributaria deben incorporar un análisis de los efectos distributivos del gasto público o mayores impuestos. Asimismo, las entidades públicas encargadas de la política tecnológica, industrial o agropecuaria deben analizar regularmente a quién benefician sus programas. Esta visibilidad debe ser el punto de partida para el diseño de sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen en el diseño mismo de la política monetaria, fiscal, tecnológica o productiva.

Sólo mediante un pacto social basado en una visión integral de este tipo puede consolidarse el desarrollo económico. En efecto, el mundo no ha conocido hasta ahora sociedades industrializadas con los niveles de desigualdad de ingresos y segmentación social que caracterizan a la mayoría de los países latinoamericanos. En América Latina, la desigualdad social se ha convertido, de hecho, en una verdadera trampa para el desarrollo, en la medida en que la marginación de grupos amplios de la población de los frutos del desarrollo económico reduce la acumulación de capital de las pequeñas empre-

sas, rurales y urbanas, y limita la acumulación de capital humano, hoy ampliamente reconocido como un determinante básico de la productividad. En este sentido, la pobreza y la exclusión son tanto realidades sociales injustas como enormes despilfarros de oportunidades económicas.

Ciertas características del mundo contemporáneo afianzan aún más esta visión. Las ventajas competitivas basadas en bajos salarios son frágiles e inestables. Para competir en la sociedad del conocimiento, son fundamentales la producción eficiente, la innovación de procesos, el diseño y la diferenciación de productos, y el desarrollo de servicios de apoyo óptimos. Para todo ello es esencial contar con un capital humano calificado, capaz de adaptarse de manera flexible a los cambios característicos del mundo contemporáneo. Por último, el logro de consensos sociales es más complejo en sociedades desiguales. Para expresarlo en términos tradicionales en la historia política de muchos países de América Latina, las sociedades desiguales son un campo fértil para experimentos populistas, que impiden el desarrollo económico y poco contribuyen a lograr los objetivos de igualdad social.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA

Bello, A. y M. Rangel. 2000. *Etnicidad, "raza" y equidad en América Latina y el Caribe*. Cepal. Santiago de Chile, agosto.

*Página en blanco a propósito*



## CAPÍTULO 3

### **El caso económico para combatir la exclusión racial y étnica**

*Jonas Zoninsein*

**P**ara superar la resistencia política al tema de la exclusión racial y étnica en América Latina y el Caribe, es necesario tener una comprensión económica compartida. Del total de la población de la región, los afrodescendientes representan aproximadamente el 29% (150 millones) y los indígenas el 8% (40 millones). En Bolivia, se estima que estos grupos raciales y étnicos constituyen el 51% de la población, en Brasil el 45%, en Guatemala el 49% y en Perú el 18%.

La exclusión social de los afrodescendientes y de los pueblos indígenas en los cuatro países mencionados –y la desigualdad racial y étnica que va de la mano de la exclusión– genera un costo económico que paga la sociedad en su conjunto<sup>1</sup>. Las brechas en la inversión en capital humano, los bajos niveles salariales y la pobreza concentrada entre los afrodescendientes y los pueblos indígenas llevan a pérdidas en la producción nacional, en los ingresos y en la creación

---

1 Los datos desagregados sobre salarios medios y población usados en este capítulo se basan en las encuestas de hogares realizadas por el gobierno e instituciones privadas en los cuatro países, publicadas por el Programa para el Mejoramiento de las Encuestas y la Medición de las Condiciones de Vida en América Latina (Mecovi). Patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (Cepal), el Mecovi intenta desarrollar, mantener y actualizar un banco de datos de la región sobre encuestas de hogares para ayudar a construir indicadores sociales que puedan utilizarse en el diseño y análisis de políticas. El apéndice 3.1 describe los procedimientos usados en la encuesta para identificar a los afrodescendientes y a las poblaciones indígenas.

de riqueza. Un análisis cuantitativo de los beneficios económicos de terminar con la exclusión racial y étnica aporta nueva evidencia para implementar políticas y programas dirigidos a grupos tradicionalmente excluidos.

## **Exclusión social, desigualdad y crecimiento económico**

Las diferencias raciales y étnicas se hacen evidentes en los indicadores de pobreza y desigualdad en los países de América Latina. En particular, la exclusión de los afrodescendientes y los pueblos indígenas del acceso a oportunidades y a otros aspectos fundamentales de la sociedad es una dimensión crucial no material de la desigualdad y la pobreza. Esta exclusión se manifiesta en la falta de acceso a la justicia y a la participación social y política; a los activos y a los mercados de crédito; a una infraestructura adecuada (agua y saneamiento, transporte, vivienda); a los servicios sociales (salud y educación); y al mercado de trabajo (empleo y salarios satisfactorios).

Sen (2000) enfatiza la necesidad de diferenciar entre dos aspectos de la pobreza mutuamente dependientes: los salarios insuficientes y la privación e incapacidad de llevar una vida mínimamente decente. Las vidas empobrecidas son manifestaciones de “fracasos de relación”. Expresan la exclusión de relaciones sociales enriquecedoras, y la incapacidad de individuos y grupos para interactuar libre y productivamente con otros y formar parte de la vida económica, social y política de una comunidad (Bhalla y Lapeyere, 1997). La ciudadanía incompleta o la negación de derechos civiles (libertad de expresión, imperio de la ley, derecho a la justicia), derechos políticos (derecho y medios para participar en el ejercicio del poder político) y derechos socioeconómicos (seguridad económica e igualdad de oportunidades) son dimensiones fundamentales de las vidas sociales empobrecidas.

En este capítulo, la exclusión se refiere a la falta de acceso de los afrodescendientes y los pueblos indígenas a las oportunidades de inversión en capital humano y empleo productivo. Por capital humano se entiende el conjunto de conocimientos, habilidades, competencias y otros atributos encarnados en individuos, que son rele-

vantes para la actividad económica. Lo forman y lo nutren las familias y las organizaciones de la comunidad, la educación y la capacitación formales, la capacitación en el trabajo, el ambiente informal, y el capital social (redes, normas y relaciones). El capital humano es un activo intangible que aumenta y respalda la posibilidad de empleo, la innovación, la productividad y el crecimiento del ingreso (OCDE, 1998). Durante muchas generaciones, los afrodescendientes y los pueblos indígenas han quedado sistemáticamente rezagados con respecto a la población blanca en su acceso a la educación, logros educacionales y aptitudes.

La discriminación en los mercados laborales –sea por las preferencias del empleador y del consumidor, sea por brechas percibidas o verdaderas en el capital humano de los grupos excluidos– puede derivar en salarios más bajos para los afrodescendientes y los pueblos indígenas que para los blancos con los mismos niveles de educación formal y las mismas aptitudes, y que realizan tareas productivas similares en condiciones de trabajo similares. También puede significar relegar a los afrodescendientes y a los pueblos indígenas con una educación formal y aptitudes similares a las de los blancos a niveles más bajos de productividad y a empleos con salarios más bajos, o exigirles que tengan un nivel más alto de calificación que los blancos para obtener el mismo salario.

La discriminación en el mercado laboral y la segmentación de este mercado por motivos raciales y étnicos, al reducir la tasa de rendimiento de la educación y capacitación de los afrodescendientes y los pueblos indígenas, fomentan la falta de incentivos para invertir en capital humano. El impacto negativo que tiene esta falta de incentivos en el crecimiento de la productividad se exagera cuando los empleadores discriminadores invierten menos en la capacitación de afrodescendientes e indígenas que en la de los blancos, y más aún cuando el legado de la exclusión social y el acceso restringido al capital político y social hacen que los gobiernos, las instituciones de desarrollo y las organizaciones de la sociedad civil descuiden las inversiones en el capital humano de estos grupos. Finalmente, los salarios por debajo del promedio de la fuerza laboral afrodescendiente o indígena permiten la supervivencia de empresas menos innovadoras

con una productividad también por debajo del promedio. Como consecuencia, la discriminación en el mercado laboral y una economía segmentada por cuestiones raciales y étnicas disminuyen la producción y el ingreso agregados y reducen el ritmo del crecimiento de la productividad y el desarrollo económico.

### **Medición de la discriminación de largo plazo contra afrodescendientes y pueblos indígenas**

Siguiendo el trabajo original de Brimmer (1995, 1996), este capítulo calcula los beneficios que resultarían para las economías de Bolivia, Brasil, Guatemala y Perú si se utilizaran plenamente la educación, las aptitudes y la experiencia actuales de los afrodescendientes y los indígenas en los empleos que tienen en este momento, y los que resultarían de aumentar la escolaridad y las competencias de los miembros de estos grupos a niveles similares a los de la población blanca en estos países<sup>2</sup>. Juntos, estos resultados muestran los beneficios potenciales en el PIB de terminar con la discriminación contra los afrodescendientes y los pueblos indígenas, y eliminar las brechas en capital humano y productividad de la fuerza laboral que hay entre estos dos grupos y la población blanca.

### ***Beneficios estimados de terminar con la exclusión racial y étnica***

El primer paso es calcular los beneficios en los niveles de producción y de ingreso que resultarían del uso pleno de la educación y las

2 Para una aplicación anterior de la técnica de Brimmer, véase Zoninsein (2001).

3 Además de las cuestiones raciales y étnicas (diferenciadas entre las tres categorías generales: afrodescendientes, pueblos indígenas y blancos) y el género, los grupos para los cuales la población económicamente activa y los salarios medios de todos los empleos sirvieron como base para los cálculos se diferenciaron en cuatro categorías de edad (15-24, 25-34, 35-44, y 45 años y más) y en cinco categorías de logros educativos (sin estudios, escolaridad primaria incompleta, escolaridad primaria completa, estudios secundarios, universidad y estudios de postgrado).

competencias existentes de afrodescendientes e indígenas: en otras palabras, si tuvieran la misma productividad e ingresos promedio que la gente blanca con el mismo nivel de capacitación y educación, y si se eliminara la discriminación contra ellos. Los datos de las encuestas domiciliarias de 1997 y 1998 se desagregaron por sexo, edad y niveles de estudios, así como por raza y origen étnico<sup>3</sup>.

Para cada grupo de edad, sexo y educación registrado en las encuestas domiciliarias, los salarios promedio de todos los trabajos de afrodescendientes e indígenas (de 15 años o más) se multiplicaron por el número de individuos en cada categoría (*véase* el cuadro 3.1), para calcular el ingreso monetario (ingreso base) recibido de todos los empleos de estos grupos en un determinado año (cuadro 3.2). Luego, para las mismas categorías, se fijaron los salarios promedio de afrodescendientes e indígenas para que igualaran los salarios promedio de los blancos, y el total se recalculó para obtener los aumentos porcentuales en salarios de todos los empleos. Esto se identificó en el cuadro 3.2, como caso ajustado I, que representa el uso pleno del nivel actual de estudios.

**Cuadro 3.1 Tasa de desempleo, escolaridad e ingresos de afrodescendientes/indígenas y blancos**

|   | Bolivia,<br>1997 | Brasil,<br>1997 | Guatemala,<br>1998 | Perú,<br>1997 |
|---|------------------|-----------------|--------------------|---------------|
| Población   | 7.826.844        | 156.046.423     | 10.553.326         | 24.328.072    |
| Participación de afrodescendientes e indígenas en la población económicamente activa <sup>1</sup> (%) | 49,32            | 43,94           | 44,70              | 17,82         |
| Tasa de desempleo (%)   |                  |                 |                    |               |
| Afrodescendientes e indígenas   | 0,74             | 8,95            | 0,92               | 1,49          |
| Blancos   | 2,29             | 7,44            | 2,34               | 4,83          |
| Años de escolaridad promedio  |                  |                 |                    |               |
| Afrodescendientes e indígenas   | 5,07             | 4,57            | 2,59               | 5,87          |
| Blancos   | 9,11             | 6,67            | 5,42               | 9,16          |
| Ingreso mensual promedio (todos los trabajos, moneda nacional)  |                  |                 |                    |               |
| Afrodescendientes e indígenas   | 650,14           | 324,70          | 827,66             | 366,15        |
| Blancos   | 1.308,63         | 651,30          | 1.560,79           | 621,66        |

<sup>1</sup> Edad: 15 años y más.

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de encuestas domiciliarias.

**Cuadro 3.2 Beneficios en el salario del uso pleno de los logros educacionales actuales vs. potenciales de grupos afrodescendientes e indígenas**

| País                                    | Ingreso base | Caso ajustado I |                              | Caso ajustado II |                              | Caso ajustado III |                              |
|---|--------------|-----------------|------------------------------|------------------|------------------------------|-------------------|------------------------------|
|   | Monto<br>(1) | Monto<br>(2)    | Porcentaje<br>(2)/(1)<br>(3) | Monto<br>(4)     | Porcentaje<br>(4)/(1)<br>(5) | Monto<br>(6)      | Porcentaje<br>(6)/(1)<br>(7) |
| Bolivia, 1997<br>(miles de pesos)       | 12.390.288   | 7.164.339       | 57,8                         | 8.188.829        | 66,1                         | 15.353.168        | 123,9                        |
| Brasil, 1997<br>(miles de reales)       | 114.726.744  | 42.075.308      | 36,7                         | 69.212.557       | 60,3                         | 111.287.865       | 97,0                         |
| Guatemala, 1998<br>(miles de quetzales) | 17.242.528   | 5.560.216       | 32,2                         | 10.951.149       | 63,5                         | 16.511.365        | 95,8                         |
| Perú, 1997<br>(miles de nuevos soles)   | 8.505.871    | 3.053.778       | 35,9                         | 4.255.390        | 50,0                         | 7.309.168         | 85,9                         |

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de encuestas domiciliarias.

Luego se calcularon los beneficios en el salario de todos los empleos sobre la base de aumentar los niveles de escolaridad de los afrodescendientes e indígenas, hasta alcanzar el nivel de la fuerza laboral blanca y adscribir a los afrodescendientes y los indígenas los mismos salarios promedio que los blancos con el mismo nivel de estudios. El aumento porcentual en los ingresos que resulta de estos cálculos en relación con el ingreso en el caso ajustado I tiene el nombre de caso ajustado II, que es el uso pleno de la escolaridad mejorada. Los aumentos porcentuales combinados de los casos ajustados I y II se calculan luego como caso ajustado III, que es el beneficio salarial total que se consigue con el uso pleno de la escolaridad actual y mejorada.

Por último, los beneficios salariales de afrodescendientes e indígenas obtenidos en los casos ajustados I, II y III se usaron para calcular los beneficios en el PIB de eliminar la exclusión racial y étnica (ver cuadro 3.3). Los beneficios económicos para la sociedad en su totalidad son sustanciales: la economía de Bolivia crece un 36,7%,

la de Brasil un 12,8%, la de Guatemala un 13,6% y la de Perú un 4,2%. Los pequeños beneficios para Perú son una expresión directa de la participación artificialmente baja de los grupos indígenas en la población total, según lo informado en la encuesta domiciliaria.

**Cuadro 3.3 Beneficios estimados en el PIB del uso pleno de los logros educacionales actuales vs. potenciales de afrodescendientes e indígenas (en porcentaje)**

| País            | Caso ajustado I | Caso ajustado II | Caso ajustado III |
|-----------------|-----------------|------------------|-------------------|
| Bolivia, 1997   | 17,12           | 19,56            | 36,68             |
| Brasil, 1997    | 4,85            | 7,98             | 12,83             |
| Guatemala, 1998 | 4,59            | 9,04             | 13,63             |
| Perú, 1997      | 1,76            | 2,45             | 4,21              |

*Fuente:* Cálculos del autor sobre la base de encuestas domiciliarias.

Para Brasil, la comparación de los datos de las encuestas domiciliarias de 1990 y de 1997 muestra una mejora en los salarios mensuales promedio agregados de los afrodescendientes en relación con los blancos de 0,468 en 1990 a 0,499 en 1997 (*véase* el cuadro 3.4). Este cambio positivo sugiere los efectos redistributivos generales de las reformas macroeconómicas introducidas después de 1993, más que una estrategia explícita para combatir la exclusión racial. Neri y Camargo (2000) presentan evidencia sobre los efectos redistributivos positivos de la estabilización de precios para todos los grupos de población. De 1990 a 1997, el coeficiente de Gini para el ingreso de todos los trabajos para la población empleada bajó de 0,60 a 0,58, y para todas las fuentes de ingreso para la población económicamente activa bajó de 0,60 a 0,58<sup>4</sup>.

El cambio en los ingresos promedio puede usarse para comparar beneficios en los ingresos totales de afrodescendientes y en el PIB para

4 Los coeficientes de Gini son mediciones agregadas de desigualdad que varían de 0 (igualdad perfecta) a 1 (una persona o grupo tiene todo el ingreso). El coeficiente se sitúa típicamente entre 0,50 y 0,70 para países con una distribución del ingreso sumamente desigual y entre 0,20 y 0,35 para países con una distribución relativamente equitativa.

1990 y 1997 en Brasil<sup>5</sup>. Los beneficios en los ingresos totales del uso pleno del actual logro educacional de afrodescendientes (caso ajustado I) habrían bajado de 41,4% en 1990 a 36,7% en 1997. Esta diferencia refleja tanto los beneficios relativos en los ingresos promedio de los afrodescendientes, como un pequeño aumento en su participación en la población brasileña, de 44,2% en 1990 a 45,1% en 1997. Los beneficios en el PIB del uso pleno del nivel de escolaridad actual de los afrodescendientes (caso ajustado I) habrían disminuido de 5,48% en 1990 a 4,85% en 1997. Los beneficios, según el caso ajustado III, habrían disminuido de 13,46% en 1990 a 12,83% en 1997.

**Cuadro 3.4 Cambios en la desigualdad racial en Brasil en la década de 1990**

| Año                 | Ingresos mensuales promedio de todos los trabajos |           | Relación ingresos de afrodescendientes/blancos | Proporción de afrodescendientes en la población total | Beneficios en PIB. Caso ajustado III |
|---------------------|---|-----------|--|---|--------------------------------------|
|                     | Afrodescendientes                                 | Blancos   |  | (%)   | (%)                                  |
| 1990<br>(cruceiros) | 15.085,00   | 32.212,00 | 0,468  | 44,2  | 13,46                                |
| 1997<br>(reales)    | 324,70  | 651,30    | 0,499  | 45,1  | 12,83                                |

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de encuestas domiciliarias.

### *Medidas complementarias para eliminar la exclusión racial y étnica*

Los cálculos que se presentan aquí reflejan los cambios en el volumen de producción e ingreso agregados que resultarían de terminar con la discriminación ocupacional, y de aumentar la inversión en capital humano de afrodescendientes e indígenas. Sin embargo, el impacto económico efectivo de las iniciativas políticas de eliminar su exclusión social dependería también de ajustar un amplio conjun-

5 Como la información desagregada de salarios promedio y población por categorías raciales, étnicas, sexo, edad y logros educacionales no estaba disponible en 1990, los salarios promedio agregados para afrodescendientes y blancos de las encuestas de hogares de 1990 y 1997 en Brasil se usaron para calcular los cambios en el ingreso potencial y los beneficios en el PIB en estos dos años. La falta de información para los otros tres países incluidos en este estudio impidió una evaluación comparativa de los cambios en la década del noventa.



to de factores económicos, sociales, políticos, institucionales y culturales que no se explicitan en este ejercicio empírico. De especial importancia es la excesiva presencia de indígenas y afrodescendientes en regiones rurales, económicamente retrasadas, que tienden a excluir a todos sus residentes. Así, las diferencias en productividad y precios que hay entre regiones rurales y urbanas contribuyen a las brechas de escolaridad e ingresos por raza y origen étnico. Se necesitan cambios sostenidos en todos estos factores para implementar con éxito iniciativas de política que eliminen la exclusión social y económica.

En un estudio comparativo de escolaridad y salarios en Sudáfrica y Brasil, Lam (1999) halló que las diferencias en la escolaridad explican gran parte de la desigualdad salarial en ambos países. Encontró que los cambios en la escolaridad con el tiempo tenían un impacto diferente en la reducción de la desigualdad de ingresos en ambos países. También demostró que la inercia en la desigualdad salarial era, en parte, el resultado de tasas diferenciales de transmisión de los logros educacionales a través de las generaciones<sup>6</sup>.

La eliminación de la exclusión racial y étnica, la pobreza y la desigualdad en América Latina es sin duda una tarea difícil. Exigirá profundas transformaciones en las estructuras sociales, entre ellas, el desarrollo de las regiones rurales retrasadas, al igual que la movilización de una vasta cantidad de recursos financieros y humanos. En este sentido, el análisis presentado aquí podría percibirse como una excesiva simplificación de los complejos procesos involucrados en la transformación social.

Una estrategia de inclusión social podría comenzar por promover una mayor y mejor inversión en el capital humano de afrodescendientes e indígenas y terminar con la discriminación ocupacional. Estos cambios aumentarían la productividad y reducirían el desempleo en estos grupos socialmente excluidos, lo que generaría incre-

6 Algunas de las conexiones directas e indirectas entre el nivel de estudios más alto de los padres y la escolaridad de los hijos son: mayor capacidad de los padres para ayudar a sus hijos con la tarea, mejoras en las habilidades verbales de los padres, cambios en el ingreso, oportunidades sociales en la comunidad y características del vecindario como resultado del aumento en el ingreso de los padres.

mentos en la producción, el gasto y el ingreso. Los mercados nacionales se expandirían, lo que llevaría a incrementos en la productividad del trabajo y del capital, en los incentivos para invertir en plantas y equipos nuevos, y en la fuerza competitiva de la economía en su conjunto, incluidas las actividades orientadas a los mercados externos. A su vez, estos cambios ayudarían a sostener y reforzar los efectos de la estrategia de inclusión social en la producción primaria y en los ingresos. El resultado sería una espiral de desarrollo equitativo en los países de América Latina, donde los grupos excluidos por motivos raciales y étnicos representan una gran proporción de la población, como es el caso de los cuatro países de este estudio.

## Conclusiones

En los países de América Latina, la discriminación racial y étnica representa elementos moralmente inaceptables en el proceso de desarrollo, que deben ser eliminados. Un punto de partida necesario para confrontar este tipo de discriminación de largo plazo y diseñar iniciativas de política para remediar las desigualdades resultantes en la región es expandir la disponibilidad y la confiabilidad de los datos desagregados por raza y por grupo étnico. El conocimiento detallado de la naturaleza y los mecanismos de discriminación y exclusión social puede ayudar en el diseño de programas más efectivos de educación, capacitación, acción afirmativa, promoción del liderazgo, acceso al crédito, conciencia crítica de la identidad y control de la violencia, entre otros, que tratan abiertamente con la discriminación racial y étnica<sup>7</sup>.

La movilización política y el diseño de programas de desarrollo específicos entre organismos y la comunidad y de instrumentos de política para llegar a grupos tradicionalmente excluidos es una empresa compleja. Esta tarea política debería cobrar impulso a partir

7 Para una discusión sobre la importancia de abordar la discriminación racial y étnica en el contexto de la reforma social y económica en América Latina y el Caribe, véase Birdsall y Torre (2000). Para un análisis de la relación entre identidad étnica y reforma económica, véase Healy y Paulson (2000).

de la evidencia del amplio impacto negativo de la exclusión social en la región y la necesidad de prestar explícita atención a las diferencias raciales y étnicas para lograr un crecimiento equitativo. Las pruebas de los beneficios económicos de terminar con la exclusión racial y étnica para la sociedad en su conjunto, en países donde este tipo de desigualdad es persistente, pueden ayudar a superar la resistencia política a confrontar abiertamente el racismo y la discriminación en el debate político público.

La exclusión racial y étnica y los bajos ingresos de los grupos excluidos socialmente son dos aspectos diferentes pero interrelacionados de la pobreza y la desigualdad en América Latina. La importancia del enfoque seminal de Brimmer radica en demostrar los beneficios para la sociedad en su conjunto —no sólo para los individuos excluidos— de terminar con tal discriminación. Los beneficios en producción e ingreso agregados estimados en este capítulo sugieren que una estrategia para combatir la exclusión social por motivos raciales o étnicos puede generar dividendos económicos suficientemente fuertes, como para contraponerse a la resistencia política para adoptar una estrategia de este tipo.

### Apéndice 3.1

Las encuestas domiciliarias usadas en este capítulo y las instituciones públicas que las produjeron y ejecutaron son las siguientes: en Bolivia, la Encuesta Nacional de Empleo, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE); en Brasil, la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios, realizada por la Fundação Instituto Nacional de Geografia e Estatística (Figbe); y en Guatemala, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares, llevada a cabo por el Instituto Nacional de Estadística (INE). En Perú, la Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida fue producida por el Instituto Cuanto S.A., una organización privada de investigación. El Banco Interamericano de Desarrollo procesó los datos que se presentan en este apéndice. Para una explicación detallada de los datos, así como las cuestiones de raza y origen étnico, véase Zoninsein (2001) en: <http://www.iadb.org/sds/doc/soc%2DzoninsteinJonasi.pdf>

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bhalla, Ajit y Frédéric Lapeyere. 1997. Social Exclusion: Towards an Analytical and Operational Framework. *Development and Change* 28(2): 413-34.
- Birdsall, Nancy y Augusto de la Torre. 2000. *Washington Contentious: Economic Policies and Social Equity in Latin America*. Washington, D. C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- Brimmer, Andrew F. 1966. "The Negro in the National Economy". En: John P. Davis (ed.), *The American Negro Reference Book*. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- . 1995. The Economic Cost of Discrimination Against Black Americans. En: Margaret Simmons (ed.), *Economic Perspectives on Affirmative Action*. Washington, D. C.: Joint Center for Political and Economic Studies.
- Healy, Kevin y Susan Paulson. 2000. Political Economies of Identity in Bolivia, 1952-1998. *The Journal of Latin American Anthropology* 5(2): 2-30.
- Lam, David. 1999. *Generating Extreme Inequality: Schooling, Earnings, and Intergenerational Transmission of Human Capital in South Africa and Brazil*. Report 99-439. University of Michigan, Population Studies Center at the Institute for Social Research, Ann Arbor.
- Mejía, José Antonio y Gilberto Moncada. 2001. *Las variables de etnia y raza en las encuestas de hogares en América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo presentado en la Primera Conferencia Internacional titulada "Everyone Counts: Ethnic Groups and the Census", 7-10 de noviembre, Cartagena.
- Neri, Marcelo y José Márcio Camargo. 2000. Efeitos Distributivos das Reformas Estruturais no Brazil. En: Renato Baumann (ed.), *Brazil: Uma Década de Transição*. Río de Janeiro: Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Editora Campus.
- OCDE, Centro para la Investigación e Innovación Educativas. 1998. Human Capital Investment: An International Comparison. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, París.
- Sen, Amartya. 2000. *Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny*. Social Development Papers 1. Banco Asiático de Desarrollo, Manila.
- Zoninsein, Jonas. 2001. GDP Gains and Long-Term Discrimination Against Blacks: The Inverse Relationship. En: Charles V. Hamilton, et al. (eds.), *Beyond Racism: Race and Inequality in Brazil, South Africa, and the United States*. Boulder, CO.: Lynne Rienner.

## CAPÍTULO 4

### **Inclusión social y derechos de los pueblos indígenas<sup>1</sup>**

*Nina Pacari Vega*

**L**a diversidad cultural y étnica en América Latina y el Caribe se refleja en la presencia de tres grandes sectores poblacionales: los mestizos, los indígenas y los afrodescendientes. Su presencia y su situación son el resultado de un largo proceso histórico de dominación económica, social y política. Abordar de un modo justo y eficaz la diversidad cultural y étnica es hoy uno de principales puntos de conflicto en las democracias latinoamericanas. La capacidad de los Estados de transformarse en estructuras inclusivas que respondan a nuevas interacciones dentro de las sociedades está a prueba. Hasta hace pocos años los países de la región se caracterizaban como monoculturales, monoétnicos y monolingües, con una identidad nacional única. Sin embargo, el carácter diverso de la región, invisible durante tanto tiempo, cobró importancia, fuerza y dinamismo en la década de 1980. Mientras algunos observadores definen esta década como “perdida” porque no se alcanzaron las metas de desarrollo económico, los pueblos indígenas la definen como la “década ganada”, pues grupos antes excluidos comenzaron a emerger y a posicionarse social y políticamente. Este posicionamiento puso en evidencia la fuerza estructural de las instituciones tradicionales de estos grupos, así como su nueva influencia en la política nacional.

---

1 Este capítulo se basa en una ponencia de la autora, Nina Pacari Vega, en su momento ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador, en un seminario titulado “Buenas prácticas en inclusión social: diálogo entre Europa y América Latina y el Caribe”. El seminario fue patrocinado por el Banco Interamericano de Desarrollo y se llevó a cabo en Milán, Italia, en marzo de 2003.

Tres importantes acontecimientos legales y constitucionales contribuyeron a este cambio, que permitió sentar las bases legales para los derechos de los pueblos indígenas. El primero fueron las reformas constitucionales que reconocen a los Estados y sus sociedades como multiétnicos y multiculturales. En muchos casos, las Constituciones han ido más allá al reconocer los derechos específicos de los pueblos indígenas en términos de lenguas, culturas y costumbres, medicina tradicional, tierra y territorios, instituciones y organizaciones.

El segundo acontecimiento legal fue la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), un tratado que defiende la diversidad y reclama los derechos de los pueblos indígenas y tribales en todo el mundo. En muchos países latinoamericanos, la ratificación de este instrumento internacional impulsó reformas constitucionales simultáneas. En México, por ejemplo, se reformó el artículo 4 de la Constitución para cumplir con el tratado. Pocos días después de que el Congreso de Ecuador ratificara la Convención 169, ésta se convirtió en un instrumento legal fundamental para apoyar los cambios constitucionales que garantizan los derechos de los pueblos indígenas y de los afrodescendientes.

El tercer acontecimiento legal es la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyos defensores esperan que se apruebe en 2004, antes del fin del decenio mundial de los pueblos indígenas. Sin embargo, en este punto el progreso ha sido decepcionante. La comunidad mundial tiene que proponer una nueva década dedicada a apoyar seriamente programas de desarrollo de los pueblos indígenas, basados en su identidad, su autonomía y sus iniciativas.

Los pueblos indígenas han tratado de reparar las disparidades manifiestas en su pobreza extrema, su analfabetismo y su marginalidad persistentes, y deben seguir haciéndolo. Al mismo tiempo, han dado un salto cualitativo a través de acciones que cuestionan modelos de Estados excluyentes y a través de propuestas creativas que están “democratizando las democracias”. Por eso, la participación ciudadana y la promoción de un tipo diferente de ciudadanía han

sido temas centrales en el movimiento indígena. La participación ciudadana ha permitido el surgimiento de nuevos enfoques de desarrollo con identidad y equidad, así como nuevos ejes de un quehacer político mucho más inclusivo que sienta las bases de una gobernabilidad basada en el ejercicio del poder horizontal.

Los pueblos indígenas están aumentando su presencia política a través de entidades colectivas organizadas. El incremento de la presencia de autoridades locales indígenas –alcaldes, gobernadores, prefectos, diputados, senadores, ministros y otros– ha ayudado a que los pueblos indígenas hayan sido los ejecutores de políticas descentralizadoras. El deseo de una administración sin corrupción y de decisiones políticas basadas en la consulta a los ciudadanos ha impulsado el surgimiento de asambleas regionales y populares. La aplicación de principios como el de *Ama Llulla* (no mentir), *Ama Shua* (no robar) y *Ama Killa* (no estar ocioso) han contribuido en la lucha contra la corrupción.

La inclusión social debe ser considerada desde dos perspectivas: la inclusión de los puntos de vista de los pueblos indígenas en el debate económico y político nacional, y la inclusión social que deben ejercer las autoridades indígenas dentro de sus sociedades locales expresando las opiniones de sus comunidades y participando en la toma de decisiones locales. Esto significa que forma y fondo son parte de un todo, parte de una visión integrada. En estos nuevos tiempos la inclusión debe declararse explícitamente como una obligación política para todos los participantes.

Y no se trata de meros procesos locales. El último proceso electoral en Bolivia demuestra el avance del movimiento indígena tanto en el discurso como en la acción. El movimiento estuvo muy cerca de alcanzar la responsabilidad que implica asumir el poder. El líder indígena Evo Morales se ha convertido en una importante figura internacional, que ha merecido gran atención no sólo de politólogos y sociólogos, sino también del movimiento indígena continental.

En Ecuador, el movimiento indígena es la columna vertebral de la iniciativa política Pachakutik, que en 2002-03 compartió responsabilidades políticas con el partido Sociedad Patriótica en el gobierno del presidente Lucio Gutiérrez. Pero a pesar de esta nueva posi-

ción de influencia, la inclusión social todavía está en ciernes en dicho país. Primero, porque es una alianza inédita. Hasta hace pocos años, era impensable que pudiera haber un diálogo entre sectores sociales, económicos y políticos opuestos, en particular entre militares y pueblos indígenas. El diálogo entre pueblos indígenas y miembros del ultraderechista partido socialcristiano en 1998, con motivo de la reforma constitucional, provocó asombro y hasta preocupación en algunos sectores. Los críticos acusaron de “debilidad” a los pueblos indígenas por iniciar un diálogo con partidos opuestos y por poner sus cartas abiertamente sobre la mesa. Sin embargo, este esfuerzo fue necesario para apoyar las disposiciones constitucionales que ahora salvaguardan los derechos de los pueblos indígenas. Esta vez se ha creado una alianza entre los pueblos indígenas (el movimiento Pachakutik) y los militares (el partido Sociedad Patriótica). Sólo el tiempo y las acciones dirán si se trata de una alianza fructífera.

La segunda razón por la cual la inclusión social está en sus etapas incipientes en Ecuador es que, si bien grupos con dimensiones y visiones totalmente diferentes a veces pueden confluir, con frecuencia también hay conflicto. Los pueblos indígenas promueven la construcción de un Estado multicultural que cree unidad en la diversidad a través del ejercicio horizontal del poder, es decir, participativo y de decisiones colectivas. El partido Sociedad Patriótica, con su predominio de ex militares y una estructura de mando vertical, tiene características y tendencias políticas muy diferentes. Sin embargo, estas dos visiones tan distintas pueden y deben converger para trabajar juntas en asuntos tales como la lucha contra la corrupción y la promoción de la participación permanente a través del diálogo. En diciembre de 2002 y enero de 2003, se llevaron a cabo diálogos nacionales entre los sectores más diversos de la sociedad ecuatoriana. Es necesario incorporar esta participación ciudadana a las políticas públicas del nuevo gobierno, pero llevará tiempo.

En Ecuador las fuentes tradicionales de poder siguen tratando de lograr la hegemonía, y ésta es la tercera razón por la cual el proceso de inclusión está apenas en sus comienzos. Los pueblos indígenas no deben engañarse: si bien la composición del gabinete es in-



édita, con miembros de sectores sociales al frente de secretarías de Estado del área de bienestar social e indígenas vinculados a grupos de poder económico al frente de secretarías económicas, el gran desafío es convertirse en un verdadero equipo que trabaja para el país y el bien común. Este sigue siendo un reto considerable que los poderes bien establecidos tienen que comprender.

En cuarto lugar, este cambio hacia la inclusión se presenta en un momento de profunda crisis económica. La abultada deuda de Ecuador es uno de los mayores obstáculos para el desarrollo. La comunidad internacional debe ayudar a aliviar esta carga para abrir una vía para el desarrollo. Los países acreedores del Club de París, por ejemplo, deberían reducir el endeudamiento oficial por medio de la condonación o el canje de la deuda a cambio de inversión social que permita dar impulso a las economías, no sólo de Ecuador, sino de todos los países de América Latina.

Por último, el movimiento indígena hizo un increíble avance en tiempo récord. Participó en las últimas elecciones pensando que, a lo sumo, conseguiría un buen número de legisladores en el Congreso y obtendría una cantidad respetable de votos, como un primer paso hacia la consolidación de cierto poder político. Los resultados electorales no sólo sorprendieron a los ecuatorianos en general: también tomaron por sorpresa al mismo movimiento indígena, ahora comprometido en una posición de gran responsabilidad y ante un enorme desafío.

El avance de los derechos y las acciones de los pueblos indígenas ha sido parte de un proceso complejo, difícil y gradual. La búsqueda de inclusión social es larga y requiere no sólo una nueva mentalidad en los gobiernos, que debería materializarse en más políticas inclusivas, sino también una mayor conciencia en los grupos excluidos en cuanto a sus responsabilidades y obligaciones. Ecuador ha demostrado que la inclusión tiene dos caras: tanto el gobierno como la sociedad en su conjunto, así como también los grupos tradicionalmente excluidos, deben estar dispuestos a llevar a cabo negociaciones, que pueden implicar algunas concesiones y que facilitarán los mecanismos para la redistribución de derechos, activos, oportunidades y acceso.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 5

### **Discapacidad e inclusión: datos, educación, desarrollo urbano y transporte**

*Ernest Massiah*

**I**nclusión significa libertad: libertad de participar en todos los aspectos de la vida de la comunidad. Para las personas con discapacidad, la libertad está restringida por barreras visuales, físicas e intelectuales. La definición de desarrollo de Amartya Sen (1999) como la remoción de las barreras a la libertad es adecuada, conceptual y metafóricamente, para el debate sobre la discapacidad. Según él, inclusión significa eliminar las barreras que dejan a la gente con pocas o ninguna posibilidad de elección u oportunidad de expresar sus habilidades. Tradicionalmente, la justificación de la exclusión ha sido económica: menos barreras generan mayor crecimiento económico. Desde este punto de vista, la remoción de barreras que no llevan al crecimiento es más difícil de justificar. Sen sostiene que la libertad, o una sociedad sin barreras, es un compromiso social que no requiere ninguna otra justificación.

Ambas perspectivas –la de los derechos humanos y la económica– son habituales en los debates sobre discapacidad e inclusión. Con frecuencia se las ha considerado antagónicas, y las respuestas del gobierno y de la sociedad civil varían según la época enfatizando una o la otra. Más allá de las discusiones, para las personas con discapacidad, la remoción de barreras –físicas, sociales y económicas– es el foco central de su lucha por la inclusión.

En la última década, la importancia de los temas de discapacidad ha aumentado en América Latina y el Caribe, así como también su respuesta. A nivel de políticas ha habido importantes acontecimientos regionales, como la Convención Interamericana para la Elimina-

ción de Todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad. En el ámbito nacional, una legislación como la ley federal para la prevención y la eliminación de la discriminación en México, ha facilitado la creación de una arquitectura legal que ayudará a garantizar derechos y sentará las bases para combatir su incumplimiento.

Estos avances se producen sobre un telón de fondo en el cual los niños con discapacidad carecen de acceso a la educación, en especial en las áreas rurales. Muchos de ellos pueden asistir sólo a escuelas especiales, segregadas, y sólo unos poco completan la escuela secundaria o entran en instituciones de educación superior. En el mercado de trabajo, las personas con discapacidad que son capaces de superar la discriminación del mercado laboral para obtener un empleo, enfrentan barreras y sistemas de transporte inaccesibles que convierten viajar al trabajo en un desafío. En suma, la mayoría de los discapacitados queda, en efecto, excluida de participar en el desarrollo de su país.

El Banco Interamericano de Desarrollo ha identificado tres retos fundamentales en términos de discapacidad e inclusión: recoger más datos, aumentar la educación inclusiva y hacer que el transporte sea más accesible. En la medida en que ha evolucionado el trabajo en estas áreas, han surgido nuevas cuestiones, como la necesidad de centrar los esfuerzos de recolección de datos en el impacto de la discapacidad en el hogar y no sólo en el individuo, y de desarrollar metodologías para evaluar el efecto de la educación inclusiva. Este capítulo observa algunas de las lecciones obtenidas a partir de estos esfuerzos y presenta posibles respuestas de política y programáticas.

## De la “deficiencia” a la discapacidad

Los enfoques de la discapacidad en América Latina y el Caribe reflejan la evolución del pensamiento global desde los enfoques asistenciales de la década de 1940 (que aseguraban las necesidades mínimas) a la perspectiva de derechos humanos habitual desde la década de 1980 en adelante (que promueve la inclusión social). En los últimos 60 años, ha habido una profunda reformulación de los dere-

chos y habilidades de las personas con discapacidad. Sin embargo, en América Latina las perspectivas institucionales y las respuestas programáticas no siempre han ido de la mano con la evolución de la política global.

Hasta mediados de la década de 1950, un enfoque asistencialista determinó cómo eran vistas las personas “con deficiencias”. Se basaba en la “otredad” de la gente con discapacidad, y básicamente implicaba tratar de ayudar a los “deficientes” a satisfacer sus necesidades básicas. Las Naciones Unidas, que ostentaban el liderazgo global en esta área, se centraban principalmente en la prevención y rehabilitación de la discapacidad. La población a la que apuntaba principalmente la intervención era la de los ciegos y las personas con discapacidades físicas (Naciones Unidas, sin fecha).

En la década de 1970, el discurso internacional sobre la discapacidad adquirió una perspectiva de derechos humanos. El foco se desplazó hacia la discriminación de los individuos y las instituciones públicas o privadas contra las personas con discapacidad. Mientras que el modelo asistencialista veía a la discapacidad como un estado definido médicamente, el paradigma de derechos humanos tomaba en consideración la interacción entre el contexto social y la situación de discapacidad. Bajo esta perspectiva, no había una situación de discapacidad definida objetivamente. Durante este período cambió para siempre el vocabulario, y las Naciones Unidas abandonaron el término “deficiencia”. La Declaración de los Derechos de las Personas con Discapacidad de 1975 incorporó todas las discapacidades y reiteró el derecho de los discapacitados a los mismos derechos políticos y civiles que los no discapacitados, incluyendo los medios de ayudarlos a volverse autosuficientes. Se reconoció también el derecho a la seguridad económica y social y a la protección contra el abuso y la explotación.

La distinción entre ambos enfoques tiene dos implicaciones importantes. El modelo asistencialista se basa en la separación. En muchos países se establecieron escuelas segregadas para los ciegos o las personas con discapacidad física. La rehabilitación era un tema común, y las escuelas solían apoyar programas de creación de empleo básico, como tejidos o fabricación de aparatos de prótesis. El

legado de esta época sigue siendo muy evidente en la región en términos de apoyo a la rehabilitación de los discapacitados físicos.

Por su parte, el modelo de los derechos civiles se basa en la inclusión y en dismantelar las instituciones separadas. Enfatiza así el derecho de los individuos a integrarse económica y socialmente.

En el modelo asistencialista, la gente es etiquetada según sus discapacidades. Su condición se basa en ser capaz de demostrar diversas discapacidades físicas, intelectuales o sensoriales.

### *Datos de discapacidad: contar a los no contados*

Como ocurre con muchos otros grupos socialmente excluidos en América Latina y el Caribe, las personas con discapacidad siguen siendo invisibles en las estadísticas oficiales. Los datos sobre discapacidad son escasos. No contados y poco estudiados, los discapacitados están excluidos del discurso normal del desarrollo social. En un mercado competitivo en lo que respecta a los escasos recursos de desarrollo, la ausencia de datos dificulta más la competencia, pues se desconocen el tamaño y la naturaleza de la población para servir.

Los datos sobre la prevalencia de discapacidades en los países de América Latina y el Caribe no son comparables y varían ampliamente debido a diferencias de definición (véase el cuadro 5.1). Algunas encuestas y censos han usado un modelo de discapacidad (orientado al asistencialismo), mientras que otros han empleado una clasificación más funcional (modelo de derechos humanos). En el censo de población y vivienda realizado en 2001 en Bolivia, se preguntaba: “¿Cuántas personas en esta casa son ciegas, mudas, paráliticas o tienen un brazo o una pierna amputados?”. En cambio, en el censo de Brasil de 2000, se hacían preguntas sobre discapacidad sensorial, mental o limitación de movimientos; por ejemplo: “¿Cómo evalúa su capacidad para ver (incluso con lentes o lentes de contacto si los usa)?”. Las categorías de respuesta eran: “Discapacitado”, “Con discapacidad permanente severa”, “Con cierta discapacidad permanente”, “Sin problemas”.

**Cuadro 5.1 Prevalencia de discapacidades en América Latina (porcentaje de la población total)**

| País        | Predominio | Fuente  | Año  |
|-------------|------------|---|------|
| Chile       | 4,3        | Encuesta de Caracterización Socioeconómica (Casen)  | 1996 |
| Colombia    | 1,2        | Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)                                    | 1993 |
| Costa Rica  | 9,3        | Encuesta Domiciliaria Multipropósito  | 1998 |
| Ecuador     | 13,2       | Instituto Nacional de Estadísticas y Censos   | 1996 |
| El Salvador | 1,6        | Dirección General de Estadísticas y Censos  | 1992 |
| México      | 2,3        | XII Censo General de Población y Vivienda   | 2000 |
| Nicaragua   | 12,3       | Informe Técnico sobre Discapacidades en América Latina (con datos de encuestas domiciliarias) | 1995 |
| Paraguay    | 1,0        | Censo Nacional de Población y Vivienda  | 1992 |
| Perú        | 13,1       | Censo Nacional de Población (IX) y Vivienda (IV)  | 1993 |

Fuente: Dudzik, Elwan y Metts (2003).

Las definiciones pueden variar en el tiempo en un mismo país, lo que produce estimaciones de prevalencia que parecen contradictorias. Por ejemplo, en Paraguay los censos de 1982 y 1992 contenían preguntas orientadas a la discapacidad, mientras que las preguntas del censo de 2002 consideraban tanto la discapacidad como la capacidad funcional. En Colombia, el Departamento Nacional de Estadísticas calculó en 1993 que el 2,1% de la población tenía alguna forma de discapacidad, sobre la base del censo de ese año. Pero en 1997 el Sistema Nacional de Información indicó una prevalencia de 23,8%, y en 1999 el Departamento de Salud informó que el 12% de la población tenía una discapacidad física, mental o sensorial. Mientras tanto, el Plan Nacional para la Discapacidad maneja una cifra de 18% (Corporación Síndrome de Down, 2001, citado en Porter, 2002). Esta variación en los datos sugiere que es improbable que la cifra global de la Organización Mundial de la Salud (OMS) de 1976, que se usa con frecuencia y que está en 10%, refleje la prevalencia de discapacidades individuales en América Latina<sup>1</sup>.

1 Esa cifra se revisó recientemente y se bajó a una tasa global de 5,5%. Luego la cifra se desagregó más por nivel de desarrollo: 8,5% para las regiones más desarrolladas y 4,8% para las menos desarrolladas (Helander, 1999).

La mayoría de los censos realizados en la región en 2000 incluía una pregunta sobre discapacidad. En algunos casos, como en Argentina en 2001, se llevó a cabo una encuesta más detallada sobre discapacidad para completar los datos del censo (la Encuesta Nacional de Personas con Discapacidad). Los hallazgos presentados aquí se basan principalmente en datos de los censos de 2000 de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Jamaica y Paraguay. Si bien las definiciones de discapacidad difieren, en los datos pueden observarse algunas tendencias comunes.

### *Discriminación en el mercado de trabajo y pobreza*

A cualquier edad, las personas con discapacidad tienen niveles más bajos de participación en la fuerza de trabajo y ganan menos que sus pares sin discapacidad corporal. El censo de 2000 de Brasil muestra un ingreso mensual promedio de 350 reales para los no discapacitados y de 300 reales para los discapacitados. La participación en la fuerza laboral está fuertemente influida por el tipo de discapacidad. Las personas con impedimentos visuales tienen el nivel más alto de participación, seguidas de cerca por la gente con discapacidades auditivas y luego por las personas con discapacidades físicas. Aquéllos con discapacidad mental tienen los niveles más bajos de participación.

Los datos parecen confirmar los hallazgos de los países desarrollados en el sentido de que los discapacitados tienen ingresos más bajos que los que no lo son (Townsend, 1979). Es menos probable que las personas con discapacidad sean dueñas de sus casas o tengan activos importantes, pensiones o acceso a beneficios sociales (LaPlante *et al.*, 1996). Según el censo de 2000 de Brasil, el 40% de las personas con discapacidad ganaba menos que el salario mínimo, mientras que sólo el 28% de los no discapacitados estaba en esta situación (Ibge, 2003). En Chile, el 85% de los discapacitados no está clasificado como económicamente activo (Chile, INE, 2003), y en Bolivia el 65% no es económicamente activo y el 63% vive en la pobreza (Bolivia, INE, 2003).

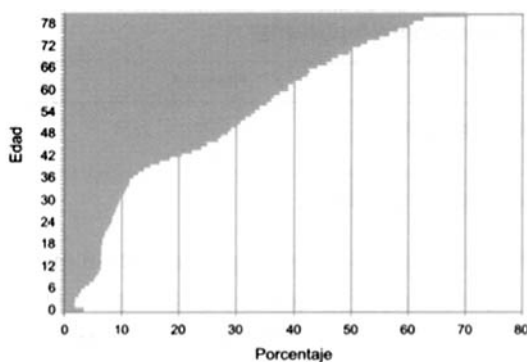


## Edad y discapacidad

La prevalencia de la discapacidad aumenta con la edad. Hay cambios sutiles pero importantes con el paso del tiempo que pueden no ser captados al usar los rangos tradicionales de edad. Los datos del censo brasileño de 2000 sugieren tres períodos distintos de prevalencia (véase el gráfico 5.1): niñez (0-11 años), juventud-edad mediana (12-36 años), y edad mediana-vejez (37 años y más). Entre los niños de menos de siete años, la prevalencia de discapacidad es más alta en el grupo de 0-1 año, cuando las discapacidades se identifican poco después del nacimiento, y en las edades 5-7, cuando se realiza un diagnóstico de los niños al entrar en el sistema educativo. Aproximadamente el 7% de los niños tiene una discapacidad a los 11 años, y la prevalencia aumenta a aproximadamente el 12% para la gente de 36 años, subiendo abruptamente a 20% para la edad de 42, a 37% para la edad de 60 y a 70% para los 75 años y más (IBGE, 2003).

En el censo de 2000 de Chile, el 44% de las personas con discapacidad tenía 60 años y más, comparado con el 10% de quienes tenían entre 0 y 14 años y el 13% de quienes tenían entre 15 y 29 años (Chile, INE, 2003).

**Gráfico 5.1 Proporción de la población brasileña con al menos una discapacidad, por edad, 2000**



Fuente: Brasil, Censo demográfico, IBGE (2000).

### *Género y discapacidad*

La relación entre género y discapacidad no puede analizarse independientemente de la edad. Los datos de los censos realizados en 2000 en Chile, Bolivia y Paraguay sugieren que aproximadamente 55% de los hombres y 45% de las mujeres tienen una discapacidad (Chile, INE, 2003; Bolivia, INE, 2003; Paraguay, INE, 2003). Sin embargo, las mujeres tienen una expectativa de vida más prolongada que los hombres, y la prevalencia de la discapacidad aumenta con la edad. Las mujeres tienden a pasar más años viviendo con discapacidad que los hombres, pero una proporción más pequeña de su vida con una discapacidad. El censo brasileño de 2000 calculó la expectativa de vida al nacer en 68,4 años para los hombres y 72,6 para las mujeres. Se estima que las mujeres tienen una expectativa de vida libre de discapacidad al nacer de 55,9 años y los hombres de 52,1 años, pero el 77% de la vida de la mujer se desarrollará sin discapacidad, comparado con el 80,4% en el caso de los hombres (Brasil, IBGE, 2003). El censo chileno de 2001 mostró que en todos los rangos de edad, excepto para las personas de 75 años y más, las mujeres tenían una prevalencia de discapacidad más baja (Chile, INE, 2003). El censo de 2001 en Jamaica indica igual prevalencia general entre los géneros hasta la edad de 60 años. Las mujeres representan el 54-59% de los discapacitados (Instituto Estadístico de Jamaica, 2001).

**Cuadro 5.2 Brasil: ingreso promedio, discapacitados vs. no discapacitados, por género (*en reales*)**

|                               | Hombres | Mujeres |
|-------------------------------|---------|---------|
| Con al menos una discapacidad | 300     | 250     |
| No discapacitado              | 400     | 300     |

Fuente: Brasil, Censo demográfico, IBGE (2000).

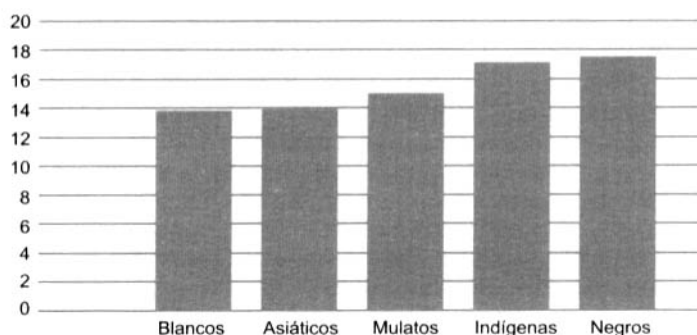
En América Latina, las tasas de participación en la fuerza laboral son más bajas para las mujeres con discapacidad que para los hombres (Montes y Massiah, 2003). En Brasil, 50-60% de las mujeres con discapacidad que tienen entre 25 y 59 años están en el mercado laboral, mientras que la cifra para los hombres es 70-80%. Las mujeres, sin considerar la discapacidad, ganan menos que los hom-

bres, pero el efecto combinado de ser mujer y discapacitada agrava su desventaja (véase el cuadro 5.2). Una mujer con discapacidad gana la mitad que un hombre sin discapacidad y casi 16% menos que una mujer sin discapacidad.

### *Raza, origen étnico y discapacidad*

El censo brasileño de 2000 brinda una de las pocas oportunidades de explorar la relación entre discapacidad y origen étnico. Dejando de lado la distinción entre mulatos y negros, los datos sugieren que los negros y los indígenas tienen una prevalencia más alta de discapacidad que los blancos y los asiáticos (gráfico 5.2).

**Gráfico 5.2 Proporción de población brasileña con al menos una discapacidad, por raza y género (en porcentaje)**



Fuente: Brasil, IBGE (2003).

### *Educación y discapacidad: ¿Inclusión o segregación?*

Como se observa en el recuadro 5.1, los niños con discapacidad han sido en su mayoría tradicionalmente excluidos de los sistemas educativos (Porter, 2002). Los pocos niños con discapacidad que asisten a la escuela van a instalaciones segregadas que reciben sólo niños discapacitados, con frecuencia con un solo tipo de discapacidad, como las escuelas para ciegos. Esta clase de escuelas ha sido criticada por brindar una educación separada, no igualitaria, y por reforzar la exclusión social de los niños con discapacidad. El carácter distintivo de muchas de estas escuelas tiene sus antecedentes en el enfoque

asistencialista que dominó el concepto de educación de los “individuos con deficiencias” a principios del siglo XX. Si bien el acceso y la calidad han mejorado, la práctica de una escolaridad segregada sigue estando muy extendida, y la mayoría de los niños con discapacidad no tiene acceso a una educación.

#### **Recuadro 5.1 Programas de educación especial en la región**

En Jamaica, los niños con un retraso moderado o severo asisten a escuelas operadas por una Organización No Gubernamental (ONG) financiada con fondos públicos, la Jamaica Association for Persons with Mental Retardation (Japmr). Fundada en 1956, estas “Escuelas de esperanza”, como se las llama, son establecimientos privados, segregados. Hay 29 en todo el país, que atienden a 1.250 estudiantes. Sin embargo, la Japmr calcula que 3.000-4.000 niños califican para el programa (Duncan, 2000); esto significa que por cada niño que recibe los servicios, entre dos y tres niños son descuidados.

Según Inclusión Interamericana (2000), El Salvador tiene alrededor de 222.000 jóvenes en edad escolar con discapacidad. Unos 2.000 de ellos toman clases en alguna de las 30 escuelas de educación especial del país, lo que significa que menos de 1% va a la escuela.

Nicaragua estima que hay 150.000 niños con necesidades especiales de educación. De ellos, el sistema nacional puede atender sólo a 3.600, es decir el 2,4%, lo que significa que no se satisfacen las necesidades del 96,7% restante.

En Chile, las escuelas tradicionales dirigen sus esfuerzos de educación especial hacia los niños con discapacidades menores, ignorando a los que tienen problemas más graves (Milicic y Sius, 1995). Más aún, la mayoría de las escuelas de educación especial se especializan en un solo tipo de discapacidad, lo que significa que los niños con múltiples discapacidades son descuidados. Las 300 escuelas de educación especial del país pueden recibir sólo 30.000 estudiantes, un tercio de los que necesitan los servicios.

*Fuente:* Porter (2003).

Los cálculos de la cantidad de niños con discapacidad varían ampliamente. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef, 1999) sugiere que el 11,6% de los niños en Centroamérica tiene una discapacidad. Un estudio de la Asociación Canadiense para la Vida en Comunidad (Canadian Association for Community Living, CACL) concluyó que la prevalencia de discapacidad infantil en América Latina y el Caribe era del 18% (CACL, 1989). No obstante las diferencias en la medición, hay tendencias coherentes en toda la región.

En primer lugar, las personas con discapacidad probablemente tengan menos acceso a la educación que sus pares no discapacitados. La falta de educación inclusiva, la capacitación limitada para la educación especial, la falta de acceso físico y transporte a los establecimientos educativos, y el estigma de la discapacidad son tales que la mayoría de los adultos con discapacidad no ha tenido ningún tipo de escolaridad.

En México, se calcula que un 10% de la población podría beneficiarse con educación especial, pero el Estado es capaz de brindar servicios sólo a aproximadamente el 1% (cuadro 5.3). La mayoría de este 1% representa demanda explícita: padres que conocen los servicios y los piden. La mayoría desconoce que existen los servicios para atender las necesidades específicas de su hijo, o que su hijo podría beneficiarse de una educación.

**Cuadro 5.3 Oferta y demanda de educación especial en México, 1992**

|           | Trastornos<br>del lenguaje | Discapacidades<br>intelectuales | Discapacidades<br>de aprendizaje | Discapacidades<br>auditivas y de<br>lenguaje | Trastornos<br>neuromotores | Discapacidad<br>visual |
|-----------|----------------------------|---------------------------------|----------------------------------|--|----------------------------|------------------------|
| Demanda   | 1.224.350                  | 1.170.000                       | 916.200                          | 244.865                                      | 204.055                    | 40.811                 |
| Población | 17.663                     | 36.580                          | 134.096                          | 8.128  | 3.703                      | 1.062                  |
| atendida  | (1%)                       | (1%)                            | (3%)                             | (1%)   | (3%)                       | (2%)                   |

Fuente: Fletcher y Kaufman (1995).

En Brasil, un 44% de los hombres con discapacidad no tenía escolaridad en 1981, en contraposición al 22% de los hombres sin discapacidad. Esta relación también existía entre las mujeres: el 56% de las mujeres con discapacidad no recibió educación, en comparación con el 25% de aquéllas sin discapacidad. Este hallazgo es coherente con los datos de Costa Rica y Nicaragua (Montes y Massiah, 2003). El diferencial se vuelve más pronunciado a medida que los niños avanzan en el sistema educativo: pocos niños con discapacidad entran en la escuela secundaria o la completan (cuadros 5.4 y 5.5). En el nivel postsecundario, la mayoría de los estudiantes con discapacidad es dirigida hacia la educación vocacional, en lugar de hacia programas académicos o universitarios.

**Cuadro 5.4 Niveles de escolaridad de hombres de entre 22 y 25 años, con y sin discapacidad**

| País             | Año  | Nivel de escolaridad alcanzado |       |          |      |            |      |                |      | Población total |     |
|------------------|------|--------------------------------|-------|----------|------|------------|------|----------------|------|-----------------|-----|
|                  |      | Ninguno                        |       | Primario |      | Secundario |      | Postsecundario |      |                 |     |
|                  |      | Número                         | %     | Número   | %    | Número     | %    | Número         | %    | Número          | %   |
| Con discapacidad |      |                                |       |          |      |            |      |                |      |                 |     |
| Brasil           | 1981 | 739                            | 43,6  | 765      | 43,3 | 209        | 11,0 | 39             | 2,0  | 1.757           | 100 |
| Costa Rica       | 1998 | 69                             | 13,0  | 302      | 56,7 | 92         | 18,7 | 53             | 11,5 | 517             | 100 |
| Nicaragua        | 1993 | 213                            | 33,0  | 234      | 40,6 | 93         | 16,4 | 52             | 10,0 | 592             | 100 |
| Sin discapacidad |      |                                |       |          |      |            |      |                |      |                 |     |
| Brasil           | 1981 | 14.815                         | 21,88 | 35.421   | 49,1 | 17.752     | 21,2 | 6.495          | 7,5  | 74.826          | 100 |
| Costa Rica       | 1998 | 318                            | 3,44  | 4.014    | 48,8 | 2.092      | 29,8 | 1.053          | 18,0 | 7.532           | 100 |
| Nicaragua        | 1993 | 785                            | 26,73 | 1.049    | 40,2 | 690        | 26,0 | 196            | 7,2  | 2.720           | 100 |

Fuente: Montes y Massiah (2003).

**Cuadro 5.5 Niveles de escolaridad de mujeres de entre 22 y 25 años, con y sin discapacidad**

| País             | Año  | Nivel de escolaridad alcanzado |      |          |      |            |      |                |      | Población total |     |
|------------------|------|--------------------------------|------|----------|------|------------|------|----------------|------|-----------------|-----|
|                  |      | Ninguno                        |      | Primario |      | Secundario |      | Postsecundario |      |                 |     |
|                  |      | Número                         | %    | Número   | %    | Número     | %    | Número         | %    | Número          | %   |
| Con discapacidad |      |                                |      |          |      |            |      |                |      |                 |     |
| Brasil           | 1981 | 648                            | 56,1 | 410      | 33,7 | 115        | 8,9  | 16             | 1,4  | 1.189           | 100 |
| Costa Rica       | 1998 | 79                             | 15,7 | 260      | 51,4 | 91         | 20,6 | 50             | 11,7 | 484             | 100 |
| Nicaragua        | 1993 | 269                            | 34,6 | 302      | 43,0 | 129        | 18,6 | 27             | 3,9  | 727             | 100 |
| Sin discapacidad |      |                                |      |          |      |            |      |                |      |                 |     |
| Brasil           | 1981 | 18.748                         | 25,3 | 37.976   | 48,2 | 19.256     | 20,7 | 5.295          | 5,7  | 81.652          | 100 |
| Costa Rica       | 1998 | 298                            | 3,0  | 4.099    | 48,9 | 2.322      | 31,1 | 1.083          | 17,0 | 7.830           | 100 |
| Nicaragua        | 1993 | 856                            | 26,0 | 1.170    | 42,9 | 737        | 25,3 | 167            | 5,8  | 2.930           | 100 |

Fuente: Montes y Massiah (2003).

La segunda tendencia en la región es la menor probabilidad de que las mujeres con discapacidad hayan tenido acceso a una educación si se las compara con los hombres con discapacidad. Los progresos que se han hecho para aumentar el acceso de las niñas a la educación no se aplican igualmente a las niñas con discapacidad.

En tercer lugar, la formación segregada en escuelas pequeñas, especializadas, que reciben sólo a los niños con discapacidad sigue

siendo la principal opción para estos estudiantes. La educación inclusiva que reúne en la misma aula a niños con y sin discapacidad no es común en la región.

La última tendencia para destacar es que la proporción de jóvenes con discapacidad es más elevada en las áreas rurales (Unicef, 1999), mientras que el acceso a los establecimientos educativos en aquellas áreas es aún más limitado. Las disparidades en el acceso a la educación y los establecimientos de diagnóstico de necesidades especiales son mayores en las áreas más pobres que en las más pudientes, en las regiones agrícolas que en las industriales, y en el interior aislado que en las regiones costeras (Kochhar y Gopal, 1998; Quiroz, 1977). En Jamaica, los niños de Kingston representan la mitad de la población de la Escuela de esperanza de educación especial, pero constituyen sólo 25% de la población de niños con discapacidad (Duncan, 2001). En Guyana, cinco de las ocho instituciones de educación especial en funcionamiento en 1996 estaban en la capital (International Bureau of Education, IBE, 2001). Georgetown brindaba el 90% de la educación especial del país, pero atendía sólo al 23% de la población (O'Toole, 1995). En Uruguay hay disponibles servicios de educación especial exclusivamente en áreas urbanas y suburbanas (de Lorenzo, 1995).

### ***Barreras a la expansión de la educación inclusiva***

En América Latina y el Caribe, una variedad de desafíos institucionales, de actitud y logísticos impiden la expansión de oportunidades educativas integradas o inclusivas para los niños con discapacidad.

*Estigma y discriminación.* Los estereotipos, las actitudes negativas y las acciones discriminatorias son las principales barreras para la inclusión de niños con discapacidad en las escuelas comunes. Estas actitudes y conductas se hallan en todos los ámbitos: administradores, padres y maestros. Los padres de niños con discapacidad suelen descubrir que el contexto social de la escuela es excluyente y prefieren enviar a sus hijos a escuelas segregadas para protegerlos de la discriminación. La vergüenza, el tabú y un fuerte deseo de proteger a sus hijos hacen que muchos padres dejen de mandar los niños a la

escuela, o les impiden considerar que podrían beneficiarse de una educación.

*Invisibilidad.* Los niños con discapacidad, en particular aquéllos con discapacidades intelectuales o discapacidades físicas severas, suelen ser “invisibles” en sus comunidades. Mantenidos adentro, no suelen tener contacto con el mundo exterior. No es probable que las autoridades educativas busquen a estos niños o alienten a sus padres a enviarlos a la escuela.

*Discriminación por género.* Los datos sobre el acceso a la educación sugieren que los niños con discapacidad tienen más probabilidades de ser enviados a la escuela que las niñas. Éstas, en particular las que tienen discapacidades intelectuales, deben superar las preocupaciones de sus padres con respecto a su seguridad y a embarazos no deseados. Las niñas con discapacidad son más vulnerables al abuso físico y sexual en la escuela o camino a ella. La falta de una infraestructura física adecuada en los baños y vestuarios puede aumentar la preocupación de los padres con respecto a la privacidad y seguridad de sus hijas. La evidencia anecdótica sugiere que las niñas con discapacidad suelen ser consideradas como más aptas para las tareas domésticas que las no discapacitadas y, por tanto, es poco probable que se beneficien con una educación.

*Falta de transporte accesible.* Incluso donde hay escuelas disponibles, llegar a ellas es un problema para los niños con discapacidad. Muy pocos sistemas de transporte públicos o privados pueden atender a las necesidades de los niños con discapacidad. En muchos casos, un miembro adulto de la familia tiene que acompañar al niño. El caso jamaiquino descrito en el recuadro 5.2 no es infrecuente. Los padres de los niños con discapacidad tienen que hacer una concesión recíproca entre el trabajo y el tiempo requerido para llevar a los niños a la escuela e irlos a buscar. Los niños discapacitados de hogares pobres pueden ser retirados de la escuela para ayudar a mantener el ingreso familiar. Las familias pobres, aunque desean tener un hijo con educación, con frecuencia no pueden asumir los costos indirectos.



**Recuadro 5.2 Discapacidad, pobreza y transporte en Jamaica**

Joyce, de Jamaica, es una madre soltera con dos hijos: Willa, una niña de 3 años, y Thomas, un niño de 6 con discapacidad física y de aprendizaje. Thomas no puede caminar. Su situación empeora por no tener una silla de ruedas. Esto significa que debe moverse arrastrándose, usando una plataforma de madera montada sobre ruedas, o en brazos de Joyce.

Del otro lado de la calle hay una escuela pública común donde Thomas casi ha completado el jardín de infancia. Se le ha autorizado a asistir al primer grado y la abuela, que vive con la familia y cuida a Willa, puede llevarlo a la escuela, lo que permite que Joyce tenga un empleo de tiempo completo.

Pero han surgido dos importantes barreras. Primero, las aulas de primer grado están ubicadas en el segundo piso, al cual Thomas no tiene acceso físico. Segundo, ningún maestro de primer grado está dispuesto a aceptar a Thomas en el aula. El director de la escuela dice que no puede hacer nada al respecto. Incluso el funcionario del Ministerio de Educación con quien se reunió Joyce sólo puede ofrecer inscribir a Thomas en una escuela de educación especial en las afueras de la ciudad.

Como no hay servicios de transporte para esta escuela de educación especial, Joyce tendría que acompañar a Thomas en el transporte público en un viaje de una hora en cada dirección. Llegaría tarde a su trabajo y tendría que volver a la escuela a las 2:30 p.m. para acompañar a Thomas de regreso en el autobús. Como Joyce necesita trabajar, la educación de Thomas está ahora en peligro después de sólo un año.

*Fuente:* Porter (2002).

*Costo percibido.* Los análisis del costo de la educación para los niños con discapacidad se basan en el supuesto de que esto requiere expandir el modelo de educación especial segregada. Cubrir las necesidades de todos los niños discapacitados bajo este modelo sería muy costoso. Tomando el ejemplo de El Salvador, que tiene aproximadamente 30 escuelas de educación especial que atienden a unos 2.000 estudiantes, Porter (2002) calcula que expandir el modelo de educación especial requeriría la construcción de 3.300 escuelas y la contratación de 23.000 educadores especiales para unirse a los 210 empleados actualmente. La mayoría de los establecimientos educativos no incorpora principios universales de diseño: los niños con discapacidad no pueden acceder a las aulas, a las instalaciones de recreación, los baños o el agua. Crear escuelas inclusivas no sería tan costoso como la expansión del modelo de educación segregada (Porter, 2002). Requeriría ciertos cambios de infraestructura, la in-

roducción de nuevas tecnologías y la capacitación de los docentes (véase el recuadro 5.3). Además de los ajustes a la infraestructura, habría costos adicionales de currículum y personal.

### **Recuadro 5.3 Educación inclusiva: lecciones de Chile**

La Junta Nacional de Jardines Infantiles (Junji) atiende a más de 92.000 niños entre 3 meses y 5 años en 1.300 centros educativos de Chile. En 1995, inició un programa de educación inclusiva que apuntaba a niños de familias pobres. La Junji ha integrado a 600 niños con discapacidad a su programa, principalmente varones de 4 a 6 años.

Las lecciones clave de la Junji fueron hacer que la participación de los docentes fuera voluntaria; desarrollar un programa de sensibilización para todo el personal para calmar los temores de los aprehensivos y apoyar a los maestros que participaban del programa; y no limitar el tipo de discapacidad para ser incluida: muchos estudiantes con discapacidad severa se integraron con éxito.

El principal problema que enfrenta el programa es la falta de programas de educación inclusiva para los estudiantes que se gradúan de las escuelas de la Junji. La aceptación por parte de las escuelas tradicionales es limitada. Para que la transición sea más exitosa, el sistema educativo tradicional necesita obtener recursos materiales adicionales, capacitar docentes y adaptar la infraestructura de la escuela. Además, una institución “paraguas” tiene que coordinar la recolección y el intercambio de experiencias a nivel nacional.

*Fuente:* Quiroz (1997).

### ***Lecciones aprendidas de la educación inclusiva***

Muy pocos programas de educación inclusiva en la región han sido sometidos a evaluaciones rigurosas. Además, hay una gran variedad de enfoques de la inclusión y de los tipos de discapacidades que se incluyen. Porter (2002) identificó varias lecciones que se pueden extraer de iniciativas de educación inclusiva en América Latina y el Caribe.

*Proveer docentes de apoyo.* Uno de los enfoques más prometedores en las aulas de educación inclusiva es la introducción de docentes de apoyo. La presencia de un maestro adicional en el aula aumenta la capacidad de la escuela de satisfacer las necesidades especiales de los estudiantes (Porter y Stone, 1998). El docente de apoyo puede ocuparse de un modo individual de las necesidades físicas, de conducta y, en algunos casos, de aprendizaje del niño (Porter, 2002). Puede

ayudar al maestro regular en la planificación y el desarrollo de estrategias de enseñanza en lugar de prestar servicios directos en el aula. En el proyecto piloto desarrollado por las Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais en São Pablo, Brasil, los docentes de apoyo, a pesar de su limitada experiencia en las aulas regulares, fueron bienvenidos por los maestros regulares debido a su experiencia para abordar problemas de conducta y sociales de niños con discapacidad (Porter, 2002).

*Agrupar a los estudiantes de un modo heterogéneo.* Los estudiantes deben ser agrupados de un modo heterogéneo, no por capacidad. Agrupar por capacidad puede poner en desventaja a los estudiantes con discapacidad y reducir el ritmo de su desarrollo académico. La heterogeneidad tiende a producir niveles más altos de logros en los estudiantes en su conjunto. Sin embargo, en América Latina sólo el 38,7% de los niños asiste a escuelas que practican la agrupación heterogénea.

*Capacitar a los docentes.* Para asegurar el éxito de la educación inclusiva, los maestros necesitan capacitación antes y durante el servicio (Perner y Porter, 1998). En toda América Latina y el Caribe, sin embargo, sólo el 54,8% de los estudiantes considera que tienen docentes bien capacitados (Willms, 2000). Se requieren nuevas capacidades para adaptar currícula, desarrollar nuevas estrategias de instrucción, identificar las necesidades individuales de los estudiantes, desarrollar planes de educación individualizados, y controlar el progreso de los estudiantes.

*Brindar instrucción en múltiples niveles.* La instrucción en múltiples niveles se dirige a las diferentes capacidades de los estudiantes brindando oportunidades de aprendizaje adecuadas dentro de la misma lección central (Perner y Porter, 1998). Esta instrucción puede adaptarse al rango de aptitudes y necesidades de los estudiantes con discapacidad. Estudiantes y docentes pueden desarrollar una variedad de enfoques de instrucción y practicar nuevas habilidades. Este enfoque ha demostrado ser útil para ayudar a los maestros a desarrollar nuevas estrategias de instrucción (Perner, 1993).

### *Libertad de movimiento: discapacidad, transporte accesible y desarrollo urbano*

En América Latina y el Caribe, el estudiante, el trabajador o la persona mayor con discapacidad tiene problemas para moverse en la mayoría de las ciudades. La falta de transporte accesible puede limitar seriamente la capacidad de llegar a las instituciones educativas o a los sitios de trabajo. Con frecuencia, otros miembros de la casa tienen que acompañar a las personas con discapacidad cuando utilizan el sistema de transporte. Un sistema de transporte bien planeado puede facilitar el movimiento de gente con una variedad de limitaciones, de modo que menos del 1% de la población requiera asistencia especial. Sin embargo, hay algunos temas muy controversiales en el sector del transporte: por ejemplo, de qué modo incorporar las necesidades de los discapacitados. Hay tres conceptos erróneos en relación con la creación de una infraestructura de transporte más accesible (Wright, 1992):

- *Las intervenciones para gente con discapacidad no beneficiarán a otros.* Una infraestructura de transporte más accesible beneficia a todos, incluidas las necesidades especiales de personas mayores, mujeres embarazadas, personas con niños y discapacitados.
- *Los sistemas accesibles son muy costosos.* Por el contrario, como ha demostrado la experiencia en Curitiba, Brasil, los sistemas inaccesibles son más costosos. Por lo general, tienen tiempos de viaje más largos y menor carga de pasajeros, por eso el costo por pasajero transportado es más elevado. Los sistemas accesibles son costoefectivos. Las pequeñas adaptaciones de sistemas inaccesibles pueden ser costosas.
- *La mayoría de las personas con discapacidad usa sillas de ruedas.* Esta visión de la demanda del consumidor de transportes accesibles iguala los principios de diseño universal con la satisfacción de las necesidades de la gente con discapacidad, sin tener en cuenta el beneficio de una amplia gama de usuarios. La mayoría de las personas con discapacidad no está limitada a una silla de ruedas. Por ejemplo, en Franca, Brasil, cuando se estaba desarrollando la nueva red de transportes, los diseñadores del

sistema tomaron en cuenta las necesidades especiales de las personas mayores, las mujeres embarazadas, las víctimas de accidentes, la gente con discapacidades auditivas y visuales, las personas con bajos niveles de alfabetización, y los usuarios de sillas de ruedas (Boareto, 2001).

### *Lecciones del transporte accesible*

Un repaso de la experiencia en América Latina y Estados Unidos sugiere tres principios para el desarrollo de sistemas de transporte accesibles en áreas urbanas (Wright, 2001).

1. *Usar principios de diseño universal.* Uno de los primeros pasos es que las calzadas y las aceras sean accesibles. En la mayoría de las ciudades de América Latina, más del 80% de la población camina en lugar de conducir para realizar sus actividades diarias. Que las estaciones de autobús sean accesibles tendrá un impacto limitado si la gente no puede llegar a ellas con facilidad.

Los programas de mejora de aceras deben ir acompañados de esfuerzos por asegurar que estén bien mantenidas y libres de obstáculos. Cuando la ciudad de Campina Grande, Brasil, inició un programa de mejora de aceras en 1983, los funcionarios llevaron a cabo un programa de educación para informar a los residentes y dueños de negocios sobre el programa y su papel en el mantenimiento de las aceras sin obstáculos. Se capacitaron 26 inspectores para hacer el seguimiento de los dueños de las propiedades y asegurarse de que no hubiera plantas u otras obstrucciones que bloquearan el acceso a las aceras. Todas las obstrucciones –basura, carteles y materiales de construcción– serían confiscadas o retiradas con 48 horas de preaviso.

A las mejoras de las aceras deben seguir programas para mejorar la seguridad en el tránsito. La mayoría de las ciudades de la región tiene patrones caóticos de circulación del tránsito, que hacen que el movimiento sea difícil y peligroso (Vasconcelos, 1996; Mouette y Waisman, 1998), en especial para las personas cuya movilidad depende de la asistencia de otros. Mejorar la seguridad del tránsito para todos también reduce los impedimentos a la movilidad para personas con discapacidad. Esta tarea incluye construir o ensanchar

las aceras, crear calles amigables para los peatones, cerrar calles residenciales al tránsito de vehículos, instalar semáforos con fases que correspondan a la velocidad de marcha de todos los peatones, y construir senderos peatonales en las rutas de alta velocidad y autopistas (Wright, 2001).

2. *Centrarse en un acceso equitativo al transporte público.* Los programas que han tratado de apuntar a un número específico de vehículos para los discapacitados no han tenido éxito. En Estados Unidos se gastaron millones de dólares en las décadas de 1970 y 1980 para equipar los autobuses con minielevadores. Los problemas con los equipos y la limitada comprensión de las necesidades de los usuarios de sillas de ruedas resultaron en bajos niveles de uso. Estos usuarios son muy diversos. Algunos necesitan asistencia, mientras que otros son capaces de maniobrar solos. Por tanto, aun cuando los vehículos sean accesibles para todos, la gente en silla de ruedas puede encontrar difícil subir y bajar, especialmente en las horas pico. Las paradas de autobuses a veces están muy lejos para que las personas con discapacidad accedan a ellas. Una implementación por etapas de sistemas de autobús de acceso equitativo puede brindar a las autoridades de tránsito una oportunidad de aprender cómo capacitar a los conductores y a los asistentes, modificar los autobuses, cambiar los horarios y los servicios en el mercado, y aprovechar la devolución del público. En los programas por etapas es mejor tener una línea específica en la cual todos los autobuses estén equipados para todas las necesidades en lugar de tener unos pocos vehículos especiales diseminados en toda la red. En la línea especializada, todos los usuarios saben que pueden ser transportados.

3. *Ofrecer servicios especializados a la gente con necesidades especiales.* En Curitiba, Brasil, se optó por desarrollar servicios especializados para gente con necesidades especiales, en lugar de adaptar todos los autobuses no accesibles. Éstos podían elegir taxis especiales, una ruta en la que los autobuses estaban equipados con elevadores (la ruta iba a los principales hospitales y clínicas ortopédicas de la ciudad), o el Sistema Integrado de Transporte de Enseñanza Especial (Sites), que incluía autobuses equipados con elevadores, camionetas

y taxis, y 40 conductores y 70 asistentes (dos para cada autobús) entrenados en cuestiones de discapacidad. Aproximadamente 2.500 niños eran transportados a diario de sus casas a escuelas de educación especial. Gran parte del transporte era puerta a puerta. Los niños no tenían que caminar más de tres cuadras de sus casas para llegar a la parada del autobús. A través de un sistema de becas, el 60% de los niños de hogares pobres viajaba gratuitamente, mientras que los otros usuarios pagaban una pequeña tarifa.

### **Hacia adelante: políticas y acciones necesarias**

Las políticas inclusivas y los programas para personas con discapacidad son nuevos y relativamente poco probados en América Latina y el Caribe. Los movimientos de derechos civiles y feministas de Estados Unidos pueden aportar dos lecciones importantes al movimiento de los discapacitados en la región. Primero, cambiar la situación social, económica y legal de un determinado grupo de la población es un proceso de largo plazo. Segundo, los movimientos de inclusión tienen sinergias. El trabajo de aumentar la inclusión de las personas con discapacidad afectará y será afectado por la ola general de esfuerzos en pro de la inclusión, en particular la aprobación y/o el mejor cumplimiento de la legislación. Por ejemplo, en Estados Unidos las mujeres y las personas con discapacidad se beneficiaron de los precedentes legales establecidos por el movimiento de los derechos civiles que consiguió más derechos para los afrodescendientes.

Cualquiera sea el contexto cultural, la población involucrada, o la etapa de desarrollo nacional, los movimientos sociales para aumentar la inclusión comparten características en común. Lo que puede diferir es la importancia de una determinada estrategia o actividad de cabildeo en un determinado momento en la evolución de un movimiento de inclusión. En América Latina y el Caribe, el futuro debería incluir las iniciativas que se describen a continuación.

#### ***Aumentar el cabildeo en favor de las personas con discapacidad.***

Las personas con discapacidad son una población relativamente sin voz, con una influencia política limitada en la región. Su comunidad no ha sido capaz de usar su fuerza numérica para apalancar el apoyo



político e influir en las agendas nacionales. Esto contrasta con lo que algunas comunidades indígenas y algunas redes de personas que viven con SIDA han podido lograr a través de una mezcla de desobediencia civil, manifestaciones, uso de los medios de comunicación masivos y construcción de consenso político.

Las organizaciones de personas con discapacidad son débiles y están fragmentadas por tipo de discapacidad: sordera, discapacidad visual, etcétera. Para ser más eficaces, estas organizaciones tienen que desarrollar y expandir su capacidad de gestión y liderazgo, formar redes más extendidas con ONG y grupos de expertos en los países desarrollados, y aumentar su conocimiento de cuestiones macroeconómicas y de desarrollo social. Al centrarse exclusivamente en cuestiones de discapacidad, con frecuencia no logran hacer alianzas estratégicas o comprender cómo una agenda más amplia de financiamiento y desarrollo puede afectar sus esfuerzos. Por ejemplo, la vinculación con ONG internacionales es sumamente beneficiosa para las organizaciones de enfermos de SIDA en América Latina y el Caribe. Estos lazos facilitan el flujo de recursos y asistencia técnica para implementar estrategias de cabildeo. Estos contactos también brindan información sobre temas globales y permiten que las perspectivas regionales se coloquen en la agenda mundial. En el diálogo sobre desarrollo, las organizaciones de personas con discapacidad no han conectado con eficacia la discapacidad con la pobreza, como lo han hecho con los asuntos de derechos humanos. Ambas perspectivas son necesarias en los esfuerzos de cabildeo.

***Reducir el estigma y penalizar la discriminación.*** En América Latina y el Caribe hay marcos legislativos que apoyan la inclusión de personas con discapacidad, pero la legislación suele carecer de objetivos de inclusión definidos en el tiempo, y el cumplimiento suele ser débil porque los organismos a cargo de la implementación de políticas antidiscriminatorias tienen pocos fondos. Otros dos factores contribuyen al fracaso de las acciones legales contra la discriminación. Las poblaciones excluidas suelen desconocer sus derechos, porque las leyes no se divulgan ni se comprenden de un modo adecuado. Y los sistemas legales no reciben bien los casos de discrimina-



ción que implican a los discapacitados ni están acostumbrados a ellos. Las personas con discapacidad pueden ser reticentes a iniciar acciones legales porque creen que tienen pocas posibilidades de éxito. El empoderamiento de las organizaciones de discapacitados hará que sus miembros comprendan mejor sus derechos, y aumentará su disposición a llevar a los tribunales los casos de discriminación.

Un ejemplo de otro movimiento –cabildeo por los derechos de las personas con VIH/SIDA– muestra justamente cuán efectivos pueden ser estos esfuerzos. En 1998, la ONG venezolana Acción Ciudadana Contra el SIDA presentó un caso de discriminación laboral contra personas con SIDA, en representación de cuatro integrantes del personal militar VIH positivos cuya condición había sido revelada por sus superiores. En una decisión que sentó precedentes, el tribunal falló en favor del derecho al trabajo, a la privacidad, y en contra de la discriminación, por la dignidad, los cuidados médicos, el asesoramiento psicológico, y la asistencia económica para aquellos infectados con VIH. Alfredo Ducharne, uno de los 15 jueces de la Corte Suprema del país, afirmó que el Estado era responsable de las necesidades económicas, sociales, psicológicas y de salud de las personas con VIH/SIDA y debía garantizar su dignidad humana. El caso se decidió en apenas cuatro meses, un tiempo récord para la Corte Suprema.

**Llevar a cabo una acción afirmativa.** El estigma no puede modificarse sólo con acciones legales. La inclusión de las personas con discapacidad requiere una variedad de programas de acción afirmativa. Incluir a los niños con discapacidad en las escuelas comunes asegurará que tengan una educación, y que sus pares no discapacitados aprendan a interactuar con ellos y a comprender sus necesidades especiales. En el largo plazo, el éxito de las políticas para asegurar que las personas con discapacidad puedan competir en el mercado de trabajo está vinculado con esfuerzos por aumentar su acceso a una educación de calidad. Si bien los debates sobre cuotas suelen convertirse en discusiones sobre ventajas injustas y duración de la aplicación, en el corto plazo, cuando es poco probable que los discapacitados sean considerados para empleos para los cuales están

capacitados debido al estigma social, las cuotas son necesarias para ayudar a romper con los estereotipos y cambiar las normas.

*Aumentar los datos sobre discapacidad.* La falta de datos sobre la prevalencia de la discapacidad y las condiciones sociales y económicas de los discapacitados y sus hogares restringen los esfuerzos de calbideo, y limitan el diseño y la evaluación de políticas y programas para la discapacidad. En comparación, para el VIH/SIDA hay datos sobre prevalencia, género, edad, necesidad de recursos y brechas, condiciones socioeconómicas, pobreza y otros aspectos. Así, aunque los datos sobre VIH/SIDA se limitan a un país en particular, los datos regionales o subregionales pueden brindar perspectivas útiles para la extrapolación. En el corto plazo, los intentos de mejorar la calidad de los datos sobre discapacidad deben centrarse en varias áreas, comenzando con la producción de mejores datos desagregados. Además de recoger datos sobre prevalencia, éstos deben desagregarse por nivel de pobreza, género, raza y origen étnico. La tendencia a considerar a las personas con discapacidad como una población independiente de sus otras características es simplista: el género y la raza afectan las respuestas sociales.

Los cálculos de prevalencia se basan en el individuo, pero el impacto de la discapacidad se siente en el hogar. Quizá los miembros de la familia tengan que limitar su participación en la fuerza laboral para cuidar a un miembro con discapacidad. Es más probable que las mujeres sean las cuidadoras y limiten su participación en el mercado de trabajo cuando hay una persona con discapacidad en la casa. En América Latina y el Caribe, usar el hogar como unidad de análisis serviría para mostrar el impacto más amplio de la discapacidad.

También es fundamental desarrollar redes de recolección de datos. Dado el enfoque fragmentado de la recolección de datos de discapacidad y las cuestiones metodológicas que hay que abordar, deben establecerse redes de investigación regional y subregional. Inicialmente, estos grupos podrían organizarse en torno de las oficinas de estadística nacionales, muchas de las cuales han llevado a cabo encuestas de discapacidad o incluido preguntas de discapacidad

en los censos. Estas redes podrían ayudar a identificar a los académicos y a otros investigadores que trabajan en los datos sobre discapacidad.

Una tarea central de estas redes es lograr un acuerdo con respecto a la definición de discapacidad. Los censos de 2000 brindan los datos más recientes sobre este tema, pero se empleó una amplia gama de definiciones. Además, no todos los países de la región realizaron un censo en 2000. Una definición común y una puesta a prueba de esta metodología ayudarán en el diseño de las preguntas sobre discapacidad, para futuros censos.

Finalmente, es de importancia vital mejorar la relación entre usuarios y productores de datos. Los esfuerzos de recolección de datos deben coordinarse con los usuarios, en particular con los grupos de la sociedad civil, para que la información pueda usarse para fortalecer los esfuerzos de cabildeo. En el caso del VIH/SIDA, por ejemplo, los fuertes vínculos y redes entre los grupos de cabildeo, las ONG y los investigadores involucrados en este tema aseguran que la información sea conocida y tenga un formato que amplíe los esfuerzos de cabildeo. Si bien ya existen datos significativos sobre discapacidad en América Latina y el Caribe, los gobiernos y las organizaciones que se ocupan de las cuestiones de discapacidad suelen desconocerlos, o la información no está presentada de un modo que les resulte útil.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boareto, R. 2001. Estructurando con una red de transporte para personas con discapacidades: la experiencia brasileña en Franca, São Paulo. En: C. Wright (ed.), *Facilitando el transporte para todos*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Canadian Association for Community Living (CACL). 1997. *Integration of Persons with Disability into the Productive Workforce in Belize, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama*. Toronto: CACL.
- de Lorenzo, E. 1995. Special Education Services for Rural Areas in Uruguay: A Proposed Model. En: A. Artiles y D. Hallahan (eds.), *Special Education in Latin America: Experiences and Issues*. Westport, CT.: Praeger Publishers.
- Dgeec, Paraguay. 2003. Desafíos y éxitos en la recolección de datos sobre discapacidad en el Paraguay. Trabajo presentado en la Primera Reunión de Estadísticos del Mercosur sobre Datos de Discapacidad, 7-8 de julio de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- Dudzik, P., A. Elwan y R. Meets. 2001. Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean: A Review. En: [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen\\_2547\\_3205\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3205_e.htm)
- Duncan, G. 2001. An Update on Special Needs Education in Jamaica. Jamaica Association for Persons with Mental Retardation. Kingston. Documento mimeografiado.
- Fletcher, T. y C. Kaufman. 1995. A Mexican Perspective on Learning Disabilities. *Journal of Learning Disabilities* 28: 530.
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (Unicef). 1999. *An Overview of Young People Living with Disabilities: Their Needs and Their Rights*. Nueva York: Unicef.
- Helander, E. 1999. *Prejudice and Dignity: An Introduction to Community-Based Rehabilitation*. Segunda edición.
- Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). 2003. Population with Disability: 2000 Population Census, Brazil. Trabajo presentado en la Primera Reunión de Estadísticos del Mercosur sobre Datos de Discapacidad, 7-8 de julio de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- International Bureau of Education (IBE). 2001. *World Data on Education*. En: <http://www.ibe.unesco.org/alphaind.htm>
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Argentina. 2003. Trabajo presentado en la Primera Reunión de Estadísticos del Mercosur sobre Datos de Discapacidad, 7-8 de julio de 2003, Buenos Aires, Argentina.

- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Bolivia. 2003. Estadísticas e indicadores de las personas con discapacidad: experiencia de Bolivia. Trabajo presentado en la Primera Reunión de Estadísticos del Mercosur sobre Datos de Discapacidad, 7-8 de julio de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Chile. 2003. Estadísticas de discapacidad en los países del Cono Sur. Trabajo presentado en la Primera Reunión de Estadísticos del Mercosur sobre Datos de Discapacidad, 7-8 de julio de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Uruguay. 2003. Trabajo presentado en la Primera Reunión de Estadísticos del Mercosur sobre Datos de Discapacidad, 7-8 de julio de 2003, Buenos Aires, Argentina.
- Kochhar, C. y M. Gopal. 1998. *Enhancing Participation, Expanding Access: The Double Axis of Sustainable Educational Development*. Occasional paper series, George Washington University Institute for Education Policy Studies. En: <http://www.edpolicy.gwu.edu/resources/enhancing/>
- LaPlante, M., D. Carlson, H. S. Kaye y J. Bradsher. 1996. *Families with Disabilities in the United States*. Disability Statistics Rehabilitation Research and Training Center, Institute for Health & Aging, University of California, San Francisco.
- Montes, A. y E. Massiah. 2003. *Disability Data: Survey and Methods Issues in Latin America and the Caribbean*. IDB Technical Note. En: [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen\\_2547\\_3209\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3209_e.htm)
- Mouette, D. y J. Waisman. 1998. *Propuesta de uma metodologia de avaliação do efeito barreira*. São Paulo: Departamento de Engenharia de Transportes, Escola Politecnica da Universidade de São Paulo.
- Naciones Unidas (sin fecha). *The United Nations and Disabled Persons: The First 50 Years*. En: <http://www.un.org/esa/socdev/enable>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 1999. *Inclusive Education at Work: Students with Disabilities in Mainstream Schools*. París: OCDE.
- O'Toole, B. 1995. Mobilising Communities. En: Brian O'Toole y Roy McConkey (eds.), *Innovations in Developing Countries for People with Disabilities*. Lancashire: Lisieux Hall.
- Pantano y R. Deutsch. 2001. Índices de desarrollo humano desagregados por etnicidad. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible. Trabajo para la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo y Formas Relacionadas de Intolerancia, Sudáfrica, agosto.

- Perner, D. 1991. "Leading the Way: The Role of School Administrators in Integration". En: G. L. Porter y D. Richler (eds.), *Changing Canadian Schools: Perspectives on Disability and Inclusion*. Toronto: The G. Allan Roeher Institute.
- . 1993. *All Students Attend Regular Class in Neighbourhood Schools: A Case Study of Three Schools in Woodstock, New Brunswick, Canada*. Informe de investigación para el Proyecto de Integración en la Escuela de la OCDE, Vaals, Países Bajos.
- Perner, D. y G. L. Porter. 1998. Creating Inclusive Schools: Changing Roles and Strategies. En: A. Hilton y R. Ringlaben (eds.), *Best and Promising Practices Developmental Disabilities*. Austin, Texas: Pro-ed.
- Porter, G. 2002. Disability and Education: Towards an Inclusive Approach. En: [http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen\\_2547\\_3205\\_e.htm](http://www.iadb.org/sds/SOC/publication/gen_2547_3205_e.htm)
- Porter, G. L. y J. Stone. 1998. The Inclusive School Model: A Framework and Key Strategies for Success. En J. W. Putnam (ed.), *Cooperative Learning and Strategies for Inclusion: Celebrating Diversity in the Classroom*. Segunda edición. Baltimore: Paul H. Brookes Publishing.
- Quiroz, E. 1997. *Special Educational Needs in Early Childhood Care and Education in the Junji (Junta Nacional de Jardines Infantiles) of Chile*. En: <http://unesdoc.unesco.org/images/0011/001102/110238eo.pdf>
- Statistical Institute of Jamaica. 2001. *2001 Jamaica Population Census*. Informe de País. Vol. 1, Kingston.
- Sen, A. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Anchor Books.
- Vasconcellos, E. 1996. Reassessing Traffic Accidents in Developing Countries. *Transport Policy* 2(4): 263-69.
- Willms, J. D. 2000. Standards of Care: Investments to Improve Children's Educational Outcomes in Latin America. Trabajo presentado en la Conferencia 2000 sobre Desarrollo en la Infancia Temprana, Banco Mundial, Washington, D. C., abril.
- Wright, C. 1992. *Fast Wheels, Slow Traffic: Urban Transport Choices*. Filadelfia: Temple University Press.
- . 2001. Limitaciones al derecho de transitar y el principio de diseño universal. En: C. Wright (ed.), *Facilitando el transporte para todos*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

## CAPÍTULO 6

### **Legislación y políticas contra la discriminación en México**

*Gilberto Rincón Gallardo*

**L**a lucha contra la discriminación en México es una tarea que apenas comienza. Los pasos legales e institucionales que se han dado, aunque esenciales, representan sólo un pequeño avance hacia una meta que aún permanece distante. Si bien la experiencia mexicana es demasiado nueva e incompleta para servir de modelo al resto de América Latina y el Caribe, los países de la región podrían beneficiarse de la reflexión sobre el camino que México está siguiendo y las prioridades que ha establecido.

Hasta el año 2000, la posición oficial del gobierno mexicano era que la discriminación no existía. Se aceptaba que existía una fuerte desigualdad socioeconómica, pero se negaba la existencia de rutinas sociales de exclusión sistemática de grandes grupos, así como también la posibilidad de que muchas personas sufrieran estigmas sociales que contribuían a su exclusión. Uno de los elementos innovadores que acompañó al cambio en el poder político fue una nueva apertura a la discusión social que dio paso a otra perspectiva de la discriminación. Esta nueva atmósfera permitió mostrar que la lucha contra la discriminación y la exclusión social es parte imprescindible del proceso de construcción de una democracia.

#### **Proyecto de ley para prevenir y eliminar la discriminación**

En febrero de 2001, con el apoyo del nuevo gobierno federal, se estableció la Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación. Pluralista e inclusiva, la comisión estaba integrada por repre-

sentantes de los principales partidos políticos, incluidos legisladores, funcionarios públicos, organizaciones de cabildeo, académicos y otros especialistas. Su trabajo refleja esta diversidad. En un año de intensas labores, la comisión generó dos productos de gran importancia. El primero fue un estudio pionero, sistemático, de las prácticas de discriminación y exclusión social en México, una especie de “libro blanco” sobre la discriminación, titulado *Discriminación en México: por una nueva cultura de la igualdad*. El segundo fue un anteproyecto de ley federal para prevenir y eliminar la discriminación, que el gobierno federal usó para preparar la iniciativa de legislación que presentó al Congreso<sup>1</sup>.

La propuesta de ley busca reglamentar el párrafo 2º del artículo 1º de la Constitución mexicana, que explícitamente prohíbe las prácticas discriminatorias. El párrafo 2º representa un avance legal importante en la lucha por la igualdad en México. Establece lo siguiente: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra condición que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

A continuación se tratan algunos de los criterios que son la base de la propuesta de ley federal, y que pueden servir de guía para los esfuerzos de reforma legal e institucional en otros países de la región.

## **Crear o aplicar un mandato constitucional a la reforma legal para combatir la discriminación**

La lucha contra la discriminación adquiere una enorme importancia social y política porque tiene sus bases legales en la Constitución mexicana, lo que le confiere el carácter de “garantía fundamental”, equivalente a un derecho fundamental de la persona, el derecho a no sufrir discriminación. Aunque la Constitución no va más allá de la figura de prohibir las prácticas discriminatorias, nada impide que

1 Este capítulo se escribió antes de que se aprobara la ley en junio de 2003.



la ley federal que reglamente sus disposiciones pueda incluir obligaciones del Estado para compensar y promover a las personas que pertenecen a algún grupo estigmatizado o que son vulnerables a la exclusión social. El proyecto de ley federal ha interpretado ampliamente el espíritu del texto constitucional, agregando la figura de la acción afirmativa obligatoria en favor de ciertos grupos y estableciendo una institución especializada para evaluar las medidas de política sobre discriminación y para intervenir en caso de prácticas discriminatorias.

Las medidas de acción afirmativa en el proyecto de ley obligarían, por ejemplo, al gobierno mexicano a brindar la asistencia técnica necesaria para cada tipo de discapacidad en todos los niveles de escolaridad obligatoria; a establecer un sistema de becas para los indígenas que fomente la alfabetización, la finalización de los estudios en todos los niveles y la capacitación para el empleo; y a incentivar la educación mixta, fomentando la permanencia de las niñas y de las mujeres en el sistema educativo en todos los niveles de escolaridad.

### **Mecanismo regional e internacional para combatir la discriminación**

El gobierno mexicano ha firmado y ratificado varios convenios regionales e internacionales contra la discriminación, convirtiéndolos en instrumentos con vigencia legal en México, con una legislación que los reglamente o sin ella. Aunque difíciles de aplicar y de difundir, estos convenios ayudaron a dar forma al lenguaje del artículo constitucional contra la discriminación, y la nueva ley federal incorpora muchas de sus disposiciones. La Comisión Ciudadana de Estudios contra la Discriminación también realizó un estudio comparativo de legislaciones nacionales sobre discriminación, que ayudó a identificar los grupos que requieren protección específica contra la exclusión social, o compensaciones y oportunidades especiales. La ley protege contra la discriminación a las mujeres, las personas con discapacidad, los indígenas, los niños, los adultos mayores, los enfermos, las minorías religiosas y a quienes tienen preferencias sexuales no convencionales. Extraer elementos de estos instrumentos inter-

nacionales y de las prácticas legales e institucionales de otros países ayudó a incluir algunas de las buenas prácticas en la búsqueda de cohesión social y en la lucha contra la discriminación, y a evitar la oposición política a las disposiciones de la ley.

### **Enfoque integral para la protección contra prácticas discriminatorias**

El proyecto de ley es integral y no permite “grados” de protección contra la discriminación. Cualquiera que pertenezca a un grupo susceptible de ser discriminado o excluido tiene un derecho universal a no sufrir discriminación. La ley federal actúa como una especie de acta de nuevos derechos civiles, que prescribe una serie de medidas de protección específicas y de acciones institucionales, cada una de las cuales puede desarrollarse en leyes particulares, en normas reglamentarias e incluso en criterios de política pública aplicables a cada grupo específico. Aunque la ley enumera los grupos que se consideran especialmente vulnerables a la discriminación, sobre la base de evidencia sociológica de exclusión sistemática y marginación social, esto de ningún modo compromete la naturaleza universal de la ley. El enfoque integral permite que el proyecto legal sea entendido como un instrumento para el avance de la cohesión social, no para el aumento de las diferencias sociales o la perpetuación de minorías desconectadas de la vida social de las comunidades. Al generar una actitud más positiva del público con respecto a los grupos vulnerables (como las personas con discapacidad), la ley posibilita el alineamiento de estos grupos con otros más discriminados (como los grupos de preferencia sexual no convencional y las minorías religiosas), y la sensibilización de la población acerca del carácter dañino de todo tipo de discriminación.

### **Regular las prácticas y actitudes en las esferas pública y privada**

Aunque combatir la discriminación es parte esencial de la lucha por el respeto pleno de los derechos humanos, las instituciones naciona-

les que defienden estos derechos a veces no han logrado intervenir en instancias de marginalización y exclusión social que tienen lugar fuera del espacio público. En México, la defensa institucional de los derechos humanos se ha concentrado en proteger a las personas contra los abusos del poder estatal. Sin embargo, la protección contra la discriminación también requiere fuertes intervenciones institucionales en relaciones generalmente consideradas privadas o parcialmente privadas, como las relaciones laborales o las relativas a la salud y la educación, y donde las prácticas discriminatorias están muy extendidas. Una legislación efectiva contra la discriminación debe, por tanto, tener autoridad para intervenir en el ámbito privado siempre que sea necesario.

### **Cohesión social y acción afirmativa**

La Constitución mexicana postula la igualdad material (que ampara acciones afirmativas o institucionales del Estado) sólo para los grupos indígenas, lo que también podría interpretarse como protección a los afrodescendientes. El proyecto de ley desarrolla más el concepto de compensación y oportunidades especiales para niños, mujeres, ancianos, y personas con discapacidad. Las acciones afirmativas no son en absoluto privilegios, sino medidas temporales y flexibles para dar una verdadera igualdad de oportunidades a los miembros de grupos que tradicionalmente han sido excluidos o marginados. En palabras de Amartya Sen, se trata de estimular con la acción pública el desarrollo de “capacidades básicas” en personas que de otra manera no podrían lograrlo. Así, las acciones afirmativas del Estado no incluirían grupos como las minorías religiosas o personas con preferencias sexuales no convencionales. En estos últimos casos, el papel del Estado es sólo protegerlos de la presión social, la estigmatización o la violencia.

### **Cambiar actitudes en lugar de aplicar sanciones legales**

Aunque la legislación antidiscriminatoria debe incluir sanciones o castigos para violaciones específicas, la tarea de largo plazo es lograr

la cohesión social y desarrollar una atmósfera cultural de respeto a las diferencias. Por ello, el proyecto legal no contempla acciones judiciales contra las prácticas de discriminación, sino medidas de conciliación y acciones administrativas. Se da la mayor importancia a aumentar el conocimiento del público a través de la educación y la persuasión y a enmendar las actuales normas legales para prestar atención a los casos específicos de discriminación que se presenten ante la institución creada para este menester. Si bien estos criterios son comunes a la legislación contra la discriminación de muchos países, en México fueron reunidos en una única propuesta legal, lo que los convierte en parte de los fundamentos de una sociedad más equitativa e inclusiva. Como se ha dicho con frecuencia, la discriminación no sólo merece ser condenada, también exige una alternativa.

## Parte 2



### PERSPECTIVAS DESDE EUROPA

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 7

### **Los orígenes europeos de la exclusión social: aplicación a los países en desarrollo**

*Peter Oakley*

**L**a exclusión social brinda una base analítica para comprender la pobreza que proviene no sólo de la economía sino también de otras ciencias sociales. Examina por qué algunos grupos tienen desventajas y busca formas de terminar con su marginalidad.

Como concepto analítico, la expresión “exclusión social” fue acuñada en Francia en 1974 para referirse a categorías de personas –individuos con discapacidad mental y física, padres solteros, toxicómanos y otros– que no estaban protegidas por el seguro social. Cuando en la década de 1980 se extendió el uso del término, llegó a abarcar a una amplia gama de grupos con desventajas sociales y ocupó un lugar central en los debates franceses sobre la “nueva pobreza” asociada con las rápidas transformaciones económicas.

En este contexto, la exclusión social se refería al aumento del desempleo recurrente o de largo plazo y a la cada vez mayor inestabilidad de las relaciones sociales: inestabilidad familiar, hogares con un solo miembro, aislamiento social y disminución de la solidaridad de clase. El concepto incluía aspectos materiales, espirituales y simbólicos. Era visto como la ruptura progresiva de los vínculos sociales y simbólicos –económicos, institucionales y relevantes– que ataban normalmente a los individuos a la sociedad. La exclusión social y las adecuadas respuestas a ella se convirtieron en una importante base contemporánea del análisis de la pobreza (Silver, 1995).

La Unión Europea (UE) y muchos de sus Estados miembros han tomado a la exclusión social como una cuestión central para la formación de la política social. Los Tratados de Maastricht y de Amsterdam

y los Fondos Estructurales incluyen el compromiso de combatirla. La UE ha promovido el financiamiento de la inserción social a través del Fondo Social Europeo, la Red Europea de Lucha contra la Pobreza, y programas de lucha contra la pobreza. También se produjo un cambio significativo en la terminología entre el primer programa para combatir la pobreza en la UE, en el cual la “pobreza” era la principal preocupación, y el tercer programa, en el cual la preocupación central era la “exclusión social” (de Haan, 2000).

A principios de los años ochenta, el concepto de exclusión social se había convertido en un marco importante para pensar en políticas sociales europeas alternativas, particularmente en relación con la noción de prestaciones sociales. También se volvió un concepto radicalmente innovador para describir la privación. Su ventaja es que centra la atención en los aspectos esenciales de la privación. Sen (2000), por ejemplo, recibió con beneplácito el marco de la exclusión social porque se enfoca en las “raíces relacionales de la privación”. Según Maxwell y Kenway (2000), la fuerza del modelo de exclusión social radica en que pone la atención más firmemente en las causas. Se ve a la pobreza como el resultado de diferentes procesos en el terreno de los derechos, los recursos y las relaciones: el foco está en las instituciones. Una fortaleza adicional de este enfoque es que alienta a los analistas de la pobreza a observar las trayectorias de desventaja que se extienden en el tiempo: malas oportunidades educativas, bajos salarios y empleo inseguro.

El examen del concepto, realizado por el Instituto Internacional de Estudios Laborales a mediados de la década de 1990, que incluía un primer análisis de su importancia en India, Perú, Rusia, Tanzania, Tailandia y Yemen, distinguió entre dos significados amplios de exclusión social: el primero como atributo de los individuos, y el segundo como propiedad de las sociedades.

La exclusión social como atributo de los individuos se centra directamente en la naturaleza de la vida que lleva la gente. Se considera que las personas o los grupos socialmente excluidos están en una situación de desventaja. En algún sentido, están aislados socialmente, y carecen de vínculos sociales con la familia, la comunidad local, asociaciones voluntarias, sindicatos, o incluso la nación. También



pueden estar en desventaja en cuanto al uso efectivo de los derechos legales. La desventaja individual es considerada como una situación multidimensional, que involucra los aspectos relacionados con el consumo y con el trabajo.

Como propiedad de las sociedades, la exclusión social puede formar parte del marco institucional básico y de los acuerdos institucionales en curso dentro de una nación. En este sentido, la exclusión social se refiere a las instituciones y las normas –formales e informales, explícitas y tácitas– que permiten y restringen la interacción humana. La exclusión social es una propiedad de la sociedad si existe discriminación racial, sexual o de otra índole, si los mercados a través de los cuales la gente gana su sustento son discriminatorios, o si los bienes públicos, que en teoría deberían estar a disposición de todos, se encuentran limitados a unos pocos (Organización Internacional del Trabajo, OIT, 1996).

El análisis de la exclusión social se preocupa por las causas de la pobreza, la naturaleza específica de las necesidades esenciales en diferentes sociedades, el acceso a los servicios y a las oportunidades que harían posible satisfacer estas necesidades, y los derechos civiles y políticos de los individuos. Esencialmente, el análisis de la exclusión social es visto como una forma de examinar cómo y por qué los individuos y los grupos no logran tener acceso a las posibilidades ofrecidas por las sociedades y las economías, o beneficiarse de ellas. En este aspecto, se trata fundamentalmente de un concepto multidimensional y multidisciplinario que vincula los derechos sociales y las privaciones materiales. Abarca la falta de acceso a bienes y servicios y también la exclusión de la seguridad, la justicia, la representación y la ciudadanía.

La exclusión se relaciona con la desigualdad en muchas dimensiones: económica, social, política y cultural. Si bien estas dimensiones interactúan y pueden coincidir, no necesariamente son congruentes. Hay que distinguir la exclusión permanente de la exclusión creada y recreada por la operación de fuerzas sociales y económicas. Algunos patrones de desarrollo tienen incorporada la exclusión. En este sentido, es importante identificar a los actores que incluyen y excluyen, y comprender cómo y por qué lo hacen. Los actores pueden ser

grupos sociales, el Estado, las empresas, las fuerzas armadas, las autoridades locales, las instituciones religiosas o las élites locales.

También es clave observar el papel de los excluidos en la promoción de su propia inclusión, así como los diversos niveles en los que puede entenderse la exclusión social: nacional, regional, institucional, de grupo social, o individual. Finalmente, como la gente puede ser excluida por las acciones de muchos grupos diferentes, y la exclusión puede producirse en todos los niveles de la sociedad, es importante comprender los procesos que la causan.

### Importancia global

Como herramienta analítica, el concepto de exclusión social siempre ha tenido raíces más firmes en los debates de política social y en las explicaciones de la pobreza relativa en los países desarrollados que en los países en desarrollo. En efecto, en estos últimos se lo introdujo a través del Instituto Internacional de Estudios Laborales al presentarlo en los años noventa como un medio de fortalecer el foco en las características de la pobreza y la privación y los procesos que las causan.

En la reciente ola de análisis de la exclusión social hay un elemento de “vino viejo en odre nuevo”. Sería un error sugerir que las naciones en desarrollo son ajenas a la comprensión social, política y económica de la pobreza. Desde la década de 1960 no falta bibliografía basada esencialmente en una comprensión de la pobreza a partir de la exclusión social (Freire, 1972; Elliott, 1975; Stavenhagen, 1977; Sen, 1980). Sin embargo, la fuerza de este concepto contemporáneo radica en la noción de exclusión como un acto deliberado de los individuos, los grupos o el Estado.

Un tema importante ha sido si el concepto de exclusión social puede aplicarse globalmente. En un nivel, Wolfe (1995) afirma que los procesos de globalización fuerzan a muchas de las naciones del mundo a la inclusión en un sistema global de producción, consumo, expectativas y normas culturales y políticas, mientras que al mismo tiempo excluyen a la mayoría cambiando continuamente las reglas de juego. En otro nivel, las revisiones regionales de la bibliografía sobre pobreza, privación y marginación en África, Asia, América

Latina y Medio Oriente han reforzado las dudas con respecto al análisis de la exclusión social, aun reconociendo que el concepto podría ser usado para crear un marco para el análisis de la pobreza.

Las revisiones fueron escépticas ante la idea de emplear en países en desarrollo conceptos formulados en Europa occidental. Exportar ideas de este modo quizá sólo esté poniendo un nuevo nombre a enfoques de larga data de los problemas sociales, desarrollados localmente, y oscureciendo otras causas de la pobreza más importantes que la exclusión, como la heterogeneidad estructural o los términos en que la gente participa en la economía y la sociedad. La pobreza y la privación no siempre están asociadas a la falta de integración sino que, con más frecuencia, están vinculadas de un modo más estrecho con procesos estructurales de las economías y las sociedades. La desvinculación y la falta de participación han sido una forma de sobrevivir en muchos países y regiones.

Sin embargo, el concepto de exclusión social puede resultar útil al permitir la integración de nociones poco conectadas de desventaja social, y al ampliar el concepto de privación dirigiendo más atención a la pobreza como un proceso que involucra a agentes e instituciones, haciendo explícita la interacción de las dimensiones material y no material. Gore (1995) sugiere que el valor y la importancia del enfoque de exclusión social para el análisis de políticas en un contexto global son descriptivos, analíticos y normativos:

- *Descriptivos.* Como una descripción del estado de la cuestión, la exclusión social refuerza la definición de la pobreza como una privación relativa. Ofrece una forma de definir la pobreza que es relevante a escala global, dadas las diferencias en lo que se considera esencial en distintas sociedades.
- *Analíticos.* El enfoque busca comprender las relaciones entre pobreza, empleo productivo e integración social. Puede aplicarse de diversas formas que, a su vez, pueden llevar a diferentes conclusiones de política.
- *Normativos.* El enfoque genera preguntas sobre la naturaleza de la justicia social. Puede dirigir la atención a la pregunta: “¿Igualdad entre quiénes?”.

Los conceptos de justicia distributiva suponen la existencia de una comunidad en la cual se respetan los derechos. La exclusión social también se centra en los aspectos relacionales: participación social inadecuada, falta de integración social y falta de poder. Gore (1995) afirma incluso que el valor específico del enfoque es que ofrece una forma de volver a conceptualizar y comprender la desventaja social a medida que se produce la globalización de las relaciones económicas. Sin embargo, reconoce la necesidad de modificar el análisis de la exclusión social para tener en cuenta las diferencias regionales y las dimensiones globales de los procesos de exclusión social. En Europa occidental los primeros trabajos sobre el tema se centraron en el mercado laboral, el trabajo regular, la vivienda decente y los servicios comunitarios. En otros contextos han surgido cuestiones más amplias, como los movimientos internacionales de comercio, ayuda y migración; el acceso a los factores básicos de la producción agrícola; los derechos civiles y políticos, y las prácticas institucionales de la exclusión. Esta perspectiva más amplia hace que el concepto sea más importante para entender la cuestión fundamental de la subsistencia en los países en desarrollo.

### Adaptar el análisis a los países en desarrollo

Rodgers (1995) ha abordado el tema de adaptar el análisis de la exclusión social a las realidades de las economías en desarrollo, donde el énfasis debería estar en tres formas de exclusión:

- *Exclusión de los bienes y servicios que afecta los niveles de vida.* Este tipo de exclusión suele ser un problema de ubicación, conocimiento, conexiones y capacidad de pago.
- *Exclusión de la subsistencia.* La subsistencia también se ve amenazada por la exclusión de la tierra u otros activos productivos o de los mercados de bienes. La tierra es una fuerza de subsistencia así como un medio de integración social. Las razones para la exclusión son la degradación de la tierra, la concentración en grandes terratenientes, y la expulsión de residentes locales para favorecer la explotación de recursos o el turismo.

- *Exclusión de la seguridad y de los derechos humanos.* El cumplimiento de derechos humanos básicos particulares puede ser una condición previa para superar la exclusión económica. Por ejemplo, el derecho a la libertad de reunión y de expresión es importante como base para una movilización eficaz para vencer la exclusión.

Ciertamente, gran parte del discurso y de las dimensiones del análisis de la exclusión social que han sido desarrollados en el contexto de Europa occidental –vivienda decente, protección social en el trabajo, sistemas de seguridad social y empleos “seguros”– tienen una importancia relativa, excepto para una pequeña parte de las poblaciones de los países en desarrollo. Para la mayoría, la cuestión sigue estando en los grandes desequilibrios y desigualdades que se han institucionalizado y vuelto impermeables a las iniciativas de desarrollo de las últimas décadas. La exclusión no es meramente material, dócil a la regulación de la intervención oportuna del Estado. Es histórica, política, geográfica y con frecuencia racial. Exige una acción más radical.

Cuando se aplica un análisis de exclusión social a contextos de países en desarrollo, como ha hecho el Instituto Internacional de Estudios Laborales, surgen varios temas importantes:

- La naturaleza profundamente jerárquica de muchos países, lo que refuerza las condiciones históricas de exclusión.
- La influencia de la modernización como estrategia dominante de desarrollo en muchos países desde la década de 1960, que dio como resultado claros patrones de diferenciación socioeconómica y la exclusión de regiones y grupos sociales enteros.
- La exclusión endémica, en muchos casos, tanto de las necesidades básicas como de los derechos básicos que sufren la mayoría de las poblaciones.
- La exclusión arraigada de ciertos grupos socioeconómicos y étnicos, como las mujeres, los analfabetos y los pueblos indígenas.
- La exclusión geográfica de regiones que históricamente, por razones étnicas o políticas, nunca han constituido el centro del desarrollo nacional.

La evidencia sugiere que la exclusión social brinda una base de análisis para comprender la pobreza, menos focalizada exclusivamente en lo económico y capaz de explorar razones históricas, regionales, étnicas y de otra índole para la pobreza absoluta y relativa. Exige una base analítica mucho más amplia que involucre otras ciencias sociales. También intenta explicar por qué ciertos grupos están en una posición de desventaja en relación con otros grupos sociales y las cuestiones que habrá que atender para revertir esta desventaja.

### **Análisis de la exclusión social y de la pobreza**

Los analistas han comparado los alcances del análisis tradicional de la pobreza con el de la exclusión social para abordar los problemas fundamentales de los pobres. Abbey (2000) afirma que una vez que la pobreza es considerada como multidimensional y no se la restringe a los ingresos, hay una superposición significativa entre los dos términos. A veces, la exclusión es vista como una faceta de la pobreza y a veces la pobreza es vista como una faceta de la exclusión. Un individuo puede ser excluido sin encontrarse entre los más pobres: es el caso de las minorías excluidas socialmente, pero cuyos miembros pueden ser pudientes. Sin embargo, con frecuencia la exclusión es parte de una trampa de pobreza y puede implicar una mayor probabilidad de hundirse en ella.

En un extremo, se considera a la exclusión social como un elemento dentro de una definición acotada de pobreza, como vivir por debajo de un estándar mínimo. En el otro extremo, la exclusión social puede verse como una alternativa a la pobreza para comprender la vida de los pobres. Como un concepto multidimensional de pobreza, el análisis de la exclusión social permite ampliar el análisis tradicional de la pobreza introduciendo aspectos de participación social y derechos de los ciudadanos.

La exclusión social también se centra más en los procesos de empobrecimiento que en las características de la pobreza, lo que permite el análisis causal. Dirige el foco de análisis a la variedad de formas en que la gente se empobrece y las maneras en que su pobreza se institucionaliza, con su consiguiente exclusión de la participación

ciudadana activa. Bourguignon (2002), por ejemplo, sugiere que poner demasiada atención en el concepto de pobreza absoluta en desmedro del de pobreza relativa o exclusión social llevó a políticas inadecuadas. El análisis de la exclusión social ayuda a ampliar el de la pobreza para examinar el papel del origen étnico, la acción del Estado, la falta de acceso a la tierra y al crédito, y la privación de derechos políticos, sociales y laborales. Por último, el análisis de la exclusión social atrae la atención sobre la existencia, en muchas sociedades, de ciertos grupos sociales que experimentan una exclusión múltiple que se refuerza a sí misma y tiene desventajas persistentes que se transmiten de generación en generación.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbey, Joseph L. S. 2000. Inclusion, Justice, and Poverty Reduction: Seminar Notes and Impressions. En: Gudrun Kochendörfer-Lucius y Boris Pleskovic (eds.), *Indecision, Justice, and Poverty Reduction*. Villa Borsig Workshop Series 1999. Berlín: German Foundation for International Development, Development Policy Forum.
- Bourguignon, François. 1999. Absolute Poverty, Relative Deprivation, and Social Exclusion. En: Gudrun Kochendörfer-Lucius y Boris Pleskovic (eds.), *Indecision, Justice, and Poverty Reduction*. Villa Borsig Workshop Series 1999. Berlín: German Foundation for International Development, Development Policy Forum.
- de Haan, Arjan. 2000. Social Exclusion: Toward a Holistic Understanding of Deprivation. En: Gudrun Kochendörfer-Lucius y Boris Pleskovic (eds.), *Indecision, Justice, and Poverty Reduction*. Villa Borsig Workshop Series 1999. Berlín: German Foundation for International Development, Development Policy Forum.
- Elliott, Charles. 1975. *Patterns of Poverty in the Third World: A Study of Social and Economic Stratification*. Nueva York: Praeger.
- Freire, Paulo. 1972. *Pedagogy of the Oppressed*. Nueva York: Seabury Press.
- Gore, Charles. 1995. Introduction: Markets, Citizenship and Social Exclusion. En: Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- . 1996. *Social Exclusion and Anti-Poverty Strategy: A Synthesis of Findings*. Ginebra.

- Maxwell, Simon y Peter Kenway. 2000. *New Thinking on Poverty in the UK: Any Lessons for the South?* ODI Poverty Briefing Paper No. 9. Overseas Development Institute, Londres.
- Rodgers, Gerry. 1995. What Is Special about a Social Exclusion Approach? En: Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- Sen, Amartya. 1980. *Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford: Clarendon Press.
- . 2000. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Silver, Hilary. 1995. Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion. En: Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.
- Stavenhaven, Rodolfo. 1977. Basic Needs, Peasants, and the Strategy for Rural Development. En: Marc Nerfin (ed.) *Another Development: Approaches and Strategies*. Uppsala: Dag Hammarskjöld Foundation.
- Wolfe, Marshall. 1995. Globalisation and Social Exclusion: Some Paradoxes. En: Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales, Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.



## CAPÍTULO 8

### **La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social**

*Tony Atkinson*

**L**as lecciones de las experiencias de la Unión Europea (UE) con las políticas de inclusión social pueden recogerse a partir de una revisión del desarrollo de la política social europea, desde la década de 1950 hasta las principales innovaciones de la Cumbre de la UE en Lisboa, en 2000. Como respuesta a las inquietudes de quienes creen que se ha dejado de lado la dimensión social, los jefes de Estado decidieron en Lisboa que la UE debía adoptar para la próxima década el objetivo estratégico no sólo de convertirse “en la economía más competitiva y dinámica, basada en el conocimiento”, sino también de alcanzar “una mayor cohesión social” (UE, 2000).

Tras la cumbre de Niza en diciembre de 2000, se acordó que la política social había de progresar sobre la base de un método abierto de coordinación, que implica la elaboración de directrices por parte de las instituciones de la UE y la supervisión de su aplicación por parte de los Estados miembros. Dos elementos clave fueron el acuerdo sobre un conjunto común de indicadores sociales para supervisar el desempeño, y el requisito de que los Estados miembros realizaran planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social. Este capítulo describe cómo dichos Estados acordaron indicadores comparativos para la inclusión social dentro del marco establecido por la UE; señala los principios que sirven de base para la elección de indicadores y sus características, y examina el desarrollo de planes nacionales de acción y su relación con las políticas de inclusión social. Asimismo, repasa el compromiso de las organizaciones de la

sociedad civil, el diagnóstico de la exclusión social, la integración de la cuestión del género, y los grupos minoritarios en el contexto de la política de la UE. Finalmente, el capítulo extrae lecciones de política y cooperación institucional para América Latina y el Caribe a partir de la experiencia de la UE.

## **Desarrollo de políticas de inclusión social en la Unión Europea**

La UE comenzó como la Comunidad Europea del Carbón y del Acero, a partir del Tratado de París de 1951, con un organismo supranacional, la Alta Autoridad, encargado de tomar decisiones en el común interés de sus seis miembros (Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos). Con los años, se establecieron nuevas comunidades, la membresía se fue ampliando sucesivamente, y el Tratado de Maastricht estableció la rebautizada Unión Europea (UE), que empezó a funcionar en 1993. En la actualidad hay 15 Estados miembros: Austria, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal, Reino Unido y Suecia, además de los seis fundadores. En 2004 van a unirse diez países más.

Las instituciones de la primera Comunidad Europea (CE) tenían poderes muy limitados en el campo social. La política social se consideraba en gran medida como un medio para eliminar las barreras a la movilidad laboral y para garantizar que las diferencias en los costos de protección social no impidieran la competencia. La política social era importante en la medida en que contribuía al éxito del área de libre comercio de la CE.

Sin embargo, al mismo tiempo se reconocía que las cuatro libertades de movimiento –de bienes, de servicios, de capitales y de personas– tenían una dimensión social. Desde el comienzo, se consideró que las políticas económica y social estaban entrelazadas. Aunque el hincapié relativo en los elementos sociales y económicos ha variado con los años, se ha seguido reconociendo el papel de los factores sociales a medida que avanzaba la integración económica. El informe sobre la dimensión social del mercado interno común afirmaba que “el hecho de tener en cuenta el aspecto social del mercado inter-

no común es un factor clave en su éxito” (Comisión Europea, 1988, p. 7). El informe final del Parlamento Europeo (1994, p. xi) sobre las consecuencias sociales de la unión económica y monetaria (UEM) concluía: “Para que la UEM funcione y se considere que funciona, no sólo ha de mostrar un desempeño macroeconómico mejorado [...] sino también asegurar que los frutos del mayor crecimiento se distribuyan lo suficientemente bien entre las regiones y los grupos sociales. [...] [L]as políticas de cohesión y macroeconómicas han de desarrollarse simultáneamente”.

### *Programas de acción social y pobreza*

Los programas sociales se han desarrollado progresivamente con los años, pero existen varios hitos importantes. El primero fue en 1972, cuando en la Cumbre de París los jefes de Estado decidieron que “concederían la misma importancia a una acción enérgica en el campo social que al logro de la unión económica y monetaria” (citado por Lintner y Mazey, 1991, p. 115). El acuerdo de que la CE tenía que ir más allá de una política social mínima reflejaba la inquietud de que los beneficios del mercado común se hubieran difundido de un modo irregular, lo que era especialmente evidente en las desigualdades geográficas. La reforma del Fondo Social Europeo tenía el doble objetivo de atacar el desempleo en las regiones en declive y mitigar los desequilibrios en el mercado laboral atribuibles directamente a las políticas de la CE.

La Cumbre de París de 1972 encargó a la Comisión Europea la elaboración de un Programa de Acción Social. Adoptado en enero de 1974, el programa reconocía que los miembros de la CE tenían responsabilidades independientes en la formulación de las políticas sociales, y acordaba la implementación de medidas específicas para combatir la pobreza, en cooperación con los Estados miembros. Tras un complicado período de gestación, en julio de 1975 se estableció el primer Programa Europeo de Lucha contra la Pobreza, como una serie de sistemas y estudios piloto. Poner el programa en marcha fue difícil debido a la crisis del petróleo de 1973 y a cuestiones constitucionales planteadas por este emprendimiento (Dennett *et al.*, 1982).

El programa abarcaba una serie de proyectos de acción con base local y siete estudios entre distintas naciones. Entre los proyectos locales había iniciativas tales como una acción comunitaria en un distrito dentro de la ciudad de Bruselas; un proyecto danés para garantizar la integración de los vagabundos; proyectos para ayudar a familias sin techo y a personas que vivían en alojamientos de corto plazo; centros de día para familias de Liverpool y Londres; un festival en Edimburgo accesible a los residentes locales necesitados, y programas para el desarrollo de las comunidades rurales, actividades en favor de los derechos al bienestar, proyectos para ayudar a los viajeros y asistencia a mujeres maltratadas en Irlanda. Los proyectos entre distintos países confirmaron la persistencia de la pobreza, especialmente en los pueblos nómadas y la eficacia de la política social para combatirla. El programa, inicialmente de dos años, se extendió luego hasta 1980.

En la Decisión del Consejo de 1975 que creaba el programa, se definió a los pobres como aquellas personas “cuyos recursos son tan limitados como para excluirlos de la mínima forma de vida aceptable en los Estados miembros en los que viven”. En un punto de partida posterior para la Comisión Europea, un informe de 1981 que evaluaba el programa de pobreza hizo un cálculo estadístico del alcance de la pobreza en la CE, adoptando un umbral de pobreza concreto establecido en el 50% del promedio de ingresos del Estado miembro. Según este cálculo, 36,8 millones de personas de la Comunidad vivían en la pobreza en 1975. Éste fue un factor importante que condujo a la autorización de un segundo programa para el período 1985-1988.

El segundo programa autorizó a la Comisión Europea a realizar tres tipos de actividades:

- Promover la investigación de nuevos métodos para ayudar a las personas pobres o en riesgo de pobreza, haciendo hincapié en alentar la participación de las personas involucradas, y abordar los problemas comunes a varios Estados miembros.
- Divulgar e intercambiar conocimientos sobre medidas para combatir la pobreza.
- Recopilar con regularidad datos comparables sobre pobreza.

A éste siguió el Programa Comunitario para la Integración Social y Económica de los Grupos Menos Privilegiados (1989-1994), conocido como Pobreza 3 y establecido por la Decisión del Consejo en julio de 1989. Su alcance y sus objetivos fueron descritos en un informe de la Comisión Europea (1993b, p. 40): “Obviamente, Pobreza 3 no pretende abordar todos los aspectos de la pobreza en la Comunidad ni es capaz de hacerlo, puesto que las actividades y políticas que hay que aplicar en este campo son responsabilidad de los Estados miembros y de sus autoridades nacionales, regionales y locales. Su objetivo es promover la experimentación con nuevas estrategias para combatir la pobreza y así contribuir a identificar buenas prácticas, fomentar las políticas y estimular el debate público”.

Los recursos del programa se concentraron en 41 proyectos locales, vinculados mediante una red entre países. Incluían 29 proyectos de acción de gran escala, que demostraban las posibilidades de un enfoque integral de la privación y la exclusión basadas en la zona, y 12 proyectos más pequeños enfocados en técnicas innovadoras (Comisión Europea, 1993c).

En 1990, se creó un Observatorio de las Políticas Nacionales de Lucha contra la Exclusión Social. Los miembros redactaron informes sobre políticas nacionales relevantes para esta cuestión. El coordinador resumió los informes, identificó los temas comunes de preocupación y extrajo las implicaciones para la política social europea (Room, 1972). Estos informes pueden considerarse hasta cierto punto como precursores de las secciones analíticas de los planes nacionales de acción contra la exclusión social.

La década de 1990 fue testigo de importantes desarrollos en la CE. El Tratado de Maastricht estableció la UE y se planificó la moneda común (el euro). Sin embargo, confinada al Protocolo y Acuerdo sobre Política Social (firmado por 11 de los 12 Estados, con el disenso del Reino Unido), la política social experimentó un avance menor. La Comisión Europea elaboró un *Libro Verde* de consulta sobre las opciones de política social (Comisión Europea, 1993a). Asimismo, se realizaron planes de acción social para los períodos 1995-97 y 1998-2000 dirigidos a promover el empleo y crear una sociedad inclusiva. Sin embargo, Pakaslahti (1996, p. 29) describe

acertadamente la década de 1990 como una década de “estancamiento de la política social”. Varias razones pueden atribuirse a este estancamiento: las cicatrices dejadas por los desacuerdos sobre el capítulo social del proceso de Maastricht; las preocupaciones de los Estados miembros por los recortes fiscales necesarios para cumplir con los criterios de la unión monetaria, o tal vez la falta de defensores de la política social entre los líderes políticos europeos.

La situación cambió drásticamente en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo de 2000, donde los jefes de Estado decidieron que la Unión Europea debía adoptar para la siguiente década el objetivo estratégico no sólo de convertirse en “la economía más competitiva y dinámica basada en el conocimiento”, sino también de alcanzar una “mayor cohesión social”. Esto reflejaba el sentimiento de muchas personas de que había que dar prioridad a la dimensión social. El lenguaje no siempre es preciso. El concepto de “cohesión social” puede considerarse más general que el de “inclusión social”, pero ambos suelen utilizarse como sinónimos. La inclusión social en sí tiene distintos significados para diferentes personas. En realidad, la amplia coalición de apoyo podría reflejar la ambigüedad latente del término, pero hay pocas dudas de que tanto cohesión social como inclusión social tienen una resonancia positiva.

Más avanzado el año 2000, en la Cumbre de Niza, se adoptó un método abierto de coordinación para avanzar en la política social, basado en el reconocimiento de que ésta sigue siendo responsabilidad de los Estados miembros. El método utiliza “un enfoque de «administración por objetivos», mediante el cual las instituciones de la UE elaboran directrices y supervisan su implementación por parte de los Estados miembros” (Ferrera, Hemerijck y Rhodes, 2000, p. 83). Se invita a la Comisión Europea a informar anualmente sobre los avances, usando indicadores sociales comparables y acordados en común. Como en el caso del empleo, que necesita un proceso similar de coordinación abierta, se decidió que cada Estado miembro debía implementar un plan nacional de acción de dos años. Los 15 miembros presentaron sus primeros planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social en junio de 2001, y la siguiente ronda en julio de 2003.

Sobre la base de los indicadores y los planes nacionales de acción, los Estados miembros de la CE debían producir el Informe conjunto sobre inclusión social. El primero se publicó a fines de 2001 (Comisión Europea, 2002). Las comparaciones de desempeño ayudan a identificar países donde hay que reconsiderar las políticas y podrían llevar a un acuerdo sobre objetivos para toda la UE.

Si bien la Constitución europea es tema de debate, parece probable que la política social continúe en la misma línea descrita anteriormente, en la cual los Estados miembros mantienen la responsabilidad, pero la UE establece los objetivos generales y guía las políticas nacionales mediante un proceso como el método abierto de coordinación y planes nacionales de acción. Como ya se mencionó, los indicadores comparativos de la inclusión social y los planes nacionales de acción desempeñan un papel fundamental.

## **Indicadores comparativos de la inclusión social en Europa**

Comprender los indicadores sociales en el contexto de su función en la campaña europea por la inclusión social exige entender el principio de subsidiariedad, que rige la determinación de la política social en la UE.

El principio de subsidiariedad suele interpretarse erróneamente. La bibliografía de finanzas públicas sobre descentralización analiza la asignación de funciones entre los diferentes niveles del gobierno, en particular entre el nivel federal (la UE en el contexto actual) y el nivel local (los gobiernos de los Estados miembros). Algunos han sostenido que las funciones deberían asignarse a los gobiernos locales donde existen grandes diferencias en preferencias entre las distintas zonas. Entonces, la subsidiariedad dejaría a cada Estado miembro en libertad para determinar el alcance de la protección social sobre la base de las preferencias expresadas por su electorado. Algunos países elegirían una política altamente redistributiva, con elevados impuestos asociados, y otros países proporcionarían niveles más bajos de seguridad social.

Esto no es lo que se contempla en el artículo 3b del Tratado de la Unión Europea, que afirma: “la Comunidad intervendrá, confor-

me al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros y, por consiguiente, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, puedan lograrse mejor a nivel comunitario”. Se refiere explícitamente a “los objetivos de la acción pretendida”; no deja en libertad a los gobiernos para determinar los objetivos de la política redistributiva. La libertad de los Estados miembros radica en la elección de los medios por los cuales se pueden alcanzar objetivos comunes. En palabras de Leibfried y Pierson (2000, p. 268): “los Estados benefactores nacionales continúan siendo las principales instituciones de la política social europea, pero en el contexto de una política cada vez más restrictiva en varios niveles”.

Es aquí donde entran en escena los indicadores sociales que encarnan los objetivos acordados en común. El proceso de coordinación abierta implica la elaboración de directrices por parte de la UE, que establezcan indicadores cuantitativos y cualitativos para aplicar en cada Estado miembro, y una supervisión periódica. En el Consejo de Niza, se solicitó a la Comisión Europea que supervisara la implementación de la agenda social y que preparara una clasificación anual de los avances logrados. Para conseguirlo, hubo que alcanzar un acuerdo respecto de un conjunto de indicadores que pudieran aplicarse a todos los Estados miembros de un modo comparable para que, por ejemplo, la Comisión pudiera decir que el nivel de pobreza financiera es 15% en el país A, pero 10% en el país B, o que la pobreza en el país A es ahora 15%, pero era 20% cinco años antes.

### *Principios para crear indicadores sociales para toda Europa*

Para conseguir un rápido acuerdo sobre un conjunto común de indicadores, el Comité de Protección Social de la UE estableció un Subgrupo de Indicadores Sociales. La presidencia belga, responsable de supervisar el proceso, encargó a un equipo internacional que elaborara un informe sobre el diseño de los indicadores (Atkinson *et al.*, 2002). Reflejando el grado de acuerdo entre los expertos, el



informe del subgrupo (Comisión Europea, 2001) fue aceptado primero por el Comité de Protección Social y luego por el Consejo de Asuntos Sociales y Empleo en diciembre de 2001. Este acuerdo fue un logro significativo. Los indicadores forman ahora la base para la formulación de políticas de la Unión Europea. A continuación se los describe en detalle.

**Indicadores individuales.** El equipo internacional que trabajó en el diseño de los indicadores sociales de la UE comenzó por considerar los principios que debían aplicarse. Muchos indicadores sociales miden insumos como el nivel de las tasas de reemplazo en los sistemas de pensiones, o el número de médicos per cápita, o la cantidad de docentes cada 100 niños. Sin embargo, los indicadores sociales tenían que centrarse en el desempeño social, es decir, en los resultados, no en los insumos.

El enfoque en los resultados refleja el principio de subsidiariedad. Los Estados miembros han llegado a un acuerdo sobre los indicadores para evaluar el desempeño, pero son libres de elegir los métodos para alcanzar estos objetivos. Un Estado miembro puede reducir los índices de pobreza mediante políticas activas en el mercado de trabajo, y otro a través de transferencias sociales. En un Estado miembro, la capacitación puede ir asociada al aprendizaje profesional; en otro, puede formar parte del sistema escolar. Por tanto, el objetivo de los indicadores es medir los resultados sociales, no los medios para conseguirlos.

Varios principios resultaron importantes en el diseño de los indicadores. Uno es que un indicador debe captar la esencia del problema y tener una interpretación normativa clara y aceptada. La traducción de los objetivos de política en medidas cuantitativas requiere inevitablemente concentrarse en aspectos de preocupación fundamental para el problema, excluyendo otros. Los indicadores deben crearse de forma que se puedan establecer objetivos nacionales y se pueda evaluar el desempeño. También deben ser considerados significativos para usuarios de todo tipo y deben tener una validez intuitiva. Esto implica que los principios generales del método usado deben ser comprensibles. La mejor manera de garantizar todo

esto es adoptar un enfoque participativo en la construcción de indicadores de desempeño, involucrando a las personas en riesgo de exclusión social y a las organizaciones que representan sus puntos de vista.

Un segundo principio es que un indicador debe ser sólido y estar validado estadísticamente. Debe poder medirse de un modo que cuente con apoyo general. Los datos empleados deben considerarse estadísticamente confiables, evitar ajustes arbitrarios y estar validados en la medida de lo posible en referencia a otra evidencia. Los indicadores derivados en el ámbito europeo deben comprobarse con información disponible en el ámbito de los Estados miembros individuales. Cualquier indicador conllevará necesariamente un cierto grado de error –las circunstancias de los que sufren una desventaja social están entre las más difíciles de medir estadísticamente–, pero no debe ser sesgado de un modo sistemático, ni estar sometido a fluctuaciones impredecibles o inexplicables. Se necesita un cuidado especial en el uso de los indicadores expuestos a cambios por razones no relacionadas con la política social, como los que son sensibles al ciclo económico. Esto se aplica tanto a los valores de los indicadores como a los criterios que se están utilizando: por ejemplo, un umbral de pobreza establecido como porcentaje del ingreso medio.

Un tercer principio es que un indicador debe ser sensible a las intervenciones eficaces de política, pero no susceptible de manipulación. Resulta engañoso, y políticamente inaceptable, contar con una medición de la pobreza que no registre cambios a pesar de mejoras genuinas en la situación de los pobres. Los indicadores deben crearse de forma que puedan vincularse a iniciativas de política, y minimicen al mismo tiempo la tentación de los Estados miembros de optimizar sus resultados a través de cambios de política artificiales.

Un cuarto principio es que un indicador debe poder medirse de un modo suficientemente comparable en todos los Estados miembros y ser compatible, en la medida de lo posible, con normas aplicadas internacionalmente. Por lo general, la posibilidad de comparación total no puede lograrse, pues aunque se armonicen los datos entre los países miembros, las variaciones en la estructura institucional y social pueden afectar su interpretación. El objetivo debe ser alcan-

zar un nivel aceptable de comparación. Esto afecta la elección de los indicadores. Algunos indicadores son más sensibles que otros a las diferencias en la estructura social entre los Estados miembros. Por ejemplo, un indicador de pobreza debe ser equitativo entre países con poblaciones rurales de distinto tamaño y por tanto con un grado diferente de producción para el consumo interno.

Un quinto principio es que un indicador debe estar actualizado y ser susceptible de revisión. Los políticos se han acostumbrado a recibir información macroeconómica sumamente actualizada. Es mucho más difícil obtener datos actualizados sobre inclusión social. El Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social de Portugal de junio de 2001 (Portugal, 2001) señala que los datos más recientes sobre pobreza en ese momento predecían importantes cambios en la política social y el mercado laboral que –se pensaba– tendrían un impacto significativo. La revisión no sólo de los datos sino también de los conceptos subyacentes es igualmente importante cuando se realizan avances en el conocimiento, y cuando se producen cambios en cuestiones políticas.

Un sexto principio es que la medición de un indicador no debe ser demasiado costosa para los países miembros, las empresas o los ciudadanos. Siempre que sea posible, el diseño de los indicadores sociales debe usar información ya disponible. Cuando se precise nueva información, en la medida de lo posible, debe obtenerse mediante instrumentos existentes; por ejemplo, agregando preguntas a cuestionarios ya redactados.

*Cartera de indicadores.* A la composición de toda la cartera de indicadores se aplicó otro conjunto de principios. Uno es que debe haber un equilibrio entre las distintas dimensiones de la cartera. Ningún conjunto de indicadores puede ser exhaustivo y tener una serie de indicadores demasiado amplia reduce la transparencia. Un conjunto de indicadores se arriesga a perder credibilidad si los Estados miembros simplemente pueden elegir de una larga lista. Así pues, hay que realizar una selección. Es importante que la cartera de indicadores cuente tanto con apoyo general como con una representación equilibrada de las inquietudes sociales de Europa. Por eso, la

selección debe garantizar que se cubran todas las principales áreas de preocupación y tener en cuenta las diferencias entre los Estados miembros en cuanto a la importancia que atribuyen a las distintas áreas. Algunos países pueden estar especialmente preocupados por la precariedad del mercado laboral; otros, por la reducción de la pobreza infantil.

Un segundo principio es que los indicadores deben ser coherentes entre sí y el peso de los indicadores individuales en la cartera debe ser proporcionado. El término “proporcionado” se refiere al hecho de que la interpretación del conjunto de indicadores resulta mucho más fácil cuando los componentes individuales tienen un grado de importancia que, aunque no sea exactamente igual, tampoco es muy diferente. Sería complicado entender un conjunto de indicadores que agruparan medidas de gran importancia, como los índices nacionales de pobreza, con indicadores que normalmente se considerarían de interés más especializado o local.

Un último principio es que la cartera de indicadores debe ser lo más transparente y accesible posible a los ciudadanos. Hay una gran confusión pública sobre la forma y los objetivos de los indicadores sociales. Por tanto, es importante que, como ha afirmado la Comisión (Comisión Europea, 2000, p. 9), los indicadores sean fáciles de leer y entender. Deben ser comprensibles para la sociedad civil, no sólo para los estadísticos.

## Indicadores adoptados por la Unión Europea

En el cuadro 8.1 se resumen los diez indicadores primarios adoptados por la UE en su Consejo de diciembre de 2001. Siete de ellos requieren desgloses por edad u otras características, por lo que se solicitan 50 cifras como indicadores primarios.

Tres de los diez indicadores están relacionados con la pobreza. El indicador 1 se refiere a su alcance entre subgrupos de la población. El indicador 3 observa la dinámica de la privación midiendo la persistencia de la pobreza y reconociendo al mismo tiempo la considerable volatilidad en la situación de los pobres (evitar la pobreza durante el último año no significa que la persona haya escapado de

**Cuadro 8.1 Indicadores primarios de inclusión social para la Unión Europea**

| Indicador   | Definición  | Desglose                                 | Desglose por género |
|---|---|--|---------------------|
| 1a Tasa de ingresos baja después de las transferencias por edad                 | Porcentaje de personas que viven en hogares cuyos ingresos totales equivalentes son inferiores al 60% de la mediana nacional  | Total y por cinco grupos de edad         | Sí                  |
| 1b Tasa de ingresos baja después de las transferencias por tipo de actividad    | Ver 1a  | Por tipo de actividad (cinco categorías) | Sí                  |
| 1c Tasa de ingresos baja después de las transferencias por tipo de hogar        | Ver 1a  | Por tipo de hogar (11 categorías)        | No                  |
| 1d Tasa de ingresos baja después de las transferencias por posesión de vivienda | Ver 1a  | Por posesión (dos categorías)            | No                  |
| 1e Umbral de ingresos bajos   | Valor del 60% de la mediana nacional en euros o paridad del poder adquisitivo (PPA)   |  | No se aplica        |
| 2 Distribución de los ingresos  | Relación entre el 20% de ingresos más altos y el 20% de ingresos más bajos en la distribución de los ingresos equivalentes  |  | No                  |
| 3 Persistencia de ingresos bajos  | Porcentaje de personas que viven en el año (n) y al menos dos de los años n-1, n-2, n-3 en hogares cuyos ingresos totales equivalentes son inferiores al 60% de la mediana nacional |  | Sí                  |
| 4 Brecha relativa de los ingresos bajos medianos                                | Diferencia entre el promedio de ingresos de las personas con ingresos bajos y el umbral de ingresos bajos, expresada como porcentaje del umbral de ingresos bajos                   |  | Sí                  |
| 5 Cohesión regional   | Coefficiente de variación de las tasas de empleo entre regiones   |  | No                  |
| 6 Tasa de desempleo de larga duración   | Total de personas desempleadas 12 meses o más, expresado como porcentaje de la población activa total   |  | Sí                  |

(Continúa en la siguiente página)

(Continuación cuadro 8.1)

|    | Indicador   | Definición   | Desglose | Desglose por género |
|----|---|--|----------|---------------------|
| 7  | Personas que viven en hogares en los que no trabaja ninguno de sus miembros                 | Personas menores de 65 años (o 60) que viven en hogares elegibles donde nadie trabaja (hogares elegibles son aquellos con miembros entre 25 y 64 años (o 59) o entre 18 y 24 que están en la población activa y no estudian)     |          | No                  |
| 8  | Personas que dejan prematuramente la escolaridad y no siguen ningún estudio ni capacitación | Porcentaje de las personas entre 18 y 24 años que han alcanzado el nivel educativo 2 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE), o un nivel inferior, y no siguen ningún tipo de estudios ni capacitación |          | Si                  |
| 9  | Expectativa de vida al nacer  | Expectativa de vida al nacer   |          | Si                  |
| 10 | Percepción del propio estado de salud   | Relación del porcentaje de personas en los quintiles inferior y superior de la población (por ingresos equivalentes) de 16 años o más y que califican su estado de salud como malo o muy malo                                    |          | Si                  |

Fuente: Comisión Europea (2001).

la pobreza persistente). El indicador 4 está relacionado con la profundidad de la pobreza, pero reconoce los problemas de medición que tiene la brecha de pobreza. Como la brecha promedio puede verse influida indebidamente por una medición imprecisa del ingreso, usa en su lugar la brecha mediana de pobreza. Todos estos indicadores reflejan más de dos décadas de preocupación por la medición de la pobreza financiera en la UE.

El indicador 2 es una medición de la desigualdad de ingresos. Desde el punto de vista de la inclusión social, hay una marcada preocupación por la brecha entre los niveles más bajos y más altos de la distribución. El caso está bien planteado por un antiguo filósofo preocupado por la cohesión social. Platón afirmaba: “si un estado ha de evitar [...] la desintegración civil [...], no se debe permitir que aumenten la pobreza ni la riqueza extremas en ninguna sección de la ciudadanía, puesto que ambas conducen a desastres. Por eso, el le-

gislador ha de anunciar ahora los límites aceptables de riqueza y pobreza” (citado por Cowell, 1977, p. 26). Para la UE en su conjunto, la relación de las proporciones de quintiles se encuentra alrededor de cinco, lo que podría contrastar con las cifras superiores a 10 de algunos países de América Latina y el Caribe (BID, 1998, p. 12)<sup>1</sup>.

Tres de los indicadores se relacionan con el empleo. La tasa de desempleo de larga duración refleja cuestiones relativas a la persistencia. Los otros dos indicadores requieren un comentario. El indicador 7 de hogares en los que nadie trabaja ha sido criticado por identificar un grupo muy heterogéneo cuya situación económica puede ser muy diferente. Incluye, por ejemplo, mujeres que nunca han pertenecido a la fuerza laboral remunerada y hombres desempleados por largo tiempo. Sin embargo, es incorrecto ver la reducción del desempleo como un objetivo instrumental. Si la preocupación es que la falta de trabajo conduzca a la pobreza financiera, entonces es esta última lo que debería medirse. El desempleo se justifica como un indicador debido a una preocupación intrínseca por el empleo como fuerza de inclusión social.

El indicador 5 está relacionado con la cohesión regional. ¿Por qué está bien considerar las diferencias regionales en el empleo, pero no en las tasas de pobreza? ¿Por qué el foco es el empleo y no el estado de salud? Por eso, el informe escrito para la Presidencia belga (Atkinson *et al.*, 2002) recomendaba proporcionar información regional para todos los indicadores de inclusión social para los que resultara significativo y para los que los datos permitieran que la desagregación fuera confiable. Así, en el cuadro 8.1 habría una columna adicional para datos regionales. Esto daría más importancia a la dimensión regional, que es muy significativa para los Estados miembros.

El indicador 8 se refiere a la educación, y los indicadores 9 y 10 a la salud. Aunque las diferencias entre los Estados miembros en el indicador 9 con respecto a la expectativa de vida al nacer son relevantes para la inclusión social en la UE, no resultan importantes para la inclusión social dentro de un país. Un país puede tener una

1 Cabe señalar que los estudios de la UE y del Banco Interamericano de Desarrollo se basan en definiciones diferentes.

mortalidad más elevada que otro, debido a diferencias en la dieta, el número de fumadores u otras diferencias de comportamiento, pero esto no supone necesariamente un problema de inclusión social dentro de ese país. En el caso de la salud, no es la mortalidad como tal lo que preocupa, sino la mortalidad diferencial según características socioeconómicas o de otro tipo. El indicador 10 intenta captar estas diferencias en relación con la morbilidad.

En suma, la experiencia del diseño de los indicadores sociales ha demostrado que, dada la voluntad política de llegar a un acuerdo, es posible conseguir un conjunto de indicadores sociales comunes que puedan aplicarse de un modo comparable en distintos países. Sin embargo, queda mucho por hacer. Los indicadores seleccionados pueden ser revisados y hay áreas importantes que todavía no han sido cubiertas. El Subgrupo de Indicadores, en particular, ha señalado la necesidad de desarrollar indicadores para personas sin techo o que carecen de una vivienda digna.

### **Planes nacionales de acción para la inclusión social (2001 y 2003) en el marco de la UE**

Los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social constituyen una parte esencial del proceso actual de inclusión social de la UE. Esta sección analiza algunos de los elementos clave de los 15 planes presentados en junio de 2001, muchos de los cuales son documentos muy valiosos. Los planes varían en extensión desde las 128 páginas en España hasta la mitad en Alemania, y suman en total 1.200 páginas<sup>2</sup>. Los Estados miembros han establecido separadamente objetivos e indicadores para el mercado laboral en planes de acción para el empleo.

Los Estados miembros tuvieron sólo seis meses para elaborar los primeros planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social, los cuales debían seguir una estructura acordada de cuatro objetivos:

2 Para más detalles, los planes están disponibles en el sitio Web de la UE: véanse las referencias bibliográficas.



- Objetivo 1a Medidas de política para el empleo.
- Objetivo 1b Acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios.
- Objetivo 2 Prevención de los riesgos de exclusión.
- Objetivo 3 Acciones para ayudar a los más vulnerables.
- Objetivo 4 Movilización de todos los agentes relevantes.

Dentro de esta amplia estructura, los planes varían considerablemente en la escala y el alcance. Los planes nacionales de acción para el empleo suponían un precedente, pero el campo de la inclusión social está menos definido que el del empleo. Una serie de planes brinda informes generales del enfoque de los países hacia la protección social; otros discuten en detalle cambios legislativos recientes. Algunos proponen nuevas medidas; otros hacen referencia a estrategias en curso. Algunos tienen objetivos explícitos; otros expresan aspiraciones generales.

Los planes también difieren en su estilo y contienen distintas cantidades de información estadística. El plan de España, para citar un caso, proporciona un conjunto de estadísticas básicas para cada encabezamiento. Por ejemplo, bajo el encabezamiento “acceso a la vivienda”, hay datos sobre el número de unidades de vivienda que no cumplen con las normas mínimas, el número de ruinas, el número de personas que viven en suburbios en chabolas, y el número de personas que viven en zonas desfavorecidas de grandes ciudades (en cada caso con una referencia a la fuente de los datos). A éstos siguen los datos sobre el gasto público (el gasto real para 2000 y el gasto previsto para 2001-2003) bajo encabezamientos tales como erradicación de los suburbios de chabolas.

La elaboración de los planes y el método abierto de coordinación han contribuido a desarrollar una política más unificada sobre la exclusión social. La naturaleza multidimensional de los indicadores no sólo refleja el hecho de que la exclusión es un concepto multidimensional, sino que también sirve para subrayar la necesidad de cooperación entre los distintos organismos del gobierno. La superposición con los planes nacionales de acción para el empleo es un ejemplo obvio. La reducción del desempleo de largo plazo y la falta de empleo requiere la acción conjunta de los ministerios de Trabajo y

Asuntos Sociales. Todos los indicadores de inclusión social implican potencialmente la acción conjunta de distintos organismos y una de las funciones latentes del método abierto es promover la coordinación no sólo entre países sino también dentro de los mismos países.

La necesidad de coordinación de los gobiernos plantea la cuestión del papel de los gobiernos regionales y locales. El alcance de la devolución de responsabilidad varía entre los Estados miembros, pero los planes de acción y los indicadores sociales brindan un enfoque para todos los niveles de gobierno. El plan de acción de España de 2001 destaca como un hecho “sin precedentes” la producción de un documento que reúne las diferentes áreas de acción para la inclusión social en ese país. Si los Estados miembros establecen objetivos nacionales en la ronda de 2003, los gobiernos de menor nivel se preocuparán por supervisar el desempeño local.

La UE deseaba involucrar a los agentes sociales (organizaciones de empleadores y sindicatos) y a la sociedad civil en la preparación de los planes de acción. La comisión se esforzó por involucrar a los interesados directos, organizando incluso una serie de seminarios bilaterales sobre el proceso de inclusión social. Los Estados miembros también hicieron esfuerzos en esa dirección. El grupo de trabajo finlandés celebró dos audiencias para organizaciones del tercer sector y otros grupos interesados. El gobierno irlandés publicó un aviso en periódicos nacionales donde solicitaba presentaciones y organizó una mesa redonda a solicitud de organizaciones comunitarias y voluntarias. El proceso belga, siguiendo el modelo del anterior Informe general sobre la pobreza, intentó entablar un diálogo con los excluidos y con organizaciones que hablan en nombre de los pobres.

Los planes de acción de 2001 fueron elaborados antes del acuerdo sobre los indicadores comunes, por lo que no emplearon uniformemente los indicadores mostrados en el cuadro 8.1 (aunque se presentó una serie de indicadores en el Informe conjunto sobre inclusión social). Sin embargo, se puede percibir una clara convergencia en el análisis, lo que refleja sin duda las discusiones que se estaban produciendo al mismo tiempo en el Subgrupo de Indicadores del Comité de Protección Social. Algunos de sus puntos principales se resumen en el cuadro 8.2.

**Cuadro 8.2 Puntos principales de los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social en Europa**

|              |   |
|--------------|---|
| Alemania     | Primer Informe sobre pobreza y riqueza realizado por el gobierno y publicado en abril de 2001; se centra en el Estado de bienestar y en evitar los ciclos de pobreza.   |
| Austria      | Se centra en una política integral de economía, empleo y bienestar; basado en medidas en curso, pero con el anuncio de algunos nuevos desarrollos de política.  |
| Bélgica      | Se centra en medidas recientes de política; enfoque de un Estado benefactor activo; integración en el mercado laboral como elemento clave.  |
| Dinamarca    | Considera que la mejor forma de promover la inclusión social es el desarrollo de un mercado inclusivo; hace hincapié en asegurar el apoyo financiero y en mejorar las condiciones de vida para los más vulnerables.                               |
| España       | Se centra en el componente de empleo de la protección social; la naturaleza multidimensional de la exclusión dificulta la implementación de una política de inclusión coherente.  |
| Finlandia    | Conserva la estructura básica del sistema de seguridad social, al tiempo que pone más énfasis en la primacía del trabajo.   |
| Francia      | Extiende y complementa el enfoque que se busca desde 1998; doble estrategia basada en el acceso al empleo y la movilización de los derechos sociales.   |
| Grecia       | Incluye gran número de medidas de política, con tres respuestas: desempleo y transición a nuevas condiciones económicas; formulación de una política social, y manejo de la información.  |
| Irlanda      | Se basa en la Estrategia Nacional contra la Pobreza, establecida en 1997 y en revisión en el momento de redactar el borrador del plan de acción.  |
| Italia       | Se basa en el Plan Nacional Social de abril de 2001; integra una nueva política de planificación; hace hincapié en un enfoque descentralizado, multisectorial y basado en alianzas, y un nuevo equilibrio del gasto público en protección social. |
| Luxemburgo   | Se centra en un Estado social activo, que proporciona a todos ingresos suficientes, fomenta la integración en el mundo del trabajo y evita las crisis.  |
| Países Bajos | Se basa en el empleo y la seguridad de los ingresos, con beneficios y un salario mínimo indexado por salarios.  |
| Portugal     | Integra la inclusión social; establece objetivos cuantitativos con el fin de erradicar la pobreza infantil y reducir la pobreza en general.   |
| Reino Unido  | Estrategia de largo plazo que aborda cuestiones relacionadas con el ciclo de vida; fuerte compromiso con el empleo como camino para salir de la pobreza; compromiso de erradicar la pobreza infantil en 20 años.                                  |
| Suecia       | Promueve una vigorosa política de empleo como clave para combatir la pobreza; el gobierno se compromete a aumentar la tasa de empleo (objetivo de 80% para 2004) y a reducir a la mitad la dependencia de la asistencia social para 2004.         |

### *Análisis del Informe conjunto sobre inclusión social*

El Informe conjunto sobre inclusión social preparado por la Comisión Europea evaluó los planes nacionales. Tras una serie de reuniones bilaterales, el informe fue presentado al Consejo de Laeken y publicado en 2002 (Comisión Europea, 2002).

En su diagnóstico de los factores determinantes de la pobreza, el informe hace especial hincapié en los factores macroeconómicos, específicamente en la tasa general de empleo. Una tesis básica es que “la principal causa de exclusión es la falta de empleo” (Resumen de España). Se considera que las altas tasas de empleo son un fuerte freno a la pobreza en Austria, Dinamarca, Reino Unido y Suecia, mientras que las bajas tasas de empleo son vistas como causa de pobreza en Grecia e Italia. El informe conjunto traza una clara distinción entre (bajo) empleo y (alto) desempleo. Señala que las altas tasas de desempleo exacerban la pobreza en Alemania, Bélgica, España, Francia, Grecia e Italia. El desempleo se ve afectado por la política macroeconómica de corto plazo así como por factores estructurales, y se considera que una economía próspera es un factor positivo para la reducción de la pobreza en Austria, Dinamarca, Francia, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Reino Unido y Suecia.

La asociación positiva de crecimiento y empleo con una reducción de la pobreza es importante tanto para predecir la evolución de la pobreza en la UE como para diseñar políticas. Al mismo tiempo, se reconoce que el empleo no garantiza necesariamente la inclusión. En el caso de Francia, el informe conjunto señala que “aunque la pobreza y la exclusión se asocian en gran parte a la carencia de empleo, las personas con trabajo también pueden verse afectadas” (Comisión Europea, 2002, p. 115). En cuanto a Italia, el informe afirma que el bienestar basado en la familia tiene un impacto negativo en el empleo de las mujeres, pero que hay también un efecto inverso: la expansión del empleo femenino puede reducir el bienestar basado en la familia. En el corto plazo, el crecimiento económico podría dejar atrás a quienes se encuentran en los niveles más bajos, de modo que el crecimiento podría hacer que aumentara la pobreza relativa.

En el caso de Irlanda, el informe advierte una creciente disparidad en el ingreso.

El segundo elemento clave en el análisis del informe conjunto es el papel de la protección social. Los sistemas globales de protección social se identifican como factores positivos para reducir la pobreza en Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo y Suecia. Se advierten mejoras en la cobertura (España) y en los niveles de las prestaciones en relación con el promedio de salarios (Países Bajos). En el Reino Unido, la persistencia de la pobreza y las desigualdades en los ingresos, a pesar del fuerte empleo, está vinculada con deficiencias en la protección social.

### *Una revisión de los planes nacionales de inclusión social*

Los planes nacionales difieren en su manejo de las políticas. Muchos se refieren a políticas existentes, lo que en algunos casos significa que hay una referencia general al enfoque nacional hacia la protección social y la generación de empleo, con frecuencia con referencias cruzadas al plan nacional de acción para el empleo. En otros casos, los países ya han adoptado una estrategia explícita para combatir la pobreza y la exclusión social. Irlanda inició su estrategia nacional contra la pobreza en 1997. Francia aprobó una ley en julio de 1998 descrita como “el verdadero avance en la política francesa para combatir la pobreza y la exclusión” (Comisión Europea, 2002, p. 117). Los planes de la coalición de Luxemburgo para 1999-2004 contienen medidas para la inclusión social. El cambio de gobierno en el Reino Unido en mayo de 1997 produjo un gran número de iniciativas que son la base de su estrategia a largo plazo. En unos pocos casos –el plan belga es el ejemplo más notable– los planes de acción se usaron para anunciar nuevas medidas de política.

Todos los planes carecen de un análisis global de la dimensión de género de la exclusión social, deficiencia que constituyó una decepción en el informe conjunto. Los planes nacionales de acción para el empleo fueron un precedente, por lo que resulta sorprendente que el trabajo sobre las cuestiones del empleo de las mujeres no haya tenido más influencia en el análisis de la exclusión social.

Esto sorprende de un modo especial a la luz del hecho de que la UE ha adoptado una política de género como resultado de que las mujeres se encuentran económicamente desfavorecidas.

El tratamiento de los grupos minoritarios –minorías étnicas, inmigrantes y personas aisladas geográficamente– también requiere una mayor atención en los planes nacionales. La mayoría de los países identifica a los grupos minoritarios como los más vulnerables, y sólo unos pocos discuten políticas dirigidas específicamente a estos grupos. El plan de acción de Grecia hace referencia a la posición de la minoría musulmana en la Tracia Occidental y a los esfuerzos por mejorar la calidad de las escuelas para minorías. Señala que Grecia se ha convertido en un destino de inmigración. Describe un plan de acción integral para los gitanos, con particular énfasis en la educación, identifica las necesidades de quienes viven en las regiones montañosas y anuncia nuevas medidas. Lo que se necesita en la próxima ronda de planes es un tratamiento más sistemático de los grupos minoritarios.

### ***Segundo grupo de planes nacionales de acción sobre inclusión social***

Las instrucciones del Comité de Protección Social para el segundo grupo de planes nacionales comienzan por señalar que “aunque estos planes deberían permitir la diversidad de situaciones y prioridades de políticas a nivel nacional, es necesario un cierto grado de coherencia en cuanto a su estructura y contenidos para facilitar su utilización en un proceso de aprendizaje mutuo” (Comisión Europea, 2003, p. 1). El Comité de Protección Social continúa proponiendo que, al abordar los objetivos comunes de la UE, se preste más atención a:

- Vincular más claramente el proceso de los planes de acción con procesos existentes de formulación de políticas y garantizar la integración de un interés por la pobreza y la exclusión social en todos los ámbitos de política.
- Aumentar la concienciación sobre el proceso de inclusión social entre el público general y entre los formuladores y profesionales de políticas, incluyendo los Parlamentos nacionales.

- Reconocer la importancia de las dimensiones regional y local respetando al mismo tiempo la distribución desigual de competencias en los diferentes Estados miembros.
- Desarrollar un enfoque integral y estratégico hacia cuestiones clave que cruzan los objetivos comunes, como la pobreza infantil, la discapacidad, la inmigración y la diversidad étnica.
- Identificar y desarrollar respuestas de política para ayudar a las personas más marginadas y excluidas que sufran problemas de integración especialmente graves. Según las circunstancias nacionales específicas, estos grupos podrían incluir mujeres de minorías étnicas, ex prisioneros, drogadictos, personas sin techo, niños de la calle o personas que hayan salido de instituciones.
- Garantizar una mejor integración de ámbitos como la salud y la cultura con otros dominios de política.
- Establecer objetivos claros y metas específicas para reducir la pobreza y la exclusión social.
- Integrar la cuestión de género en cada una de las fases de los planes, desde la identificación de desafíos hasta el diseño, la implementación y la evaluación de políticas, la selección de indicadores y objetivos, y la implicación de los interesados directos.
- Garantizar una buena coordinación entre la preparación de los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social y los planes para el empleo, de modo que cada uno refuerce y complemente al otro.

En suma, como señaló la Comisión Europea (2003, p. 1): “Los planes nacionales de acción contra la pobreza y la exclusión social constituyen un componente fundamental del método abierto de coordinación establecido en las conclusiones del Consejo Europeo de Lisboa”. En efecto, representan un importante punto de partida y tienen un alcance mucho mayor que los programas europeos anteriores de lucha contra la pobreza. Pero queda por ver su pleno impacto. En realidad, el principal desafío vendrá si la UE no consigue un desempeño significativamente mejor en cuanto a los indicadores de inclusión social elegidos para representar sus objetivos sociales.

## Lecciones para América Latina

La lucha contra la exclusión social constituye un desafío común para los países de América Latina y Europa. Por tanto, existe un ámbito para el aprendizaje mutuo a pesar de las diferencias en las circunstancias y los niveles de vida entre las dos regiones. Al considerar las lecciones de la experiencia de la UE, se debe tener presente que la inclusión es un desafío entre países, pero especialmente dentro de los países. El hincapié en la consolidación de la Unión Europea y los procesos de integración en América Latina no deberían eclipsar el hecho de que numerosas dimensiones de la exclusión social son problemas de larga data de cada uno de los países.

La campaña por una mayor dimensión social en la UE surge de antiguas preocupaciones frente a la persistencia de la pobreza y la desigualdad en los países ricos. Gran parte de la experiencia se relaciona con las políticas de los gobiernos nacionales. Por ejemplo, los países de América Latina podrían estar interesados en la experiencia de Irlanda de establecer objetivos nacionales como parte de su estrategia nacional contra la pobreza. Al mismo tiempo, la UE ha tenido un impacto significativo, y es de esperar que sus funciones aumenten. Por ello, es importante también extraer lecciones sobre el papel del desarrollo de políticas sociales entre países. La forma institucional será, sin duda, diferente en América Latina, pero hay posibles paralelismos.

Las lecciones extraídas aquí pueden agruparse bajo tres categorías: indicadores e identificación de la exclusión social, aprendizaje mutuo sobre políticas y proceso institucional de cooperación.

### *Indicadores e identificación de la exclusión social*

Las estadísticas son importantes para la formulación de políticas. El cálculo del número de personas pobres en la CE fue utilizado de un modo convincente por el Presidente de la CE, Jacques Delors, para movilizar una acción en la dimensión social. Por eso, la base científica de estos indicadores ha recibido considerable atención.

El estudio de la pobreza y la desigualdad de ingresos está bien desarrollado en América Latina (Psacharopoulos *et al.*, 1993; Lustig,



1995), y no hay duda de que este trabajo sería la base para la construcción detallada de indicadores sociales en la región. No obstante, los principios descritos aquí pueden resultar útiles. Hacerlos explícitos puede servir para destacar el acuerdo general o para identificar puntos de desacuerdo. De cualquier modo, los principios tienen un papel que desempeñar. La lección individual más importante de la experiencia de la UE es el efecto liberador de rechazar todos los indicadores de insumos. La elección de los insumos refleja una historia, un compromiso político y una estructura de gobierno. El acuerdo sobre los objetivos por resultados no es fácil, pero lo es más que ponerse también de acuerdo sobre los medios para alcanzarlos.

Lo que quizá resulte más interesante de la experiencia europea es la forma en que las diferentes tradiciones intelectuales han confluído abarcando distintas inquietudes sin caer en la vaguedad. El enfoque multidimensional ha llegado a alcanzar una cartera razonablemente equilibrada de indicadores sociales que cubren casi todas las dimensiones, dentro de un ámbito manejable. También se ha reconocido que los distintos países desearían desagregar estas estadísticas en diferentes formas, aunque el rango de desgloses ha estado bastante restringido hasta ahora.

### *Aprendizaje mutuo sobre políticas*

Aprender de la experiencia de otros países es una práctica común. El ministro francés de Asuntos Sociales, por ejemplo, visitó varios países europeos en busca de ideas para la reforma del sistema de pensiones. La UE ha institucionalizado este proceso de aprender de otros. La preparación de los planes de acción nacional obliga a los gobiernos a adaptar sus políticas a un formato común. La evaluación por los pares del desempeño de cada país es un proceso de doble vía. Catorce Estados miembros aprenden de los éxitos y los fracasos del país que se está examinando.

El intercambio mutuo sería inferior si el proceso se estableciera en términos de insumos. Es el contraste de las distintas políticas para conseguir los mismos objetivos lo que permite la experimentación. Si todos los países tuvieran la misma meta en cuanto a la tasa

de reemplazo de pensionados, no habría forma de juzgar la eficacia relativa de las pensiones estatales y privadas para la reducción de la pobreza en la tercera edad.

El aprendizaje de políticas no sólo está relacionado con el detalle de los programas. Una característica de la experiencia europea ha sido la convergencia en un enfoque amplio de la formulación de políticas. Esto se ilustra de un modo adecuado mediante la relación entre la política económica y social y la cada vez mayor aceptación de que la política social no tiene por qué estar en conflicto con el logro de un buen desempeño económico. Uno de los desarrollos importantes en el debate europeo de políticas ha sido el reconocimiento de que “la política social es un factor productivo que facilita el cambio y el progreso, más que una carga sobre la economía o un obstáculo para el crecimiento” (Comisión Europea, 1996, p. 1).

La relación entre la política económica y la social suele percibirse erróneamente como conflictiva de por sí, como si el hecho de dar más peso a los objetivos sociales significara necesariamente dar menos importancia a objetivos económicos como la estabilidad macroeconómica o el crecimiento. Los economistas suelen discutir la relación como si hubiera concesiones recíprocas, es decir, como si una protección social más generosa significara menos crecimiento. Si bien esto es posible –algunas medidas sociales pueden hacer que la gente ahorre menos para su retiro o se retire anticipadamente–, depende en gran parte de la estructura institucional de la política social. El conflicto no es inevitable. Las políticas pueden diseñarse para avanzar en ambos frentes. Un ejemplo claro es el mejor desempeño económico producto de terminar con la discriminación racial o de género en el mercado laboral. Esto sólo reitera un punto que ya ha introducido enérgicamente Lustig (2000, p. 19) en el debate latinoamericano: “El hecho de establecer redes de protección eficientes y adecuadamente financiadas para proteger a los pobres de reducciones de ingresos repentinas aumenta la igualdad en el corto plazo y puede promover el crecimiento económico”.

### *Cooperación institucional*

Al considerar las lecciones de la experiencia de la UE, es importante tener presente que el proceso no fue lineal en absoluto. El avance no sólo fue lento sino también vacilante; a veces incluso pareció ir en dirección contraria. Por ejemplo, justo antes de la presentación del Programa de Acción Social en 1972, hubo una propuesta para reducir el personal de la importante oficina de la Comisión Europea. A menudo, el avance fue tímido: el primer programa de lucha contra la pobreza se imaginó con una duración de sólo dos años.

Los Estados miembros han participado en el desarrollo de la política social con diversos grados de entusiasmo, y la UE ha sido capaz de adaptarse. Irlanda, por ejemplo, ha desempeñado un papel activo en varias etapas, mientras que el Reino Unido optó por retirarse del Protocolo sobre Política Social hasta 1997. La sucesión de presidencias desde la portuguesa, pasando por la francesa y la sueca, hasta la belga, contribuyó a llevar a cabo la vertiente social del proceso de Lisboa. Una lección es, por tanto, la necesidad de paciencia.

La clave para el progreso ha sido la identificación de un equilibrio aceptable entre las decisiones de la UE y las prerrogativas de las políticas nacionales. En este sentido, han sido cruciales el principio de subsidiariedad y el método abierto de coordinación. El método abierto de coordinación suele ser descartado como “palabrería barata”. No hay instituciones de política que respalden la política social como hace el Banco Central Europeo con la política económica. No hay sanciones financieras como ocurre con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Los Estados miembros pueden ignorar los indicadores sociales. Que lo hagan o no estará influido por la Convención Europea y por la próxima Conferencia Intergubernamental (Vandenbroucke, 2002), pero hay buenas razones para suponer que los países miembros tomarán en serio las revisiones bianuales de avances hacia la inclusión social y su desempeño con respecto a los indicadores sociales. La presión de los otros Estados miembros no puede ser ignorada. Los contactos frecuentes a nivel ministerial tienen su efecto. Esta forma de cooperación “blanda” puede repetirse en otros contextos.

En el ámbito gubernamental, la coordinación parece funcionar bien. Pero la formulación de políticas implica otros agentes y en esto la política europea ha tenido menos éxito. La Comisión Europea ha tratado de involucrar a actores importantes, pero ha habido sólo una participación limitada de la sociedad civil. Los indicadores sociales podrían, por ejemplo, ser aprovechados por organizaciones que defienden a los excluidos socialmente. Pero este instrumento se ha usado relativamente poco a nivel político. Por ello, una última lección es que cualquier ejercicio futuro de este tipo tiene que trabajar más duramente para ser participativo. En este sentido, puede haber más lecciones para América Latina en los proyectos locales que formaban parte de los programas de la CE para combatir la pobreza en la década de 1980.

En suma, el proceso de promover la inclusión social en Europa en el marco de la UE ha sido dinámico. Sin embargo, sigue evolucionando: Europa enfrenta importantes desafíos con el ingreso de nuevos Estados miembros que tienen niveles de vida considerablemente inferiores a los de los miembros actuales. Eventualmente, Europa tendrá que desarrollar su preocupación por la inclusión en una escala global. Resolver estos problemas es un desafío especialmente europeo, pero los problemas fundamentales los enfrentan todos los continentes.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abel-Smith, B. y P. Townsend. 1965. *The Poor and the Poorest*. Londres: Bell.
- Alemania. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Atkinson, T. 1998. *Poverty in Europe*. Oxford: Basil Blackwell.
- Atkinson, T., B. Cantillon, E. Marlier y B. Nolan. 2002. *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*. Oxford: Oxford University Press.
- Austria. 2001. National Action Plan to Combat Poverty and Social Exclusion. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1998. *Facing up to Inequality in Latin America*. Washington, D.C.: BID.
- Bélgica. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (Credoc). 1986. *Pauvreté-Précarité*. París.
- Comisión Europea. 1988. The Social Dimension of the Internal Market. *Social Europe*. Edición especial. Bruselas.
- . 1992. Towards a Europe of Solidarity: Intensifying the Fight Against Social Exclusion, Fostering Integration. COM (92): 542, Bruselas.
- . 1993a. Medium-Term Action Programme to Combat Exclusion and Promote Solidarity, and Report on the Implementation of the Community Programme (1989-1994). COM (93): 435 final, Bruselas.
- . 1993b. *European Social Policy: Options for the Union*. Bruselas.
- . 1993c. Toward a Europe of Solidarity: Combating Social Exclusion. *Social Europe* (Supplement 4/93), Bruselas.
- . 1996. Progress Report on the Implementation of the Medium-term Social Action Programme 1995-97. *Social Europe* (Supplement 4/96), Bruselas.
- . 2000. Structural Indicators. COM: 594 final, Bruselas.
- . 2001. *Indicators Sub-Group: Report from the Chairman*. Comité de Protección Social, Bruselas.
- . 2002. *Joint Report on Social Inclusion*. Luxemburgo.
- . 2003. Common Outline for the 2003/2005 NAPs/Inclusion. Comité de Protección Social, Bruselas.

- Commissione di indagine sull'esclusione sociale. 2000. *La povertà delle donne in Italia*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Commissione di indagine sulle povertà e sull'emarginazione. 1997. *Povertà ed istruzione*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- . 1997a. *Povertà abitativa in Italia, 1989–1993*. Roma: Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato.
- Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale (CERC). 1993. *Précarité et risque d'exclusion en France*. París.
- Cowell, F. A. 1977. *Measuring Inequality*. Deddington: Philip Allan.
- Dinamarca. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Dennett, J., E. James, G. Room y P. Watson. 1982. *Europe Against Poverty: The European Poverty Programme 1975-1980*. Londres: Bedford Square Press.
- Eardley, T., J. Bradshaw, J. Ditch, I. Gough y P. Whiteford. 1996. *Social Assistance in OECD Countries: Country Reports*. Londres: HMSO.
- España. 2001. Plan national d'Action du Royaume d'Espagne pour l'Inclusion Sociale juin 2001-juin 2003. European Union, Brussels. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Ferrera, M. 1996. The "Southern Model" of Welfare in Social Europe. *Journal of European Social Policy* 6: 17-37.
- Ferrera, M., A. Hemerijck y M. Rhodes. 2000. *The Future of Social Europe: Recasting Work and Welfare in the New Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- Finlandia. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Francia. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Gordon, D., A. Adelman, K. Ashworth, J. Bradshaw, R. Levitas, S. Middleton, C. Pantazis, D. Patsios, S. Payne, P. Townsend y J. Williams. 2000. *Poverty and Social Exclusion in Britain*. York: Joseph Rowntree Foundation.
- Grecia. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)

- Hauser, R., H. Cremer-Schäfer y U. Nouvertné, 1980. *National Report on Poverty in the Federal Republic of Germany*. Frankfurt: University of Frankfurt.
- Inquiry Commission on Poverty. 1997. *Poverty in Italy 1980-1995*. Presidency of the Council of Ministers, Roma.
- Irlanda. 1997. *Sharing in Progress*. Dublín: Stationery Office.
- . 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Italia. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Leibfried, S. y P. Pierson. 2000. Social Policy. En: H. Wallace y W. Wallace (eds.), *Policy-Making in the European Union*. Oxford: Oxford University Press.
- Lenoir, R. 1974. *Les Exclu*. París: Seuil.
- Lintner, V. y S. Mazey. 1991. *The European Community: Economic and Political Aspects*. Londres: McGraw-Hill.
- Lustig, N. 2000. Crises and the Poor: Socially Responsible Macroeconomics. *Economia* 1: 1-30.
- Lustig, N. (ed.). 1995. *Coping with Austerity*. Washington, D. C.: Brookings Institution.
- Países Bajos. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Pakaslahti, J. 1996. *The Social Dimension of the European Union: Burden, Necessity, Destiny?* Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
- Parlamento Europeo. 1994. The Social Consequences of Economic and Monetary Union. Informe Final, Dirección General de Investigaciones, Luxemburgo.
- Paugam, S. 1996. *L'exclusion: l'état des savoirs*. París: La Découverte.
- Portugal. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Psacharopoulos, G., S. Morely, A. Fiszbein, H. Lee y B. Wood. 1993. *Poverty and Income Distribution in Latin America*. Banco Mundial, Informe No. 27, Regional Studies Program, Washington, D. C.
- Reino Unido. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)

- Reino Unido. Department of Social Security. 1999. *Opportunity for All*. Londres.
- . 2001. *Households Below Average Income—1999/2000*. Leeds.
- Reino Unido. Department for Work and Pensions. 2002. *Measuring Child Poverty: A Consultation Document*. Londres.
- Reino Unido. Ministry of Pensions and National Insurance. 1966. *Financial and Other Circumstances of Retirement Pensioners*. Londres.
- Room, G. 1992. *Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion: Second Annual Report*. Bruselas: Comisión Europea.
- Suecia. 2001. National Action Plan on Employment. Unión Europea, Bruselas. En: [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/news/2001/may/naps2001\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2001/may/naps2001_en.html)
- Unión Europea. 2000. European Council, 23-24 de marzo, Lisbon Summit. En: <http://ue.eu.int/newsroom/NewMain.asp?LANG=1>
- Van den Bosch, K. 2001. *Identifying the Poor, Using Subjective and Consensual Measures*. Aldershot: Ashgate.
- Vandenbroucke, F. 2002. The EU and Social Protection: What Should the European Convention Propose? Trabajo presentado en el Max Planck Institute, Köln.
- van Praag, B. M. S., A. J. Hagenaars y H. van Weeren. 1982. Poverty in Europe. *Review of Income and Wealth* 28: 345-359.



## CAPÍTULO 9

### **Políticas de los países europeos para promover la inclusión social**

*Hilary Silver*

**L**os enfoques de los países europeos para superar la discriminación y abordar la exclusión social incluyen intervenciones para hacer cumplir leyes antidiscriminatorias, programas preferenciales de acción afirmativa dirigidos a grupos e intervenciones integrales con enfoque espacial/territorial. Este capítulo examina las políticas de los Estados europeos para promover la inclusión social de grupos con desventajas, en contraste con las políticas dentro del marco de integración europeo, que se trataron en el capítulo anterior. Se discuten varios modelos de política estatal, y luego se extraen lecciones para América Latina y el Caribe.

Se hace hincapié en los grupos excluidos por motivos de sexo, raza y etnia. Por supuesto, hay muchos otros grupos desfavorecidos en Europa y el mundo, principalmente los enfermos y los discapacitados, cuya necesidad de inclusión social es particularmente urgente. A menudo, las sociedades suelen elegir muchos grupos como destinatarios de determinadas políticas debido a su “vulnerabilidad” a la pobreza y la exclusión: en el Reino Unido, la llamada Social Exclusion Unit (Unidad de Exclusión Social), por ejemplo, se ocupa de grupos “fuera de la norma”, tales como las madres adolescentes, los vagabundos, las personas sin residencia estable o inmigrantes internos, los sin techo, los ex convictos y los toxicómanos. Sin embargo, dado que cada grupo destinatario es sujeto de diferentes políticas y estrategias, que también varían de país en país, no es posible aquí hacer un análisis exhaustivo de todos ellos.

De hecho, este capítulo deja en claro que la inclusión social de grupos implica desafíos diferentes de los que enfrenta cualquier otra política de lucha contra la pobreza. Las causas socioculturales de la exclusión (desvalorización, estigmatización, discriminación o negación de los derechos de ciudadanía) suelen tener su raíz no sólo en las instituciones oficiales, sino también en las relaciones sociales informales. Estas dimensiones extraeconómicas de la exclusión han recibido mucha menos atención, tanto por parte de los investigadores como de los encargados de formular políticas. Pero es probable que las leyes y las políticas no puedan eliminar por completo la exclusión cultural, y por eso también hay que hacer un análisis más sociológico de la cuestión.

La inclusión de grupos es, de algún modo, un objetivo diferente de la inclusión social de personas que padecen privaciones materiales. La pobreza, aun cuando se define en forma amplia como la exclusión de los medios necesarios para participar plenamente en las actividades normales de la sociedad, es en gran medida una cuestión de acceso a recursos y servicios. La exclusión de grupos, o de individuos dentro del grupo, es principalmente una negación de respeto, reconocimiento y derechos. La exclusión de grupos es “horizontal” en el sentido de que puede afectar incluso a miembros pudientes y privilegiados de los grupos excluidos. La exclusión o el tratamiento diferencial de individuos porque son miembros de un grupo es discriminación, ya sea motivada por prejuicio o por razonamiento estadístico.

La inclusión social de los grupos no es meramente simbólica. Tiene implicaciones económicas. En el nivel micro, ser miembro de un grupo afecta el resultado individual a través del grupo de pares, el modelo, la información selectiva y los efectos de externalidades (Durlauf, 2001). Las redes y las normas influyen en las oportunidades de vida. La discriminación impide el funcionamiento eficiente del mercado en el nivel macro, del mismo modo que la pobreza reduce la demanda necesaria para el crecimiento económico. La exclusión de grupos del mercado de trabajo desperdicia o asigna mal los recursos humanos productivos. La segregación permite que quienes están dentro de ciertas áreas obtengan rentas monopolistas a expensas de los excluidos. La estigmatización, la marginalización y

la humillación también niegan a las personas su carácter humano esencial, lo que les dificulta ser ciudadanos plenamente productivos. Por tanto, la discriminación constituye una violación de los derechos humanos.

La discriminación está prohibida en todos los sistemas legales: internacionales, regionales, nacionales y subnacionales. Por eso, tanto Europa como América Latina comparten la noción básica de lo que es la discriminación, tal como la definen las organizaciones internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención de las Naciones Unidas para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra las Mujeres, la Convención Internacional para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial y los Convenios de las Naciones Unidas sobre Derechos Civiles y Políticos y sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconocen el derecho de todas las personas a ser consideradas iguales ante la ley y a ser protegidas de la discriminación.

Instituciones regionales también supervisan el desempeño del Estado con respecto a la discriminación. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos tiene una larga historia de proteger a los latinoamericanos de los gobiernos no democráticos, y la Convención Europea para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales cumple un papel similar.

## **Discriminación directa e indirecta e inclusión social**

La mayoría de las políticas de lucha contra la discriminación ha adoptado un enfoque de declaración de “derechos”. Sin embargo, dado que la capacidad para hacer que los derechos se cumplan en la práctica varía de acuerdo con las instituciones nacionales, todo enfoque para la integración social basado en la noción de derechos es limitado. La Unión Europea (UE) define dos tipos de discriminación: discriminación directa, cuando una persona es tratada de manera menos favorable por motivos de origen racial o étnico, y discriminación indirecta, cuando una disposición, criterio o práctica aparentemente neutros –a menos que estén justificados objetivamente por un fin legítimo que emplea medios que son adecuados y necesarios–

ponen a personas de determinado origen racial o étnico en desventaja si se las compara con otras.

Si bien la discriminación directa viola el principio de igualdad formal entre un individuo y el grupo de referencia cuyo tratamiento se compara, la discriminación indirecta refiere a una igualdad sustancial con respecto a la norma y las reglas de tratamiento de referencia o “plena igualdad en la práctica”.

La discriminación directa es un concepto que encaja perfectamente en el pensamiento económico liberal neoclásico. En los casos de discriminación directa, la igualdad formal dicta el proverbio aristotélico de “los iguales se han de tratar como iguales”. Compara la productividad de los individuos en mercados libres supuestamente competitivos. Como los empleadores, para ejercer su “preferencia” discriminatoria, deben pagar una prima a los trabajadores de la mayoría aceptada, con el tiempo la desigualdad debería ir desgastándose. Los individuos desfavorecidos estarán dispuestos a trabajar por una retribución menor, con lo que los competidores no discriminadores tendrán un aliciente para contratarlos, y esto sacará del negocio a los empleadores prejuiciosos. (Las teorías marxistas también predicen una erosión de las desigualdades grupales con el tiempo, ya que a la larga la conciencia de clase superará las estrategias capitalistas de dividir y reinar).

En cambio, las teorías institucionales sobre segmentación del mercado laboral y salarios de eficiencia identifican aquellas disposiciones, criterios o prácticas aparentemente neutros que ayudan a explicar por qué persiste la exclusión social. Las barreras al acceso y a la igualdad de oportunidades suelen formar parte de instituciones sociales, legales y políticas, de modo que para promover la integración social de los grupos desfavorecidos se requieren un cambio estructural, intervención externa o medidas de acción afirmativa. La prohibición de la discriminación indirecta está muy circunscrita, pero su objetivo es responder a situaciones de racismo y sexismo institucionales en las que la intención discriminatoria está fuera de cuestión. Una forma de remediar la discriminación indirecta, cuando la aplicación práctica de reglas aparentemente neutrales perjudica al grupo que se quiere proteger, es llevar a cabo una “acción positiva”

(la expresión europea para “acción afirmativa”) que favorezca intencionalmente a ese grupo.

En la práctica, la discriminación indirecta es más fácil de probar cuando lo que está de por medio es la nacionalidad (artículo 12 CE del Tratado de Roma), o el libre desplazamiento de los trabajadores (artículo 119, ahora 141 CE), más que la discriminación por motivos de género. Los casos de discriminación indirecta apelan al principio de proporcionalidad y requieren evidencia estadística de que el trato diferencial presuntamente realizado por un empleador es sistemático y estructural, en vez de aleatorio u ocasional. Muchos países y empresas no recogen este tipo de información. Por eso, instituciones como la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reclaman la obtención de estadísticas desagregadas por grupo y “con sensibilidad al género”. Aun cuando se garantice a los grupos excluidos una participación específica en instituciones con un sesgo discriminatorio, por lo general éstos no tienen influencia real en la toma de decisiones. Esto ha generado demandas de “empoderamiento”, no sólo de inclusión.

La discriminación contra las mujeres es la forma de discriminación más comúnmente compartida por América Latina y Europa. De hecho, algunos investigadores creen que la desigualdad por motivos de género está en todas partes, a pesar de que las leyes contra la discriminación cubrieron a las mujeres antes que a muchos otros grupos y sirvieron de modelo para la legislación posterior.

### *Historia de las políticas antidiscriminatorias*

La legislación europea en materia de discriminación deriva de iniciativas que se llevaron a cabo en los años cincuenta para eliminar las barreras a la creación de un mercado común. Por eso, en el primer tratado los artículos contra la discriminación mencionaban la nacionalidad y la libertad de movimiento. Estas mismas consideraciones motivaron las primeras prohibiciones contra la discriminación por motivos de género, siendo la más importante de ellas el artículo 119 del Tratado de Roma de 1957, que establece el principio de “igual retribución por igual trabajo”. El artículo se incluyó

ante la insistencia de Francia, cuyas normas sobre igualdad de retribución elevaban el costo de la mano de obra femenina en la industria textil respecto de lo que cobraban trabajadoras holandesas comparables, lo que daba una ventaja competitiva a las empresas de los Países Bajos. Después de aprobada, esta cláusula rara vez fue invocada, ya que en los años sesenta los inmigrantes no tardarían en tomar el puesto de las mujeres en la industria textil. La cláusula de la igualdad de retribución en realidad no fue efectiva hasta la segunda resolución del caso *DeFrenne vs. Sabena* (1976), en el cual una asistente de vuelo de la empresa Sabena fue obligada a jubilarse a la edad de 40 años, a diferencia de sus homólogos masculinos.

El enfoque inicial de la discriminación enfatizaba la igualdad de trato, y colocaba la carga de la prueba en las acciones legales por igualdad de retribución en el demandante. Las leyes que garantizaban igualdad de derechos al acceso o a las oportunidades a menudo eran insuficientes porque ponían la mayor parte del peso del cumplimiento en la víctima. De todos modos, el artículo 119 acabaría convirtiéndose en la base de leyes de mucho mayor alcance contra la discriminación por motivos de género. En *Finanzamt Köln-Altstadt vs. Schumacher* (1995), el Tribunal de Justicia Europeo decidió que por discriminación se entiende la “aplicación de reglas diferentes a situaciones comparables o la aplicación de la misma regla a situaciones diferentes” (Ellis, 1998, p. 110). Así pues, el tribunal permitió políticas flexibles de acción afirmativa en favor de las mujeres para corregir la discriminación anterior. A través del artículo 119, el ámbito de la legislación antidiscriminatoria se amplió gradualmente a áreas institucionales tales como la toma de decisiones, la paridad política y las responsabilidades familiares que influyen en el empleo y la ocupación.

En términos filosóficos, las respuestas europeas a los problemas de género tenían que ver con la tensión entre dos principios: el trato igualitario según la ley y el reconocimiento de que, por mucho tiempo, la diferencia de géneros había sido una categoría legal. Las leyes antidiscriminatorias pueden convertirse en una “camisa de fuerza liberal”, porque declaran que el sexo de una persona no justifica un trato diferencial (Numhauser-Henning, 2001). Aunque en la legislación de la UE la preocupación por la igualdad entre los géneros fue

inicialmente motivada por consideraciones de mercado y luego pasó a formar parte de la “dimensión social” y, por ello, del campo de acción de la Dirección General de Asuntos Sociales, lentamente ha ido derivando hasta ingresar en la categoría de los “derechos humanos”. El Tratado de Amsterdam ha transformado la prohibición de la discriminación por nacionalidad en una cuestión de derechos básicos de muchos grupos diferentes, a través de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (Maier y Klausen, 2001).

Las iniciativas nacionales para ir más allá de la igualdad de trato y promover la igualdad entre los géneros por medio de la “acción positiva” tropezaron, sin embargo, con la oposición del Tribunal de Justicia Europeo. Los primeros programas de acción positiva emprendidos en Alemania y Suecia fueron cancelados. En el caso Kalanke de 1995, el Tribunal de Justicia Europeo dictaminó que la “igualdad formal” (igualdad de trato para los individuos) prevalece sobre la “igualdad sustantiva” (entre dos grupos), limitando de este modo la “acción positiva”.

El Tratado de Amsterdam de junio de 1997, que entró en vigor en junio de 1999, incluía varios artículos que ampliaban el alcance de la igualdad entre los géneros e incitaban a muchos gobiernos nacionales a cambiar sus leyes. Más recientemente, fiscalizar el cumplimiento de la igualdad de trato se ha vuelto más fácil, y la carga de la prueba en demandas por discriminación ha pasado de los trabajadores a los empleadores.

La tercera oleada de políticas de género de la UE incluyó dos nuevas iniciativas: la igualdad de participación en la toma de decisiones y la integración de la cuestión de igualdad entre los sexos en todas las áreas de la vida social e institucional de la UE (Hubert, 2001). En 1995, la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, realizada en Beijing, encomendó a los miembros de las Naciones Unidas buscar la igualdad entre los sexos, transformando los derechos de la mujer en derechos humanos y, por ende, sujetos a cumplimiento. Las justificaciones esgrimidas en favor de la paridad representativa iban más allá de la mera profundización de la democracia para todos, y llegaban a la legitimación de la educación cívica y la reparación de la discriminación legal histórica. En 1996, en otra

interpretación del artículo 119 del Tratado de Roma, el Consejo de Ministros emitió una “recomendación en favor de la participación equilibrada de mujeres y hombres en la toma de decisiones”.

Los Estados miembros respondieron. Bélgica e Italia cambiaron sus leyes electorales, y Portugal y Francia enmendaron sus constituciones. Los cambios no se limitaron a garantizar a las mujeres un cupo mínimo inferior a la representación equitativa; por el contrario, a partir de entonces las mujeres deberían estar proporcionalmente representadas en la elección de candidatos a puestos políticos. En 1994, las mujeres tenían un promedio de 17% de los escaños en las Cámaras bajas (o únicas) de los Parlamentos europeos, un pequeño aumento respecto del 13% de 1987. Sin embargo, hay una variación muy grande entre las diversas naciones (Maier y Klausen, 2001, p. 11). En 13 países europeos, más del 15% de los ministros o miembros del gobierno eran mujeres en 1994. En los Países Bajos y Escandinavia (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia), el porcentaje de escaños obtenidos por mujeres ha seguido subiendo, y en 2002 las mujeres ya tenían más de un tercio de los puestos parlamentarios. Las francesas se inspiraron en el alto porcentaje de mujeres que ocupan cargos políticos en Italia y los países nórdicos (Cresson, 1998). A mediados de 1999 se agregó a la Constitución francesa una cláusula que dice que “la ley favorece el acceso equitativo de mujeres y hombres a los mandatos electorales y las funciones electivas”. Francia aprobó una ley que obliga a los partidos políticos a que la mitad de sus candidatos sean mujeres.

La integración de las cuestiones de género se convirtió en la nueva estrategia para promover la igualdad entre los sexos en el Cuarto Programa de Acción Comunitaria para Mujeres y Hombres (1996-2000). Su principal objetivo era “fomentar la integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades en todas las políticas y acciones”. Más recientemente, la Comisión Europea ha adoptado una Estrategia Marco Comunitaria sobre la Igualdad entre Hombres y Mujeres (2001-2005), extensiva a todas las actividades de la UE, con el objeto de eliminar de ellas todas las desigualdades. Se lanza un nuevo Programa de Igualdad entre los Sexos (2001-2005) con el objetivo de impulsar la concienciación, apoyar el análisis y la eva-



luación, y promover la cooperación internacional, la creación de redes y el intercambio de experiencias.

La UE está comprometida a promover la igualdad entre hombres y mujeres como parte de su lucha local contra la exclusión social. Así pues, las últimas políticas económicas y sociales de la UE incluyen una dimensión de género. La igualdad entre los sexos es vital para el objetivo de igualdad de oportunidades de la Estrategia Europea de Empleo, y muchos planes nacionales de acción referidos al empleo se ocupan de avances en esta materia. Sin embargo, el borrador del Informe conjunto de empleo (2002) señalaba que, si bien los planes de acción referidos al empleo y la inclusión social están mejor coordinados, la cuestión de la discriminación suele pasarse por alto en las discusiones sobre inclusión social, y pocos Estados miembros tienen metas nacionales concretas. De hecho, los planes de acción rara vez presentan indicadores que muestren la situación de grupos desaventajados distintos de las mujeres y contienen pocos planes explícitos para abordar la cuestión de la igualdad de los géneros.

Las últimas iniciativas en esta materia han trascendido las cuestiones económicas y políticas y se relacionan con temas de seguridad y acceso. La mayoría se ocupa de asuntos que, no obstante su importancia, están relativamente confinados: la trata de mujeres, el maltrato, el aumento de la participación femenina en la ciencia y la igualdad en la política regional. Según el informe de las Naciones Unidas, “Las mujeres del mundo 2000: tendencias y estadísticas”, hay poca información sobre violencia doméstica en Europa. Las Naciones Unidas tienen cifras para la década de 1990 sobre abuso físico de mujeres en una relación. Las tasas son altas para América Latina, pero sólo hay datos europeos comparables para Suiza y el Reino Unido. En la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 1993 las organizaciones no gubernamentales (ONG) lograron una resolución que redefinía los derechos humanos, de modo que los países occidentales podían otorgar asilo político a mujeres que huían de la violencia o la muerte, amenazadas por sus maridos o parientes.

El Tribunal de Justicia Europeo también considera que el acoso sexual es una forma de discriminación. Genéricamente, el acoso se

produce “cuando tiene lugar una conducta no deseada debido al género o el origen racial o étnico con el propósito o el efecto de violar la dignidad de una persona y de crear un ambiente intimidante, hostil, degradante, humillante u ofensivo”. De acuerdo con la segunda Encuesta Europea sobre Condiciones de Trabajo, en 1996 el 3% de las mujeres (dos millones) sufrió acoso sexual y el 4% discriminación sexual (Kauppinen y Kandolin, 1998). En general, la UE está a la cabeza de las políticas nacionales referidas a esta cuestión, e insta a los gobiernos a penalizar el acoso.

### *Resultados políticos en el ámbito nacional*

Aprobar una ley es una cosa, pero ponerla en práctica es otra. ¿Ha tenido algún efecto real el compromiso de la UE con la igualdad de género? La posición relativa de las mujeres ha ido mejorando, pero muy lentamente, y todavía quedan grandes brechas. Algunos indicadores incluso sugieren retrocesos.

En lo que más se ha puesto atención es en aumentar la participación femenina en la fuerza laboral. Si bien esta participación ha ido creciendo en toda la UE, todavía hay una brecha entre los sexos. También hay problemas de medición. Eurostat define el empleo como al menos una hora de trabajo remunerado o rentable, pero subestima la desigualdad entre los géneros que surge de la variación de puestos de tiempo parcial. Y deja de lado a algunos trabajadores incluidos en la definición de la OIT de la población económicamente activa (todas las personas empleadas y desempleadas, incluyendo aquellas que buscan trabajo por primera vez, empleadores que operan empresas no incorporadas, personas que trabajan por cuenta propia, empleados, trabajadores que contribuyen con la familia, miembros de cooperativas de productores y miembros de las fuerzas armadas). No obstante, según la Encuesta de la Fuerza de Trabajo de la primavera de 2002 (Eurostat, 2003), en la UE el empleo de las mujeres de edad intermedia (35-64 años) alcanzó 55,5%, comparado con el 54,8% en 2001 (cuadro 9.1). Pero aun así la cifra es mucho más baja que la correspondiente a los hombres: 72,9%.

**Cuadro 9.1 Proporción de trabajadores adultos de tiempo parcial en Europa, América Central y el Caribe, 1990-2000 (en porcentaje)**

| País                          | Trabajadoras de tiempo parcial como porcentaje de todos los trabajadores de tiempo parcial |         |                 |                |                 |                 |
|-------------------------------|--|---------|-----------------|----------------|-----------------|-----------------|
|                               | 1990-93  |         | 1998-2000       |                |                 |                 |
|                               | Mujeres  | Hombres | Mujeres         | Hombres        | 1990-93         | 1998-2000       |
| <b>Europa occidental</b>      |  |         |                 |                |                 |                 |
| Alemania                      | 25   | 2       | 33              | 5              | 89              | 84              |
| Austria                       | 20   | 2       | 30              | 4              | 88              | 83              |
| Bélgica                       | 30   | 5       | 37              | 7              | 80              | 79              |
| Dinamarca                     | 29   | 10      | 23              | 9              | 71              | 68              |
| España                        | 12   | 1       | 17              | 3              | 80              | 78              |
| Finlandia                     | 11   | 5       | 14              | 7              | 67              | 65              |
| Francia                       | 22   | 4       | 25              | 6              | 80              | 79              |
| Grecia                        | 12   | 4       | 15              | 5              | 60              | 63              |
| Irlanda                       | 21   | 4       | 32              | 8              | 72              | 76              |
| Islandia                      | 40   | 8       | 35              | 9              | 82              | 77              |
| Italia                        | 20   | 5       | 23              | 5              | 71              | 72              |
| Luxemburgo                    | 22   | 2       | 28              | 2              | 86              | 92              |
| Noruega                       | 40   | 7       | 35              | 8              | 83              | 79              |
| Países Bajos                  | 53   | 13      | 55              | 12             | 70              | 77              |
| Portugal                      | 12   | 3       | 15              | 5              | 74              | 71              |
| Reino Unido                   | 40   | 5       | 41              | 9              | 85              | 80              |
| Suecia                        | 25   | 7       | 22              | 7              | 78              | 74              |
| Suiza                         | 43   | 7       | 47              | 8              | 82              | 83              |
| <b>Caribe</b>                 |  |         |                 |                |                 |                 |
| Antillas Holandesas           | 21   | 7       | 24              | 11             | 69              | 65              |
| Bahamas                       | 16   | 14      | 12              | 11             | 52              | 51              |
| Barbados                      | 6  | 3       | 14 <sup>a</sup> | 8 <sup>a</sup> | 60 <sup>a</sup> | 60 <sup>a</sup> |
| Granada (1994)                | 29   | 24      | nd              | nd             | 43              | nd              |
| Jamaica                       | 14   | 7       | 10              | 5              | 61              | 57              |
| San Vicente y Granadinas      | 34   | 30      | 37              | nd             | nd              | nd              |
| Surinam                       | 34   | 10      | 33              | 11             | 64              | 59              |
| Trinidad y Tobago             | 14   | 11      | 13              | 9              | 38              | 46              |
| <b>América Central/México</b> |  |         |                 |                |                 |                 |
| Belice                        | 28   | 13      | 26              | 12             | 50              | 49              |
| México (1995)                 | 31   | 10      | 27              | 7              | 61              | 65              |

nd = No disponible.

<sup>a</sup> Menos de 40 horas por semana; año anterior refiere menos de 25 horas por semana.

*Nota:* Los trabajadores de tiempo parcial son personas con empleos pagos cuyo horario de trabajo total es menos que "tiempo completo". Como no hay una norma internacional establecida para el número mínimo de horas que constituyen un trabajo de tiempo completo, los datos refieren a normas nacionales o las que figuran en compilaciones especiales de la región. Muchos países han fijado límites entre 30 y 40 horas semanales. Algunos países piden a los trabajadores que definan su situación. La OCDE (2000) aplica un corte en 30 horas.

Fuentes: OIT (2002, cuadro 5) y OCDE (2000).

El Informe conjunto de empleo 2000 de la UE muestra algunos avances en el cumplimiento de la meta de la Cumbre de Lisboa de 2000 de aumentar al 60% la participación femenina en la fuerza de trabajo en todos los Estados miembros. Los países escandinavos, los Países Bajos y el Reino Unido ya han alcanzado esta meta hace mucho tiempo, pero en el Sur de Europa las tasas no superaban el 40%. Así pues, las directivas de la UE dieron un impulso a la igualdad de oportunidades para las mujeres en España, Grecia, Italia y Portugal, donde la situación de las mujeres tradicionalmente va con retraso (González, Jurado y Naldini, 2000), así como también en Irlanda.

Las variaciones nacionales reflejan patrones históricos. La mayoría de los países escandinavos tiene las tasas más altas (Noruega es la excepción), y los países del Sur de Europa (excepto Portugal) tienen las más bajas. En cambio, la tasa de participación de las mujeres ha estado cayendo en los países de Europa oriental. Aunque en América Latina la participación femenina está aumentando, las mujeres siguen constituyendo menos de un tercio de la fuerza laboral en varios países (Belice, Chile, Guatemala, Guyana, Nicaragua, Paraguay, República Dominicana y Venezuela), mientras que en otros (Colombia, Perú y la mayoría de los países del Caribe) es comparable a los niveles europeos. En América Latina aun más que en Europa, el incremento de la brecha de géneros en el desempleo juvenil indica que las mujeres jóvenes tienen incluso mayores dificultades que las de edad intermedia para entrar en el mercado laboral.

Es mucho más probable que las mujeres europeas estén subempleadas y trabajen menos horas de las que quisieran (OIT, 2003). En 1996, el 17% de la fuerza laboral de la UE estaba formado por trabajadores de tiempo parcial, de los cuales el 83% eran mujeres. Dado que los nuevos puestos de trabajo que se crean son en su mayoría de tiempo parcial o en el sector de servicios, cada vez hay más mujeres que entran en la fuerza laboral. Durante la década de 1990, los puestos de trabajo de tiempo parcial como porcentaje del total de empleos, ocupados tanto por hombres como por mujeres, aumentaron en todos los países europeos, excepto los escandinavos. Entre tanto, en algunas partes de América Latina el porcentaje de puestos de trabajo de tiempo parcial disminuyó tanto para hombres como para mujeres (cuadro 9.2).

**Cuadro 9.2 Políticas para promover los derechos culturales**

| Tipo de política                                | Descripción  |
|---|--|
| Exenciones                                      | Respecto de leyes que penalizan u obstaculizan prácticas culturales minoritarias (por ejemplo, cubrirse la cabeza)                                 |
| Asistencia                                      | Para hacer cosas para las que la mayoría no necesita ayuda (por ejemplo, acción afirmativa, multilingüismo)  |
| Autogobierno de las minorías                    | A través del federalismo o la secesión   |
| Reglas externas                                 | Restricción de la libertad de individuos que no pertenecen al grupo para proteger la cultura de los que pertenecen (leyes sobre idiomas oficiales) |
| Reglas internas                                 | Para la conducta de los miembros del grupo (ostracismo)  |
| Reconocimiento y fiscalización del cumplimiento | De los códigos legales tradicionales por el sistema legal dominante (derechos de los aborígenes sobre la tierra, leyes de familia)                 |
| Representación de minorías en el gobierno       | Para aumentar su voz (trazado de fronteras jurisdiccionales alrededor del territorio base del grupo)   |
| Reclamos simbólicos                             | Reconocimiento del valor, la condición, la dignidad, la existencia de grupos (educación multicultural)   |

Fuente: Levy (1997).

En Europa, la cantidad de puestos de tiempo parcial varía de un modo considerable entre un país y otro, al igual que la prevalencia de mujeres en estos trabajos. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 2000) usa una semana de 30 horas para distinguir a los trabajadores de tiempo completo de los de tiempo parcial, pero en algunos países como el Reino Unido la norma es menos horas. Según los “Indicadores clave del mercado de trabajo” de la OIT, el trabajo de tiempo parcial es a la vez más común y menos femenino en muchos países del Caribe que en Europa, con excepción del “milagro holandés” (cuadro 9.2). En efecto, en los Países Bajos, una mayoría de mujeres y 12% de los hombres trabajan a tiempo parcial, y las tasas de mujeres exceden a un tercio en Alemania, Bélgica, Islandia, Noruega, Reino Unido y Suiza. Las trabajadoras tienen una participación mucho más pequeña en los trabajos

de tiempo parcial en otros países escandinavos, Grecia y el Sur de Europa. Pero la proporción de mujeres en puestos de trabajo de tiempo parcial disminuyó en todas partes menos en Grecia, Irlanda, Italia y Suiza. Así pues, a medida que el trabajo “flexible” se expande, relativamente más hombres lo aceptan.

En otros indicadores, el avance resulta menos evidente. Es más probable que las mujeres europeas, excepto en Finlandia, Reino Unido y Suecia, estén desempleadas o permanezcan en esa condición por más tiempo que los hombres. Persiste la profunda segregación horizontal y vertical de los trabajos dominados por las mujeres, y la mayoría de las europeas se concentra en unos pocos sectores con alto porcentaje de puestos de trabajo de tiempo parcial (Maruani, 2000). Las mujeres se concentran en la industria de servicios: su representación es 20 o hasta 30 puntos porcentuales más alta que la de los hombres (OIT, 2003). En Europa, las áreas de salud y trabajo social, en particular, son industrias dominadas por las mujeres, mientras que en América Latina en el área de servicios las mujeres suelen ser trabajadoras domésticas.

Según la Comisión Europea (1999), en la UE las ganancias de las mujeres en el sector privado son, en promedio, un 28% menores que las de los hombres. Entre 1994 y 1999, la brecha de desajuste en los salarios entre géneros en los 15 países de la UE siguió estancada en 84%, y persistió incluso después de controlar por la segregación ocupacional y las horas de trabajo. Sin embargo, hay una gran variación entre países: de 78% en el Reino Unido e Irlanda a 95% en Portugal. Cuando la OIT examinó seis ocupaciones, que abarcaban desde programadores de computadoras hasta soldadores, en algunos países muy diferentes, los salarios de las mujeres eran casi siempre más bajos que los de los hombres. En suma, hay “evaluaciones de que las políticas internacionales han tenido una importancia limitada en reducir la segregación horizontal o vertical entre los sexos en el empleo, aunque esto no significa sacar la conclusión de que no han tenido ningún valor para aumentar y, hasta cierto punto, sostener políticas dirigidas a combatir la discriminación, si no a promover la igualdad” (Monk y García-Ramón, 1996, p. 13).

Si se comparan con los estándares mundiales, en la UE las mujeres se casan más tarde, tienen menos hijos, sus niveles de ingresos y de escolaridad son relativamente más altos, están más urbanizadas y viven más. Comparadas con las mujeres latinoamericanas, es más probable que las europeas disfruten de licencia por maternidad con goce de sueldo, servicios de salud subsidiados por el Estado, y menos horas de trabajo remunerado (Monk y García-Ramón, 1996). La licencia por maternidad paga, por lo general, dura tres meses en América Latina, pero cuatro meses o más en Europa (Naciones Unidas, 2000). Estas tendencias sugieren un grado de convergencia nacional en Europa, ayudado por las declaraciones y directivas de la UE.

Sin embargo, existe una gran variación regional y local en lo que respecta a la desigualdad entre los sexos dentro de la UE. Entre los datos comparables disponibles para apoyar esta afirmación, figuran estadísticas en el ámbito nacional que se centran en indicadores cuantificables de desigualdades de género en el ámbito económico. Los datos de las barreras legales e institucionales y los indicadores subnacionales son rara vez comparables entre los distintos países. Algunas cuestiones, en especial dentro de la esfera privada de la comunidad y la vida domésticas, suelen ocultarse, lo que excluye algunas de las principales razones para las disparidades de género en el mercado laboral.

### *Nuevos enfoques de la igualdad entre géneros*

Los modelos de Estado de bienestar son de valor limitado en el estudio comparativo de la discriminación porque han tendido a descuidar las relaciones personales y las formas en que los mismos Estados de bienestar generan y refuerzan desigualdades. Por ejemplo, las políticas de mantenimiento de ingresos ponen en desventaja a las mujeres con respecto a los hombres si se basan en las ganancias o en el ingreso familiar, en lugar de ser universales. Los servicios sociales, en particular la disponibilidad y el costo del cuidado de los niños, también tienen efectos en la desigualdad entre los sexos. Las regulaciones laborales pueden reforzar la segregación ocupacional a través de reglas excluyentes, políticas de licencia por maternidad, horario

mínimo de trabajo fijado por ley y requisitos de empleo continuo (Kofman y Sales, 1996).

Sólo recientemente los modelos de Estado de bienestar han ido más allá del modelo de teorías previas del hombre que mantiene a la familia, para abarcar la producción y reproducción del bienestar en la familia (Lewis 1992, 1997; Langan y Ostner, 1991; O'Conner, Orloff y Shaver, 1999; Hirschmann y Liebert, 2001; Jenson, Laufer y Maruani, 2000; Gornick, 1997; Meyers y Gornick, 2001). El reclamo de Esping-Andersen (2002) de un “nuevo” Estado de bienestar que rescriba el contrato social sobre política familiar y el contrato entre los géneros sobre las relaciones trabajo-bienestar-familia es un reconocimiento tardío de que los hogares y el papel de la mujer en ellos contribuyen al bienestar.

Si hay un claro “modelo” o una tipología nacional en materia de desigualdad entre los sexos, es el contraste entre los países nórdicos y los mediterráneos. Estos últimos son más comparables con América Latina. El Sur de Europa se distingue por su conservadurismo, reflejo de una larga historia de autoritarismo y catolicismo. El hecho de que los Estados de bienestar fueran descentralizados y menos generosos ha implicado una mayor dependencia de la familia como red de seguridad contra la pobreza y la exclusión. La responsabilidad de las mujeres en el cuidado de los hijos, la ausencia de servicios públicos y privados, y el elevado desempleo han impuesto restricciones a la participación de la mujer en la fuerza laboral. Por ejemplo, una comparación de Alemania (con su generoso Estado de bienestar) y el Reino Unido (con su énfasis en el mercado laboral) respecto de Italia, más basada en la familia, reveló en este último país un alto nivel de desempleo entre los jóvenes y las mujeres, especialmente en el Sur, donde la participación femenina en la fuerza de trabajo es extremadamente baja y el desempleo de largo plazo de la mujer es muy elevado. En España, donde la escolarización de las mujeres y su participación en la fuerza laboral también son bajas, las mujeres tienden a no involucrarse en política. En los países del Mediterráneo, hubo una breve explosión de la participación femenina en las décadas de 1970 y 1980, con el ascenso del feminismo y el establecimiento de la democracia, pero fue efímera. Algunos sugieren que la



integración de las mujeres en estos países requerirá políticas de apoyo a la familia, tales como licencias para los padres, horarios flexibles, guarderías e incentivos para que los hombres ayuden en el hogar (González, Jurado y Naldini, 2000).

Las políticas nacionales no son el único modo de intervención pública en favor de la inclusión social de las mujeres en Europa. Una evaluación reciente de la integración de las cuestiones de género señala otras variables que resultan fundamentales para la efectividad de las políticas, tales como: organizaciones femeninas fuertes, mecanismos feministas en el Estado, estudios académicos y marcos políticos. El Fondo Social Europeo ahora requiere que las solicitudes de ayuda demuestren su sensibilidad respecto de las cuestiones de género (Woodward, 2001). La integración de la dimensión de género a los programas de educación y capacitación también se encuentra en el programa del Fondo Social Europeo Leonardo da Vinci para el período 1995-2000. Este proyecto transnacional de capacitación daba apoyo a programas innovadores para el desarrollo de recursos humanos y competencias lingüísticas, por medio de la colaboración de educadores, empleadores, sindicatos y gobiernos locales o regionales. Los programas debían trabajar sobre un “tema prioritario” de los libros blancos de la comisión, incluidas la exclusión social y la educación continua, y cada componente promovería la “igualdad de oportunidades para hombres y mujeres” en el diseño, la aplicación y los proyectos piloto transnacionales de formación profesional (Rees, 1998).

El tercer Programa de Acción a Mediano Plazo de Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres descubrió que las mujeres estaban insuficientemente representadas en la toma de decisiones, y promovió un mayor equilibrio entre los sexos en política. El cuarto programa (1996-2000) fomentó la integración de las cuestiones de género, incluyendo la evaluación y clasificación de los puestos de trabajo respecto de la igualdad de retribución. Además, movilizó a todos los actores de la vida económica y social (autoridades públicas, interlocutores sociales, ONG, educadores y medios de comunicación) en pos de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres; promovió esa igualdad en una economía cambiante, especialmente en educación, en formación profesional y en el mercado de trabajo;

creó programas piloto para la capacitación de las mujeres en trabajos no convencionales; fomentó la conciliación del trabajo remunerado con la vida familiar, por medio de horarios flexibles, permisos, guarderías y responsabilidades domésticas compartidas, y apuntó a crear condiciones que facilitaran el ejercicio de la igualdad de derechos (Comisión Europea, 2001). En mayo de 2000, el programa publicó ejemplos de buenas prácticas para el fomento de la igualdad entre los sexos en la UE, entre los que se incluyen las ayudas a mujeres para el inicio de empresas, el reconocimiento de la autonomía de las esposas en las empresas familiares y las ayudas para el ingreso de mujeres en las industrias de la seguridad y la electricidad.

No obstante, el creciente movimiento para “privatizar” la prestación social y dejarla en manos del mercado, las organizaciones sin fines de lucro y las comunidades repercute, en última instancia, en la familia, y en el trabajo de las mujeres en el hogar y en el cuidado de los hijos (Cochrane, 1993). Esto también es un peligro en América Latina. La organización social del tiempo es una causa importante de las continuas desventajas de las mujeres. En algunos países europeos, la falta de coordinación entre horarios institucionales obliga a muchas mujeres a organizar su empleo en torno de las pocas horas del día en que sus hijos están en la escuela y las oficinas o las tiendas están abiertas. Han aumentado los trabajos de tiempo parcial, pero fuera de los países escandinavos y los Países Bajos, rara vez ofrecen los beneficios y la protección del empleo de tiempo completo. La imposibilidad de acceder a la protección social basada en el empleo relega a las mujeres que se ocupan de los miembros más vulnerables de la sociedad, y al mismo grupo vulnerable cuando tienen problemas de salud o envejecen.

Otro ámbito de las políticas que promueven la igualdad de género es la reestructuración de la relación entre el trabajo en el hogar y el trabajo en el mercado. Un estudio reciente halló una enorme diferencia en la división de los sexos entre el trabajo remunerado y el doméstico (tareas hogareñas, trámites, tareas autónomas y cuidado de niños y ancianos). El trabajo doméstico no sólo consume más tiempo que el remunerado (o el estudio) en algunos países (Bélgica, Estonia, Francia, Hungría), aunque menos tiempo en otros (Finlan-

dia, Noruega, Reino Unido), sino que la continuidad es mucho más corta. En todos los países europeos, los hombres dedican más tiempo al trabajo remunerado o al estudio que al trabajo doméstico, y sólo en Dinamarca y Noruega el tiempo promedio en trabajo doméstico de las mujeres es casi el mismo que el tiempo que invierten en un trabajo remunerado o en el estudio.

En muchos aspectos, las mujeres que pertenecen a una minoría tienen el doble de desventajas. No sólo soportan una carga más pesada de responsabilidades domésticas, sino que las mujeres que llegan según las reglas de reunificación familiar dependen materialmente de los hombres que las llevaron a Europa y están moralmente en deuda con ellos. La violencia doméstica es una amenaza constante. Según la *Fédération internationale des ligues des droits de l'homme*, la violencia conyugal es frecuente en todas las comunidades de Europa. En algunos casos, las mujeres extranjeras llegan a Europa como esclavas modernas (Gaspard, 2000; Melis, 2001).

Las trabajadoras itinerantes ciudadanas de un tercer país gozan de protección contra la discriminación por género en la remuneración por un trabajo de igual valor. Sin embargo, el artículo 13 CE del Tratado de Amsterdam permite sólo una “acción adecuada para combatir la discriminación”. Formalmente, no prohíbe la discriminación por motivo de raza o sexual, y requiere un voto unánime en el Consejo. Únicamente en los últimos años la Comisión ha diseñado medidas para aplicar el artículo en casos de discriminación basada en la nacionalidad. A diferencia de la legislación contra la discriminación, las leyes de inmigración se centran en la cooperación policial, criminal y judicial, en un intento por combatir el racismo y la xenofobia garantizando la seguridad a los ciudadanos de la UE. Las minorías que más necesitan protección están excluidas de ella, ya que se autoriza legalmente un trato diferencial para los ciudadanos de la UE y los que pertenecen a terceros países. La política común de inmigración no sólo no compromete a la UE a proteger a los inmigrantes contra la discriminación, sino que “las mismas disposiciones suelen ser la causa de su discriminación” (Melis, 2001, p. 40).

## Discriminación racial y étnica

La exclusión por motivos de género parece ser casi universal, lo que la convierte en una preocupación compartida por Europa y América Latina y el Caribe. Sin embargo, cuando se trata de la discriminación racial y étnica, se vuelve evidente hasta qué punto la exclusión social depende del contexto. Por supuesto, la UE alentó a los Estados miembros a desagregar los indicadores de exclusión según las principales dimensiones de fragmentación en cada una de sus sociedades, pero esto rara vez llevó a que se presentara información socioeconómica dividida por raza, etnia u otras categorías culturales. Queda todavía mucho trabajo por hacer respecto de las disparidades económicas y no económicas que se dan entre los grupos mayoritarios y minoritarios.

La noción de lo que significa “pertenecer” a una sociedad es propia de cada nación y las fronteras culturales de identidad suelen ser construcciones sociales erigidas en oposición a lo foráneo. Numerosos estudios documentan las diferencias nacionales en el enfoque de la discriminación racial y étnica y el crecimiento de la diversidad social (Piper, 1998; MacEwen, 1995, 1997; Castles, 1995; Forbes y Mead, 1992). La mayoría de los Estados europeos distingue entre minorías “autóctonas” –con muchos derechos y a veces con autonomía regional incorporada a las naciones-Estado, pero con frecuencia homogeneizadas a la fuerza con la consiguiente pérdida de lengua y cultura– de las minorías de inmigrantes recientes, que se suponían temporarios y no pretendían ser integrados (Baubock, Heller y Zolberg, 1996).

La formación de naciones-Estado modernas dentro de fronteras estables fue un largo proceso histórico de conquista y consolidación. Pero esas historias nacionales suelen ser distintivas, y las narrativas dominantes son selectivas, ya que los Estados perpetúan los mitos nacionalistas a fin de fortalecer la cohesión social. Sigue habiendo a veces luchas violentas por la autonomía cultural o la autodeterminación nacional, en regiones particulares (Irlanda del Norte, el País Vasco, Córcega, los Balcanes). La cuestión de cuánta autonomía, soberanía, autodeterminación o derechos grupales acordar para las culturas étnicas internas ha preocupado a Europa por mucho tiempo

(Shapiro y Kymlicka, 1997; Hannum, 1990). Levy (1997, p. 25) ha elaborado una clasificación general de políticas que consideran los reclamos culturales de grupos étnicos y lingüísticos, que puede aplicarse tanto al contexto europeo como al latinoamericano (cuadro 9.2).

Las poblaciones minoritarias visibles en la UE representan una parte pequeña (3%) del total. Las mayores poblaciones minoritarias se encuentran en Bélgica, Francia, Países Bajos y Reino Unido. Los europeos se resisten fuertemente a reconocer la existencia de “razas”, en lo cual hay cierta ironía, ya que la raza debe ser reconocida legalmente para prohibir la discriminación racial. Una reseña de diferentes medidas de lucha contra la discriminación racial halló que en muchos países las leyes locales no hacen referencia explícita a la raza, el color de la piel, el origen étnico, la nacionalidad o la lengua, sino que se limitan a enunciar genéricamente la igualdad de todas las personas (Forbes y Mead, 1992). La discriminación racial se encuentra prohibida en las constituciones de Alemania, España, Francia, Grecia, Italia, Países Bajos y Portugal, y en algunos de esos países la raza es una categoría también dentro del derecho civil y criminal. Sin embargo, los franceses muestran la más inquebrantable resistencia a la “discriminación positiva”, porque viola la sacrosanta regla republicana que impide la creación de clases separadas de ciudadanos.

Las políticas contra la discriminación rara vez resultan suficientes para garantizar igualdad de oportunidades y de trato. Las víctimas de discriminación en el empleo rara vez entablan una demanda, y cuando lo hacen, las demandas suelen ser rechazadas por falta de evidencia, lo que permite a los empleadores ejercer preferencia. Sin embargo, hay variaciones nacionales en la disposición a seguir esta opción. En 1993, Francia sólo tuvo dos condenas por discriminación racial. Cuando un año más tarde Suecia introdujo una ley contra la discriminación en el empleo, el defensor del pueblo contra la discriminación recibió 75 demandas, pero sólo una llegó al tribunal laboral. En cambio, la Ley de Relaciones Interraciales del Reino Unido tuvo como resultado que se presentaran miles de casos a los tribunales industriales, y en los Países Bajos las grandes empresas se comprometen legalmente a apuntar a la representación proporcional de “no nativos” en la fuerza de trabajo (Wrench, 2000, p. 261).

Hay al menos algunas políticas de acción afirmativa para minorías étnicas en Europa, aunque este tipo de medidas son más comunes en Estados Unidos, India, Malasia, Sudáfrica y unas pocas sociedades pluralistas con grandes minorías (Wyzan, 1990). La “acción positiva” para la lucha contra la discriminación racial –es decir, la respuesta positiva a la discriminación del pasado– se usa como una herramienta de política en los Países Bajos, Reino Unido y Suecia, mientras que Dinamarca, España, Francia, Italia, Irlanda y Luxemburgo realizan acciones positivas para la igualdad entre los sexos. La “discriminación positiva” se practica en Italia, pero sólo unos pocos países europeos la reconocen legalmente y “no es el instrumento de política preferido, ya que la mera sospecha de aplicación de esta práctica tiende a causar conflicto e insatisfacción entre beneficiarios y perdedores por igual” (Forbes y Mead, 1992, p. 1). En el Reino Unido se siguen políticas de cumplimiento de contratos, mientras que el Código Industrial alemán prohíbe la discriminación por parte tanto de empleados como de empleadores (Forbes y Mead, 1992).

La pobreza rural de América Latina, en parte de naturaleza racial, impide el desarrollo de los mercados locales. La ascendencia europea está vinculada con la prosperidad, mientras que los descendientes de indígenas o africanos son pobres y sufren discriminación en Bolivia, Brasil, Ecuador, Guatemala, México y Perú. Un minucioso ensayo (Thiesenhusen, 1990) observó que en América Latina los beneficios del crecimiento económico no llegan nunca a la mayoría de la población, y que en general la gente encuentra oportunidades sólo en las ciudades. En consecuencia, el autor propone la reforma agraria como una política de “acción afirmativa” para América Latina que alentaría el progreso económico sin desplazar a las comunidades pobres e indígenas, en un contexto donde los sistemas jurídicos son débiles y los presupuestos limitados.

En la actualidad hay en Europa una gran confusión terminológica e ideológica respecto de las categorías raciales, religiosas y étnicas y, por tanto, respecto de las disposiciones legales que están en juego (Joly, 1998). La renuencia de Europa continental a reconocer la realidad de la discriminación “racial” hace que por defecto la fiscalización del cumplimiento de la igualdad de oportunidades se desvíe a

categorías alternativas. Las políticas de inclusión social quizás hagan referencia genéricamente a los grupos “vulnerables” o “desfavorecidos”, donde se incluye a los gitanos y a las minorías religiosas, lingüísticas y étnicas entre categorías extraculturales tales como los toxicómanos, los sin techo o los discapacitados. Un segundo enfoque menciona las políticas de naturalización o integración como demarcaciones sociales legítimas por medio de las cuales se pueden encarar indirectamente las desigualdades raciales y étnicas. Otro consiste en dirigir las intervenciones políticas a lugares donde se concentran minorías raciales y étnicas. El recuadro 9.1 proporciona ejemplos de medidas europeas contra la discriminación.

**Recuadro 9.1 Medidas europeas contra la discriminación a nivel del Estado**

- Prohibiciones en el derecho civil y criminal.
- Organismos públicos encargados de hacer cumplir las leyes.
- Organismos para controlar y evaluar las políticas, o para educar e informar a la población.
- Cumplimiento de contratos.
- Asistencia legal.
- Acción positiva (medidas que atacan las causas y los síntomas de la discriminación por medio de una igualación de oportunidades).
- Discriminación positiva (respuesta positiva a la discriminación del pasado).

Recientemente se ha creado una red europea de información sobre el racismo y la xenofobia (Raxen) que vincula centros de investigación, ONG y organizaciones internacionales. Los datos que reúne y analiza esta red sentarán las bases de estrategias efectivas contra la discriminación en Europa. El Observatorio Europeo del Racismo y la Xenofobia, establecido en 1997 en Viena por la UE, ha sido un defensor de las nuevas directivas y programas de acción, lo mismo que de la Carta de Derechos Fundamentales. Sus informes anuales han llegado a la conclusión de que en todos los Estados miembros las minorías étnicas, religiosas y culturales, los inmigrantes y los refugiados están expuestos a ser víctimas de crímenes racistas y de discriminación. Los incidentes raciales y la xenofobia van en aumento. Los gitanos, los refugiados y los inmigrantes de países africa-



nos y árabes están particularmente expuestos a incidentes violentos y discriminación. Si bien un estudio reciente ha mostrado que la tolerancia religiosa es generalmente alta en toda la UE, los inmigrantes y los miembros de minorías étnicas, religiosas y culturales temen informar a las autoridades acerca de ataques racistas. El hecho de que no se denuncien todos los incidentes y la falta de definiciones nacionales uniformes dificultan llevar un control de los incidentes racistas, aunque Alemania, Reino Unido y Suecia mantienen mejores estadísticas que otros países.

Los nuevos inmigrantes llegan a Europa con culturas nacionales históricas plenamente desarrolladas e incluso codificadas, que quieren conservar. Los países tienen distintas respuestas. Algunos (como Alemania y Francia) promueven la asimilación más que otros. Los Países Bajos y Suiza tienen instituciones descentralizadas que permiten la diversidad confesional y lingüística, mientras que Suecia ha adaptado su modelo corporativista para organizar asociaciones de inmigrantes como interlocutores del Estado. Allí donde los franceses hablan de políticas de “integración”, los británicos se refieren a políticas de “relaciones interraciales”.

De todos los países de Europa, quizás el Reino Unido sea el que más énfasis ha dado a la importancia que tienen para la lucha contra el racismo la existencia de formas de expresión cultural y la educación multicultural. Ya en 1976, el país aprobó una Ley de Relaciones Interraciales. La Comisión para la Igualdad Racial supervisa las relaciones interraciales para el gobierno. Zonas de Acción Educativa y otros programas urbanos benefician a los sectores de las ciudades donde se concentran las minorías. Pero incluso en el Reino Unido, donde el gobierno ha reconocido como problemas la falta de progreso académico de los estudiantes pertenecientes a minorías y el acoso racial, las políticas educativas todavía tienden a ser “insensibles al color de la piel” y “desracializadas” (Burden y Hamm, 2000).

Una de las formas que adopta la educación multicultural es la educación multilingüe, que está más extendida en Suecia y en los Países Bajos. Algunos países pequeños ven en las lenguas de los inmigrantes una amenaza cultural, y todos insisten en el dominio de la lengua nacional además de la propia. La comunicación intercultural



es esencial para la cohesión social y la eficiencia de los mercados laborales (Baubock, Heller y Zolberg, 1996).

Nadie niega que la exclusión social de las minorías raciales y étnicas produce privaciones tanto económicas como sociales. En Europa la probabilidad de que los negros vivan en la pobreza es mayor que la de los blancos (Modood, 1998). El primer grupo tiene tasas de desempleo mayores y se concentra principalmente en trabajos mal remunerados. Entre las mujeres pertenecientes a minorías étnicas es mayor la probabilidad de trabajar en su casa o en empresas familiares, a menudo sin derechos formales. La incapacidad de dominar la lengua local quizá no condene a los inmigrantes al desempleo, pero sí los canaliza hacia nichos ocupacionales particulares y limita sus oportunidades.

La UE encaró la lucha contra la discriminación racial con seriedad sólo en la última década. Muchos Estados negaban que existiera el racismo porque habían superado históricamente el trato desigual de las minorías o los trabajadores itinerantes extranjeros, tenían altos niveles de matrimonio interracial, o penalizaban la discriminación. Incluso en Suecia la presión para poner en práctica leyes contra la discriminación étnica se originó en organizaciones internacionales, no en la política interna. Pero el surgimiento de partidos nacionalistas, de extrema derecha, y de la violencia contra los extranjeros y las minorías ha puesto de manifiesto la inconsistencia de estos reclamos.

En octubre de 1995, en la Cumbre Social realizada en Florencia, la Declaración Conjunta sobre la Prevención de la Discriminación Racial y la Xenofobia y la Promoción de Igual Trato en el Lugar de Trabajo pidió a los empleadores que adoptaran medidas voluntarias. A modo de instrucción, en el *European Compendium of Good Practice for the Prevention of Racism at the Workplace* se reunieron 25 casos de “buenas prácticas” (no mejores prácticas) en los Estados miembros (Wrench, 1997). Las buenas prácticas más comunes implicaban capacitación. Se enseñaba a los recién llegados y a las minorías étnicas la lengua dominante, el marco legal y las prácticas culturales, así como habilidades para conseguir trabajo. Este enfoque supone la teoría individualista de la exclusión social, en la cual el peso de que se produzca la inclusión recae en los individuos ex-

cluidos. Sin embargo, hasta los individuos muy calificados de los “grupos minoritarios visibles” sufren discriminación y racismo, de modo que capacitar a la mayoría para que cambie sus actitudes o su conducta es un complemento necesario para las políticas de integración de las minorías.

No queda claro que las actitudes puedan cambiarse en el corto plazo. Las leyes contra la incitación al odio racial suponen que el racismo es una ideología. Pero el racismo y la xenofobia están arraigados también en las instituciones. Por ende, es imperativo insistir en una conducta no discriminatoria y en la igualdad de trato. Los enfoques multiculturales que enseñan a los grupos mayoritarios sobre la cultura de la minoría, y promueven la representación de la minoría en todas las filas de una organización, son especialmente eficaces en empresas cuya base de clientes es también diversa. Cuando hay una justificación comercial para contratar minorías igualmente calificadas, todos ganan. Donde existen menos incentivos para el cumplimiento voluntario, quizá se necesiten políticas contra la discriminación, como códigos de conducta con severas sanciones para evitar el sesgo discriminatorio en la selección y los ascensos.

El artículo 13 CE es la base de dos nuevas directivas de la UE que son de particular importancia para este análisis de la discriminación. El 20 de junio de 2000, el Consejo adoptó la directiva 2000/43/CE relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, que prohíbe la discriminación racial en el empleo (acceso a puestos de trabajo, remuneración, condiciones, beneficios), la educación, la seguridad social, la asistencia sanitaria y el acceso a bienes y servicios públicos. También estipula derechos de reparación y sanciones por discriminación. La directiva, que entró en vigencia en julio de 2003, traslada la carga de la prueba del demandante al acusado y protege a las personas del acoso y la violencia. La directiva 2000/78/CE sobre igualdad de empleo prohíbe la discriminación por motivos de religión, creencias, discapacidad, edad u orientación sexual. Exige que los miembros ajusten sus legislaciones nacionales para que estén de acuerdo con esta prohibición para diciembre de 2003, con tres años adicionales para la legislación sobre discapacidad y edad.

A fines de 2000, el Consejo Europeo lanzó un Programa de Acción para Combatir Todas las Formas de Discriminación (excepto de género, que ya tenía su propio Programa de Acción sobre Igualdad de Oportunidades), con una duración de cinco años y un presupuesto de 98,4 millones de euros. El programa apoya las medidas legislativas nacionales, la movilización de los agentes relevantes y el intercambio de información y buenas prácticas a través de la construcción de un banco de datos. Entre las políticas relacionadas se encuentran la Iniciativa de la Comunidad Equal, destinada a combatir la discriminación de todo tipo en el mercado de trabajo, y el Programa Grotius, para capacitar a jueces y fiscales con respecto al racismo y la xenofobia.

El Comisionado para el Empleo y los Asuntos Sociales lanzó una campaña de cinco años “Por la diversidad – Contra la discriminación”, para involucrar a los Estados miembros, los interlocutores sociales y las ONG en la lucha contra la discriminación. El primer año se centrará en la discriminación en el lugar de trabajo por parte de sindicatos y empleadores, enfatizando el valor de la diversidad por cuestiones económicas: creatividad, capital humano, imagen, y clientes y accionistas diversos. Para mejorar la comprensión de los derechos civiles, se espera que todos los gobiernos nacionales designen una institución que apoye y guíe a las víctimas de discriminación racial. Una encuesta de Eurobarómetro sobre la discriminación en la UE descubrió que sólo un tercio de los europeos conocía sus derechos con relación a la no-discriminación<sup>1</sup>. Un quinto de quienes respondieron en la UE –y casi un tercio de los holandeses– habían sido testigos presenciales de discriminación étnica. La mayoría de los europeos cree que el origen étnico, la religión, la discapacidad, la edad y la orientación sexual son obstáculos para que gente calificada consiga un trabajo. Y la mayoría se opone a la discriminación. Sin embargo, no saben qué hacer al respecto.

Wrench (2000) también brinda ejemplos de acciones positivas que van más allá de la capacitación y los esfuerzos contra la discriminación. En algunos países, los lugares de trabajo establecieron

1 Ver [www.stop-discrimination.info](http://www.stop-discrimination.info)

medidas para dar cabida a prácticas religiosas y culturales específicas de las minorías, como festividades o vestimenta. Pero sólo un puñado de países (Países Bajos, Reino Unido, Suecia) ha puesto más esfuerzo en contratar, capacitar y guiar a miembros de grupos minoritarios, publicitando los puestos de trabajo en redes minoritarias o contratando a través de agencias de empleo comunitarias. En el Reino Unido, donde la representación insuficiente es motivo de acciones legales, ha habido acciones positivas, entre ellas contratación, capacitación antes de entrar al empleo y capacitación en servicio de los trabajadores minoritarios. Los Países Bajos afirman reconocer las diferencias culturales en el trabajo después de que se establecieran lugares de trabajo étnicamente diversos. Suecia apunta a los grupos con desventaja en general, ayudando a mejorar la vida laboral de los inmigrantes a través de un corporativismo basado en la clase. En líneas generales, es más probable que los empleadores del sector público adopten la igualdad de oportunidades y acciones positivas que sus contrapartes del sector privado (Wrench, 2000, p. 277).

En América Latina hay dos grupos que sufren una amplia discriminación: los afrodescendientes y los pueblos indígenas. Los países europeos han sido lentos en abordar la discriminación racial y étnica contra las minorías. Hasta ahora, las Naciones Unidas sólo tienen un borrador de Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas (1994), debido a que los temas de soberanía, colonialismo y autodeterminación son demasiado controversiales (Hannum, 1990). Sobre la base del Informe Cobo (1986) que reclamaba que “sectores no dominantes de la sociedad” tuvieran el derecho de conservar su cultura e identidad, los países latinoamericanos y escandinavos apoyan actualmente el artículo 3 del borrador que reclama un derecho a optar por la autodeterminación.

Gran parte del debate por los derechos se preocupa por la distinción entre independencia y autonomía en las relaciones entre los Estados y los pueblos indígenas. Muchos Estados eran hostiles a los grupos indígenas, o suponían que desaparecerían o se asimilarían a la cultura nacional. Otros otorgan a estos grupos un estatus legal protegido especial que los libera de obligaciones, pero limita sus derechos. Otro conjunto de Estados reconoce igualdad de derechos

y obligaciones, pero además de los que poseen los ciudadanos nacionales, reconoce que los pueblos indígenas tienen “necesidades especiales” de otros grupos “con desventajas”. Los organismos internacionales como el Banco Mundial suelen especificar que un grupo debe ser distinto y estar en desventaja para recibir una atención especial. Pero es difícil cumplir con los requisitos legales. Calificar como indígena para gozar de derechos sobre la tierra suele requerir prueba de haber habitado en ella continuamente, lo que perjudica a los pueblos nómadas. Demostrar la “pertenencia al pueblo” o la descendencia es difícil si se tienen ancestros con matrimonios interraciales desde hace mucho tiempo. A diferencia de la “igualdad liberal de derechos”, reclamar “derechos especiales o de grupo” sobre la tierra, el agua u otros recursos valiosos es difícil en los tribunales nacionales. La ley tribal rara vez derrota a las leyes liberales en contra de la discriminación directa.

### **Ciudadanía: integración de inmigrantes, refugiados y extranjeros**

Aunque a lo largo de las últimas décadas gran cantidad de emigrantes se ha ido de América Central y el Caribe, los principales países sudamericanos, si bien reciben migración interna latinoamericana, también están enviando lentamente gente al exterior. Así, al igual que Europa, la región enfrenta no solamente flujos migratorios internos, sino también importantes movimientos de población internacionales.

La regulación europea sobre inmigración y naturalización está cada vez más relacionada con la política de “integración”. Si bien hasta 1973 Europa daba la bienvenida a los trabajadores itinerantes extranjeros y a los trabajadores invitados, el creciente desempleo y las tensiones internacionales que siguieron a las crisis del petróleo presionaron a los gobiernos de todo el espectro ideológico a comenzar a poner restricciones a la inmigración. Los primeros signos de esta tendencia se vieron en el Reino Unido, donde la condición de ciudadano de la Commonwealth se consideró insuficiente por sí misma para permitir la entrada. La mayor parte de los países limitó la

inmigración a familiares, refugiados y solicitantes de asilo. Conforme se reducía el flujo de recién llegados, los gobiernos instituyeron políticas para incorporar a los inmigrantes y a sus hijos dentro de la sociedad “principal”.

Mientras que en algunos países, como Suecia y los Países Bajos, la mayor parte de los partidos apoyaba cambios a las leyes de inmigración, en otros, como Austria, Francia, Reino Unido y Suiza, la política de inmigración adquirió un carácter extremadamente politizado (Hammar, 1985). En Alemania, tanto los democristianos como los socialdemócratas apoyaron en 1993 la reforma de los derechos de asilo, aunque otros cambios más recientes en las leyes de ciudadanía y las políticas de captación de inmigrantes calificados fueron el origen de controversias entre los distintos partidos.

El Acuerdo de Schengen también alentó a los Estados europeos a cooperar en el control de la inmigración, con la apertura de las fronteras internas y un endurecimiento de las medidas de control en las externas. Para reducir la inmigración ilegal proveniente del Norte de África y los Balcanes, Italia, España y Francia comenzaron a realizar actividades conjuntas de patrullaje en el Mediterráneo. Aunque carecía de fuerza legal, el Tratado de Amsterdam codificó las políticas de la “Europa fortaleza” hacia los ciudadanos de terceros países. Todos los Estados miembros tienen ahora políticas de admisión estrictas que enfatizan la seguridad, el control y la expulsión, con el fin de restringir el flujo de trabajadores itinerantes extranjeros, solicitantes de asilo y familiares. Una revisión de las leyes de inmigración de la UE concluyó que “suele ser sumamente incompatible con los derechos humanos fundamentales, en particular, no cumple con los compromisos de la CE/UE contra la discriminación por la raza o por el sexo” (Melis, 2001, p. 217).

La exclusión social de los nuevos trabajadores itinerantes extranjeros iba de la mano con los esfuerzos de los gobiernos por integrar a los que ya vivían en Europa. Pero para incorporar a los inmigrantes cada país adoptó políticas bastante distintas, lo que reflejaba las ideas nacionales de larga data respecto de la pertenencia, la integración y las instituciones políticas (Silver, 1995).

Una tipología (Castles, 1995) distingue la exclusión “diferencial” de los modelos de “asimilación” y los modelos “pluralistas o multiculturales”. Alemania es el ejemplo de exclusión diferencial, que trata a los inmigrantes como trabajadores invitados, con menos derechos sociales y políticos que los ciudadanos. Austria, Bélgica y Suiza también han adoptado hasta cierto punto este modelo. Sin embargo, más recientemente, Alemania ha reformado sus leyes de inmigración, haciendo más fácil la naturalización. También apunta a asimilar inmigrantes alemanes étnicos (*aussiedler*) y ofrece algo de educación multicultural (Piper, 1998).

Francia ejemplifica el modelo de asimilación, con su ideología republicana de ciudadanía universal e igualitaria. La legislación francesa prohíbe que el Estado reconozca diferencias de grupos raciales y culturales. Pero se puede ver un cierto movimiento hacia el pluralismo desde el surgimiento de la extrema derecha en política. En su momento el Reino Unido también siguió una política de asimilación, pero hacia la década de 1970, después de que se redujo la inmigración, se introdujeron políticas pluralistas y multiculturales. Francia trata de educar a los ciudadanos y a las autoridades públicas para que traten a todos del mismo modo y dirige la asistencia a áreas territoriales carentes. Sin importar la composición racial, el Reino Unido hace hincapié en sanciones contra las conductas discriminatorias.

Las naciones de Europa también difieren en su trato de los “trabajadores itinerantes extranjeros”, aplicando diferentes conjuntos de derechos a diferentes situaciones de inmigración (ciudadanos, habitantes, trabajadores invitados, solicitantes de asilo, refugiados), lo que complica las formas de exclusión experimentadas. El Norte de Europa ya tiene una segunda generación de minorías étnicas nacidas en el país con quienes lidiar, mientras que los trabajadores itinerantes del Sur de Europa tienen más probabilidades de ser indocumentados o inmigrantes de corto plazo, en el nivel más bajo del mercado de trabajo informal. Éstos necesitan de inmediato derechos laborales para contrarrestar la explotación económica y la discriminación en la vivienda.

Los diferentes Estados europeos tienen también distintos enfoques respecto de la integración de los inmigrantes. El recuadro 9.2



enumera algunas medidas comunes. Para usar la tipología de Soysal (1994), los países corporativos como los Países Bajos y Suecia están centralizados, pero la sociedad se organiza en grupos corporativos con reconocimiento del Estado y funciones. Así, la incorporación de los inmigrantes es colectiva y vertical; las estructuras intermediarias proveen derechos sociales. El Estado organizó “minorías étnicas” para permitir a los inmigrantes “libertad de elección” en asuntos culturales, al tiempo que alentaba la solidaridad y la cooperación con la mayoría sueca nativa. Suecia espera que en última instancia los inmigrantes se integren a la sociedad como individuos, pero ha institucionalizado, sin intención, la separación étnica.

Los Estados liberales como el Reino Unido y Suiza privilegian la opción individual y la descentralización de la autoridad, que se delega en las autoridades locales y las asociaciones de voluntarios. Esto convierte el mercado de trabajo en la principal vía de integración, a la par de un sinnúmero de grupos privados que promueven la “incorporación horizontal” de los inmigrantes. La política británica de “relaciones interraciales” nació de reconocer que la ciudadanía de la Commonwealth con pleno goce de derechos legales no bastaba para garantizar la “igualdad de oportunidades”. La Ley de Relaciones Interraciales de 1976 prohibió la discriminación en la educación, el acceso a la vivienda y el empleo, y su cumplimiento se fiscaliza legalmente caso por caso. La Comisión para la Igualdad Racial sirve principalmente como agencia de control e información, y también brinda apoyo a las asociaciones étnicas locales. De las cuestiones educativas se hacen cargo las autoridades locales. Los inmigrantes residentes en ciertas áreas asistidas tienen políticas urbanas que los benefician.

En cambio, Francia tiene un modelo estatista de membresía. Un estado burocrático, sumamente centralizado, genera políticas de arriba hacia abajo. Hay pocas estructuras que median la relación con los ciudadanos individuales. Por tanto, el Estado está involucrado en incorporar a los inmigrantes como individuos iguales. Las asociaciones y movimientos sociales de minorías étnicas, religiosas o de otro tipo se congregan en organizaciones nacionales que pueden actuar como interlocutores del Estado centralizado. El Estado francés apunta deliberadamente a integrar a los inmigrantes como ciudadanos uni-



formes, en línea con la noción republicana secular del lazo social. Las escuelas son un instrumento de asimilación republicana y no permiten la expresión de diferencias étnicas, religiosas o de otra índole. Tampoco esas diferencias están reconocidas en la legislación.

Alemania combina los modelos estatista y corporativista de incorporación con su estructura federal, sus burocracias centralizadas y sus grupos de interés.

Los procedimientos de naturalización no son igualmente fáciles en todos los países, por motivos históricos y culturales. Canadá y Estados Unidos son típicas sociedades de inmigración, que alientan a los inmigrantes a convertirse en ciudadanos y conceden la ciudadanía a los nacidos en su territorio (*jus soli*). Alemania y Suecia, que han sido tradicionalmente sociedades de emigración, sólo han comenzado a recibir grandes flujos migratorios en épocas recientes. En estos países la ciudadanía se basa en la ascendencia (*jus sanguinis*) y los inmigrantes que quieran convertirse en ciudadanos deben naturalizarse. En Francia y el Reino Unido, la inmigración de la posguerra fue de naturaleza poscolonial y las leyes de ciudadanía eran más complejas. Algunos inmigrantes tenían plena ciudadanía al llegar, mientras que otros tenían que naturalizarse o declarar y registrar la ciudadanía.

También se ven diferencias en la actitud de cada país respecto del multiculturalismo; Canadá y Suecia lo han adoptado como política oficial, mientras que los Países Bajos lo abandonaron a principios de los años ochenta. Estados Unidos ha adoptado la educación bilingüe, pero el multiculturalismo es local. El Reino Unido se concentra en la lucha contra el racismo y en la igualdad de derechos, aunque se otorga cierto grado de reconocimiento y trato preferente a las particularidades de los grupos, lo que refleja una larga tradición de minorías nacionales (escocesa, galesa, irlandesa). Pero Francia, con su recelo tradicional republicano hacia el “comunitarismo”, resiste toda distinción cultural entre grupos y no tiene ninguna política social dirigida explícitamente a los “inmigrantes”. En cambio, las áreas donde hay concentración de inmigrantes pueden recibir asistencia especial (Cohen, 1999).

Soysal (1994) también identifica modelos “fragmentarios” en los que el Estado tiene limitada su capacidad y la vida social se organiza en torno a los grupos primarios (la familia, la comunidad local, la tribu, la iglesia). La integración de los trabajadores itinerantes extranjeros a la sociedad es parcial; participan en el mercado laboral, pero fuera de eso están ocultos en sus propias comunidades. Hasta cierto punto, las favelas y los barrios marginales o villas miseria de las megalópolis latinoamericanas funcionan con esos mecanismos de incorporación, lo que permite al Estado desentenderse de la cuestión, salvo cuando estallan desórdenes.

La situación legal de los inmigrantes determina el acceso a los derechos sociales, incluidos la asistencia sanitaria, los seguros de retiro, la vivienda, el apoyo a los ingresos y la capacitación. En Europa, los extranjeros legales tienen igualdad de derechos sociales, aunque no tengan derechos políticos plenos. Esto está en consonancia con el compromiso de los Estados miembros de no discriminar sobre la base de la nacionalidad y con un deseo de evitar la creación de una clase de “derechos especiales” para “extranjeros” o “inmigrantes”. Si bien esto ayuda en el proceso de inclusión social, igualdad de derechos no significa que los inmigrantes puedan vencer problemas tales como niveles más altos de desempleo, surgimiento de guetos o barreras lingüísticas.

Dado que la organización del Estado de bienestar es diferente en Alemania, Francia, Países Bajos y Reino Unido, el grado de acceso de los inmigrantes a esos beneficios también varía. Algunos de estos países tienen más viviendas sociales que otros, lo que permite a los Estados dispersar a los inmigrantes para evitar el surgimiento de guetos. Algunos beneficios están ligados a la posesión del permiso de trabajo, otros al permiso de residencia y otros a relaciones familiares. Los seguros de retiro suelen relacionarse con la cantidad de años trabajados y, por ende, con la suma de los aportes, lo que quizás excluya a los inmigrantes de esa cobertura. Por eso, los inmigrantes suelen acabar en programas de asistencia social del tipo de redes de seguridad, que usualmente el Estado concede como un derecho a cualquier persona que resida legalmente en el país (Dorr y Faist, 1997).

La Comisión Europea ha comenzado a abordar también las cuestiones relacionadas con el asilo y la inmigración. Como parte de la agenda de derechos humanos, examina la posibilidad de firmar convenios de cooperación con los países de origen, incluyendo planes de acción para controlar el contrabando y el tráfico de inmigrantes; una política europea de asilo común, con normas y procedimientos mínimos, especialmente para los niños, y un Fondo Europeo para los Refugiados, para su recepción, integración y repatriación; la justicia en el trato dado a los ciudadanos de terceros países, y la gestión de flujos migratorios. Sin embargo, el hecho de que se nieguen derechos sociales plenos a los inmigrantes ilegales y a los solicitantes de asilo significa que el Estado de bienestar también tiene la función de policía de frontera.

#### **Recuadro 9.2 Políticas seleccionadas para la incorporación de inmigrantes**

- Otorgamiento de vivienda.
- Apoyo financiero a asociaciones e instituciones étnicas culturales (medios y periódicos étnicos).
- Incentivos para participar en las comunidades locales.
- Enseñanza de la lengua dominante.
- Instrucción cívica.
- Instrucción integrada religiosa y cultural en las escuelas.
- Asistencia puntual en cuestiones de empleo, vivienda, salud y bienestar.

La mayor parte de los esfuerzos por combatir la exclusión social en áreas de concentración de desventajas y segregación étnica son nacionales. Se ha prestado mucho menos atención a la lucha contra la discriminación en los niveles regionales y locales. Las políticas de revitalización urbana y de vivienda suelen ir dirigidas a vecindarios que cuentan con una elevada proporción de minorías étnicas. De hecho, con frecuencia los mismos gobiernos y organismos públicos son responsables de la aparición de tales enclaves espaciales de empobrecimiento multidimensional. Aun en Suecia, modelo de la socialdemocracia, muchos proyectos de vivienda suburbanos están casi totalmente habitados por inmigrantes (Pred, 2000). La explicación

oficial puede parecer benigna: permitir a los grupos el ejercicio de sus propias prácticas culturales. Sin embargo, en países donde hay gran cantidad de viviendas sociales, los organismos administrativos que crean estos enclaves étnicos también podrían asignar otros hogares a quienes quieran vivir en otra parte.

La creación de convenios de cooperación locales es una forma de intervención política que en la actualidad goza de mucha aceptación en Europa. Resulta atractiva para los defensores de las políticas sociales activas y la democracia directa. Pero esta modalidad suele operar de arriba hacia abajo, especialmente en países acostumbrados a formas de representación y negociación corporativistas. Sin embargo, en el Reino Unido se ha privilegiado ante todo a las empresas, haciendo hincapié en la inversión en capital. Las iniciativas empresariales no tienen mucho efecto sobre la pobreza. Aunque la UE y los gobiernos europeos alientan a los grupos excluidos a participar en la regeneración de sus vecindarios, las iniciativas de base tienden a limitarse a esfuerzos por resolver problemas de pequeña escala. Sin embargo, estas iniciativas podrían atesorar capacidades y experiencia con la ayuda de ONG más grandes (Geddes y Benington, 2001; Merklen, 2001).

## Lecciones para América Latina y el Caribe

Cuando el presidente Lula da Silva se comprometió a acabar con el hambre en Brasil, planteó una nueva visión social para América Latina. Este reconocimiento de la necesidad de un salario mínimo básico, incluso provisto en especie, simboliza un nuevo impulso en la lucha contra la precariedad y la exclusión. Sin embargo, las privaciones materiales de ingresos o de activos y el acceso limitado a la educación, la salud, los servicios sociales y el empleo también van de la mano con la pertenencia a ciertos grupos. La exclusión social sigue siendo un problema incluso para personas que tienen asegurada un salario básico. Los miembros de minorías indígenas y étnicas buscan reconocimiento, derechos y respeto. La discriminación por causa del color de la piel, por más que se niegue, persiste en América Latina, lo que reduce la plena participación de los afectados en la vida social y política (Hasenbalg, 1996; de la Fuente, 1999). Com-

batir la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico o residencia requiere políticas adicionales que complementen los programas de reducción de la pobreza y desarrollo económico.

Al limitar la atención a lo local y lo nacional, se pasa por alto la acción en el nivel global. De hecho, una de las ironías que supone intentar extraer de Europa lecciones que puedan ser útiles para América Latina es que una premisa implícita del racismo europeo es la desigualdad norte-sur, que impulsa la migración de los países menos desarrollados a las “ciudades duales” del Norte. De modo que la promoción de la inserción social en América Latina quizá sirva para prevenir la exclusión social en Europa. Además, así como los inmigrantes han buscado una “membresía posnacional” a través de los derechos sociales garantizados en el nivel supranacional de la UE, los pueblos indígenas han llevado sus reclamos a los organismos internacionales. Los Estados y sistemas legales latinoamericanos evitan reconocer los reclamos indígenas, obligando a estos grupos excluidos a buscar justicia en otra parte.

En lo que respecta al género, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de las Naciones Unidas es el primer tratado internacional que abarca los derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales de las mujeres. Cubre su situación en la vida pública y privada y obliga a los firmantes a asegurar el desarrollo y el progreso plenos de las mujeres. Todos los países europeos han ratificado la convención, aunque muchos lo hicieron con reservas.

En el artículo 18, los firmantes se comprometen a presentar a la Secretaría de las Naciones Unidas planes nacionales de acción para la aplicación de la Plataforma para la Acción de Beijing. Entre las áreas cubiertas figura la acción positiva para promover la igualdad y prohibir la discriminación en el empleo, la legislación, la vida política, la educación, la salud y los beneficios sociales, y para eliminar estereotipos, la prostitución y la trata de mujeres. Sólo unos pocos planes de acción establecieron objetivos abarcadores dentro de un plazo, y marcos de referencia o indicadores para la supervisión; la mayoría no hizo referencia a las fuentes de financiamiento de las acciones identificadas. No obstante, estos planes son el principal mecanismo para

controlar el cumplimiento de la convención por parte del Estado. Son revisados por un panel internacional de expertos en consulta con ONG independientes. La mayoría de los países latinoamericanos ha ratificado la convención, aunque unas pocas naciones del Caribe (Granada, República Dominicana y Surinam) y América Central (Guatemala y Nicaragua) todavía no han presentado los planes de acción nacionales. Todos los países sudamericanos y europeos lo han hecho.

Los marcos institucionales en Europa y América Latina son muy diferentes. El derecho civil y las tradiciones corporativistas tienen sus homólogos europeos, pero en comparación con Europa, la democracia latinoamericana es frágil, las capacidades burocráticas y fiscales de los Estados son limitadas y las estructuras sociales y las sociedades civiles se ven muy diferentes. Además, la lucha contra la pobreza y la privación económica tiende a estar divorciada de la batalla por la igualdad de derechos y la inserción social de los grupos desfavorecidos, excepto en el nivel local. Permitir que los grupos excluidos hagan oír sus inquietudes, designen representantes reconocidos y participen, en general, del proceso de inserción social es una lección esencial que América Latina puede extraer de la experiencia europea. En los países dominados por un único partido político, cualquier meta cercana a la paridad femenina en los cargos políticos será difícil de alcanzar. Pero en el nivel local, los convenios de cooperación entre el sector público y el privado pueden sentar como representantes a residentes desfavorecidos o a asociaciones que los representen legítimamente.

Las políticas europeas para promover la inserción social de los grupos desfavorecidos pueden ofrecer otras ideas de políticas aplicables a América Latina. Por ejemplo, los países latinoamericanos, sea por separado o conjuntamente, podrían instaurar la misma clase de sistema de vigilancia para controlar la discriminación, los crímenes motivados por el odio y los avances en dirección a la igualdad de género, étnica, regional y de otras clases en el mercado laboral, en la calidad de vida y en el acceso a los servicios públicos. También se debería alentar la integración de la igualdad de género, racial y étnica en todas las esferas de la política gubernamental. Incluso la situación de refugiado tiene un sesgo sexista que rara vez se reconoce.

Las instituciones académicas, las ONG, los organismos públicos

de estadísticas y otras asociaciones pertinentes deberían colaborar en convenios de cooperación público-privados para recoger y compartir datos, nacional e internacionalmente. Estos convenios también deberían trabajar en la búsqueda de soluciones locales según el contexto para luchar contra la exclusión social de grupos, cuyos legítimos representantes deberían participar significativamente en estos emprendimientos. Los grupos que sufren discriminación deberían elegir sus propios voceros y sentirse libres de oponerse a los planes del gobierno sin temor a represalias. Para mejorar la comprensión de los derechos civiles, los gobiernos nacionales podrían designar a una institución independiente, con conexiones internacionales, que ayude y oriente a las víctimas de la discriminación racial a través del proceso legal. De modo que garantizar procedimientos democráticos, transparencia y buen gobierno es fundamental para el proceso de inserción social, tanto en Europa como en América Latina.

Controlar los números y ampliar la participación son herramientas importantes para combatir la exclusión social, pero la lucha contra la discriminación depende de la fiscalización estatal. Cuando el sistema judicial no es independiente de los intereses de los poderosos, hasta la asistencia legal y la supervisión externa serán insuficientes para efectivizar la igualdad de oportunidades y castigar la discriminación. Aún más preocupantes son las formas de brutalidad policial y corrupción que hacen del Estado más una amenaza que un aliado en la lucha contra la exclusión.

En condiciones como éstas, quizá sea más efectivo buscar la inserción social de los grupos desfavorecidos por medio de la sociedad civil y la organización comunitaria. A través de fondos sociales, los organismos internacionales pueden fortalecer las ONG étnicas locales y canalizar capital de inversión en lugares donde se concentran las minorías. También pueden estimular a las empresas para que establezcan tribunales industriales, insistan en la representatividad de los sindicatos y recluten trabajadores de muchas localidades y muchos grupos. Los organismos y ONG internacionales también pueden ayudar a los sindicatos a fiscalizar el cumplimiento de las normas laborales, la igualdad de retribución y la protección contra la violencia, la explotación y la discriminación. En las favelas y otros



asentamientos ilegales de las ciudades latinoamericanas, la cooperación vecinal ha resuelto muchos problemas de infraestructura, salud y seguridad. Las organizaciones comunitarias pueden servir a la inserción social de los nuevos trabajadores itinerantes extranjeros si éstos y las minorías se concentran en áreas particulares.

Existe una visión claramente europea de los derechos humanos que, a la vez que preserva el individualismo revolucionario del siglo XVIII, no rechaza la acción del Estado. Protege los derechos del individuo frente al Estado, reconociendo al mismo tiempo que éste representa al “pueblo” y es entonces garantía de protección de los derechos humanos fundamentales y de la dignidad humana (Leben, 1999). Pero un discurso basado en los derechos tiene límites. Los derechos son reclamos dirigidos a los agentes estatales, no a los económicos. Una de las formas de alentar la inserción social de los grupos excluidos es aumentar la responsabilidad del Estado. La otra es estimular a las empresas a adoptar prácticas de empleo, crédito y comerciales que sean socialmente incluyentes.

El estudio de los modelos europeos de políticas contra la discriminación apenas comienza y quedan muchas preguntas que tocan el ámbito político. A la luz del surgimiento de partidos de extrema derecha y contra los extranjeros, ¿deberían las políticas contra la discriminación intentar cambiar las actitudes además de las conductas? ¿Cómo enseñará Europa a sus ciudadanos a apreciar la diversidad junto con la solidaridad? Dada la importancia de la vida privada y de las obligaciones familiares para el trabajo remunerado de las mujeres, ¿puede la UE intervenir con derecho en cuestiones civiles como el matrimonio y la crianza de los hijos? Teniendo en cuenta las metas duales de restringir la inmigración e integrar a los inmigrantes que ya residen en Europa, las políticas de integración, ¿simplemente atraerán más inmigrantes? Dado que la acción positiva en favor de los grupos con desventajas requiere el reconocimiento legal de esos grupos, ¿se verán los esfuerzos contra la discriminación contrarrestados por la institucionalización de categorías raciales y conciencia de grupo? Éstas son preguntas de valor con las que cualquier política latinoamericana para combatir la discriminación deberá luchar. La discusión debería ser libre, vivaz e inclusiva.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aliaga, Christel y Karin Winqvist. 2003. How Women and Men Spend Their Time: Results from 13 European Countries. Eurostat Statistics in Focus. *Population and Social Conditions, Theme 3* (diciembre).
- Bailey, Stanley. 2002. The Race Construct and Public Opinion: Understanding Brazilian Beliefs about Racial Inequality and Their Determinants. *American Journal of Sociology* 108(2).
- Barany, Zoltan D. 2002. *The East European Gypsies: Regime Change, Marginality, and Ethnopolitics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Baubock, Rainer, Agnes Heller y Aristide Zolberg (eds.). 1996. *The Challenge of Diversity: Integration and Pluralism in Societies of Immigration*. Aldershot: Avebury.
- Burden, Tom y Tricia Hamm. 2000. Responding to Socially Excluded Groups. En: Janie Percy-Smith (ed.), *Policy Responses to Social Exclusion: Towards Inclusion?* Buckingham: Open University Press.
- Cahn, Claude. 2002. *Roma Rights: Race, Justice, and Strategies for Equality*. Nueva York: International Debate Education Association.
- Carriga, Carmen. 1995. The Gypsies and Social Services in Spain. En: John Dixon y Robert P. Scheurell (eds.), *Social Welfare with Indigenous Peoples*. Nueva York: Routledge.
- Castles, Stephen. 1995. How National-States Respond to Immigration and Ethnic Diversity. *New Community* 21(3).
- Cobo, José Martínez. 1986. Study of the Problem of Discrimination against Indigenous Populations. Documento de las Naciones Unidas E/CN.4/Sub.2/1986/7.
- Cochrane, Allen. 1993. Looking for a European Welfare State. En: A. Cochrane y J. Clarke (eds.), *Comparing Welfare States: Britain in International Context*. Londres: Sage.
- Cohen, James. 1999. Intégration: Théories, politiques et logiques d'État. En: Philippe Dewitte (ed.), *Immigration et intégration: L'état des savoir*. París: La Découverte.
- Comisión Europea. 1999. *Equal Opportunities for Women and Men in the European Union 1999*. Bruselas: Comisión Europea.
- . 2001. *Directory of Projects: Medium-term Community Action Programme on Equal Opportunities for Women and Men*. Bruselas: DGV (Employment and Social Affairs).
- Cresson, Edith. 1998. La situation des femmes n'a pas progresé. En: *La Parité: Enjeux et Mise en Oeuvre*. París: Presses Universitaires du Mirail.

- de la Fuente, Alejandro. 1999. Myths of Racial Democracy: Cuba 1900-1912. *Latin American Research Review* 34: 39-73.
- Dixon, John y Robert P. Scheurell (eds.). 1995. *Social Welfare with Indigenous Peoples*. Nueva York: Routledge.
- Dorr, Silvia y Thomas Faist. 1997. Institutional Conditions for the Integration of Immigrants in Welfare States: A Comparison of the Literature on Germany, France, Great Britain, and the Netherlands. *European Journal of Political Research* 31: 401-26.
- Duncan, Simon. 1996. The Diverse Worlds of European Patriarchy. En: María Dolores García-Ramón y Janice Monk (eds.), *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life*. Londres: Routledge.
- Durlauf, Steven. 2001. The Memberships Theory of Poverty: The Role of Group Affiliations in Determining Socioeconomic Outcomes. En: Sheldon Danziger y Robert Haveman (eds.), *Understanding Poverty*. Cambridge: Harvard University Press.
- Ellis, Evelyn. 1998. *EC Sex Equality Law*. Segunda edición. Oxford: Clarendon Press.
- Esping-Andersen, Gøsta. 1990. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- . 2002. *Why We Need a New Welfare State*. Oxford: Oxford University Press.
- Forbes, Ian y Geoffrey Mead. 1992. Measure for Measure: A Comparative Analysis of Measures to Combat Racial Discrimination in the Member Countries of the European Community. Equal Opportunities Studies Group, University of Southampton.
- Gaspard, Françoise. 2000. Immigrant Women and Their Daughters: Intersections of Race, Class and Gender. En: Jane Jensen, Jacqueline Laufer y Margaret Maruani (eds.), *The Gendering of Inequalities: Women, Men, and Work*. Burlington: Ashgate.
- . 2001. The French Parity Movement. En: Jytte Klausen y Charles Maier (eds.), *Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nueva York: Palgrave.
- Geddes, Mike y John Benington (eds.). 2001. *Local Partnerships and Social Exclusion in the European Union*. Londres: Routledge.
- González, María José, Teresa Jurado y Manuela Naldini (eds.). 2000. *Gender Inequalities in Southern Europe: Women, Work, and Welfare in the 1990s*. Londres: Frank Cass.

- Gornick, Janet. 1997. Supporting the Employment of Mothers: Policy Variation across 14 Welfare States. *Journal of European Social Policy* 7(1): 45-70.
- Guy, Will (ed.). 2001. *Between Past and Future: The Roma of Central and Eastern Europe*. Hatfield: University of Hertfordshire Press.
- Hammer, Thomas (ed.). 1985. *European Immigration Policy: A Comparative Study*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hancock, Ian. 1987. *The Pariah Syndrome: An Account of Gypsy Slavery and Persecution*. Ann Arbor: Karoma.
- Hannum, Hurst. 1990. *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*. Filadelfia: University of Pennsylvania Press.
- Hasenbalg, Carlos. 1996. Racial Inequalities in Brazil and throughout Latin America: Timid Responses to Disguised Racism. En: E. Jelin y E. Hershberg (eds.), *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*. Boulder: Westview.
- Hirschmann, Nancy y Ulrike Liebert (eds.). 2001. *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Hubert, Agnès. 2001. From Equal Pay to Parity Democracy: The Rocky Ride of Women's Policy in the European Union. En: Jytte Klausen y Charles Maier (eds.), *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nueva York: Palgrave.
- Jenson, Jane, Jacqueline Laufer y Margaret Maruani (eds.). 2000. *The Gendering of Inequalities: Women, Men, and Work*. Burlington: Ashgate.
- Joly, Danièle. 1998. *Scapegoats and Social Actors: The Exclusion and Integration of Minorities in Western and Eastern Europe*. Basingstoke: Macmillan.
- Jones, Richard y Gnanapala Welhengama. 2000. *Ethnic Minorities in English*. Oakhill, Inglaterra: Trentham Books and School of Oriental and African Studies.
- Kauppinen, Kaisa e Irja Kandolin. 1998. *Gender and Working Conditions in the European Union*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Kofman, Eleonore y Rosemary Sales. 1996. The Geography of Gender and Welfare in Europe. En: María Dolores García-Ramón y Janice Monk (eds.), *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life*. Londres: Routledge.

- Ladanyi, Janos. 2001. The Hungarian Neoliberal State, Ethnic Classification, and the Creation of a Roma Underclass. En: Rebecca Jean Emigh e Iván Szelényi (eds.), *Poverty, Ethnicity, and Gender in Eastern Europe during the Market Transition*. Westport: Praeger.
- Langan, M. e Ilona Ostner. 1991. Gender and Welfare: Toward a Comparative Framework. En: Graham Room (ed.), *Toward a European Welfare State?* Bristol: School for Advanced Urban Studies.
- Leben, Charles. 1999. Is There a European Approach to Human Rights? En: Philip Alston (ed.), *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Levy, Jacob. 1997. Classifying Cultural Rights. En: Ian Shapiro and Will Kymlicka (eds.), *Ethnicity and Group Rights*. Nueva York: New York University Press.
- Lewis, Jane. 1992. Gender and the Development of Welfare Regimes. *Journal of European Social Policy* 2(3): 159-73.
- . 1997. Gender and Welfare Regimes: Further Thoughts. *Social Politics* 19: 13-25.
- . 2000. Family Policy and the Labour Market in European Welfare States. En: Jane Jenson, Jacqueline Laufer y Margaret Maruani (eds.), *The Gendering of Inequalities: Women, Men, and Work*. Burlington: Ashgate.
- Liebfried, Stephan. 1993. Towards a European Welfare State? En: Catherine Jones (ed.), *New Perspectives on the Welfare State in Europe*. Londres: Routledge.
- MacEwen, Martin. 1995. *Tackling Racism in Europe*. Oxford: Berg.
- (ed.). 1997. *Anti-Discrimination Law Enforcement: A Comparative Perspective*. Aldershot: Avebury.
- Maier, Charles y Jytte Klausen. 2001. En: Jytte Klausen y Charles Maier (eds.), *Has Liberalism Failed Women? Assuring Equal Representation in Europe and the United States*. Nueva York: Palgrave.
- Maruani, Margaret. 2000. Women's Employment in a Society of Rampant Unemployment. En: Siv Gustafsson y Danièle Meulders (eds.), *Gender and the Labour Market: Econometric Evidence of Obstacles to Achieving Gender Equality*. Nueva York: St. Martin's.
- Melis, Barbara. 2001. *Negotiating Europe's Immigration Frontiers*. La Haya: Kluwer Law International.
- Merklen, Denis. 2001. Politiques de lutte contre la pauvreté urbaine: Un cadre général pour l'action. MOST (SHS-2001/WS/9). París: Organización de las Naciones Unidas.

- Meyers, Marcia y Janet Gornick. 2001. Gendering Welfare State Variation: Income Transfers, Employment Supports, and Family Poverty. En: Nancy Hirschmann y Ulrike Liebert (eds.), *Women and Welfare: Theory and Practice in the United States and Europe*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Modood, Tariq. 1998. Ethnic Diversity and Racial Disadvantage in Employment. En: Tessa Blackstone, Bhikhu Parekh and Peter Sanders (eds.), *Race Relations in Britain: A Developing Agenda*. Londres: Routledge.
- Monk, Janice y María Dolores García-Ramón. 1996. Placing Women of the European Union. En: María Dolores García-Ramón y Janice Monk (eds.), *Women of the European Union: The Politics of Work and Daily Life*. Londres: Routledge.
- Naciones Unidas. 2000. *The World's Women 2000: Trends and Statistics*. Nueva York: United Nations Publications.
- Numhauser-Henning, Ann (ed.). 2001. *Legal Perspectives on Equal Treatment and Non-Discrimination*. La Haya: Kluwer Law International.
- O'Connor, Julia S., Ann Shola Orloff y Sheila Shaver. 1999. *States, Markets, Families: Gender, Liberalism, and Social Policy in Australia, Canada, Great Britain, and the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Olsson, Sven y Dave Lewis. 1995. Welfare Rules and Indigenous Rights: The Sami People and the Nordic Welfare States. En: John Dixon y Robert P. Scheurel (eds.), *Social Welfare with Indigenous Peoples*. Nueva York: Routledge.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). 2003. *Key Indicators of the Labor Market 2001-02*. Ginebra: OIT.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2000. *Employment Outlook 2000*. París: OCDE.
- Ostner, Ilona. 2000. From Equal Pay to Equal Employability: Four Decades of European Gender Policies. En: Mariagrazia Rossilli (ed.), *Gender Policies in the European Union*. Nueva York: Peter Lang.
- Piper, Nicola. 1998. *Racism, Nationalism and Citizenship: Ethnic Minorities in Britain and Germany*. Aldershot: Ashgate.
- Poulter, Sebastian M. 1998. *Ethnicity, Law and Human Rights: The English Experience*. Nueva York: Oxford University Press.
- Pred, Allan. 2000. *Even in Sweden: Racisms, Racialized Spaces, and the Popular Geographical Imagination*. Berkeley: University of California Press.

- Rees, Teresa. 1998. *Mainstreaming Equality in the European Union: Education, Training and Labour Market Policies*. Londres: Routledge.
- Rossilli, Mariagrazia (ed.). 2000. *Gender Policies in the European Union*. Nueva York: Peter Lang.
- Shapiro, Ian y Will Kymlicka (eds.). 1997. *Ethnicity and Group Rights*. Nueva York: New York University Press.
- Shweder, Richard, Martha Minow y Hazel Rose Markus (eds.). 2002. *Engaging Cultural Differences: The Multicultural Challenge in Liberal Democracies*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Silver, Hilary. 1995. Reconceptualizing Social Disadvantage: Three Paradigms of Social Exclusion. En: Gerry Rodgers, Charles Gore y Jose B. Figueiredo (eds.), *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*. Ginebra: International Institute of Labor Studies/United Nations Development Programme.
- Soysal, Yasemin. 1994. *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: University of Chicago Press.
- Thiesenhusen, William. 1990. Human Rights, Affirmative Action, and Land Reform in Latin America. En: Michael Wyzan (ed.), *The Political Economy of Ethnic Discrimination and Affirmative Action: A Comparative Perspective*. Nueva York: Praeger.
- Unión Europea. 2000. *The Joint Employment Report 2000*. Bruselas: Unión Europea.
- Vianello, Mino y Gwen Moore. 2000. *Gendering Elites*. Nueva York: St. Martins Press.
- Vogel-Polsky, Eliane. 2000. Parity Democracy—Law and Europe. En: Mariagrazia Rossilli (ed.), *Gender Policies in the European Union*. Nueva York: Peter Lang.
- Woodward, Alison. 2001. *Gender Mainstreaming in European Policy: Innovation or Deception?* Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, FS 101-103, ISSR no. 1011-9523 (octubre).
- Wrench, John. 1997. *European Compendium of Good Practice for the Prevention of Racism at the Workplace*. Dublín: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- . 2000. Combating Employment Discrimination in Europe: National Variation and the Dawn of Good Practice. En: Erna Appelt y Monika Jarosch (eds.), *Combating Racial Discrimination: Affirmative Action as a Model for Europe*. Oxford: Berg.
- Wyzan, Michael (ed.). 1990. *The Political Economy of Ethnic Discrimination and Affirmative Action: A Comparative Perspective*. Nueva York: Praeger.

## Parte 3



### CAPITAL HUMANO E INCLUSIÓN SOCIAL

*Página en blanco a propósito*



## CAPÍTULO 10

### **Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina**

*Jacqueline Mazza*

**C**on frecuencia se dice que las poblaciones excluidas tienen poco más que su propio trabajo para quebrar el ciclo de pobreza. Por definición, el acceso de los grupos excluidos al capital financiero y a las redes sociales es bastante limitado, por tanto dependen más en su capital humano –es decir, su educación, sus capacidades aprendidas, sus habilidades innatas, su motivación y sus hábitos de trabajo– como un pasaje para salir de la exclusión. Ese capital humano puede construirse a través de dos importantes medios: el mercado de trabajo y la educación.

Los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano ocupan ambas caras de la dicotomía exclusión-inclusión. Pueden ser las principales fuentes de exclusión y los principales recursos para la inclusión. En las economías de hoy, el mercado de trabajo ha reemplazado al Estado como foro fundamental para la interacción social y económica. Si bien muchos factores entran en juego para crear la exclusión social, la exclusión del mercado de trabajo –la incapacidad para generar un ingreso familiar viable, la devaluación o la falta de reconocimiento por el trabajo diario del individuo, la discriminación y la falta de protecciones legales básicas en el empleo– impulsa una cadena de efectos sociales y económicos que profundizan la exclusión social. Estos efectos incluyen la segregación física en barrios marginales, el estigma social asociado con empleos de mala calidad, condiciones de trabajo inseguras, y una deserción temprana de la escuela, lo cual puede tener un impacto negativo para toda la vida. Mejorar el capital humano a través de la educación, la capacitación

y empleos de mejor calidad puede contribuir de un modo significativo a una mayor inclusión a partir de un mayor nivel de ingresos, más integración social y mayor conciencia cultural y de identidad.

Este capítulo examina el papel de los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano en la dinámica de la inclusión y la exclusión social en América Latina y el Caribe, en particular en la década de 1990. Analiza los mercados laborales como la causa principal de exclusión y, a la vez, como vehículo para mayor inclusión, en especial de las mujeres. En el capítulo se explora esta paradoja del mercado de trabajo, y se sientan las bases para los estudios de casos presentados en otros capítulos, como: Brasil (capítulo 11), Perú (capítulo 12) y Guatemala, Brasil, Perú y Honduras (capítulo 13). Estos estudios de casos usan datos específicos de cada país para hacer mediciones, y profundizan la comprensión de la naturaleza y la dimensión de la exclusión y la inclusión en los mercados de trabajo y la educación.

El capítulo da primero una mirada conceptual a cómo los mercados de trabajo y el desarrollo del capital humano actúan simultáneamente como agentes de inclusión y exclusión. Luego revisa las principales tendencias en los mercados de trabajo latinoamericanos durante la década de 1990, y estudia cómo estas tendencias pudieron contribuir a profundizar la exclusión en la región. La sección de conclusiones trata sobre cómo las políticas y programas aplicables al mercado de trabajo en la región pueden tener un papel más positivo para promover la inclusión. De acuerdo con la definición usada en este volumen, las principales poblaciones excluidas de la región son los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las mujeres pobres, las personas con discapacidad y las que viven con VIH/SIDA<sup>1</sup>. Los datos del mercado de trabajo para estas poblaciones son limitados y están lejos de ser uniformes en todos los países. Las poblaciones excluidas, tomadas en conjunto, pueden a menudo representar a la mayo-

1 Los trabajadores que migran en búsqueda de empleo en otros países de la región son otro grupo excluido de muchas maneras de los mercados formales de trabajo y los sistemas legales. Sin embargo, no constituyen un tema principal en este capítulo.

ría de la fuerza laboral en países clave de América Latina (como Brasil, Bolivia, Perú), y ciertamente son la mayoría en el sector informal, donde se produjo el mayor crecimiento de empleo en la región durante la década de 1990.

## Comprender la inclusión y la exclusión en el mercado laboral

La exclusión social es un proceso dinámico, multidimensional, por el cual se niega a ciertos grupos e individuos el acceso a oportunidades y a servicios de calidad que les permitan tener una vida productiva fuera de la pobreza, por motivos de raza, origen étnico, género u otra característica definitoria. El trabajo de calidad y con una remuneración decente brinda a los individuos no sólo los medios financieros para salir potencialmente de su exclusión, sino también el acceso a las redes políticas y sociales, y a servicios y beneficios que promueven la inclusión de un modo más integrador a través de la unidad familiar, la comunidad y la participación cívica. La inclusión y la exclusión por medio del trabajo no es un proceso directo. El mismo empleo puede tener elementos inclusivos y excluyentes. Un puesto en una fábrica local puede ofrecer salarios confiables, pero no tener seguridad social o beneficios, por tanto, en el corto plazo ayuda al ingreso familiar, pero crea el riesgo de una forma diferente de exclusión en años posteriores. A veces, las familias tienen miembros en diferentes estados de exclusión e inclusión laborales: algunos tienen trabajos estables en el sector formal y otros, empleos de subsistencia o niños que trabajan.

La bibliografía especializada identifica tres formas principales en que los mercados de trabajo pueden fomentar la exclusión social (Weller, 2001):

- Tipo 1: falta de acceso a los empleos (desempleo, subempleo severo).
- Tipo 2: acceso a empleo sólo con muy bajo nivel de salario, o salarios de “pobreza”.
- Tipo 3: falta de acceso a empleos de calidad con movilidad.

Es importante ver cómo una forma inicial de exclusión del mercado laboral –desempleo y empleo de subsistencia en el sector informal– puede estar vinculada con otros aspectos de la exclusión social como la segregación en barrios pobres, la falta de acceso a la información sobre otras oportunidades de empleo, y horarios de trabajo extensos que impiden el desarrollo de la familia y la escolaridad (cuadro 10.1). Cualquiera de estos tipos de exclusión del mercado laboral puede generar decisiones familiares que exacerbén la exclusión más allá del individuo específico que trabaja (trabajo infantil, deserción escolar, malas condiciones de salud).

**Cuadro 10.1 Principales formas de exclusión del mercado laboral**

| Tipo de exclusión  | Principales características del mercado laboral  | Rasgos de la exclusión  |
|--|--|---|
| <b>Tipo 1</b><br>Falta de acceso a empleos                                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desempleo abierto</li> <li>• Trabajadores desalentados</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discriminación</li> <li>• Aislamiento familiar, comunitario</li> </ul>   |
| <b>Tipo 2</b><br>Acceso sólo a empleo de bajo salario, o salarios de “pobreza” | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo de bajo salario o empleo debajo de la línea de pobreza</li> <li>• Altas tasas de informalidad</li> <li>• Rendimientos muy bajos del trabajo</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pobreza y exclusión social asociada</li> <li>• Horarios de trabajo extensos</li> <li>• Falta de beneficios</li> <li>• Mayor probabilidad de condiciones de trabajo insalubres</li> <li>• Segregación física o espacial en regiones o barrios pobres</li> </ul> |
| <b>Tipo 3</b><br>Falta de acceso a empleos de calidad con movilidad            | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Subempleo</li> <li>• Trabajo de mala calidad, de poca productividad</li> <li>• Bajos rendimientos del trabajo</li> </ul>                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Falta de acceso a redes sociales para progresar</li> <li>• Empleo-trampa con pocas posibilidades de mejora</li> <li>• Falta de acceso a capacitación para aumentar la productividad</li> </ul>   |

Fuente: Adaptado de Weller (2001).

Hasta hace poco, la exclusión en América Latina se manifestaba más en empleos de mala calidad y baja remuneración que en el desempleo abierto. Pero esto está cambiando. Duryea, Jaramillo y Pagés (2003) encuentran aumentos significativos en el desempleo abierto en la región andina y en el Cono Sur, en particular a fines de los años

noventa, e incrementos más moderados y, a veces, disminuciones en el desempleo en la región de México-América Central. El desempleo abierto sigue siendo raro en los países de ingresos más bajos de América Central y en algunas economías del Caribe, donde la principal adaptación del mercado laboral son el subempleo y la emigración.

El crecimiento del sector informal en América Latina es quizá la tendencia más llamativa que afecta y acelera los tipos 2 y 3 de exclusión. Si bien no todo el empleo del sector informal paga bajos salarios o es trabajo de mala calidad, tiene una dimensión excluyente: los trabajadores quedan fuera de la protección del sistema legal, no gozan de reconocimiento formal ni de estatus laboral, tienen pocos beneficios (o ninguno), y pueden estar sujetos a condiciones de trabajo peligrosas. Los sitios de trabajo informales no están regulados en lo referente a condiciones peligrosas, carecen de derechos para la organización sindical y tienen acceso limitado a la información sobre mercados, finanzas, tecnología y capacitación. En algunos casos, el empleo del sector informal puede considerarse como menos excluyente (tener un trabajo mal remunerado es mejor que no tener trabajo) porque el crecimiento del empleo en el sector formal ha estado estancado, en particular en los niveles más bajos de aptitudes/destrezas.

Hay factores ajenos al mercado de trabajo que inciden en la exclusión laboral. Factores específicos de comunidades excluidas, como la falta de derechos sobre la tierra y el acceso a propiedades comunitarias, afectan la capacidad de las poblaciones excluidas de ganar más que un salario de subsistencia y de tener derechos a los activos de la tierra para obtener un ingreso. El aislamiento geográfico y la falta de acceso a la infraestructura básica también pueden limitar las oportunidades laborales. Vides, de Paloma y Calderón (2003) muestran que la falta de caminos y de infraestructura de transporte es el principal mecanismo para la exclusión social en las zonas rurales de El Salvador. Además, la baja escolaridad o de mala calidad impide fundamentalmente que un trabajador sea elegido para empleos de mejor calidad. Se puede considerar que los tres tipos de exclusión del mercado laboral se expanden en el contexto de tendencias económicas y laborales más amplias y recientes en la región.

## Empeoramiento de la exclusión del mercado laboral en la década de 1990

Durante los años noventa, los mercados laborales de América Latina se volvieron más precarios, con menos seguridad, más empleo periódico y desempleo, trabajos peor remunerados, con estancamiento y declinación de salarios, y más informalidad (Klein y Tokman, 2000).

Los estudios sobre la década informaban un aumento en la desigualdad y la pobreza que se reflejaba en los indicadores del mercado laboral de la región. Si bien no hay mediciones exactas de exclusión en el mercado de trabajo, las tendencias del desempleo, del empleo en el sector informal, y de la participación de la fuerza laboral pueden servir como *proxies* para las tendencias de la exclusión o la separación entre mercados de trabajo formales y características socialmente integradoras (beneficios, redes sociales). Sin embargo, sólo en unos pocos países estos datos pueden desagregarse por raza, origen étnico y otras características, de modo que es aún más difícil identificar las tendencias de exclusión del mercado laboral de las principales poblaciones excluidas. Entre las tendencias clave, el aumento de la flexibilidad en los tipos de contratación y convenios del mercado laboral durante la década ayudó a expandir la fuerza laboral, pero también contribuyó a una mayor inestabilidad y a la falta de beneficios sociales (cuadro 10.2). Una demanda insuficiente del mercado de trabajo o una oferta de empleos que no responde a las necesidades demandadas alimentó la creciente exclusión laboral en la región a través de tasas más altas de desempleo e incremento de la informalidad.

De las tendencias clave señaladas en el cuadro 10.2, las más notables para la década se describen en las siguientes secciones.

### *Aumento del desempleo*

La mayoría de los países de la región experimentó un aumento constante del desempleo abierto durante los años noventa: los incrementos más significativos se presentaron en la región andina y el Cono

**Cuadro 10.2 Tendencias de inclusión y exclusión del mercado laboral en América Latina en los años noventa**

| <b>Tendencia del mercado de trabajo</b>  | <b>Aspectos de inclusión</b>  | <b>Aspectos de exclusión</b>  |
|--|---|---|
| Demanda débil del mercado de trabajo   |   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento del desempleo</li> <li>• Aumento de la informalidad</li> <li>• Más trabajadores desalentados que abandonan el mercado laboral</li> </ul>   |
| Sesgo hacia la calificación hacia arriba   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actualización de ocupaciones clave</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poca demanda de trabajos que requieren poca escolaridad</li> <li>• Aumento en la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados</li> </ul>  |
| Aumento en la participación de las mujeres en la fuerza laboral  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la presencia ocupacional, incluso en el sector formal</li> <li>• Reducción de la brecha salarial hombre-mujer (cuando se manifiesta)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mayor informalidad proporcionalmente para las mujeres</li> <li>• Persistente discriminación salarial</li> <li>• Segregación ocupacional en algunos campos</li> <li>• Concentración en empleos de baja calidad</li> </ul> |
| Flexibilidad del mercado laboral   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La diversidad de incentivos de contratación apoya una expansión de la participación y alternativas de trabajo de tiempo parcial</li> </ul>                 | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Empleo más precario, reducción de la seguridad</li> <li>• Disminución del porcentaje de la fuerza laboral cubierto por beneficios</li> </ul>   |
| Tendencias salariales duales, con aumentos para las ocupaciones del extremo superior, pero estancamiento o disminución para las ocupaciones del extremo inferior | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejora de las condiciones salariales para ciertos grupos</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aumento de la brecha entre salarios altos y bajos</li> <li>• Más pobres que trabajan, declinación de las condiciones de vida, más horas de trabajo</li> </ul>  |

*Fuente:* Adaptado de Cepal (2001) y Weller (2001).

Sur (Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003)<sup>2</sup>. Si bien la tasa regional promedio de casi 7% sigue estando por debajo del 9% promedio para los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Econó-

2 Las tasas de desempleo comprenden a trabajadores, entre 15 y 64 años, que estaban buscando trabajo activamente en la semana de referencia de la encuesta.

micos (OCDE), muchos países latinoamericanos se están acercando a las tasas de la OCDE sin los beneficios del seguro social y de desempleo. México y América Central siguen teniendo tasas altas de subempleo y emigración en lugar de desempleo abierto.

Durante décadas, los altos niveles de desempleo y subempleo en jóvenes y mujeres han sido el problema clave del mercado de trabajo en la región. Durante los años noventa, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores urbanos experimentaron un desempleo más elevado que el promedio, aunque su proporción en el total del desempleo bajó, lo que indica que la tendencia hacia un desempleo más elevado afectó la fuerza laboral de un modo más amplio, en lugar de profundizar las brechas entre los grupos con desventajas (jóvenes y mujeres) y el resto de la fuerza de trabajo.

### ***Incremento de la participación con pobre crecimiento del empleo***

Duryea y Pagés (2001) analizan este incremento del desempleo y descubren que en gran medida se debe a un aumento de la participación en la fuerza laboral. Hubo una expansión masiva en la oferta de trabajo que no pudo ser absorbida por un mercado laboral de lento crecimiento. Las tasas promedio de participación en América Latina son de 66%, casi iguales a las de los países de la OCDE, donde ascienden a 70% (OCDE, 2001, citado en Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003). Sólo en tres países (Brasil, Chile y Colombia) el aumento del desempleo se combinó con una disminución en las tasas de empleo.

Hay muchos factores detrás del incremento de la participación en la fuerza laboral. Existe evidencia clara de que los trabajadores secundarios (otros miembros de la familia que no son el jefe de hogar) entraron en el mercado para complementar el ingreso familiar. La tendencia más notable y positiva para la inclusión en el mercado de trabajo es el rápido crecimiento de la participación de las mujeres. Las tasas de empleo siguen siendo más bajas para las mujeres que para los hombres, y más bajas que para las mujeres de los países de la OCDE, pero las tasas de participación y de empleo femenino han aumentado. Duryea *et al.* (2001) documentan este aumento “a



ritmo acelerado” en las tasas de participación y la constante reducción de la brecha salarial entre géneros en países como Brasil, Costa Rica, Venezuela y Uruguay. También señalan que las mujeres colombianas son las únicas que gozan de ingresos más altos que los hombres. Los beneficios para las mujeres se ven mermados por las barreras existentes a la igualdad de empleo y de oportunidad, que se manifiestan en trabajos con menores salarios, más presencia en el sector informal, y segregación ocupacional. El aumento de la oferta de trabajadoras también se ha traducido en tasas más altas de desempleo para las mujeres.

### *Empleos con bajos salarios y de mala calidad*

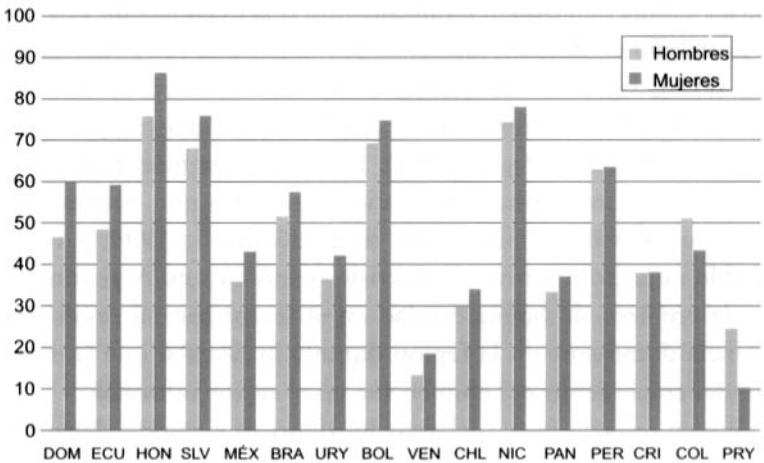
Parte de la falta de capacidad de absorción de las economías latinoamericanas se ha debido a la escasa oferta y demanda de empleos en el extremo superior del mercado laboral. Scarpetta (2003) afirma que, aunque las economías latinoamericanas tuvieron un crecimiento relativamente fuerte a pesar de importantes crisis (México, Argentina), el “contenido de empleo” de este crecimiento fue bajo.

Si bien ha habido algunos aumentos de salarios en el extremo superior de las ocupaciones, las tendencias salariales dominantes en América Latina han sido el estancamiento o la declinación. Los salarios promedio en dólares, ajustados por la paridad del poder adquisitivo (PPA), siguieron constantes o disminuyeron en las naciones andinas, América Central (con excepción de Panamá) y México (Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003). Las cifras son más disímiles en los países del Cono Sur, con salarios promedio que comienzan a declinar en Brasil y Chile a fines de la década de 1990, y con el probable impacto negativo de la crisis económica en Argentina. La falta de empleos de buena calidad en el sector formal resalta una tendencia dominante en la región durante la década: que la mayor parte del crecimiento del empleo fue en el sector informal.

Si bien todavía falta adelantar un riguroso y abierto debate sobre exactamente cuán negativas son las implicaciones económicas y de productividad del aumento del empleo en el sector informal, su impacto negativo y directo en materia de exclusión social es bien

reconocido. Una gran proporción de la fuerza laboral latinoamericana opera ahora al margen de las normas y protecciones mínimas, lo que genera más oportunidades de explotación laboral, marginalización y reducción de la inversión en capital humano. Aún más importante para la marginalización que la informalidad es si los empleos tienen “salarios de pobreza”. La incidencia de “malos empleos” –definidos como empleos con salarios por debajo de la línea de pobreza (US\$1 PPA)– aumentó durante la década de 1990 en México y América Central y los países andinos (Duryea, Jaramillo y Pagés, 2003). Hubo una importante variabilidad en las tendencias dentro de los países y entre regiones, aunque la proporción de salarios de pobreza fue sistemáticamente mayor en las áreas rurales. Excepto en Paraguay, las mujeres tienen una mayor incidencia de salarios de pobreza que los hombres en la región (gráfico 10.1). Pero entre los hombres, la variabilidad es sustancial y particularmente problemática en países clave, incluso para los trabajadores más calificados. En promedio, el 15% de los trabajadores más calificados de la

**Gráfico 10.1 Incidencia de salarios de pobreza en la década de 1990 entre trabajadores entre 15 y 65 años, por género (en porcentaje)**



*Nota:* Los salarios de pobreza se definen como menos de US\$1 por día en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA).

*Fuente:* Duryea, Jaramillo y Pagés (2003).

región (definidos como trabajadores que han completado algún tipo de escolaridad terciaria) gana menos de US\$1 por día. En Bolivia, Honduras y Nicaragua, más de un cuarto de los trabajadores más calificados gana menos de US\$1 por día, y la proporción de trabajadores calificados y no calificados que ganan salarios de pobreza es llamativa: 80% en Honduras y más de 70% en Bolivia y Nicaragua.

### ***Mayor inestabilidad laboral y menos trabajadores con beneficios***

Durante la década de 1990, se revisaron las regulaciones del mercado de trabajo en muchos países latinoamericanos para permitir contratos más “flexibles”. Al mismo tiempo, se expandió el empleo informal, al igual que el empleo de tiempo parcial, aunque este último siguió siendo menos importante que en los países de la OCDE. La combinación de estos factores redujo la estabilidad en el empleo (Klein y Tokman, 2000), aumentó las tasas de rotación laboral en países clave, y redujo la cantidad de trabajadores cubiertos por beneficios sociales y seguros.

El aumento de la flexibilidad en los contratos de trabajo probablemente contribuyó a los incrementos significativos en las tasas de participación en el mercado laboral. Estos aumentos pueden considerarse como elementos de inclusión; en particular, si aportaron trabajadores que de otro modo hubieran quedado al margen del sector formal. A la inversa, el aumento de la inestabilidad laboral y la menor cobertura de beneficios alimentaron las tendencias hacia una mayor exclusión en muchos países. Estas tendencias fueron lo suficientemente fuertes, en los años noventa, como para modificar la arraigada percepción de que las fuerzas laborales latinoamericanas tenían altos niveles de seguridad y beneficios. En sólo la mitad de los países encuestados (Cox Edwards, 2002) una mayoría de trabajadores asalariados del sector formal tenía beneficios (cuadro 10.3). Sólo en Chile la fuerza laboral, formal e informal, cubierta por beneficios llegaba a la mitad. En los países andinos, apenas el 38% de los trabajadores asalariados tiene beneficios: sólo un 13% de la fuerza laboral total de Perú. En Bolivia y Nicaragua también sólo el 13-14% de la fuerza laboral está cubierto por beneficios.

**Cuadro 10.3 Proporción de trabajadores latinoamericanos con beneficios durante la década de 1990 (en porcentaje)**

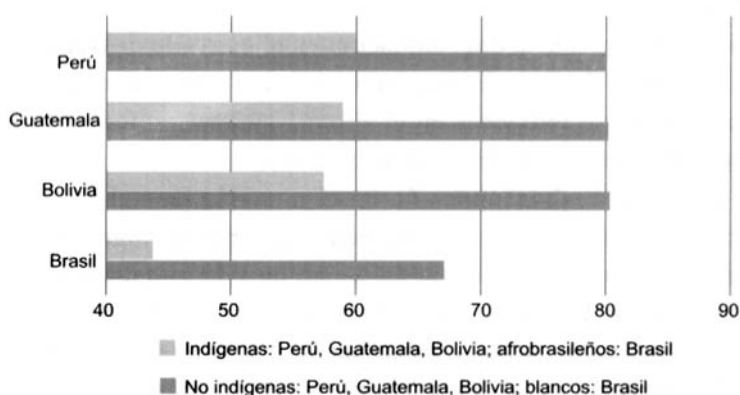
| País                       | Trabajadores asalariados con beneficios | Todos los trabajadores con beneficios |
|----------------------------|---|---------------------------------------|
| Argentina, 1998            | 62,7                                    | 46,4                                  |
| Bolivia, 1990              | 34,5                                    | 25,2                                  |
| Bolivia, 1999              | 17,4                                    | 13,5                                  |
| Brasil, 1992               | 52,5                                    | 45,4                                  |
| Brasil, 1999               | 54,0                                    | 45,0                                  |
| Chile, 1990                | 77,1                                    | 65,9                                  |
| Chile, 1998                | 75,8                                    | 63,6                                  |
| Colombia, 1996             | 60,1                                    | 44,7                                  |
| Colombia, 1999             | 61,3                                    | 43,6                                  |
| Costa Rica, 1993           | 70,6                                    | 56,7                                  |
| Costa Rica, 1998           | 66,3                                    | 53,6                                  |
| México, 1992               | 49,8                                    | 37,0                                  |
| México, 1998               | 43,2                                    | 31,5                                  |
| Nicaragua, 1993            | 33,6                                    | 24,0                                  |
| Nicaragua, 1998            | 18,5                                    | 13,1                                  |
| Perú, 1991                 | 37,8                                    | 24,5                                  |
| Perú, 2000                 | 32,6                                    | 13,1                                  |
| República Dominicana, 1998 | 28,1                                    | 14,8                                  |

Fuente: Cox Edwards (2002).

## Poblaciones excluidas y mercado de trabajo

Lo que resulta mucho menos conocido en la región es cómo estas tendencias negativas del mercado de trabajo afectaron a grupos específicos como los afrodescendientes, las personas con discapacidad y otros grupos excluidos. Estas poblaciones, ¿sufrieron desproporcionadamente las tendencias negativas de bajos salarios y empleos de mala calidad? Las poblaciones excluidas experimentan tanto las tasas más altas de pobreza como las tasas más altas de extrema pobreza. Los datos de hogares muestran una gran concentración de empleos con bajos salarios entre poblaciones raciales y étnicas. Las concentraciones de bajos salarios (menos de US\$1 PPA por día) son especialmente altas entre las poblaciones indígenas de Bolivia, Guatemala y Perú, y entre las poblaciones de afrodescendientes en Brasil (gráfico 10.2).

**Gráfico 10.2 Proporción de trabajadores con ingresos inferiores a US\$1 PPA por día en la década de 1990, por origen étnico o raza (en porcentaje)**



*Nota:* Tasa ajustada según la paridad del poder adquisitivo.

*Fuente:* Duryea, Jaramillo y Pagés (2003).

La discriminación –en la contratación, en el puesto de trabajo (ascensos/promociones, transferencias), en los salarios, y a través de la segregación ocupacional– es un factor clave en los pobres resultados de las poblaciones excluidas en el mercado de trabajo. Una considerable mayoría de latinoamericanos cree que los grupos raciales y étnicos sufren discriminación en el mercado de trabajo y de otra índole. *Latinobarómetro* (Behrman *et al.*, 2003) preguntó a una amplia gama de entrevistados en 17 naciones latinoamericanas qué grupos o factores distintivos (por ejemplo, la clase) creían que eran las causas más fuertes para la discriminación. La raza, el origen étnico y la clase (los pobres) fueron considerados, de lejos, los factores determinantes más importantes de discriminación en general<sup>3</sup>. La discriminación típicamente profundizaba las divisiones sociales existentes de un país particular: los afrodescendientes eran percibidos como los más discriminados en Brasil, los pueblos indígenas en Guatemala, y los pobres (o la clase) en El Salvador. Lo interesante de estos datos de encuesta es la percepción del grado de discriminación

3 Otras elecciones posibles incluían la afiliación política, la orientación sexual, el género y la nacionalidad.

en el mercado de trabajo. Si bien en la región la atención se ha centrado más en las prácticas discriminatorias en los tribunales y por parte de las fuerzas policiales, los encuestados de toda la región creían uniformemente que la discriminación en el mercado de trabajo estaba en un nivel similar a la discriminación que enfrentaban las poblaciones raciales e indígenas en el sistema judicial, y por parte de la policía (Behrman, Gaviria y Székely, 2003).

El grado de discriminación en el mercado de trabajo –cuánto perjudican a las poblaciones excluidas y afectan sus ingresos la estabilidad del empleo y otros factores– no ha sido extensamente estudiado todavía. El Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en Perú ha intentado medir y examinar la discriminación de acuerdo con la intensidad racial del individuo –es decir, cuán blancos, negros o indígenas los individuos se perciben a sí mismos y son percibidos por otros (por ejemplo, un entrevistador). El Grade encontró que, para Perú, las diferencias más significativas en ingresos estaban entre los predominantemente blancos y las poblaciones predominantemente indígenas<sup>4</sup>. En términos generales, el Grade halló que cuanto más blanco el individuo, más altos los salarios, y cuanto más indígena el individuo, más bajos los salarios, incluso después de tener en cuenta otras variables explicativas (diferencias personales y del mercado de trabajo). El análisis de datos comparativos de encuestas de hogares del capítulo 13 de este volumen demuestra diferencias significativas en la remuneración, el rendimiento de la educación y el trabajo en el sector informal para los indígenas, los afrodescendientes (*pretos* en Brasil) y las poblaciones blancas. Las mujeres indígenas ganaban 36% menos que las blancas, incluso después de realizar ajustes por educación y otros factores, siendo la discriminación la probable variable explicativa. Entre los hombres no indígenas e indígenas el diferencial no era tan grande, pero aún así era significativo: los indígenas ganaban un 21% menos.

4 Si bien Perú tiene una considerable población afrodescendiente, el tamaño de la muestra de esta encuesta no dio suficientes datos para extraer conclusiones sobre poblaciones afrodescendientes.

## **Promover la inclusión a través de políticas para el mercado de trabajo**

Las políticas y los programas para el mercado de trabajo en América Latina no han sido a menudo diseñados, analizados o evaluados en términos de promover una mayor inclusión de las poblaciones excluidas socialmente. Los criterios para identificar beneficiarios de los programas para el mercado laboral, si se establecían, se basaban típicamente en el ingreso (programas para los pobres), el género o, lo más común, en autobjetivos (capacitación laboral o servicios de intermediación laboral con criterios de elegibilidad que se ajustaban principalmente a características de desventaja o que no apelaban a los no pobres). Hay excepciones a esta tendencia general en unos pocos programas destinados a grupos con desventajas, en particular en la capacitación de jóvenes y mujeres con desventajas.

Sin embargo, promover la inclusión en el mercado laboral no siempre implica programas que apunten a poblaciones específicas (pueblos indígenas, personas con discapacidad). Según la naturaleza de la exclusión y el tamaño de las poblaciones excluidas, los programas universales para el mercado laboral pueden diseñarse o respaldarse con servicios adicionales para asegurar una mayor participación de las poblaciones excluidas. Mejorar el desempeño en el mercado laboral de las poblaciones excluidas sirve también para cumplir objetivos económicos nacionales, pues es más probable que estos segmentos de la población estén atrapados en un trabajo de subsistencia o de bajos salarios.

### ***Mejorar la recolección de datos y el análisis del mercado de trabajo***

El primer paso hacia políticas más inclusivas en el mercado de trabajo es conocer las características raciales, étnicas y de otra índole de la fuerza laboral y cómo esos atributos afectan los resultados de dicho mercado. Si bien los grupos o los pueblos que más enfrentan exclusión en el mercado de trabajo son ampliamente similares en los países latinoamericanos (por ejemplo, pueblos indígenas, afrodescendientes), la naturaleza y la forma de la discriminación probablemente varíen

de un modo significativo por país. La desagregación de datos es tan importante para las políticas laborales como para las políticas nacionales más amplias. Por ejemplo, en el país X, ¿están los salarios de los afrodescendientes significativamente por debajo de aquellos de los trabajadores de otros grupos étnicos y raciales para un mismo trabajo? ¿Está la gente que vive con VIH/SIDA particularmente excluida del empleo del sector formal? ¿Hay que mejorar las protecciones legales para la gente con discapacidad en los lugares de trabajo?

Las encuestas de hogares y de mercado de trabajo son instrumentos útiles para brindar el aporte estadístico necesario para comprender cómo los mercados de trabajo y la exclusión en ellos afectan a diferentes grupos. Se ha incrementado la atención a la recolección de datos sobre raza y origen étnico en los censos nacionales, bajo el impulso de dos importantes conferencias de la región, patrocinadas por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y los institutos de estadística nacionales<sup>5</sup>. En los últimos tres o cuatro años ha habido más progreso en términos de información censal sobre poblaciones indígenas que sobre los grupos afrodescendientes. Sin embargo, los datos de los censos nunca serán lo suficientemente detallados como para dar información adecuada sobre el mercado laboral, de modo que se necesitan encuestas de hogares y de mercado de trabajo para obtener una descripción pormenorizada de la dimensión de la raza, el origen étnico y otras formas de exclusión del mercado laboral.

### *Aprender de los programas de capacitación de jóvenes*

Chile Joven, un programa de capacitación y empleo para jóvenes con desventajas, diseñó una serie de programas de capacitación de jóvenes en la región destinados a abordar el mal desempeño en el mercado de trabajo de los jóvenes con bajos ingresos y en alto riesgo, y las perspectivas para este grupo. Estos proyectos proporcionan

5 Las conferencias fueron Todos Contamos I (Cartagena, Colombia, 2000) y Todos Contamos II (Lima, Perú, 2002).



importantes lecciones para una gama más amplia de programas de capacitación para el mercado laboral.

La característica principal de este tipo de programa es el uso de pasantías para brindar experiencia laboral a los jóvenes de bajos ingresos. La capacitación se orienta al desarrollo de competencias y hábitos básicos de trabajo (responsabilidad, rapidez) en lugar de aptitudes vocacionales para un empleo específico. Para los jóvenes con desventajas, las competencias laborales no son la principal barrera para acceder a un puesto: la falta de una red social y una historia laboral que motive al empleador a asumir el riesgo de contratarlos generan mayores desafíos. Los estudios demuestran claramente que las perspectivas a largo plazo se reducen por la experiencia laboral limitada o demorada. Las pasantías breves y la capacitación laboral se combinaron con otra característica fundamental: la puja competitiva de firmas intermediarias para llevar a cabo la capacitación y la ubicación en empresas. Estas firmas se convirtieron en agentes que solicitaban pasantías para jóvenes con desventajas que, de otro modo, tendrían muchas dificultades para poner un pie en la puerta de cualquier empresa, y asegurar a las firmas contratantes que habría supervisión y capacitación para cada uno de los pasantes<sup>6</sup>. Las evaluaciones del proyecto Chile Joven demostraron un aumento tanto en la ubicación laboral como en el ingreso de los jóvenes, con desventajas con respecto a un grupo de control que no participó en el programa. Otro resultado interesante fue la gran proporción de jóvenes que volvió a estudiar después de la capacitación. Como en los programas de capacitación en general, los rendimientos del desempeño en el mercado laboral fueron mejores para las mujeres que para los hombres, pues aquéllas probablemente encuentran más barreras al empleo que los hombres, aunque ambos sexos tengan desventajas similares en otros aspectos.

Esta experiencia regional con la capacitación de jóvenes con desventajas tiene una serie de lecciones más amplias para los programas del mercado de trabajo en la región. Primero, Chile Joven en

6 En algunos casos, estos eran desertores de la escuela secundaria, y en otros la habían terminado, pero habían estado desempleados por un cierto período.

particular demuestra que las herramientas bien diseñadas pueden mejorar el ingreso y la ubicación laboral de grupos que enfrentan exclusión en el mercado laboral. Segundo, los mecanismos competitivos y el apoyo de instituciones intermediarias pueden ayudar a los empleadores a superar los prejuicios y las preocupaciones con respecto a ofrecer empleos y pasantías a poblaciones excluidas. Tercero, los miembros de un importante segmento de la fuerza laboral sujeto a desventajas pueden recibir capacitación y experiencia para mejorar su primera experiencia laboral, sin la intervención de largo plazo y sumamente costosa que caracteriza a programas tales como Job Corps en Estados Unidos. Como lo demuestra la investigación, esa primera experiencia laboral resulta significativa para el desempeño de más largo plazo y para el potencial de ingresos.

### *Usar las leyes contra la discriminación, las cuotas y la protección laboral*

Muchos países de la región tienen amplias protecciones civiles contra la discriminación y legislación más específica relacionada con el mercado de trabajo en los papeles. Sin embargo, la aplicación y el cumplimiento son muy limitados. Tres problemas esenciales comunes a América Latina son: la falta de recursos humanos en el gobierno para hacer cumplir la legislación, la falta de una tradición legal civil que defienda a los individuos, y grandes sectores informales que están fuera de la protección de los códigos laborales.

Tradicionalmente, los ministerios de Trabajo de América Latina carecen de fondos, y tienen experiencia y recursos limitados para hacer cumplir los derechos civiles y relacionados con el trabajo. Esto se extiende tanto a las garantías contra la discriminación como a las protecciones en el empleo; por ejemplo, el cumplimiento de las horas de trabajo y los salarios mínimos, las prohibiciones contra el trabajo infantil y forzado, y las leyes sobre salubridad y seguridad laboral. Asimismo, hay poca o ninguna tradición de entablar acciones legales, como se hace en los países de la OCDE, para obligar al gobierno a hacer cumplir las leyes existentes o a compensar a las víctimas de discriminación sexual, racial o de otra índole. A esto se

puede agregar el drástico aumento de la informalidad en América Latina. Los trabajadores sin un contrato formal de trabajo no sólo temen hacer valer sus derechos, sino que virtualmente carecen de un marco legal para ello. Las políticas nacionales contra la discriminación en la región deben fortalecerse a través de una atención más vigorosa a su cumplimiento, la educación de los ciudadanos, servicios legales para los pobres, y el aumento de las protecciones contra la discriminación como un derecho civil separado de la situación de empleo.

La experiencia latinoamericana con cuotas para abordar la discriminación pasada y presente es limitada. La experiencia más extendida es con cuotas de género para cargos políticos (*véase* el capítulo 17). Brasil ha liderado la región en lo referente a cuotas de educación para los afrodescendientes, y es uno de los pocos países de la región con cuotas para la contratación de trabajadores públicos. Las cuotas de contratación rara vez se usan en el sector privado. Aunque el tema se ha politizado extremadamente en Estados Unidos, a raíz de la reciente decisión de la Corte Suprema en el caso de la Universidad de Michigan, las cuotas en América Latina tienen que seguir siendo examinadas y adaptadas al contexto regional. Deben considerarse no como penalidades negativas para aquéllos con ventajas, sino como parte de un conjunto de herramientas para promover el progreso positivo de poblaciones que han sufrido desventajas por generaciones en un contexto donde las protecciones civiles son mucho más limitadas y donde las poblaciones excluidas son más numerosas y sufren incluso desventajas más grandes en ingresos, lugares de trabajo inseguros y empleo de subsistencia.

### *Mejorar la educación y los déficit de capacitación*

El mercado de trabajo no puede pasar por encima de la seria desventaja que enfrentan las poblaciones excluidas, cuando entran en la fuerza laboral con menos años de educación y una escolaridad de peor calidad que los grupos con más ventajas. Esta desventaja inicial se acumula cuando los trabajadores con poca capacitación reciben poca inversión en el desarrollo de aptitudes, y rara vez pueden vol-

ver más adelante al sistema educativo. Como estrategia de inclusión social, la importancia de aumentar los logros educativos y la calidad de la educación para la integración en el mercado de trabajo y el progreso de las poblaciones excluidas es más latente en América Latina que en los países de la OCDE. Una vez que abandonan el sistema educativo, los trabajadores de muchos países de América Latina encuentran sistemas de capacitación de baja calidad, patrocinados por grandes instituciones estatales, con fondos públicos, y poca vinculación con la demanda del sector privado y los métodos modernos de capacitación. Si bien los países europeos tienen el “lujo” de centrarse en el mercado de trabajo como el principal instrumento de política de inclusión social, en América Latina, mejorar la educación suele ser considerado como el primer paso fundamental para promover la inclusión social.

Sin embargo, brindar más y mejor escolaridad a las poblaciones excluidas no resulta suficiente en sí mismo para mejorar su desempeño en el mercado laboral a largo plazo. Duryea y Pagés (2001) afirman que aumentar exclusivamente la escolaridad no elevará la productividad sin una gama más amplia de mejoras relacionadas con la productividad en áreas tales como infraestructura y crédito. También deben abordarse la discriminación en el mercado laboral y una mayor transparencia de contratación, para que la educación y la capacitación se traduzcan en un aumento de contratación y promoción de las poblaciones excluidas.

### ***Reformar los sistemas de intermediación laboral***

Si bien gran parte del foco de los programas para el mercado laboral ha estado en brindar mejor capacitación para el desarrollo de aptitudes, los sistemas de intermediación laboral para vincular a los trabajadores con los empleos y la capacitación son una herramienta relativamente descuidada para mejorar el desempeño laboral de las poblaciones excluidas. La intermediación laboral sirve tanto a los trabajadores como a los empleadores al promover una conexión más eficiente de un trabajador con un puesto de trabajo. Desarrolladas como servicios nacionales de empleo en muchos de los países de la

OCDE y en los países en desarrollo como iniciativas puramente públicas, las actividades de intermediación demostraron inicialmente una conexión bastante mala con los empleadores y por lo general contaban con pocos fondos.

Las reformas recientes tanto en los países de la OCDE como en los países latinoamericanos están conduciendo a nuevos modelos de servicios de intermediación que expanden el rango y el tipo de servicios, e involucran de un modo más directo a los proveedores privados y sin fines de lucro<sup>7</sup>. Perú ha establecido una red de Centros de Intermediación e Información Laboral (CIL) que integra iglesias, ONG, escuelas privadas de capacitación y empresas locales a una red de proveedores para ubicar a trabajadores que buscan empleos. Su ventaja particular para las poblaciones excluidas es el uso de una variedad de organizaciones comunitarias para ofrecer servicios de ubicación y de evaluación de empleos, brindando así estos servicios a comunidades donde viven poblaciones excluidas. Brindar servicios a cualquier persona que entra no mina la capacidad para servir más a las poblaciones excluidas. Para abrir las puertas a estas últimas, los servicios o redes nacionales de intermediación laboral tienen que poder servir a una amplia gama de categorías de ingresos y empleadores, no sólo a los empleos más pobres o de más bajo salario, o de menor capacitación. Los servicios de intermediación laboral pueden adaptar servicios universales a las necesidades de las poblaciones excluidas o brindar asistencia especializada que haga el servicio más accesible a los grupos excluidos. Esto incluye, por ejemplo, personal que hable las lenguas indígenas, unidades móviles que lleven los servicios a comunidades de difícil acceso y capacitación en el trabajo con poblaciones con desventajas.

### *Crear un seguro social y de desempleo*

Una consideración adicional para América Latina es la creación de sistemas más amplios y más abarcadores de seguro social y, donde

<sup>7</sup> Véase Mazza (2003), para una discusión más completa de los modelos internacionales de servicios de intermediación laboral.

sea apropiado, de seguro de desempleo para proteger los ingresos y aliviar los ciclos económicos negativos tan comunes en la región (Mazza, 1999). Esta evolución de políticas requerirá más creatividad en la aplicación de sistemas de seguridad social al sector informal. Se necesita un marco de política social más estable, en particular a raíz del aumento en el desempleo y la declinación de la cobertura de beneficios laborales básicos en la región.

## Conclusiones

En el actual ambiente económico y laboral, promover la inclusión en el mercado de trabajo de afrodescendientes, pueblos indígenas, mujeres pobres, personas con discapacidad o personas que viven con VIH/SIDA presenta una gama de desafíos. Debe haber avances para contrarrestar una serie de tendencias negativas de la región que impiden la inclusión en el mercado laboral, entre ellas los grandes aumentos en el sector informal, el crecimiento limitado del sector formal, la mayor inestabilidad del empleo y los salarios bajos y estancados. Son muchos los desafíos para elevar el perfil de las poblaciones excluidas. Entre ellos se encuentran la invisibilidad de estas poblaciones en las estadísticas y en la vida política nacional, las elevadas concentraciones de extrema pobreza y las múltiples causas de exclusión, y el limitado consenso regional respecto de la necesidad de reorientar y reformular las políticas y los programas del mercado de trabajo hacia una mayor inclusión.

No obstante, una serie de importantes avances de las mujeres en el mercado laboral y en la educación en América Latina, en la última década, es un importante recordatorio de cómo los mercados de trabajo pueden brindar un punto de entrada y un motor para la inclusión en el contexto de cambios sociales y políticos más amplios, incluso en tiempos difíciles. Si bien siguen existiendo barreras sustanciales, el “motor del género” fue alimentado por factores de empuje y atracción de necesidad económica, inversiones en educación, cambios sociales y culturales y movilización política.

Como ha demostrado la experiencia, los cambios en la política del mercado laboral que se necesitan con urgencia en América Lati-

na deben desarrollarse en concierto con un conjunto más amplio de cambios políticos y sociales que abran las oportunidades para las poblaciones excluidas y lentamente deshagan prejuicios y estereotipos antiguos (*véase* el capítulo 16). El mercado de trabajo no funciona en un vacío, y seguirá reflejando y reforzando desigualdades sociales existentes, a menos que las políticas nacionales, y también las organizaciones que defienden a las poblaciones excluidas, dirijan más atención a promover su dimensión inclusiva.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Behrman, Jere R., A. Gaviria y M. Székely. 2003. Social Exclusion in Latin America: Perception, Reality and Implications. En: Behrman, Jere R., A. Gaviria y M. Székely, *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: BID.
- Cox Edwards, Alejandra. 2002. Legislación laboral: algunos principios fundamentales, evidencia empírica y políticas en América Latina. Trabajo presentado en la sesión técnica regional del seminario "Developing Consensus on Labor Market and Employment Policies in the Andean Area", Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo de Análisis para el Desarrollo, julio 18-19, Lima.
- Duryea, Suzanne y Carmen Pagés. 2001. Human Capital Policies: What they Can and Cannot Do for Productivity and Poverty-Reduction in Latin America. En: *American Foreign Economic Relations: Policy Dilemmas and Opportunities*. Miami: North-South Press.
- Duryea, S., A. Cox Edwards y M. Ureta. 2001. Women in the Latin American Labor Market: The Remarkable 1990's. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duryea, S., O. Jaramillo y C. Pagés. 2003. Latin American Labor in the 1990s: Deciphering the Decade. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Duszik, P., A. Elwan y R. Metts. 2003. *Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, documento de trabajo de la División de Programas Sociales. Washington, D. C.
- Gaviria, Alejandro. 2001. Raza y discriminación en América Latina. Un análisis preliminar basado en el Latinobarómetro. Documento no publicado.

- Klein, Emilio y V. Tokman. 2000. La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización. *Eclac Magazine* 72.
- Mazza, Jacqueline. 1999. *Unemployment Insurance: Case Studies and Lessons for Latin America and the Caribbean*. Working Paper Series 411. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2003. Labor Intermediation Services: Lessons and Considerations for Latin American and Caribbean Countries from International Experience. *Cepal Review* 80 (agosto): 165-83.
- Ñopo, Hugo, J. Saavedra y M. Torero. 2003. Discriminación étnica y de género en el proceso de contratación en el mercado de trabajo de Lima metropolitana. Documento no publicado, Banco Interamericano de Desarrollo.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2001. *Employment Outlook*. París: OCDE.
- Pagés, Carmen y J. Saavedra. 2002. Legislación laboral: una evaluación de la situación en el área andina. Trabajo presentado en la sesión técnica regional del seminario "Developing Consensus on Labor Market and Employment Policies in the Andean Area", Banco Interamericano de Desarrollo y Grupo de Análisis para Desarrollo, julio 18-19, Lima.
- Scarpetta, Stefano. 2003. What Went on in Latin American Labor Markets. Presentación en la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, 23 de marzo, Milán.
- Torero, Máximo, J. Saavedra, H. Ñopo y J. Escobal. 2003. The Economics of Social Exclusion in Peru: An Invisible Wall? Trabajo presentado en el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C. febrero.
- Vides de Andrade, Ana Regina, A. Lardé de Palomo y L. Calderón Martínez. 2003. Geographic Isolation and Labor Markets in Rural El Salvador. En: Behrman, Jere R., A. Gaviria y M. Székely, *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Weller, Jürgen. 2001. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario. Cepal/Eclac Working Paper Series no. 6. Diciembre.



### **Ingresos y color en Brasil: una historia compleja**

*Omar Arias, Gustavo Yamada y Luis Tejerina*

**E**l análisis de las causas de la desigualdad en los salarios en América Latina y el Caribe se ha visto obstaculizado por insuficientes datos de encuestas y censos sobre el origen étnico y la raza. Brasil, la nación con la mayor población de afrodescendientes en la región, está entre los pocos países que recoge información sobre raza en sus encuestas domiciliarias.

Hay dos hipótesis principales en la literatura clásica sobre las relaciones interraciales en Brasil (Silva, 1999). La hipótesis de “asimilación” afirma que se ejerce discriminación según la clase socioeconómica de una persona y que la raza (el color de la piel, en términos brasileños) no es un factor que afecte la movilidad social. Por ende, las brechas en los logros socioeconómicos de blancos y afrodescendientes son un legado de la esclavitud que, eventualmente, desaparecerá con la acumulación de capital humano. La segunda hipótesis plantea la existencia de una “puerta de escape racial” mediante la cual los mulatos o *pardos* (personas de raza mixta) tienen más oportunidades de movilidad que las personas de raza negra o *pretos*. Como resultado, se alega que el significativo proceso de matrimonio interracial en Brasil alivia las tensiones raciales, y representa una importante distinción con respecto al sistema de relaciones interraciales en Estados Unidos.

El trabajo empírico ulterior sobre discriminación laboral, llevado a cabo por Silva y otros investigadores con datos de censos y encuestas realizados en los decenios de 1970 y 1980, puso en tela de juicio esas hipótesis. En estos estudios se encontraron pruebas de una importante desventaja en el mercado de trabajo, tanto para los

*pardos* como para los *pretos*, no relacionada con las aptitudes observadas, sino atribuible a la discriminación. Estudios posteriores han corroborado estos hallazgos. En años recientes, varios funcionarios públicos de Brasil han declarado abiertamente que la exclusión racial es un grave impedimento para el desarrollo y que se necesitan fuertes medidas correctivas<sup>1</sup>.

Un estudio reciente de Arias, Yamada y Tejerina (2003) combinó datos de encuestas de hogares con datos anuales por estado sobre la relación alumno-docente en el período 1940-1990, en un intento por investigar el papel de la raza, los antecedentes familiares, la educación (tanto su cantidad como su calidad) y los retornos a estas características para explicar la desigualdad interracial en los salarios de Brasil. Los trabajadores se autoidentificaron en la encuesta como blancos (54%), *pardos* (39%) y *pretos* (7%). El estudio va más allá de las tradicionales descomposiciones de las brechas salariales promedio para medir las brechas interraciales en los salarios y los retornos a la educación para trabajadores en diferentes puntos de la escala de distribución salarial para cada grupo racial (dadas las aptitudes observadas de los trabajadores), usando regresiones de salarios por cuantiles. Además, estas brechas se ajustaron, aunque de un modo imperfecto, por variables *proxy* que representaban los antecedentes familiares y la calidad de la educación.

Este capítulo resume los principales hallazgos de este estudio, como una forma de explorar el papel específico que desempeña el color de la piel en el mercado laboral de Brasil. Se ocupa de la importancia cuantitativa de las brechas interraciales “inexplicadas” en los salarios y los retornos a la educación, entre trabajadores de los extremos inferior y superior de la escala salarial dentro de un determinado nivel de aptitud.

Los resultados indican que la igualdad de acceso a educación de buena calidad, que incluye un medio favorable para el aprendizaje

1 Paulo Renato Souza, ex ministro de Educación, escribió: “más de dos terceras partes de nuestra población pobre y extremadamente pobre es de ascendencia africana. Por ende, nuestra pobreza tiene color. Y nombre: exclusión”. *Folha de São Paulo*, 24 de octubre de 2000.

temprano, es la principal forma de combatir la exclusión de los afrodescendientes en Brasil. Los resultados también muestran una considerable heterogeneidad en los salarios, que se relaciona estrechamente con el gradiente del color de la piel, lo que sugeriría que políticas específicas podrían cumplir un papel en la lucha contra la discriminación.

La mayor parte del análisis se basa en una muestra de jefes de familia masculinos de áreas urbanas, a partir de respuestas a la encuesta de hogares de 1996 (*Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios*, PNAD). Los datos del trabajador que se incluyen son: raza, salario, situación migratoria, variables del capital humano (escolaridad, experiencia) y, en el caso de los jefes de familia, educación de los padres, así como también otras características del mercado laboral y del empleo (cuadro 11.1).

**Cuadro 11.1 Estadísticas descriptivas de trabajadores urbanos brasileños de sexo masculino (en promedios y porcentajes)**

|   | Jefes de familia |               |               |
|---|------------------|---------------|---------------|
|   | Blancos          | Pardos        | Pretos        |
| Salario logarítmico                               | 1,119 (0,977)    | 0,566 (0,899) | 0,506 (0,838) |
| Años de escolaridad                               | 7,6 (4,6)        | 5,4 (4,2)     | 5,0 (3,9)     |
| Proporción con 0-4 años                           | 33,6             | 50,4          | 53,2          |
| Proporción con 5-8 años                           | 27,8             | 27,8          | 29,8          |
| Proporción con 9-11 años                          | 21,9             | 16,2          | 12,9          |
| Proporción con más de 11 años                     | 16,7             | 5,6           | 4,1           |
| Experiencia laboral (años)                        | 26,0 (11,5)      | 25,8 (11,7)   | 26,9 (11,9)   |
| Educación del padre (%)                           |                  |               |               |
| Sin escolaridad                                   | 27,3             | 46,0          | 51,2          |
| Escolaridad primaria incompleta                   | 30,4             | 28,1          | 25,3          |
| Escolaridad primaria completa                     | 24,2             | 15,1          | 15,1          |
| Primer ciclo de secundaria completo o incompleto  | 7,6              | 6,1           | 5,9           |
| Segundo ciclo de secundaria completo o incompleto | 5,9              | 3,3           | 1,7           |
| Educación superior completa o incompleta          | 4,6              | 1,4           | 0,8           |
| Tamaño de la muestra                              |                  |               |               |
| Número  | 16.866           | 10.501        | 1.836         |
| Proporción del total (%)                          | 57,7             | 36,0          | 6,3           |

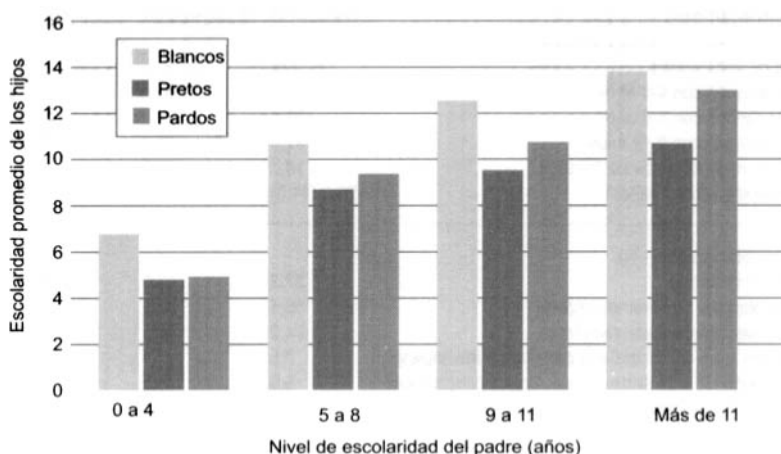
*Nota:* Los números entre paréntesis son errores estándar.

*Fuente:* Basado en PNAD (1996).

Hay diferencias interraciales significativas en los salarios y las características productivas adquiridas. En promedio, los pretos ganan 46% menos que los blancos, y los pardos ganan 42% menos. Los trabajadores blancos tienen una ventaja considerable en el capital humano propio y de su familia. Han completado un promedio de 7,6 años de estudios, en comparación con los 5,4 años de los pardos y los 5,0 de los pretos.

Más aún, los no blancos, en particular los pretos, están atrapados en una trampa intergeneracional de escasa escolaridad. Más de tres cuartos de los jefes de hogares no blancos tienen padres que no han completado la escuela primaria (1-4 años) en comparación con aproximadamente tres quintos de las familias blancas. Aunque la situación ha mejorado para las cohortes recientes, las oportunidades de movilidad también difieren de un modo significativo según la raza. Los trabajadores no blancos, en promedio, exceden sistemáticamente el nivel educativo alcanzado por sus padres sólo hasta el octavo grado (gráfico 11.1).

**Gráfico 11.1 Años promedio de escolaridad de los jefes de familia brasileños de sexo masculino, por nivel de escolaridad del padre**



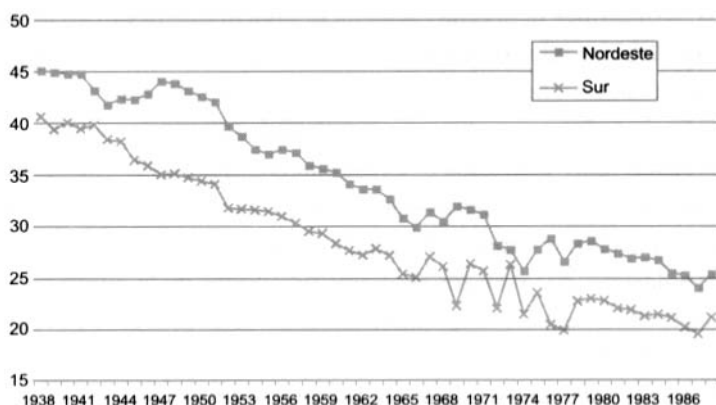
Fuente: PNAD (1996).

Hay evidencia de que la calidad de la educación también es inferior para los no blancos. Se usaron registros administrativos para

construir variables *proxy* que representaran la calidad de la educación de los trabajadores de la muestra de la PNAD. Se calculó la relación alumno-docente en la escuela pública primaria y los primeros años de la secundaria para el período 1938-1988, y se asignó a cada trabajador la relación alumno-docente de la cohorte de su estado de nacimiento, medida como el promedio del lapso de 10 años en el cual la cohorte habría asistido a la escuela. Aunque imperfectas, se consideran variables *proxy* razonables de la calidad promedio de la educación recibida por los trabajadores, en la medida en que escuelas con relaciones alumno-docente más bajas permiten una instrucción de mejor calidad en el aula, y a menudo tienen mejores materiales educativos y docentes más calificados y experimentados.

En las relaciones alumno-docente, hay disparidades persistentes entre los estados del Nordeste y los del Sur. Aunque la oferta relativa de maestros ha mejorado mucho a lo largo del período, las relaciones se han mantenido sostenidamente más bajas en el Sur que en el Nordeste: cinco alumnos menos por docente en las últimas tres décadas (gráfico 11.2). Al mismo tiempo, el 66% de los trabajadores no blan-

**Gráfico 11.2 Relaciones promedio alumno-docente para las escuelas primarias en las regiones del Nordeste y Sur de Brasil, 1938-88**



*Nota:* Utilizar el promedio de la década ayuda a minimizar el impacto de los datos ruidosos en algunos años. Para los estados que fueron absorbidos por otros estados o se dividieron, los datos se fusionaron o se repitieron para obtener una serie cronológica que se adaptara a la actual división política de Brasil. Por ejemplo, en 1980, a partir del estado de Mato Grosso, se creó el estado de Mato Grosso do Sul; por tanto, se aplicaron los mismos datos a ambos estados antes de 1980. Los datos detallados de los 27 estados y 5 cohortes de nacimiento (1940-1980) están disponibles si se los requiere.

*Fuente:* Basado en datos administrativos escolares del *Anuario Estatístico do Brasil*, varios años.

cos de la muestra se educó en los estados del Nordeste y sólo 16% en el Sur. Aunque la correlación entre la raza y la imputada medición de la calidad es mucho más débil para Brasil en su conjunto, aun así permite calcular el papel potencial de la calidad de la educación en las diferencias salariales.

## Enfoque empírico

El análisis tradicional de la desigualdad interracial del ingreso laboral se basa en el modelo de regresión de Mincer:

$$\ln w_j = \alpha_j + \beta_j e_j + \theta_j X_j + \varepsilon_j$$

donde  $w$  es el salario de la persona de raza  $j$ ,  $e$  es su nivel de escolaridad,  $X$  denota otras características individuales (como la experiencia laboral),  $\alpha$ ,  $\beta$ , y  $\theta$  son los coeficientes de la ecuación salarial, y  $\varepsilon$  es un residuo salarial que puede capturar determinantes no observados del salario, como el capital humano específico de la familia (factores genéticos, calidad del ámbito de aprendizaje, conexiones en el mercado laboral), la capacidad individual específica y errores de medición<sup>2</sup>. A menudo se emplea la regresión de mínimos cuadrados para descomponer la brecha racial en el salario promedio en un componente debido a diferencias raciales en la productividad medida ( $e$ ,  $X$ ), y un residuo emanado de las diferencias en la forma en que el mercado de trabajo recompensa a trabajadores con las mismas aptitudes observadas (estudios y experiencia), que suele interpretarse como una medida de discriminación (Oaxaca, 1973; Blinder, 1973). Revisten particular interés las diferencias interraciales en los interceptos salariales ( $\alpha$ ) y en los retornos promedio de la educación ( $\beta$ ), que capturan brechas inexplicadas en el nivel de ingresos y los retornos a la educación.

Este método supone que las brechas interraciales en el salario promedio caracterizan plenamente la situación de los trabajadores no blancos en todos los puntos de la escala salarial. Varios estudios

2 Esta sección describe brevemente la intuición básica del enfoque del estudio. Para más detalles, *ver* Arias, Yamada y Tejerina (2003).

empíricos recientes indican que el desempeño en el mercado de trabajo –en particular los retornos a la educación– puede depender de la dotación de características no observadas de un trabajador (*ver* Arias, Hallock y Sosa-Escudero, 2001). Los trabajadores no blancos suelen compararse a sí mismos con los trabajadores blancos con similares características para formarse una idea de la discriminación. Las brechas salariales promedio pueden no reflejar la experiencia de los trabajadores no blancos cuyas características no observadas los colocan por debajo o por encima de la curva del salario promedio condicional. Más aún, como las variables de calidad escolar y antecedentes familiares son infrecuentes en los datos de encuestas, estos no se toman en consideración y pueden confundirse indebidamente con discriminación salarial. De hecho, la brecha interracial real en los retornos a la educación podría estar subestimada si la correlación entre estos determinantes salariales omitidos y la educación y los ingresos de los trabajadores es más fuerte en el caso de los no blancos.

Estas limitaciones se abordan de dos formas. En primer lugar, se calculan las brechas interraciales de salarios ajustados y retornos a la educación de trabajadores ubicados en diversos puntos de la escala salarial. Se utilizan las regresiones de Mincer para 10 diferentes percentiles de la distribución salarial condicional para cada grupo racial. Las brechas en los salarios ajustados y los retornos a la educación se computan luego entre trabajadores blancos y no blancos en el mismo cuantil de la distribución condicional específica de cada raza (es decir, con la misma posición en la escala salarial para cada nivel de calificación observado). Por ejemplo, las brechas en los interceptos salariales en los cuantiles 90 dan la diferencia entre el piso salarial del 10% mejor remunerado de blancos y el piso salarial del 10% mejor remunerado de no blancos en cualquier nivel de calificación. Mientras tanto, las diferencias en los coeficientes de educación de Mincer en los cuantiles condicionales 90 muestran la brecha interracial en los retornos a la educación en este cuantil (el cambio porcentual en el piso salarial del 10% mejor remunerado de los blancos y los no blancos dentro de cada nivel de calificación que resulta de un año más de escolaridad).

La analogía se traslada a otros percentiles de las distribuciones. Las brechas del cuantil inferior pueden considerarse como pertenecientes a trabajadores con salarios menores que los predecibles para su calificación observada, y los cuantiles superiores a trabajadores con salarios mayores que los predecibles para su calificación observada. Si los residuos de la regresión salarial se consideran como una variable *proxy* de los atributos no observados de los trabajadores, la posición relativa de los trabajadores en la distribución salarial condicional puede estar asociada a diferencias en el capital humano familiar, la calidad de la escuela, las conexiones en el mercado de trabajo, o la ética laboral. Por ende, el análisis permite una caracterización más completa de la desigualdad racial en los ingresos experimentada por los trabajadores no blancos.

Segundo, estas brechas están ajustadas por variables *proxy* que, si bien son imperfectas, dan cuenta de los antecedentes familiares y la calidad de la educación. La escolaridad de los padres se usa para purgar las brechas interraciales estimadas en salarios y retornos a la educación de factores familiares que afectan los ingresos y los logros educativos, como la escolaridad en el hogar, la riqueza familiar (que está en relación con la calidad de la escuela), y las conexiones familiares. La metodología propuesta por Card y Krueger (1992) se usa para calcular el impacto de la calidad de la educación en los retornos a la educación a partir de variaciones entre estados y entre cohortes en los indicadores de insumos educativos. Se apoya en dos regresiones en dos etapas de retornos estimados por cohorte y estado de nacimiento en la relación alumno-docente y otras variables de control. El coeficiente de calidad resultante se utiliza para aproximar la fracción de la brecha interracial en los retornos, que potencialmente se debe a diferencias en la calidad de la educación.

## Principales resultados

Aquí se presentan los resultados de tres especificaciones empíricas de la función salarial de Mincer (cuadro 11.4), con diferentes conjuntos de variables de control para la regresión de mínimos cuadrados ordinarios (promedio) y en 10 diferentes cuantiles (0,1 a 0,9).



El primer modelo (ecuación A) consiste en la ecuación básica de Mincer ( $X$  = experiencia, experiencia al cuadrado) con un intercepto específico de raza, y el segundo modelo (ecuación B) permite que todos los coeficientes de pendiente varíen por raza. Un tercer modelo (ecuación C) agrega controles para la escolaridad de los padres. También se analiza el papel potencial de la calidad de la educación para explicar el residuo en relación con las brechas salariales. Se calculan regresiones separadas para los blancos, los pretos y los pardos. Se reúnen las observaciones para los no blancos en el análisis de la calidad de la educación debido al tamaño de la muestra. Hay que remarcar que las variables independientes explican hasta el 70% de la variabilidad en los salarios logarítmicos promedio. Las diferencias en educación y experiencia laboral, y en sus retornos, representan por sí solas la mayor parte de la variación. Primero se tratan los resultados para la escolaridad de los padres y la calidad de la educación, y luego las brechas calculadas en niveles salariales y retornos a la educación (Arias, Yamada y Tejerina, 2003).

### *Antecedentes familiares y calidad de la educación*

Hay un aumento sustancial en los ingresos asociados a la escolaridad de los padres en todos los grupos raciales, que tiende a incrementarse cuanto más alto es el nivel de escolaridad de los padres. Por ejemplo, los trabajadores blancos cuyo padre terminó la escuela primaria ganan 19% ( $= e^{0.175} - 1$ ) más que los trabajadores con padres sin escolaridad, mientras quienes tienen un padre con estudios universitarios ganan alrededor de 80% ( $= e^{0.589} - 1$ ) más (cuadro 11.2). Los mayores aumentos salariales de los blancos y pardos emanan del hecho de tener padres con estudios universitarios, y los correspondientes a los pretos, del hecho de tener padres con estudios secundarios superiores. Mientras tanto, la escolaridad de la madre tiene retornos salariales más altos que la escolaridad del padre entre los no blancos, excepto en el caso de los pardos con padres con buena educación. Las ganancias salariales promedio tanto para pretos como para pardos alcanzan de 40% a 67% si tienen

una madre con estudios secundarios (en comparación con el 25% para los blancos)<sup>3</sup>.

Dadas las bajas tasas de participación de las mujeres en la fuerza laboral y la mayor incidencia de hogares con una jefa de hogar soltera en Brasil, la escolaridad de la madre puede ser una señal más fuerte en el mercado laboral de la productividad de un trabajador no blanco. En cambio, la escolaridad del padre es plausiblemente una mejor variable *proxy* de la calidad de la educación y de las conexiones de la familia para los trabajadores blancos. Por tanto, el patrón racial de ganancias podría reflejar retornos a señales del capital humano no observado, específico de la familia, para los no blancos (en especial para los pretos) y retornos a componentes no medidos de la calidad escolar o las conexiones familiares en el mercado de trabajo para los blancos.

Así, la escolaridad de los padres no sólo incrementa los logros educacionales de los hijos, sino que también les otorga sustanciales retornos salariales en su vida adulta. Los resultados sugieren que la contribución de la desigualdad educacional a la desigualdad en los ingresos en Brasil se ve amplificada por factores intergeneracionales que muestran una importante interrelación con la raza.

Los resultados de los análisis de la calidad de la educación se resumen en el cuadro 11.3. Para el análisis en dos etapas se utilizan los retornos estimados en la primera etapa de la muestra completa de trabajadores blancos y no blancos y la submuestra de jefes de familia, controlando por la educación del padre y los efectos fijos de la cohorte, y sin controlar por ellos. Las variables incluidas explican casi la mitad de la varianza (ponderada) en los retornos a la educación a nivel estadual en Brasil. Los retornos promedio a la educación son más bajos para los trabajadores educados en estados con relaciones alumno-docente más altas, que son variables *proxy* de una calidad más baja de educación. Una disminución de 10 estudiantes en la relación alumno-docente se asocia con un aumento de 0,9 puntos porcentuales en los retornos promedio a la educación.

3 Los efectos de la escolaridad de los padres son bastante constantes en los cuantiles.

Cuadro 11.2 Efectos de la escolaridad de los padres en los salarios logarítmicos de los jefes de familia brasileños de sexo masculino

| <i>Nivel de educación del padre</i>                      | Controlando por la educación del padre |         |        | Controlando por la educación de la madre |        |        | Controlando por la educación del padre y la madre |        |        |         |        |        |
|--|--|---------|--------|--|--------|--------|---|--------|--------|---------|--------|--------|
|  | Padre                                  |         |        | Madre                                    |        |        | Padre   |        |        | Madre   |        |        |
|  | Blancos                                | Pretos  | Pardos | Blancos                                  | Pretos | Pardos | Blancos   | Pretos | Pardos | Blancos | Pretos | Pardos |
| Primaria incompleta                                      | 0,078*                                 | 0,110*  | 0,092* | 0,046*                                   | 0,088* | 0,099* | 0,068*  | 0,059  | 0,065* | 0,020   | 0,075  | 0,063* |
| Primaria completa  | 0,175*                                 | 0,131*  | 0,187* | 0,152*                                   | 0,239* | 0,264* | 0,130*  | 0,013  | 0,108* | 0,088*  | 0,255* | 0,187* |
| Escuela secundaria, primer ciclo, completo o incompleto  | 0,225*                                 | 0,167** | 0,214* | 0,229*                                   | 0,227* | 0,300* | 0,155*  | -0,004 | 0,120* | 0,121*  | 0,309* | 0,149* |
| Escuela secundaria, segundo ciclo, completo o incompleto | 0,375*                                 | 0,239** | 0,316* | 0,416*                                   | 0,461* | 0,515* | 0,258*  | -0,028 | 0,178* | 0,222*  | 0,513* | 0,336* |
| Educación superior completa o incompleta                 | 0,589*                                 | 0,286   | 0,630* | 0,470*                                   | 0,328* | 0,742* | 0,444*  | 0,041  | 0,487* | 0,226*  | 0,746* | 0,139  |

\* Significativo al nivel de 5%.

\*\* Significativo al nivel de 10%.

Nota: Los coeficientes dan un aumento relativo de salario logarítmico al padre que no tiene educación. Los cálculos se basan en una muestra de 27.449 observaciones de la PNAD de 1996. Los *R*-cuadrados para las regresiones son 0,6871 (educación del padre), 0,6889 (educación de ambos padres), y 0,6867 (educación de la madre). Las regresiones también controlan la propia educación, la experiencia y la experiencia cuadrada.

Fuente: Cálculos del autor sobre la base de datos de PNAD (1996).

**Cuadro 11.3 Efectos de la calidad de la educación en el rendimiento promedio de la educación**

|                                     | Muestra completa |        | Jefes de familia |        | Jefes de familia controlando por la escolaridad del padre |        |
|-------------------------------------|------------------|--------|------------------|--------|---|--------|
| No blanco                           | -2,08*           | -1,99* | -1,18*           | -1,18* | -0,86**   | -0,88* |
| Relación alumno-docente/10          |                  | -0,92* |                  | -1,02* |   | -0,87* |
| Variable para nacidos en 1962-71    |                  | 2,97*  |                  | 3,73*  |   | 3,82*  |
| Variable para nacidos en 1952-61    |                  | 4,29*  |                  | 5,50*  |   | 5,71*  |
| Variable para nacidos en 1942-51    |                  | 5,26*  |                  | 5,84*  |   | 6,18*  |
| Variable para nacidos antes de 1942 |                  | 6,14*  |                  | 7,37*  |   | 7,46*  |
| Constante                           | 9,36*            | 8,74*  | 8,93*            | 7,80*  | 7,99*   | 6,23*  |
| <i>R</i> -cuadrado                  | 0,118            | 0,455  | 0,026            | 0,325  | 0,014   | 0,353  |
| No. de observaciones                | 259              | 259    | 258              | 258    | 258   | 258    |

\* Significativo al 5%.

\*\* Significativo al 10%.

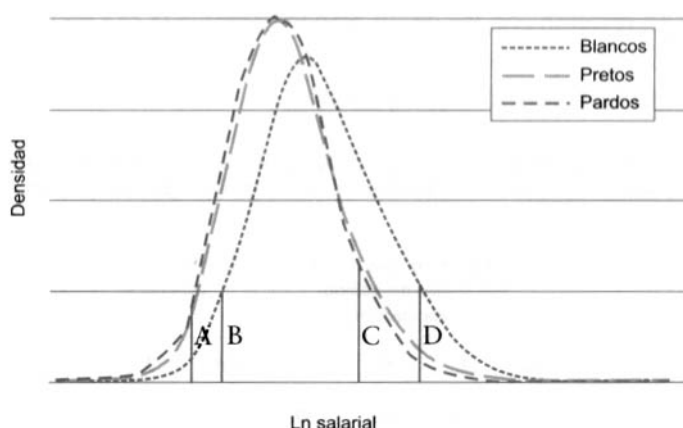
*Nota:* Los coeficientes son cálculos de mínimos cuadrados con la variable dependiente del rendimiento promedio porcentual de la educación por estado, cohorte y raza, calculados usando la muestra indicada de trabajadores en las regresiones de primera etapa (57.059 observaciones en la muestra completa y 29.050 para jefes de familia). Las regresiones se ponderan por las varianzas inversas de la muestra de los coeficientes de rendimiento.

*Fuente:* Cálculos de los autores basados en los datos de PNAD (1996).

### *Brechas absolutas de ingresos*

Al caracterizar un esquema de las distribuciones salariales de blancos, pardos y pretos, la distribución para los blancos está más a la derecha, lo que refleja su ventaja salarial en cualquier nivel de ingresos (gráfico 11.3). En promedio, los pretos ganan aproximadamente 46% menos que los blancos, y los pardos 42% menos. Estos promedios enmascaran disparidades raciales sustanciales entre trabajadores en diferentes puntos de la escala salarial. Las distribuciones se separan más en el extremo derecho. Es decir, las brechas salariales interraciales entre trabajadores son más grandes en empleos con remuneración más alta. Un preto en el cuantil 0,10 de la distribución salarial de los pretos gana alrededor de 24% menos que un trabajador blanco en el cuantil 0,10 de la distribución salarial de los blancos (la distancia entre A y B). Luego, la brecha salarial aumenta a 56% en el cuantil 0,90 (la distancia entre C y D). La brecha salarial para los pardos es similar en el cuantil 0,10, y alrededor de 50% en el cuantil 0,90.

**Gráfico 11.3 Distribución salarial por raza, jefes de familia brasileños de sexo masculino**



*Fuente:* Cálculos por medio de los métodos de las densidades de Kernel usando datos de PNAD (1996).

Estas brechas salariales se generan en parte por las diferencias raciales en las características relacionadas con la productividad. El interés aquí se encuentra en la fracción de estas brechas que continúa “sin explicación” después de dar cuenta de esas diferencias. El cuadro 11.4 resume las brechas sin ajustar (computadas a partir de los datos sobre salarios en que se basa el gráfico 11.3) y las brechas salariales ajustadas con la regresión (diferencias en los interceptos de las regresiones de salarios) medidas en el promedio y en 10 cuantiles. Cada coeficiente mide los salarios de pretos y pardos como una fracción de los salarios de los blancos en un determinado punto de las distribuciones salariales. Al restar de uno y hacer la comparación a lo largo de las columnas, se obtiene la fracción de la brecha salarial en un determinado cuantil (o en el promedio) que sigue sin explicarse por la regresión. La comparación a través de las filas de la primera a la última, en una determinada columna, presenta la variación de la brecha salarial para los trabajadores de la parte inferior a la superior de la escala salarial ajustada. Por ejemplo, por cada R\$1 del salario de los blancos, los pretos ganan un promedio de 0,541 centavos, y solamente 0,441 centavos en el cuantil mejor remunerado (columnas A en el cuadro 11.4). El ajuste para tener en cuenta las dife-

rencias de escolaridad y experiencia laboral entre blancos y pretos reduce las brechas salariales, de tal manera que los ingresos de los pretos en relación con los de los blancos llegan a 0,753 en la media y a 0,695 centavos para el 10% superior de los trabajadores dentro de cada nivel de escolaridad y experiencia.

**Cuadro 11.4 Brechas salariales para los jefes de familia brasileños de sexo masculino, entre cuantiles de distribución salarial y modelos empíricos**

| Cuantil                     | Salarios de los pretos como porcentaje del salario de los blancos |        |         |        | Salarios de los pardos como porcentaje del salario de los blancos |        |         |        |
|-----------------------------|---|--------|---------|--------|---|--------|---------|--------|
|                             | Bruto   | A      | B       | C      | Bruto   | A      | B       | C      |
| 0,1                         | 0,756   | 0,778* | 0,956   | 1,134  | 0,759*  | 0,770* | 1,001   | 1,027  |
| 0,2                         | 0,644*  | 0,758* | 0,871   | 0,960  | 0,644*  | 0,758* | 0,931   | 1,001  |
| 0,3                         | 0,649*  | 0,775* | 0,921   | 0,966  | 0,643*  | 0,760* | 0,898*  | 0,937  |
| 0,4                         | 0,627*  | 0,775* | 0,925   | 0,939  | 0,635*  | 0,763* | 0,931   | 0,935  |
| 0,5                         | 0,610*  | 0,760* | 0,853** | 0,866  | 0,623*  | 0,758* | 0,877*  | 0,922  |
| 0,6                         | 0,594*  | 0,753* | 0,842   | 0,817* | 0,594*  | 0,767* | 0,860*  | 0,857* |
| 0,7                         | 0,556*  | 0,757* | 0,833** | 0,876  | 0,560*  | 0,765* | 0,824*  | 0,860* |
| 0,8                         | 0,508*  | 0,735* | 0,815** | 0,878  | 0,544*  | 0,777* | 0,848*  | 0,861* |
| 0,9                         | 0,441*  | 0,695* | 0,752*  | 0,873  | 0,491*  | 0,779* | 0,844** | 0,890  |
| Mínimos cuadrados (mediana) | 0,541*  | 0,753* | 0,884*  | 0,916* | 0,575*  | 0,766* | 0,876*  | 0,906* |

\* Significativo al 5%.

\*\* Significativo al 10%.

*Nota:* Para la columna *D* las brechas se refieren a trabajadores con padres sin escolaridad. Véase el texto para la especificación de ecuaciones.

*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de datos de PNAD (1996).

Los resultados indican que la parte principal de las brechas raciales en los salarios en Brasil es el resultado de considerables diferencias raciales en las características productivas de los trabajadores y los empleos. Las diferencias raciales en escolaridad y experiencia laboral explican alrededor de un tercio de las brechas salariales en los cuantiles inferiores y casi la mitad en la parte superior de la distribución salarial. Las brechas salariales de los pretos se reducen a un promedio de 25%, que oscila entre 22% en la parte inferior y 30% en la parte superior de la distribución, y disminuye aproximadamente a una proporción constante de 23% para los pardos (colum-

na A en el cuadro 11.4). Las diferencias raciales en los retornos a la educación y la experiencia explican alrededor de la mitad de las brechas salariales residuales promedio, que se reducen a aproximadamente 12% para los pretos y los pardos (columna B). Sin embargo, si bien las brechas son insignificantes en los cuantiles inferiores, se mantienen hasta en 25% para los pretos y 15% para los pardos en la parte superior de la escala salarial ajustada.

Ajustar más por las diferencias en la escolaridad de los padres tiene el efecto de igualar las brechas residuales de los salarios de los pretos y los pardos en la parte superior de las distribuciones condicionales de salarios. Para los trabajadores cuyo padre carece de educación formal, las brechas se mantienen aproximadamente constantes en 12% para pretos y pardos que se encuentran en el 50% superior de los trabajadores con empleos mejor remunerados dentro de cualquier nivel de calificación (columna C).

Estos resultados llevan a varias conclusiones. Las diferencias en la dotación y los retornos al capital humano propio y de la familia explican la mayor parte de la desventaja salarial de los no blancos, particularmente en el extremo inferior de la escala salarial. Persiste una moderada desventaja salarial para los trabajadores no blancos, particularmente para los pretos, en empleos con remuneración relativamente más alta en cualquier nivel de calificación. Estos hallazgos son similares a los resultados de estudios recientes de brechas salariales por género y por raza, que presentan evidencia que apoya informes de trabajadores sobre mayor discriminación en el pago en los niveles salariales más altos (Kuhn, 1987).

### ***Retornos a la educación***

Los coeficientes de retorno del cuantil calculado muestran que, en promedio, la educación es una inversión rentable para todos los trabajadores (cuadro 11.5). Por ejemplo, el coeficiente de 14,4 en el cuantil 0,90 para los blancos significa que el nivel salarial mínimo del 10% mejor pagado de los blancos, dentro de cada nivel de escolaridad y experiencia, aumenta 15,5% ( $= e^{0,144} - 1$ ) con cada año adicional de escolaridad.

Si bien la educación parece ser una inversión rentable para todos los trabajadores, el rendimiento promedio no es representativo del efecto de la educación en los salarios de todos los trabajadores. Los retornos varían significativamente a través de la distribución salarial condicional y con el gradiente del color de la piel. Como resultado, las brechas en los retornos promedio dan una imagen incompleta de la desigualdad racial en los ingresos relativos de Brasil.

Los retornos a la educación son significativamente menores para los no blancos y, de conformidad con estudios para Brasil, Estados Unidos y otros países, son mayores para los trabajadores en el nivel superior de la distribución condicional de los salarios. En el modelo básico de Mincer, el retorno promedio es de 13,6% para los blancos, en comparación con el 12,1% para los pardos y el 11,5% para los pretos (columnas A del cuadro 11.5). El patrón de retornos por cuantiles también varía con el gradiente del color de la piel. Los retornos del modelo básico de Mincer para los blancos aumentan de 11,6% en el extremo inferior a 14,4% en la mediana y luego se mantienen esencialmente constantes. Para los pardos, aumentan del mismo modo en los cuantiles de 9,7% a 13,4%, mientras que para los pretos aumentan primero de 9,9% en la parte inferior de la distribución a 12,5% en la mitad y luego se reducen a 11,8% en la parte superior. Como era de esperarse, los retornos a la educación declinan cuando se ajustan por la escolaridad de los padres (columnas B). Cuando sólo se incluye la escolaridad del padre, los retornos promedio caen 1,7 puntos porcentuales (12%) para los blancos; 1,3 puntos porcentuales (11%) para los pardos, y 0,8 puntos porcentuales (7%) para los pretos. El patrón de retornos por cuantiles sigue intacto.

Los retornos más altos en los cuantiles superiores implican que la dispersión salarial es mayor entre trabajadores con niveles más altos de escolaridad. Este efecto es más fuerte para los pardos que para los pretos. Esto significa que si bien los pardos bien educados se encuentran en empleos de más bajo retorno tan a menudo como los pretos bien educados, aquéllos suelen hallarse más a menudo en empleos de retorno más alto.



**Cuadro 11.5 Retornos a la educación para los jefes de familia brasileños de sexo masculino, entre cuantiles y modelos empíricos**

| Cuantil                      | Niveles |       |        |       |        |       | Brechas                        |       |                                |      |
|------------------------------|---------|-------|--------|-------|--------|-------|--------------------------------|-------|--------------------------------|------|
|                              | Blancos |       | Pretos |       | Pardos |       | Blancos en relación con pretos |       | Blancos en relación con pardos |      |
|                              | A       | B     | A      | B     | A      | B     | A                              | B     | A                              | B    |
| 0,1                          | 11,6*   | 10,3* | 9,9*   | 9,2*  | 9,7*   | 8,9*  | 1,7*                           | 1,1   | 1,9*                           | 1,4* |
| 0,2                          | 12,5*   | 11,1* | 10,6*  | 10,0  | 10,5*  | 9,5*  | 1,9*                           | 1,1** | 2,0*                           | 1,6* |
| 0,3                          | 13,3*   | 11,7* | 11,4*  | 10,5* | 11,4*  | 10,4* | 1,9*                           | 1,2   | 1,9*                           | 1,3* |
| 0,4                          | 13,7*   | 12,0* | 12,1*  | 11,0* | 11,7*  | 10,6* | 1,6*                           | 1,0   | 2,0*                           | 1,4* |
| 0,5                          | 14,1*   | 12,4* | 12,5*  | 11,6* | 12,2*  | 10,8* | 1,6*                           | 0,8   | 1,9*                           | 1,6* |
| 0,6                          | 14,4*   | 12,7* | 12,6*  | 11,7* | 12,7*  | 11,3* | 1,8*                           | 1,0   | 1,7*                           | 1,4* |
| 0,7                          | 14,5*   | 12,7  | 11,9*  | 11,1* | 13,0*  | 11,5* | 2,6*                           | 1,6*  | 1,5*                           | 1,2* |
| 0,8                          | 14,7*   | 12,8* | 11,9*  | 11,0* | 13,3*  | 11,8* | 2,8*                           | 1,8*  | 1,4*                           | 1,0* |
| 0,9                          | 14,4*   | 12,4* | 11,8*  | 10,8* | 13,4*  | 11,8* | 2,6*                           | 1,6** | 1,0*                           | 0,6  |
| Mínimos cuadrados (promedio) | 13,6*   | 11,9* | 11,5*  | 10,7* | 12,1*  | 10,8* | 2,1*                           | 1,2*  | 1,5*                           | 1,1* |

\* Significativo al 5%.

\*\* Significativo al 10%.

Nota: Véase el texto sobre especificación de ecuaciones.

Fuente: Cálculos de los autores sobre la base de los datos de PNAD (1996).

Cabe destacar que las diferencias raciales en la escolaridad de los padres no dan plena cuenta de las brechas observadas en los retornos a la educación<sup>4</sup>. Las brechas en los retornos por cuantiles en el modelo básico de Mincer varían de 1,7 a 2,6 puntos porcentuales para los pretos y de 1,9 a 1 punto porcentual para los pardos desde los cuantiles inferiores hasta los superiores. Al ajustar por la escolaridad del padre se reducen las brechas en los retornos en un promedio de 1 punto porcentual para los pretos y de 0,5 puntos porcentuales para los pardos. Por ende, las estimaciones de las brechas raciales en los retornos a la educación que no toman en cuenta los factores relacionados con la familia sobrestiman claramente la desventaja real en los retornos que enfrentan las personas no blan-

4 Estos resultados también se mantienen cuando se controla por la educación de la madre así como otras características diversas, como el sector y el tipo de empleo y la ubicación regional.

cas. Sin embargo, las brechas sin explicar en los retornos siguen siendo significativas: cerca de 1 punto porcentual, en promedio. Esto contrasta con los resultados reportados por Silva (1999) acerca de la existencia de brechas no significativas una vez que se controlan los antecedentes de la familia. Las brechas en los retornos continúan siendo mayores para los pretos en los cuantiles superiores (alrededor de 1,6) y menores para los pardos (alrededor de 1) en la parte superior de la escala salarial ajustada.

Así, independientemente del modelo empírico, las personas de raza negra y los mulatos enfrentan una desventaja distinta en los retornos a la educación en relación con los blancos, según su posición en la distribución condicional de salarios. Si bien los pretos enfrentan una brecha mayor en los retornos a la educación en la parte superior que en la parte inferior de la distribución, sucede lo contrario en el caso de los pardos. Las personas de raza negra y los mulatos ubicados en la parte inferior de la distribución condicional de salarios reciben un trato similar en términos de los retornos a la educación. El 20% mejor remunerado de los pardos tiene una ventaja en los retornos cercana a 1 punto porcentual con respecto al 20% mejor remunerado de los pretos, dados niveles similares de calificación observada.

Por tanto, la creencia común en Brasil de que una mejor posición en la escala socioeconómica se correlaciona positivamente con un trato más justo en el mercado de trabajo (“el dinero aclara el color de la piel”) parece ser cierto sólo en el caso de los pardos. Esto también concuerda con la hipótesis clásica en la bibliografía sobre relaciones raciales en Brasil de que el matrimonio interracial alivia las tensiones raciales al mejorar las oportunidades de movilidad para las personas de raza negra. Los resultados son coherentes con los hallazgos previos para las brechas en los niveles salariales, indicativas de una posible discriminación mayor en la remuneración para los pretos en los empleos mejor pagados. La discriminación en el mercado de trabajo parece ocurrir más a menudo cuando no se puede negar el acceso de los trabajadores no blancos a los empleos mejor remunerados sobre la base de los atributos productivos observados (Darity y Mason, 1998).

Sin embargo, no se puede afirmar con toda certeza si la discriminación u otras diferencias de productividad no observadas causan las brechas restantes en los retornos. Un factor que posiblemente interviene son las diferencias sociales en la calidad de la educación que no están captadas de manera adecuada por las variables relacionadas con la escolaridad de los padres. Sin embargo, si se toma la brecha de calidad entre el Nordeste y el Sur como marco de referencia, las regiones con la mayor diferencia en la relación alumno-docente y las que presentan la división racial más aguda en cuanto a la asistencia a la escuela, los coeficientes calculados de calidad probablemente puedan explicar alrededor de la mitad de las brechas raciales residuales observadas en los retornos promedio a la educación. Suponiendo que la calidad afecta los retornos de una forma similar en todos los puntos de la distribución condicional de los salarios, queda una brecha promedio en los retornos que se aproxima a 0,6 puntos porcentuales para los no blancos y quizá brechas un poco mayores para los pretos en empleos con remuneración relativamente mayor. Estas brechas por sí solas implican ingresos promedio aproximadamente 7% inferiores para un trabajador no blanco con estudios secundarios y una desventaja de 9% en los ingresos para quienes tienen título universitario.

## Conclusiones e implicaciones de política

En este capítulo se examinan el papel de la raza, los antecedentes familiares y la cantidad y la calidad de la educación en la desigualdad de los ingresos en Brasil. Los principales hallazgos indican que si bien las diferencias en capital humano, incluida la escolaridad de los padres, y en sus retornos, explican la mayor parte de la brecha salarial entre los blancos y la población afrodescendiente en el extremo inferior de la distribución de salarios, queda sin explicar un 10% de brecha salarial en el extremo superior de la escala salarial. Además, una disminución de 10 estudiantes en la relación alumno-docente aumenta el retorno promedio de cada año de escolaridad en 1 punto porcentual. Sin embargo, el hecho de que los blancos tengan padres mejor educados y asistan a escuelas en estados con

una calidad educativa relativamente mejor explica sólo una fracción de su ventaja en los retornos a la educación.

Estos retornos también varían de un modo significativo en la escala de distribución salarial y con el gradiente del color de la piel. La brecha en los retornos a la educación entre blancos y pretos es mayor en la parte superior que en la parte inferior de la distribución, mientras que las brechas entre blancos y pardos siguen el patrón inverso. Este resultado coincide con la hipótesis clásica en la bibliografía sobre desigualdad racial en Brasil de que el matrimonio interracial puede suavizar las tensiones raciales mejorando las oportunidades de movilidad para los negros.

La agenda para reducir la desigualdad racial en el ingreso en Brasil requiere una combinación de acciones para abordar las múltiples dimensiones del problema. De crítica importancia son las acciones para igualar las oportunidades en el acceso a educación de calidad adecuada y para romper con la trampa intergeneracional de la poca escolaridad que obstaculiza la movilidad socioeconómica de los no blancos. Estas acciones deberían promover mayores inversiones para los no blancos que enfrentan altos costos de escolaridad otorgando, por ejemplo, incentivos en efectivo o en especie para que se queden más tiempo en la escuela, al menos hasta completar la escolaridad básica (como el programa Bolsa Escola) y para aumentar sus niveles de aprendizaje. Los programas de educación para adultos jóvenes podrían rendir un doble dividendo incrementando los logros educativos de sus hijos y los salarios futuros de sus hijos, si pueden asegurar por lo menos la finalización de la escuela primaria. Nivelar los retornos de las inversiones en educación también resulta clave para reducir la desventaja salarial de los no blancos y para alentarlos a invertir más en educación. Esto requiere incrementar la calidad de la educación recibida por los no blancos, por ejemplo, alentando a docentes calificados a trabajar en escuelas con desventajas, actualizando los libros de texto y el currículum, y adaptando innovaciones para mejorar los ámbitos de aprendizaje en escuelas y comunidades con desventajas. También hay una necesidad de promulgar y hacer cumplir leyes contra la discriminación y establecer

servicios de intermediación en el mercado laboral que faciliten más acceso a empleos de mejor calidad para no blancos bien educados.

Finalmente, se necesitan más investigación y análisis de políticas sobre las causas y las consecuencias de la exclusión social y de la discriminación contra los no blancos, así como de los medios eficaces para eliminarlas. También se requieren mayores esfuerzos para crear conciencia en los funcionarios públicos y los actores sociales de Brasil sobre cómo estos problemas comprometen las posibilidades de desarrollo con equidad social en el país.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Arias, Omar, Kevin F. Hallock y Walter Sosa-Escudero. 2001. Individual Heterogeneity in the Returns to Schooling: Instrumental Variables Quantile Regression Using Twins Data. *Empirical Economics* 26(1): 7-40.
- , Gustavo Yamada y Luis Tejerina. 2003. *Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil*. Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Unidad de Pobreza y Desigualdad, documento técnico, Washington, D. C.
- Blinder, A. 1973. Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates. *The Journal of Human Resources* 7(4): 436-55.
- Card, David y Alan Krueger. 1992. Does School Quality Matter? Returns to Education and the Characteristics of Public Schools in the United States. *Journal of Political Economy* 100(1): 1-40.
- Darity, W. y Patrick L. Mason. 1998. Evidence on Discrimination in Employment: Codes of Color, Codes of Gender. *Journal of Economic Perspectives* 12(2): 63-90.
- Kuhn, P. 1987. Sex Discrimination in Labor Markets: The Role of Statistical Evidence. *American Economic Review* 77: 567-83.
- Oaxaca, R. 1973. Male-Female Wage Differentials in Urban Labour Markets. *International Economic Review* 14(3): 693-709.
- Silva, N. V. 1999. Raza, pobreza y exclusión social en Brasil. En: Banco Mundial, *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*. Washington, D. C.: Banco Mundial.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 12

### **La economía de la exclusión social en Perú: ¿un muro invisible?**

*Máximo Torero, Jaime Saavedra, Hugo Ñopo  
y Javier Escobal*

**L**a exclusión social es un concepto que reconoce el carácter multidimensional de la privación y la pobreza. El presente capítulo sintetiza el proyecto de exclusión social llevado a cabo por el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en Lima, Perú, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>1</sup>.

En una sociedad, muchos grupos están sujetos a la exclusión económica, política o cultural a partir de diferentes mecanismos e instituciones. Desde una perspectiva económica, la exclusión de algún grupo de ciertos bienes y servicios afecta su resultado económico a través de diversos canales. Por ejemplo, puede tener un impacto sobre el acceso a activos públicos y privados (educación y capital físico, financiero u organizacional). También puede afectar la tasa de rendimiento de esos activos. Por ejemplo, podrían existir diferencias en los rendimientos económicos de la educación para personas con una formación similar si existiese segregación ocupacional, o si ciertos grupos carecieran de acceso a empleos mejor remunerados.

La exclusión social en lo referente al acceso a diferentes mercados –de trabajo, de crédito, de educación– es una cuestión fundamental en un país multirracial y multilingüe como Perú. La discrimi-

---

1 Los autores quisieran agradecer a Gissele Gajate, Martín Moreno y Jorge De la Roca por su excelente asistencia. El capítulo también se benefició con los comentarios de Fernando Andrade, Dante Contreras, Santiago Cueto y otros investigadores del Grade, y de los participantes en la reunión anual de la Red de Desigualdad y Pobreza.

nación y la exclusión por motivos de origen étnico, cultura, apariencia física y religión se presentan tanto de un modo obvio como sutil. Las minorías indígenas o étnicas tienen más probabilidades que cualquier otro grupo de ser pobres. Según la Encuesta sobre Medición de Niveles de Vida (Enniv) de 2000, la tasa de pobreza entre la población cuya lengua materna es quechua, aymará u otro idioma nativo es 70%, muy por encima de la tasa general de pobreza de 54%. Incluso más del 75% de este grupo se ubica en los tres deciles inferiores de la distribución del ingreso.

Muchos estudios han dado cuenta de las diversas formas de exclusión social en Perú. Se ha estudiado la discriminación por género en referencia al acceso de las mujeres a la dirigencia política (Alfaro, 1996), los niveles de matrícula y los logros educativos (Oliart, 1989; Rossetti, 1989; Guillén, Soto y Yáñez, 1996; Mendoza, 1995), y la participación laboral y los diferenciales de salario (Guzmán, 1987; Saavedra, 1997). La discriminación étnica se ha explorado comúnmente a través de estudios de casos. Callirgos (1993) proporciona una visión global de los orígenes y las características del racismo en Perú. Oliart (1989), Pozzi (1989), Callirgos (1993) y Mendoza (1993) proponen diversos mecanismos para atacar la discriminación étnica y cultural. Finalmente, Sulmont (1995) utiliza estudios de casos para documentar algunos de los elementos de la exclusión social en los mercados de trabajo peruanos.

Sin embargo, aunque la discriminación racial, étnica y cultural ha sido el foco de atención de numerosos estudios sociológicos y antropológicos como los mencionados anteriormente, quedan muchas preguntas sin responder, en particular en lo que respecta a los efectos económicos de la exclusión social.

## Medición del origen étnico

A pesar de la importancia obvia de medir el origen étnico para un país como Perú, existen muy pocas bases de datos que capturen la discriminación étnica, así como es escaso el trabajo empírico que analiza la exclusión social y la discriminación desde una perspectiva cuantitativa. La mayor parte del trabajo que se ha hecho, incluidos



varios estudios del Banco Mundial, se aproximan a la discriminación racial y étnica con variables fácilmente observables, principalmente la lengua materna. MacIsaac (1993) encuentra que más del 80% de las personas no indígenas –definidas como aquellas cuya lengua materna es el español– tiene acceso a servicios públicos de agua o electricidad, mientras que menos del 45% de las personas indígenas –definidas como aquellas cuya lengua materna es el quechua o el aymará– tiene el mismo acceso. MacIsaac también halla que los años de escolaridad difieren: 8,1 para los no indígenas y 5,5 para los indígenas. El Banco Mundial (1999) calcula un efecto marginal significativo del origen étnico en los resultados de aprendizaje, usando una vez más la lengua materna como *proxy*. Los estudiantes que hablan quechua tienden a rendir menos en la escuela que los que hablan español. La diferencia en logros educativos entre los que hablan aymará y los que hablan español no resulta tan grande. Sin embargo, los cálculos que usan los datos del censo de población de 1993 muestran que el porcentaje de estudiantes en un grado por debajo del promedio para su edad es considerablemente mayor entre la población indígena que entre la población hispanohablante. El Banco Mundial (1999) y Glewwe (1998) también hallan que si el jefe de familia tiene antecedentes indígenas, *ceteris paribus*, las proporciones del presupuesto familiar destinadas a comida y a educación son más pequeñas.

Sin embargo, la aproximación al origen étnico a través de la lengua materna es evidentemente incompleta, pues, existen también diferencias étnicas dentro de las poblaciones que hablan español y quechua. Este capítulo se aproxima al origen étnico a través de variables relacionadas con varias dimensiones del concepto, tales como la lengua materna, los antecedentes de los padres, la raza y la religión. La aproximación a la raza se efectúa mediante indicadores basados en la autoidentificación y el reporte de los encuestadores (Ángel y Gronfein, 1988; Anderson, Silver y Abramson, 1998).

En el capítulo se presentan los resultados de un proyecto auspiciado por el BID que estudia el alcance y las consecuencias de ciertos aspectos de la exclusión social en el mercado de trabajo. Además, se observa cómo algunos grupos pueden ser excluidos explícita

o implícitamente del acceso a la educación y al crédito, dos elementos clave en la mejora del bienestar, que probablemente expliquen el alto nivel de desigualdad en Perú. También se presta atención al efecto de la exclusión étnica en los ingresos<sup>2</sup>. Comprender cómo estas formas de exclusión afectan el acceso a oportunidades de desarrollo socioeconómico y cómo podrían aumentar la probabilidad de discriminación ayudará en la formulación de políticas.

### *Dimensiones del origen étnico*

Los antropólogos tienden a definir el origen étnico como un conjunto de elementos culturales compartidos por una comunidad de individuos que organizan su vida cotidiana en torno de ellos. En las áreas rurales, el origen étnico es un atributo asociado normalmente a las comunidades nativas que tienen un contacto limitado con otras comunidades. En las zonas urbanas, las características étnicas se asocian con la cultura, la religión, el lenguaje, las tradiciones y la raza, entre otras dimensiones.

Este estudio utiliza la lengua materna, la religión y los antecedentes de los padres para aproximarse a las diferencias raciales. Una cuestión más compleja surge del uso de los indicadores de raza, debido a la compleja interrelación con el origen étnico. Se ha optado por entender la raza como una construcción social, tal como lo sostienen muchos investigadores que concuerdan en que la raza es una dimensión del origen étnico. En el estudio se usó un procedimiento basado en una escala de puntajes para poder medir las “diferencias raciales”. El encuestador otorgó a cada individuo una clasificación independiente de 1 a 10 en cada una de las cuatro categorías siguientes: asiático, blanco, indígena y negro –grupos que la gente reconoce como distintos en cuanto a la raza–, donde 0 indicaba ninguna característica física que se pareciera a  $x$  (por ejemplo, indígena, afrodescendiente, blanco o asiático) y 10 indicaba una mayoría

2 Ver Escobal y Torero (2002) para los mercados de crédito; Saavedra y Torero (2002) para la educación y Nopo, Saavedra y Torero (2002) para el mercado de trabajo.

de rasgos de ese grupo. Así, por ejemplo, un individuo con intensidades 2 (blanco), 8 (indígena), 0 (negro) y 1 (asiático) sería considerado predominantemente indígena. Con estos indicadores continuos de intensidad racial, fue posible caracterizar a una persona como mestiza, con la ventaja de contar con variancia racial dentro de la categoría. Para ciertos procedimientos econométricos, también fue útil dividir la variable continua en tres grupos discretos: indígena, blanco y mestizo<sup>3</sup>.

La autoidentificación de la raza se ha usado con cierto éxito en otros países donde la clasificación en razas tiende a ser más directa (Hirshmann y Alba, 1998; Telles y Lima, 1998). Para Perú, sin embargo, la mayoría de la población tiende a definirse como mestiza, lo que incluye a personas que tienen características muy diferentes y también son percibidas como distintas por otros. Si bien la percepción de la raza y el origen étnico que puedan establecer los encuestadores es apoyada por varios investigadores (Ángel y Gronfein, 1998; y Anderson, Silver y Abramson, 1998), las críticas a esta práctica llevaron a un intenso trabajo de campo previo de capacitación, destinado a reducir los problemas asociados con la confiabilidad de las observaciones de los encuestadores, como sugieren Boergerhoff-Mulder y Caro (1985). También se usaron fotografías de diferentes grupos raciales para estandarizar la identificación de los encuestadores, siguiendo a Allport y Kramer (1946), Scodel y Austrin (1957), y Toch, Rabin y Wilkins (1962). Para la actual serie de estudios se utilizó tanto la autoidentificación como la identificación del encuestador.

Asimismo, se captaron las características étnicas a través de tres variables tradicionales: lengua, migración y religión. Se recogieron datos sobre la lengua tanto de los individuos como de los padres. La migración incluye datos de corto plazo (cinco años o menos) y aquella desde el lugar de origen, en un intento de averiguar sobre el proceso migratorio que tuvo lugar en los últimos 50 años. La variable de religión trata de captar el crecimiento de nuevas confesiones,

3 También se identificaron asiáticos y negros, pero los tamaños de la muestra fueron demasiado pequeños.

principalmente de origen protestante, en especial entre los sectores más pobres de la sociedad.

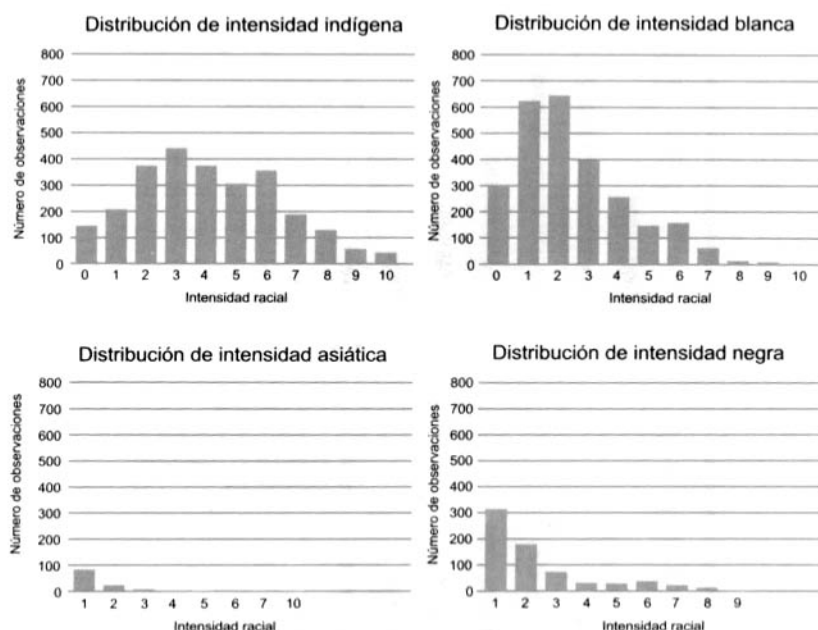
## Los datos

Los datos se obtuvieron de la encuesta de hogares urbanos Enniv 2000 y de un módulo adicional destinado a miembros adultos del hogar que llevó a cabo el Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en 2001 para explorar a profundidad las características raciales y étnicas<sup>4</sup>. El módulo incluyó preguntas sobre rasgos físicos, usos lingüísticos, origen geográfico, hábitos religiosos e información relacionada con los padres (lengua materna, origen geográfico, religión y educación).

La intensidad de los rasgos raciales mostró diferentes patrones de distribución. La distribución de intensidad blanca tiene un sesgo que sugiere que los entrevistadores asociaron a la mayoría de los individuos con algunas características blancas, pero no como predominantemente blancos. La distribución de la intensidad indígena demuestra un número mayor de observaciones de personas que según los entrevistadores tenían algunos rasgos indígenas (intensidades 0-6) (gráfico 12.1). Sólo un pequeño número de individuos fue caracterizado por los entrevistadores como predominantemente asiático o negro, lo que hizo imposible establecer resultados estadísticos sólidos para estos grupos. Por consiguiente, la discusión se concentra en las consecuencias de las diferencias raciales entre gente con rasgos blancos e indígenas. Para algunas aplicaciones estadísticas, para las cuales es relevante dividir la muestra en grupos, se usan las categorías analíticas de predominantemente blanco, predominantemente indígena y mestizo.

4 El módulo cubrió el 70% de las personas entrevistadas originalmente (5.700 individuos). Pese al 30% de los casos perdidos por atrición, no hubo diferencias significativas en las principales características de la muestra con la población total. La encuesta también incluyó una sección sobre crédito y acceso al capital social. También se incluyeron preguntas relacionadas con episodios de discriminación. Véase Ñopo, Saavedra y Torero (2002).

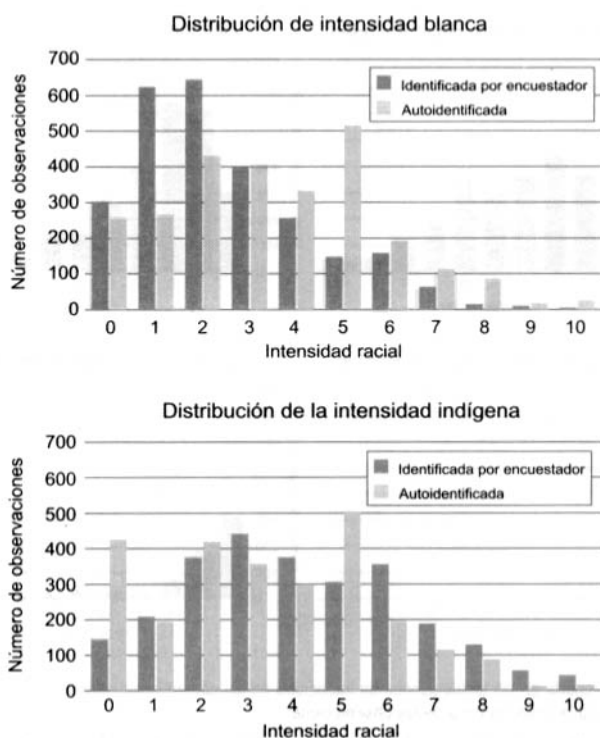
**Gráfico 12.1 Percepciones de los encuestadores de las distribuciones de la intensidad racial en las zonas urbanas de Perú**



*Nota:* "0" no se reporta en las distribuciones de intensidad en las dimensiones asiática y negra porque este valor representaba la vasta mayoría de las observaciones.

*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

Como se documenta en la bibliografía especializada, existen diferencias significativas en la variable de raza entre los resultados de la autoidentificación y de las observaciones de los encuestadores (gráfico 12.2). La distribución de la intensidad blanca autoidentificada se encuentra sesgada hacia la derecha en comparación con la informada por el encuestador capacitado, es decir, los participantes se autoidentifican como más blancos que lo observado por el entrevistador. La distribución de la intensidad indígena autoidentificada está sesgada hacia la izquierda de la distribución informada por el encuestador, lo que significa que los entrevistados tienden a calificarse con valores más altos de intensidad blanca y valores más bajos de intensidad indígena que los reportados por los encuestadores.

**Gráfico 12.2 Comparación entre la raza identificada por el encuestador y la autoidentificada**

*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

Una gran proporción de la población que autodefine sus características raciales se asignó una intensidad mediana de 5. Puede ser que los encuestados se perciban como una mezcla de razas y por eso se identifican como poseedores de una intensidad mediana porque les resulta difícil diferenciar entre otras posibles intensidades. Como aquí el principal objetivo es identificar las dimensiones de la exclusión basada en características étnicas y no en autoexclusión, el análisis se concentra en los puntajes de los encuestadores y no en los de los autoidentificados. Sin embargo, estas diferencias en las calificaciones podrían tener fuertes implicaciones en la cuantificación de

las brechas salariales interraciales y en la probabilidad de acceso a crédito y a logros educativos<sup>5</sup>.

Los sociólogos y antropólogos consideran el uso de intensidades raciales como parte de un conjunto de variables que caracteriza a un individuo como una construcción artificial. Se apoyan en el hecho de que la gente asocia las palabras ‘blanco’, ‘indígena’, ‘negro’ y ‘asiático’ con diferentes conjuntos de características fenotípicas. Dados otros rasgos individuales, estas características, percibidas por otras personas, pueden estar asociadas o no con otras variables o resultados socioeconómicos. Si estas características, junto con otras variables relacionadas con el origen étnico, explican parte de las diferencias en escolaridad, acceso al crédito o niveles de ingresos, eso implica que existe evidencia de discriminación o que esos indicadores están captando características no observables que están correlacionadas con la raza (o al menos con la percepción que alguien tiene de la raza del sujeto que se está analizando). La raza, junto con otras características étnicas relacionadas, tendría entonces, efectos reales que se podrían aproximar sin ahondar en los mecanismos sociológicos y económicos específicos que hay detrás.

### **Diferencias en el acceso a educación y crédito, y en los niveles de ingresos debido al origen étnico**

La muestra se dividió en quintiles de acuerdo con la clasificación implícita en los puntajes de intensidad dados por los encuestadores; luego, se relacionó esta división con un conjunto de variables demográficas y otras vinculadas con el origen étnico (cuadro 12.1). Los individuos percibidos como predominantemente blancos presentan niveles más altos de escolaridad y familias más pequeñas que los individuos percibidos como predominantemente indígenas. Los individuos que presentan más rasgos indígenas informan con más frecuencia que su lengua materna no es el español, que son trabajado-

5 Telles y Lima (1998) muestran para Brasil que la brecha blancos-mulatos es de aproximadamente 26% si se usa la percepción de los encuestadores, pero cae al 17% si se usa la autoidentificación (ambas brechas se calculan controlando el capital humano y las características del mercado de trabajo).

Cuadro 12.1 Estadísticas descriptivas por quintiles de intensidad racial (en porcentaje a menos que se especifique lo contrario)

|   | Blancos                      |         |         |        |        | Indígenas                    |         |         |        |        |
|---|------------------------------|---------|---------|--------|--------|------------------------------|---------|---------|--------|--------|
|   | Quintil de intensidad racial |         |         |        |        | Quintil de intensidad racial |         |         |        |        |
|   | Primero                      | Segundo | Tercero | Cuarto | Quinto | Primero                      | Segundo | Tercero | Cuarto | Quinto |
| <b>Características personales y familiares</b>                  |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Años de escolaridad   | 8,9                          | 10,0    | 10,7    | 11,1   | 11,3   | 11,6                         | 10,9    | 10,2    | 10,3   | 8,8    |
| Tamaño de la familia  | 5,8                          | 5,6     | 5,7     | 5,6    | 5,2    | 5,5                          | 5,7     | 5,8     | 5,5    | 5,7    |
| Número de hijos   | 2,9                          | 2,7     | 2,7     | 2,7    | 2,5    | 2,5                          | 2,7     | 2,8     | 2,8    | 2,8    |
| <b>Características étnicas y no relacionadas con el trabajo</b> |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| <i>Lengua materna</i>   |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Español   | 82,8                         | 86,3    | 93,5    | 94,4   | 96,5   | 97,4                         | 96,9    | 95,3    | 83,2   | 79,0   |
| Lengua nativa   | 17,2                         | 13,7    | 6,5     | 5,6    | 3,5    | 2,6                          | 3,1     | 4,7     | 16,8   | 21,0   |
| <i>Religión</i>   |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Católica  | 84,6                         | 86,3    | 88,1    | 87,1   | 90,2   | 90,9                         | 89,6    | 83,7    | 86,3   | 84,6   |
| Cristiana no católica   | 13,4                         | 11,5    | 9,8     | 11,4   | 8,3    | 7,5                          | 8,5     | 13,6    | 12,4   | 13,3   |
| Otras religiones  | 1,0                          | 0,3     | 0,5     | 0,3    | 0,2    | 0,3                          | 0,3     | 0,4     | 0,3    | 1,1    |
| Sin religión  | 1,1                          | 1,8     | 1,6     | 1,2    | 1,4    | 1,2                          | 1,6     | 2,4     | 1,0    | 1,1    |
| <i>Lugar de nacimiento</i>                                      |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Trabajador itinerante   | 42,3                         | 39,5    | 38,2    | 35,3   | 33,6   | 30,8                         | 34,3    | 37,6    | 40,7   | 46,4   |
| Nacido en área rural o semirural                                | 17,8                         | 12,1    | 11,1    | 10,2   | 7,9    | 7,7                          | 10,1    | 11,4    | 12,6   | 18,4   |
| <b>Escolaridad y características étnicas de la madre</b>        |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| <i>Escolaridad</i>  |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Escuela primaria  | 55,3                         | 66,3    | 75,3    | 77,3   | 84,9   | 86,6                         | 79,7    | 71,5    | 67,0   | 50,2   |
| Escuela secundaria  | 12,0                         | 16,4    | 22,1    | 27,8   | 40,5   | 40,1                         | 26,4    | 19,2    | 20,4   | 8,5    |
| Universidad   | 1,8                          | 2,7     | 4,6     | 7,8    | 11,4   | 11,0                         | 5,7     | 4,4     | 4,1    | 1,7    |
| <i>Lengua materna</i>   |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Lengua nativa   | 43,7                         | 32,2    | 19,5    | 16,3   | 10,6   | 8,2                          | 12,3    | 19,6    | 33,7   | 52,7   |
| <i>Lugar de nacimiento</i>                                      |                              |         |         |        |        |                              |         |         |        |        |
| Nacida en área rural o semirural                                | 25,2                         | 18,5    | 17,9    | 16,3   | 12,0   | 15,9                         | 15,4    | 17,6    | 18,6   | 24,3   |

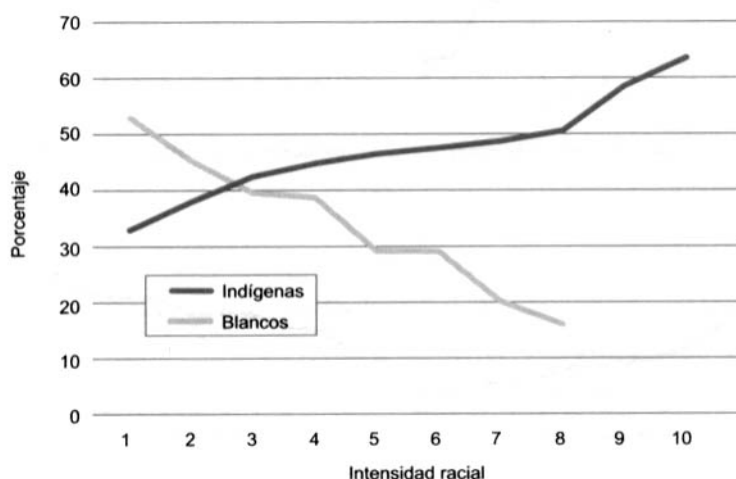
Fuente: Nopo, Saavedra y Torero (2002).



res itinerantes y cristianos no católicos. Asimismo, los individuos que poseen más rasgos blancos tienen madres con más años de estudios y presentan una menor probabilidad de tener una lengua materna que no sea el español.

Cuando se cruza la información de las intensidades raciales percibidas por los encuestadores y la proporción de individuos pobres, se observa que cuanto mayor es la intensidad blanca, menos pobre es el hogar, y cuanto mayor la intensidad indígena, más pobre es el hogar (gráfico 12.3).

**Gráfico 12.3 Incidencia de la pobreza según intensidad racial (proporción de pobres en porcentaje)**



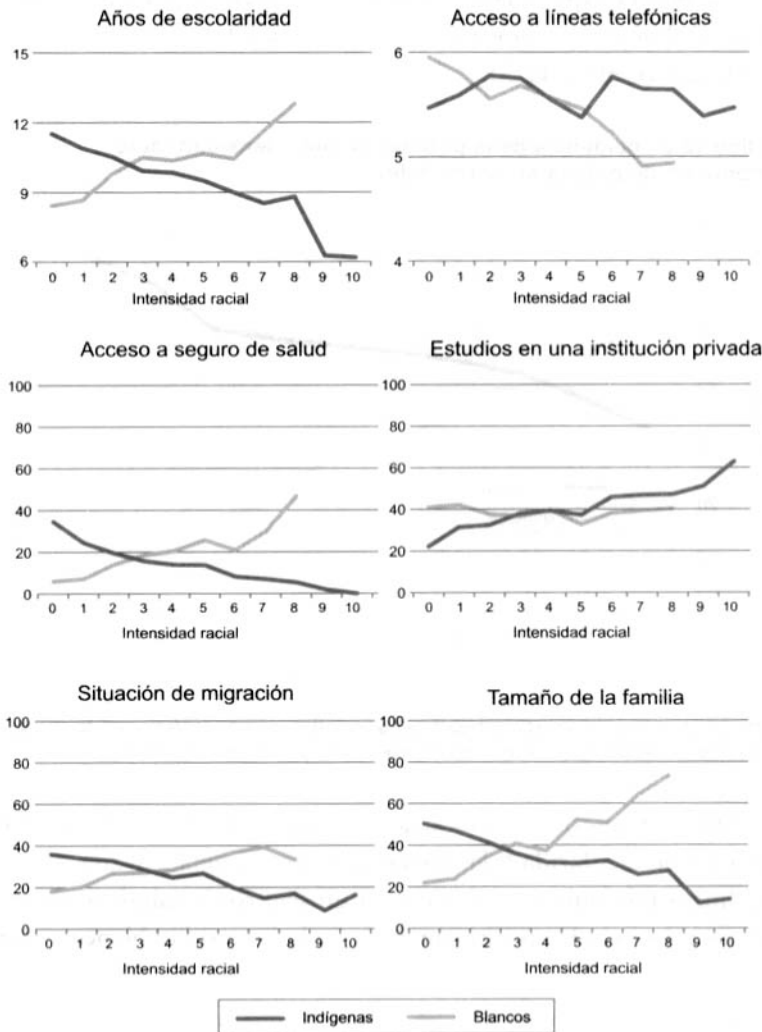
*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

Otras características muestran patrones similares (gráfico 12.4)<sup>6</sup>. Los años de escolaridad, la asistencia a una escuela privada, el acceso a líneas telefónicas, y el acceso a un seguro de salud, se encuentran correlacionados positivamente con la intensidad blanca y nega-

6 Para esta revisión informal, no se informa la correlación entre características promedio e ingresos correspondiente a las intensidades blancas de 9 y 10 por falta de observaciones para éstas. En los modelos econométricos calculados, esto no representa un problema, como se explica más adelante en el capítulo.

tivamente con la intensidad indígena. Por el contrario, la situación de trabajador itinerante extranjero y el tamaño de la familia están correlacionados positivamente con el indicador de intensidad indígena y negativamente con el de intensidad blanca.

**Gráfico 12.4 Relaciones entre intensidad racial y otras características**



*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

### *Acceso a la educación*

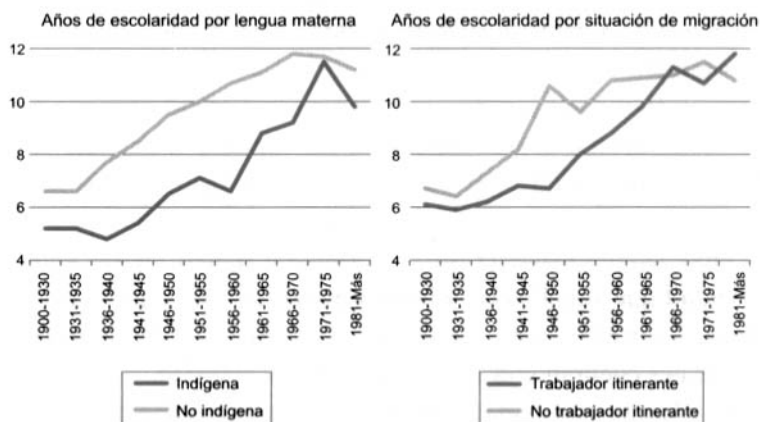
En Perú, la matrícula en todos los niveles educativos ha aumentado enormemente en las últimas cuatro décadas. Saavedra y Valdivia (2000) informan que sólo una de cada cuatro personas nacidas en la década de 1930 tenía estudios secundarios o superiores. Para la cohorte nacida a principios de la década de 1970, dos de cada cuatro los tenían. Sin embargo, el 20% de esa cohorte –la cohorte de adultos jóvenes en el estudio– sólo tenía escolaridad primaria completa o incompleta. Si esta expansión educacional se produjo en un contexto de desigualdad de oportunidades, se debe esperar un patrón diferente de acuerdo con los antecedentes étnicos. Los individuos cuya lengua materna no es el español tienen menos años de escolaridad que aquellos cuya lengua materna sí lo es (gráfico 12.5). Además, los trabajadores itinerantes extranjeros y los nacidos en áreas rurales cuentan con menos años de escolaridad.

Los años de escolaridad aumentan con la intensidad blanca en las tres cohortes examinadas (1900-40, 1941-60, y 1961-hasta el presente), mientras que disminuyen con la intensidad indígena (gráfico 12.6). El patrón se torna más pronunciado para las personas que estudian y terminan su educación en instituciones privadas (por lo general, de mayor calidad que las públicas). Los paneles intermedios del gráfico 12.6 muestran la asistencia a instituciones privadas para todos los niveles de escolaridad, incluyendo la educación superior. La asistencia a centros de estudios privados aumenta abruptamente con el indicador de intensidad blanca, mientras que los individuos con características predominantemente indígenas asisten exclusivamente a instituciones públicas. El patrón es similar, aunque menos pronunciado, cuando la muestra se limita a la educación básica. Existe una relación monotónica clara entre intensidad racial y educación privada, probablemente vinculada a las diferencias en la posibilidad de los individuos de pagar por dicha educación.

Como se muestra en Díaz *et al.* (2002), cuando el logro educativo se modela neutralizando el efecto de género, efectos de cohorte, religión, lengua materna y raza, se siguen manteniendo la relación

negativa entre intensidad indígena y años de escolaridad y la relación positiva entre intensidad blanca y escolaridad.

**Gráfico 12.5 Relación entre características étnicas y escolaridad, según cohortes de nacimiento, 1900-hasta el presente**

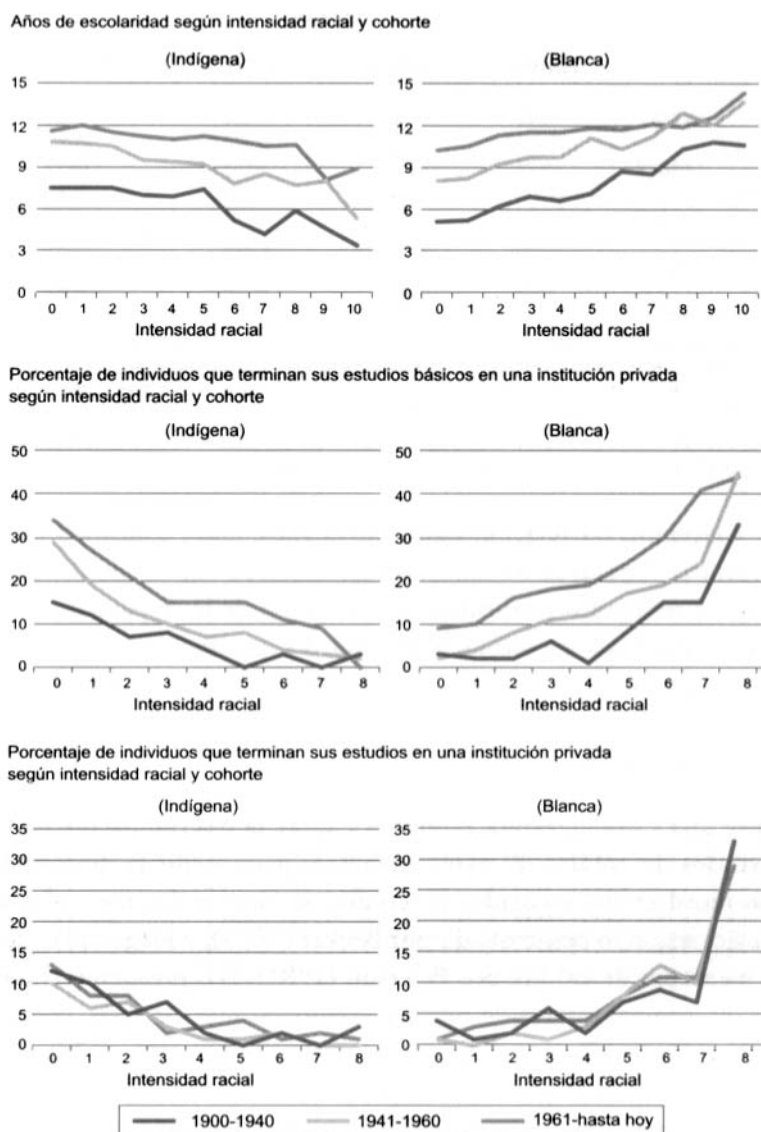


*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

En el cuadro 12.2 se presentan los resultados de las regresiones de diferentes combinaciones de cuartiles de intensidades raciales blanca e indígena en la escolaridad<sup>7</sup>. Las categorías de control son los individuos en los cuartiles de intensidad blanca más altos y los de intensidad indígena más bajos. Todos los coeficientes son negativos y la mayoría son significativos. La dimensión del efecto negativo aumenta para los cuartiles con percepciones más pronunciadas de características indígenas. Dicho de un modo simple, cuanto más indígena se percibe a un individuo, peor es su historial de logros en escolaridad.

<sup>7</sup> Los cuartiles se definen por la intensidad racial de cada individuo en la muestra. Los cuartiles se asignan de modo tal que las variables *dummy* podrían usarse para identificar a qué cuartil pertenece el individuo. Las variables *dummy* se usan, entonces, como variables exógenas junto con todos los otros controles. Para ver estas regresiones, *consúltese* Saavedra y Torero (2002).

**Gráfico 12.6 Relación entre intensidad racial y características educacionales**



*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

**Cuadro 12.2 Efectos en la escolaridad de diferentes combinaciones de cuartiles de intensidades raciales blanca e indígena**

|         |             | Indígenas         |                   |                   |                   |
|---------|-------------|-------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
|         |             | Cuartil I         | Cuartil II        | Cuartil III       | Cuartil IV        |
| Blancos | Cuartil I   | -1,12<br>(2,41) * | -1,62<br>(3,03)** | -1,06<br>(4,95)** | -1,55<br>(8,53)** |
|         | Cuartil II  | -0,76<br>(1,76)   | -1,04<br>(5,49)** | -0,35<br>(1,63)   | -0,77<br>(3,35)** |
|         | Cuartil III | -0,50<br>(1,76)   | -0,55<br>(5,49)** | -0,37<br>(1,63)   | -0,78<br>(3,35)** |
|         | Cuartil IV  | 0,00<br>0,00      | -0,22<br>(0,94)   | -0,95<br>(3,16)** | -0,47<br>(0,69)   |

*Nota:* Los números entre paréntesis son estadísticos-*t*. La regresión incluye controles por género, cohorte de edad, lengua materna, religión, idiomas, experiencia de migración, lugar de nacimiento (urbano o rural) y características de la madre (raza, escolaridad, lugar de nacimiento). Los asteriscos indican grados de significación estadística. Dos asteriscos indican un mayor grado de significación.

*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

Existe una correlación significativa entre logro educativo y origen étnico. A pesar de los aumentos generales en logros educativos en Perú, los resultados confirman la correlación de la dispersión en inversión educativa –en términos de calidad y cantidad– con características étnicas, incluso entre las cohortes de jóvenes adultos de hoy.

### *Acceso al crédito*

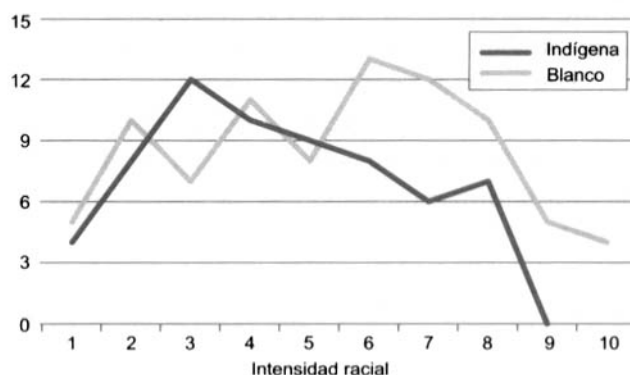
Existe una vasta literatura económica sobre la discriminación en los mercados de crédito. El marco analítico para medir la discriminación racial en los mercados de crédito se basa en los mercados de trabajo, según lo desarrollado por Becker (1971), y luego aplicado a los mercados de crédito por Peterson (1981). Los prestamistas pueden discriminar aplicando normas crediticias más estrictas, cobrando tasas de interés más altas, o exigiendo más garantías en los préstamos a los individuos con desventajas que a otros con igual valor crediticio pero sin desventajas (Elliehausen y Lawrence, 1990).

Sin embargo, el enfoque teórico desarrollado para los mercados de trabajo no siempre se aplica directamente a los mercados de crédito. En los primeros, el problema del empleador suele ser elegir el postulante más deseable. En contraste, los prestamistas en general

aprueban a todos los postulantes que exceden un determinado umbral. En otras palabras, la discriminación en el mercado de trabajo surge del trato de individuos en el extremo superior de la distribución de las características de los postulantes, mientras que la discriminación en el mercado de crédito surge del trato de individuos que entran en algún lugar de la sección intermedia de esta distribución. Como consecuencia, una determinada fricción en el mercado puede tener resultados sumamente diferentes en los mercados de crédito y de trabajo (Longhofer y Peters, 1998).

De modo coherente con esta literatura, cuando Escobal y Torero (2002) observaron en gran detalle la exclusión social en el mercado financiero, no hallaron evidencia concluyente de discriminación en el acceso. Aunque existen algunos indicios de un efecto no lineal entre la intensidad racial y el acceso al crédito que podría relacionarse con un mecanismo de autoexclusión en ambos extremos de la escala racial, esta evidencia no es muy sólida si se controla por otras características del hogar. Más aún, el examen de pedidos de créditos no muestra una diferencia clara entre intensidades blancas e intensidades indígenas para explicar la decisión de postularse o no para un crédito en una institución formal<sup>8</sup>.

**Gráfico 12.7 Acceso al crédito según intensidad racial**



Fuente: Escobal y Torero (2002).

8 Hay cierta evidencia, no obstante, de que la gente percibida como más blanca prefiere no pedir demasiado crédito.

Cuando las diferencias de intensidad entre blancos e indígenas informadas por el encuestador para cada jefe de familia<sup>9</sup> se incluyen en una regresión *probit* como *proxy* para la percepción de la raza, los resultados son positivos y significativos (Escobal y Torero, 2002). En otras palabras, cuanto más blanco se percibe que es el jefe de familia, más alta la probabilidad de que el hogar tenga acceso al crédito. Sin embargo, el efecto marginal de este coeficiente es sumamente pequeño (0,0047), lo que implica que para los datos de esta encuesta no existe un efecto directo importante del origen étnico en el acceso al crédito, una vez que se controla por los activos financieros y otros activos privados del hogar (propiedad de la casa, valor de los activos, posesión de ahorros financieros)<sup>10</sup>. Además, otros indicadores del origen étnico (por ejemplo, la lengua de la madre y la religión) no demostraron ser significativos para explicar el acceso al crédito, un hallazgo que coincide con los resultados obtenidos por Longhofer y Peters (1998).

Los resultados concuerdan con el hecho de que las diferencias raciales observadas podrían surgir exclusivamente a partir de diferencias individuales en la volatilidad de los ingresos, una característica que puede estar correlacionada estrechamente con la raza. De ser cierto, entonces la raza sólo podría ser una *proxy* para la inestabilidad de ingresos en los casos donde se han omitido mediciones directas de inestabilidad. Una vez que se neutraliza el efecto de estas variables, las variables de la raza no serían significativas. Así, si existe cierta evidencia de discriminación sistemática, bien podría ser estadística, surgida de las diferencias de riesgo crediticio entre razas, posiblemente con la raza actuando como una señal rápida y poco costosa de otra información disponible de mayor costo (Scalera y Zazzaro, 2001; Watcher, 1997).

No obstante, también es importante señalar que las características étnicas bien podrían explicar algunas otras variables que se su-

9 La raza del jefe de familia se usa porque la variable de acceso al crédito se encuentra en el nivel de hogares.

10 Todas estas variables fueron significativas y tuvieron los signos esperados. Para detalles sobre el análisis de la regresión, véase Escobal y Torero (2002).



ponen exógenas en el cálculo de los determinantes del acceso al crédito, tales como la educación, la propiedad de activos privados, o el acceso a bienes públicos. Si ése es el caso, como parece probable, la exclusión social puede estar operando a través de canales indirectos en el mercado de crédito. Éste es claramente el caso de la escolaridad y el ingreso, y quizá podría ser el caso de otras variables fundamentales relacionadas con la propiedad de activos privados y acceso a bienes públicos. Resulta importante considerar los canales indirectos de discriminación en las políticas para estimular el acceso al crédito de las poblaciones étnicas y raciales.

### *Raza y diferenciales de ingreso*

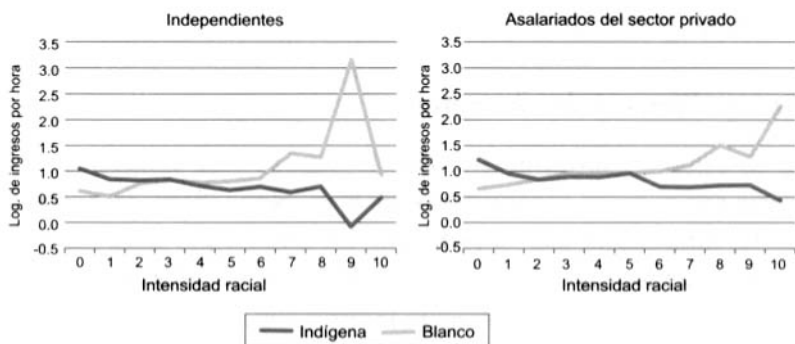
En su estudio sobre diferenciales de ingreso y su relación con el origen étnico en las zonas urbanas de Perú, Ñopo, Saavedra y Torero (2002) informaron que en promedio los salarios por hora (en logaritmos) para los trabajadores independientes y los asalariados del sector privado muestran una relación positiva con el indicador de intensidad blanca y negativa con los indicadores de intensidad indígena (gráfico 12.8). Los ingresos promedio son más bajos para los trabajadores autónomos que para los asalariados del sector privado.

Para calcular las diferencias en los salarios por hora de acuerdo con las diferencias raciales y étnicas se utilizó una técnica semiparamétrica. Se obtuvieron estimadores paramétricos lineales para los coeficientes de las típicas ecuaciones salariales de Mincer y estimadores no paramétricos no lineales para los efectos relacionados con la intensidad racial<sup>11</sup>. Como el indicador de la raza está en una

11 Ver Ñopo, Saavedra y Torero (2002). Una descomposición de Blinder-Oaxaca encontró que para los independientes, dos tercios de la brecha de ingresos brutos interracial se explican por diferencias en las características individuales, mientras que el resto se explica por diferencias en los retornos y elementos no observables (o discriminación). Las características relacionadas con el trabajo (actividad económica, ocupación y tamaño de la empresa) constituyen la categoría explicativa más importante. Entre los asalariados, la mayor parte de la brecha de ingresos se explica por diferencias en características. Cuando se analiza la descomposición dentro de estas diferencias, las características relacionadas con el capital personal y humano son importantes variables explicativas

escala ordinal, no puede tratarse paramétricamente ni usarse en operaciones aritméticas. Se utilizó la técnica semiparamétrica para calcular las diferencias en salarios por hora debidas a diferencias raciales y étnicas, que luego se emplearon para obtener estimadores paramétricos lineales para las típicas ecuaciones salariales y estimadores no lineales, no paramétricos para los efectos de intensidad racial.

**Gráfico 12.8 Salarios por hora según intensidad racial y tipo de empleo**



*Fuente:* Cálculos de los autores sobre la base de la Encuesta Nacional sobre la Medición de Niveles de Vida (Enniv) 2000 y el módulo étnico adicional del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade).

Se construyeron dos nuevas variables para cada individuo que representaban el quintil de intensidad racial del mismo ( $Z_w$  y  $Z_r$ ), siendo 1 la intensidad más baja y 4 la más alta en la distribución tanto de la intensidad blanca como de la indígena<sup>12</sup>. Con las distri-

para la brecha de ingresos entre mestizos e indígenas, pero las características del mercado de trabajo son las más relevantes para explicar la brecha entre blancos y mestizos. Sin embargo, el enfoque Blinder-Oaxaca ha sido criticado por tener en cuenta sólo valores promedio de las características individuales sin considerar las distribuciones de probabilidad de estas características.

- 12 Así, un individuo ubicado en el primer quintil de intensidad para la distribución blanca y en el cuarto quintil de intensidad para la distribución indígena recibirá los valores 1 para  $Z_w$  y 4 para  $Z_r$ . Con la construcción de estas dos variables, el modelo estimado fue:  $y = \beta x + \phi(Z_w, Z_r) + \varepsilon$ , donde  $y$  es la tasa de salario por hora,  $\beta x$  constituye la especificación lineal de una típica ecuación salarial y  $\phi(Z_w, Z_r)$  es el estimador no paramétrico para las diferencias en la tasa

buciones empíricas desarrolladas, se pusieron a prueba las hipótesis sobre la significancia de la diferencia entre grupos étnicos y raciales. Como los trabajadores independientes y los asalariados en el sector privado difieren en su estructura de ingresos y sus interacciones en el mercado de trabajo, se llevó a cabo un análisis separado para cada grupo.

En las áreas urbanas no se hallaron efectos significativos para variables étnicas, tales como religión, lugar de nacimiento, situación de migración o lengua nativa<sup>13</sup>. Sin embargo, existe un efecto positivo de la escolaridad de la madre sobre los ingresos. Para los asalariados, la diferencia proviene de madres con estudios secundarios, mientras que para los independientes el umbral parece ser la escuela primaria. El indicador de la diversidad racial muestra que entre los asalariados, cuanto más diversidad racial tiene el hogar, más bajo es el salario del individuo. La situación de migración tiene un efecto positivo y significativo sobre los ingresos sólo entre los independientes, mientras que haber nacido en áreas rurales o semirrurales tiene un efecto negativo sobre los ingresos, un efecto que no varía con la inclusión de las variables relacionadas con la raza.

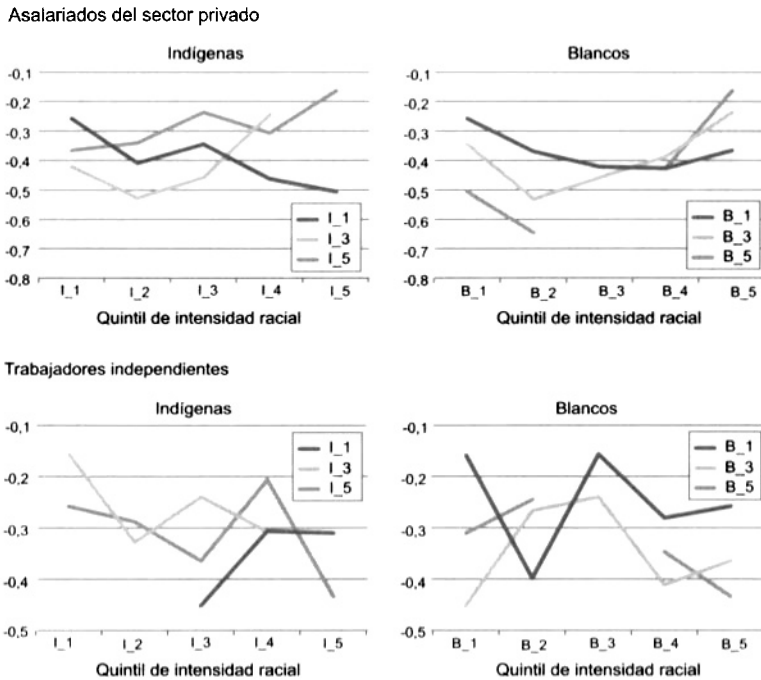
El gráfico 12.9 presenta los efectos no paramétricos en los ingresos de pertenecer a grupos de diferente intensidad racial, después de controlar por características personales, otras variables étnicas, características de la madre, ocupación, sector de actividad económica y tamaño de la empresa. Entre los asalariados del sector privado, el efecto en los ingresos es mayor para los trabajadores en el quinto quintil de intensidad blanca que para aquéllos en el primer quintil de intensidad blanca. Entre la gente del primer quintil de intensidad blanca, el efecto es menor cuanto más alto se encuentren en la escala

---

de salario por hora debidas a diferencias raciales de los individuos. Para el componente no lineal de la ecuación, se construyó una distribución conjunta empírica para los 25 efectos posibles usando una técnica *bootstrap*. Para una discusión general de la técnica *bootstrap*, véanse Efron (1991) y Horowitz (2001).

- 13 Esto es de algún modo sorprendente, ya que en la bibliografía anterior la lengua nativa implica un elemento negativo en las ecuaciones de ingresos. Este resultado se mantiene para toda la muestra de la Enniv 2000, pero desaparece cuando la muestra se limita a las zonas urbanas.

**Gráfico 12.9 Estimación no lineal de los efectos de la intensidad racial en los ingresos**



Fuente: Ñopo, Saavedra y Torero (2002).

de intensidad indígena. Si se observa el mismo efecto, pero para diferentes niveles de la escala indígena, el efecto en los ingresos parece aumentar con la intensidad blanca. Entre los autónomos, sin embargo, no se aprecia un patrón claro.

El grado de significancia de las diferencias observadas en los cuatro gráficos que conforman el gráfico 12.9 puede estimarse usando la técnica *bootstrap*<sup>14</sup>. Esto sugiere que, después de controlar por un

14 Es decir, en cada iteración *bootstrap*, se computaron las diferencias entre dos efectos cualesquiera y luego se encontró la distribución empírica de estas nuevas variables aleatorias. La probabilidad empírica de tener valores positivos para estas variables de diferencia constituirá los estimadores *bootstraps* para los niveles de confianza. Con éstos se computan las distribuciones empíricas para varios pares de los efectos salariales de la diferencia. Entre los asalariados, la

gran conjunto de características, existen diferencias salariales relacionadas con la raza en favor de los individuos predominantemente blancos. En el caso de los trabajadores independientes, ninguna de las distribuciones empíricas de diferencias es estadísticamente distinta de 0.

## Conclusión

Este capítulo ha resumido los resultados de tres análisis de diferentes aspectos del impacto económico de la exclusión social en las zonas urbanas de Perú, con énfasis en los mercados de trabajo. Al impedir el acceso a mercados específicos, la adquisición de ciertos activos o la obtención de algunos empleos, la exclusión constituye un fenómeno significativo en Perú, pues tiene implicaciones cruciales para los esfuerzos de reducción de la pobreza y aumento del bienestar de la población. Como Perú es un país sumamente diverso, donde los grupos étnicos no pueden identificarse con facilidad, se efectuó una aproximación a la diversidad étnica usando un gran conjunto de variables, entre ellas la lengua, la religión, el origen y la raza. Para captar la variedad de características raciales, se utilizó una variable continua que se relacionó con las variables de pobreza y activos específicos. Los individuos con niveles más altos en la escala de intensidad blanca tenían un índice de pobreza más bajo, más escolaridad y más acceso a líneas telefónicas, seguro de salud y educación privada.

Este capítulo y los estudios en los que se basa han identificado diferencias relacionadas con el origen étnico (captadas principalmente por la raza), en el acceso a la escolaridad, en particular a las escuelas privadas. Las diferencias son más pequeñas para las cohortes más jóvenes, pero aún son significativas. No se identificó un efecto directo importante del origen étnico en el acceso al crédito, una vez que se neutralizó el efecto de los activos financieros y otros activos

---

diferencia  $\varphi(5,1) - \varphi(1,5)$ , donde  $\varphi(5,1)$  es el efecto salarial para los predominantemente blancos y  $\varphi(1,5)$  es el mismo efecto para los predominantemente indígenas, resulta significativamente diferente de cero en 97,1% de los casos. La diferencia  $\varphi(4,2) - \varphi(2,4)$ , es diferente de cero en 37% de los casos, y la diferencia  $\varphi(5,1) - \varphi(3,3)$ , en 75,2% de los casos.

privados del hogar (propiedad de la casa, valor de los activos, posesión de ahorros financieros). Esto no quiere decir que no exista discriminación en los mercados de crédito, sino más bien que las diferencias étnicas en el acceso al crédito se relacionan con características observables y probablemente indirectas que explican las diferencias en el acceso. Por último, se hallaron diferencias significativas en los ingresos entre trabajadores predominantemente blancos y predominantemente indígenas después de controlar por las características personales, del mercado de trabajo (ocupación, sector y tamaño de la empresa) y étnicas. Estas diferencias no se observaron en los trabajadores independientes. Sin embargo, una técnica de descomposición mostró que una gran parte de la brecha de ingresos según origen racial para los independientes se explicaba por diferencias en las características individuales, lo que sugiere que los mecanismos de exclusión operan cuando los individuos están adquiriendo habilidades y también en el mercado laboral.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alfaro, Rosa María. 1996. *Mundos de renovación y trabas para la acción pública de la mujer*. Lima: Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.
- Allport, Gordon y Bernard Kramer. 1946. Some Roots of Prejudice. *Journal of Psychology* 22.
- Anderson, Barbara A., Brian D. Silver y Paul R. Abramson. 1988. The Effects of the Race of the Interviewer on Race-Related Attitudes of Black Respondents in SRC/CS National Election Studies. *Public Opinion Quarterly* 52(3): 289-324.
- Ángel, Ronald y William Gronfein. 1988. The Use of Subjective Information in Statistical Models. *American Sociological Review* 53 (junio): 464-73.
- Banco Mundial. 1999. Peru, Education at a Crossroads: Challenges and Opportunities for the 21<sup>st</sup> Century. Informe 19066. Latin America and the Caribbean Region, Human Development Department, Washington, D. C.
- Becker, Gary 1971. *The Economics of Discrimination*. Segunda edición. Chicago: University of Chicago.
- Benavides, Martin. 2002. The Adscriptive Logic of Social Exclusion: An Analysis of Race/Ethnicity and Social Mobility for Urban Males in Peru. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Lima.
- Boergerhoff-Mulder, Monique y T. M. Caro. 1985. The Use of Quantitative Observational Techniques in Anthropology. *Current Anthropology* 26: 323-35.
- Callirgos, Juan Carlos. 1993. *El racismo: la cuestión (del otro y de uno)*. Lima: Desco.
- Chiswick, Barry. 1988. Differences in Education and Earnings across Racial and Ethnic Groups: Tastes, Discrimination, and Investment in Child Quality. *The Quarterly Journal of Economics* 103(3): 571-97.
- Chiswick, Barry, Harry Patrinos y Michael Hurst. 2000. Indigenous Language Skills and the Labor Market in a Development Economy: Bolivia. *Economic Development and Cultural Change* (enero).
- Díaz, Juan José, Hugo Ñopo, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 2002. Ethnicity and Access to Education in Urban Peru. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Lima.
- Efron, B. y R. Tibshirani. 1991. Statistical Data Analysis in the Computer Age. *Science* 253: 390-95.

- Elliehausen, Gregory E. y Edward C. Lawrence. 1990. Discrimination in Consumer Lending. *The Review of Economics and Statistics* 72(1): 156-60.
- Escobal, Javier y Máximo Torero. 2002. Ethnicity and Access to Credit in Urban Peru. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Lima.
- Glewwe, Paul. 1988. *The Distribution of Welfare in Peru in 1985-86*. LSMS Working Paper 42, Banco Mundial, Washington, D. C.
- Guillén, Lisbeth, Mary Soto y Ana María Yáñez (eds.). 1996. *Relaciones de género: nuevas pistas para su interpretación*. Lima: ADEC-ATC and U. S. Agency for International Development.
- Guzmán Barcos, Virginia. 1987. Los últimos 25 años: cambios en el trabajo femenino. En: *El Documento*, Lima, pp. 5-7.
- Hirshmann, Charles y Richard Alba. 1998. The Meaning and Measurement of Race in the U. S. Census: Glimpses into the Future. Trabajo presentado en la Reunión Anual de la American Sociological Association. San Francisco, agosto 21-25.
- Horowitz, Joel. 2001. The Bootstrap. En *Handbook of Econometrics*, Vol. 5, Elsevier Science B. V., pp. 3159-228.
- Longhofer, Stanley D. y Stephen R. Peters. 1998. Self-Selection and Discrimination in Credit Markets. Federal Reserve Bank of Cleveland.
- MacIsaac, Donna. 1993. Peru. En: George Psacharopoulos y Harry Patrinos (eds.), *Indigenous People and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Banco Mundial, Latin American and the Caribbean Technical Departments Regional Studies Program, Washington, D. C.
- Mendoza Arroyo, Amalia (ed.). 1993. *Cuestión de piel: testimonios de racismo en el Perú*. Lima: ADEC-ATC.
- Mendoza García, Rosa. 1995. Definiendo los problemas de la discriminación de género en la escuela. Tarea 36, Lima.
- Montoya, Rodrigo. 1990. *Por una educación bilingüe en el Perú: reflexiones sobre cultura y socialismo*. Lima: Cepes y Mosca Azul.
- Ñopo, Hugo, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 2002. Ethnicity and Earnings in Urban Peru. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Lima.
- Oliart, Patricia. 1989. *El cristal con que se mira. Algo sobre género, raza y clase en el Perú*. Lima: PUCP.
- Peterson, Richard L. 1981. An Investigation of Sex Discrimination in Commercial Banks' Direct Consumer Lending. *The Bell Journal of Economics* 12(2): 547-61.



- Pozzi Escot, Inés. 1989. *La discriminación étnico-cultural en la escuela peruana*. Lima: Learning Materials Series, Sociological Sub-Series, PUCP Social Science Faculty.
- Psacharopoulos, George y Harry A. Patrinos (eds.). 1994. *Indigenous Peoples and Poverty in Latin America: An Empirical Analysis*. Washington, D. C.: Banco Mundial.
- Rossetti, Josefina et al. 1989. *La educación, ¿discrimina a las mujeres? Bibliografía sobre educación y género*. Santiago: CIDE.
- Saavedra, Jaime. 1997. *¿Quiénes ganan y quiénes pierden con una reforma estructural? Cambios en la distribución en la dispersión de ingresos según educación, experiencia y género en el Perú urbano*. Notas para el debate No. 14. Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade), Lima.
- Saavedra, Jaime y Máximo Torero. 2002. *Ethnicity and Access to Education in Urban Peru*. Grupo de Análisis para el Desarrollo Grade, Lima. Mimeo.
- Saavedra, Jaime y Martín Valdivia. 2000. *Household and Individual Decision-Making Over the Life Cycle: A First Look at the Evidence from Peruvian Cohorts*. Research Network Working Paper R-425, octubre, Washington, D. C.
- Scalera, Domenico y Alberto Zazzaro. 2001. Group Reputation and Persistent (or Permanent) Discrimination in Credit Markets. *Journal of Multinational Financial Management* 11: 483-96.
- Scodel, Alvin y Harvey Austrin. 1957. The Perception of Jewish Photographs by Non-Jews and Jews. *Journal of Abnormal and Social Psychology* 54: 278-80.
- Sulmont Samain, Denis. 1995. Globalización y empleo: cambios en el empleo en Perú y América Latina, y en la vida laboral de hombres y mujeres. Asociación Laboral para el Desarrollo, Lima.
- Telles, Edward y Nelson Lima. 1998. Does It Matter Who Answers The Race Question? Racial Classification and Income Inequality in Brazil? *Demography* 35(4).
- Toch, Hans, Albert Rabin y Donald Wilkins. 1962. Factors Entering into Ethnic Identifications: an Experimental Study. *Sociometry* 25: 297-312.
- Wachter, Susan. 1997. Discrimination in Financial Services: What Do We Know? *Journal of Financial Services Research* 11: 201-04.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 13

### **Origen étnico, raza y género en los mercados de trabajo de América Latina**

*Suzanne Duryea y María Eugenia Genoni*

**L**os organismos estadísticos de América Latina han hecho grandes progresos en la recolección de información sobre origen étnico y raza en los censos decenales y, en menor grado, en las encuestas de hogares. Hay datos disponibles sobre raza y origen étnico en recientes encuestas domiciliarias para siete países de la región, incluidos los cuatro que se examinan en este capítulo: Guatemala, Bolivia, Perú y Brasil. Las encuestas usadas son las siguientes: la Encuesta Continua de Hogares de 1999, para Bolivia; la Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 1999, para Brasil; la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares de 1998, para Guatemala, y la Encuesta Nacional de Hogares sobre Mediciones de Niveles de Vida de 2000, para Perú. Las encuestas brindan muchos detalles sobre cómo las condiciones socioeconómicas varían entre grupos étnicos o raciales.

Cada uno de los cuatro países es único en su composición étnica y racial y en la forma en que las encuestas de hogares subclasifican a la población (cuadro 13.1)<sup>1</sup>. Por eso, este capítulo se centra en la comparación de los países. También cabe destacar que es poco probable que de los datos de encuestas domiciliarias puedan extraerse mediciones precisas de la exclusión social. Los grupos pueden definirse de un modo diferente de acuerdo con la forma en que se formularon

---

1 La existencia de una pregunta particular en los datos de la encuesta no garantiza la validez de la medición. Se ha verificado la confiabilidad de los indicadores con expertos en medición del origen étnico en encuestas y con expertos antropólogos.

las preguntas de la encuesta, como por ejemplo, por medio de la autoidentificación étnica en Guatemala, o en términos de la lengua materna en muchos otros países. El análisis resultante puede cambiar cuando se altera la definición del grupo.

**Cuadro 13.1 Grupos raciales o étnicos  
(porcentaje de la población)**

|                  |                  | Nacional | Urbana |
|------------------|------------------|----------|--------|
| Bolivia (1999)   | Indígena         | 36,2     | 16,8   |
| Brasil (1999)    | Afrodescendiente | 46,0     | 42,9   |
| Guatemala (1998) | Indígena         | 48,6     | 32,9   |
| Perú (2000)      | Indígena         | 15,0     | 6,8    |

Las cuatro encuestas domiciliarias usaron la autoidentificación para registrar las categorías étnicas, lingüísticas o raciales. El análisis de los grupos indígenas de este capítulo se basa en la pregunta de las encuestas sobre lengua materna, en los casos de Bolivia y Perú, y en una pregunta sobre identidad étnica, en Guatemala. Para Bolivia, la población indígena es aquella que respondió que una de sus lenguas maternas fue el quechua, el aymará, el guaraní u otra lengua nativa. Los no indígenas son aquellos cuya lengua materna es el español. En Perú, la clasificación sigue la misma regla: se definen como indígenas aquellos que hablaban quechua, aymará, shipibo u otro dialecto nativo desde la infancia. En Guatemala, la categoría indígena se basó en la respuesta a la pregunta de la encuesta domiciliaria sobre si los miembros del hogar se consideraban indígenas o no indígenas. En Brasil, la encuesta pregunta por el color de la piel de los miembros del hogar. Las personas que se autoidentifican como *pretos* (negros) o *pardos* (mulatos) son clasificados como afrobrasileños, mientras que quienes se autoidentifican como *brancos* son clasificados como blancos<sup>2</sup>.

2 Para mantener los grupos lo más diferenciados posible, fueron excluidas algunas personas de la muestra. En el caso de Bolivia y Perú, esto se aplica a las personas que sólo hablan una lengua extranjera. Para Brasil, esto se aplica a las personas que se autoidentificaron como *amarelas* o indígenas.

## Antecedentes demográficos

En sus respectivas encuestas domiciliarias, casi la mitad de la población de Guatemala se identifica como indígena, y casi la mitad de la población brasileña se clasifica como afrobrasileña. La proporción de indígenas es menor en Bolivia (36%) y Perú (15%)<sup>3</sup>. Para los cuatro países, la proporción es más baja en áreas urbanas. Pero la presencia indígena es mucho más baja en las zonas urbanas de Perú que en las de Guatemala, y la proporción de afrobrasileños es levemente menor en las zonas urbanas<sup>4</sup>.

Las tasas de pobreza moderada, definidas como el porcentaje de la población con un ingreso per cápita inferior a US\$2 por día, son dos veces más altas para los grupos indígenas y afrodescendientes (gráfico 13.1)<sup>5</sup>. En Guatemala, la tasa de pobreza entre los grupos no indígenas es 44%, y entre sus contrapartes indígenas, 77%. Aunque las tasas de pobreza varían considerablemente entre grupos étnicos y raciales, no muestran mucha variación por género. Como esta medición estándar de la pobreza supone que todos los miembros del hogar comparten los ingresos, y hombres y mujeres parecen estar distribuidos bastante equitativamente en los hogares de los cuatro países, las diferencias en la pobreza de “ingresos” pueden no ser muy evidentes por género<sup>6</sup>. Por ejemplo, en Guatemala y Perú, 44% de las mujeres no indígenas tiene ingresos per cápita en el hogar por debajo de la línea de pobreza moderada, así como el 45% de los hombres no indígenas. En las áreas urbanas, la diferencia en las tasas de pobreza entre grupos étnicos es mucho más pequeña en Perú y Bolivia, pero sigue siendo tan alta como en los cálculos nacionales para Guatemala y Brasil (gráfico 13.2). Las variaciones en las tasas de pobreza per cápita reflejan diferencias en el tamaño de la

3 Los informes antropológicos son por lo general más altos en Perú.

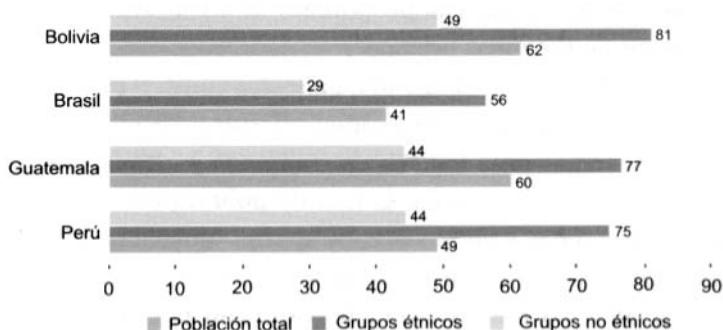
4 En Bolivia, Perú y Guatemala, aproximadamente el 70% de los indígenas vive en áreas rurales. En Brasil, el 75% de los afrodescendientes vive en áreas urbanas.

5 La muestra es el total de la población (sin restricción de edad).

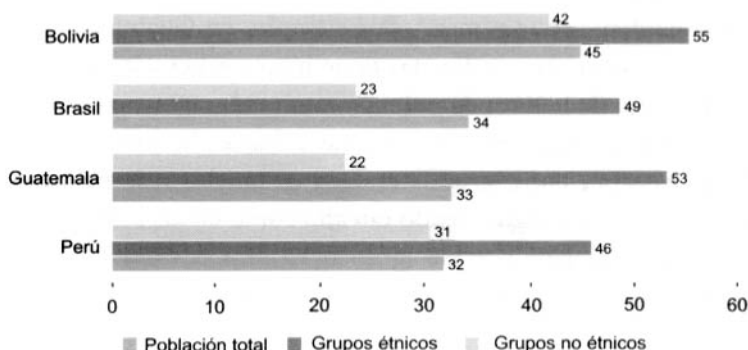
6 En otras palabras, se supone que todos los miembros del hogar tienen el mismo ingreso per cápita y el mismo nivel de vida.

familia así como también en los flujos de ingresos no laborales, además de hacerlo en las experiencias en el mercado de trabajo de miembros individuales del hogar<sup>7</sup>. El resto del capítulo se centra más en detalle en los resultados sobre el mercado de trabajo, donde las diferencias de género son más evidentes.

**Gráfico 13.1 Tasas de pobreza**  
(porcentaje de la población que gana menos de US\$2 por día)



**Gráfico 13.2 Tasas de pobreza, áreas urbanas**  
(porcentaje de la población que gana menos de US\$2 por día)



<sup>7</sup> Las contribuciones de estos diferentes factores a las tasas de pobreza per cápita en los hogares trascienden el alcance de este capítulo. Para un interesante examen del caso de Bolivia, véase Hernani (2002).

## Mercados de trabajo

Las tasas de participación en la fuerza laboral son ligeramente más altas para los hombres indígenas que para los no indígenas en Bolivia, Guatemala y Perú (cuadro 13.2). Sin embargo, no se mantiene el mismo patrón para las mujeres indígenas en estos tres países. Éstas participan más en el mercado de trabajo que sus contrapartes no indígenas en Bolivia y Perú, pero no en Guatemala<sup>8</sup>. En Brasil, no hay diferencias en las tasas de participación entre grupos raciales, pero las mujeres de ambos grupos tienen tasas de actividad económica más bajas que los hombres.

**Cuadro 13.2 Tasas de participación en la fuerza laboral (porcentaje de la muestra nacional, hombres y mujeres de entre 25 y 60 años)**

| País      | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|-----------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|           | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia   | 95,0                                     | 73,2    | 83,5  | 92,1                              | 58,4    | 74,5  |
| Brasil    | 91,3                                     | 59,1    | 74,8  | 91,6                              | 59,9    | 74,9  |
| Guatemala | 97,9                                     | 47,3    | 70,0  | 95,7                              | 53,9    | 73,2  |
| Perú      | 97,5                                     | 84,0    | 90,4  | 93,0                              | 62,5    | 77,0  |

En Bolivia, Guatemala y Perú los no indígenas tienen tasas de desempleo más altas que los indígenas (cuadro 13.3). Brasil, en cambio, muestra un desempleo más elevado entre los afrobrasileños. Estos patrones se mantienen para las mujeres y los hombres en todos los grupos étnicos y raciales. Las tasas de desempleo de hombres y mujeres son similares dentro de los grupos étnicos y raciales.

<sup>8</sup> La participación se define como ser económicamente activo, lo que significa contribuir a una actividad de mercado o buscar una actividad de mercado. No se requiere remuneración. Las encuestas domiciliarias no restringen la definición de trabajo o actividad económica a actividades del sector formal.

**Cuadro 13.3 Tasas de desempleo**  
(porcentaje de la muestra nacional, hombres y mujeres de entre 25 y 60 años)

| País      | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|-----------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|           | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia   | 1,4                                      | 1,5     | 1,5   | 3,1                               | 2,7     | 2,9   |
| Brasil    | 5,9                                      | 6,3     | 6,1   | 4,6                               | 5,2     | 4,9   |
| Guatemala | 0,7                                      | 0,2     | 0,5   | 2,0                               | 0,5     | 1,2   |
| Perú      | 1,2                                      | 0,7     | 1,0   | 3,5                               | 3,0     | 3,2   |

### *Informalidad*

Captar la informalidad en la fuerza laboral es sumamente difícil. Aquí se utilizan dos mediciones de la encuesta de hogares para hacer la comparación entre los grupos: el porcentaje de trabajadores en pequeñas empresas y el porcentaje de trabajadores cubiertos por los beneficios de la seguridad social<sup>9</sup>. Estas mediciones suelen tomarse como *proxies* imperfectas de la calidad del empleo.

Los indígenas en Bolivia, Guatemala y Perú y los afrobrasileños tienen niveles más altos de informalidad en sus empleos (cuadros 13.4 y 13.5) que sus contrapartes no indígenas y blancos. En Bolivia y Perú, la proporción de indígenas que reciben beneficios de la seguridad social es menos de un tercio que la del resto de la población. En Brasil, el 42% de los trabajadores afrobrasileños está cubierto por la seguridad social, en comparación con el 58% de los trabajadores blancos. Los indígenas tienen más probabilidad de trabajar en pequeñas empresas que los no indígenas. Más del 70% de los indígenas trabaja en pequeñas firmas (80% en Bolivia) –en comparación con el 59% de no indígenas. Las mujeres tienden a mostrar niveles más altos de informalidad.

9 No todas las mediciones están disponibles para todas las encuestas. De hecho, los resultados para las pequeñas empresas de Bolivia se basan en la encuesta de 1997.



**Cuadro 13.4 Proporción de trabajadores con seguridad social (porcentaje de la muestra nacional, hombres y mujeres de entre 25 y 60 años)**

| País    | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|---------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|         | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia | 12,1                                     | 9,5     | 10,9  | 29,8                              | 35,0    | 31,9  |
| Brasil  | 42,9                                     | 40,7    | 42,0  | 59,5                              | 56,7    | 58,4  |
| Perú    | 10,6                                     | 4,3     | 7,5   | 26,3                              | 19,1    | 23,3  |

**Cuadro 13.5 Proporción de trabajadores empleados en empresas con menos de cinco trabajadores (porcentaje de la muestra nacional, hombres y mujeres de entre 25 y 60 años)**

| País      | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|-----------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|           | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia   | 12,1                                     | 9,5     | 10,9  | 29,8                              | 35,0    | 31,9  |
| Bolivia   | 75,8                                     | 87,6    | 80,9  | 56,5                              | 63,1    | 59,0  |
| Guatemala | 64,9                                     | 82,9    | 71,6  | 57,4                              | 70,7    | 62,7  |
| Perú      | 71,5                                     | 83,1    | 77,2  | 57,1                              | 71,8    | 63,3  |

### *Ingresos relativos*

Las diferencias en el promedio de salarios por hora que reciben los miembros de grupos étnicos y raciales son muy grandes (cuadro 13.6). En Bolivia, Guatemala y Perú, los indígenas ganan una fracción de lo que reciben sus contrapartes no indígenas. En Bolivia, los hombres indígenas ganan en promedio 41% de los ingresos por hora de los hombres no indígenas, y las mujeres indígenas, 43% de los ingresos por hora de las no indígenas<sup>10</sup>. En Brasil, los afrodescendientes ganan aproximadamente la mitad del salario por hora de los blancos. Estas relaciones salariales no están ajustadas por “factores ex-

10 No se discuten los patrones de género porque no eran sólidos para la medición de ingresos. Cuando se utiliza la mediana de salarios para construir las relaciones, los patrones de género son diferentes.

plicativos”, como la región de residencia y las aptitudes para el mercado de trabajo. Pueden verse como mediciones aproximadas del poder de ingresos relativo y así se vinculan a las diferencias en los niveles de vida.

**Cuadro 13.6 Relación de salarios promedio en el principal empleo (porcentaje de la muestra nacional, hombres y mujeres de entre 25 y 60 años)**

| País      | Relación salarial    | Hombres | Mujeres | Total |
|-----------|----------------------|---------|---------|-------|
| Bolivia   | Indígena/no indígena | 41,4    | 42,9    | 42,4  |
| Brasil    | Afrobrasileño/blanco | 50,1    | 51,7    | 50,9  |
| Guatemala | Indígena/no indígena | 50,3    | 48,5    | 50,0  |
| Perú      | Indígena/no indígena | 53,7    | 62,7    | 56,7  |

### *Proporción que gana “salarios bajos”*

Una medición del nivel del poder de ingresos también puede resultar informativa. De acuerdo con Duryea y Pagés (2003), se considera que los trabajadores tienen “salarios bajos” si ganan menos de US\$1 por hora en su empleo principal. El umbral del dólar ha sido ajustado en cada país para reflejar diferencias en el costo de vida teniendo en cuenta la paridad del poder adquisitivo (PPA)<sup>11</sup>. Aquí se usa esta definición de “baja productividad” debido a su simplicidad y porque se relaciona con la medición de la pobreza moderada<sup>12</sup>.

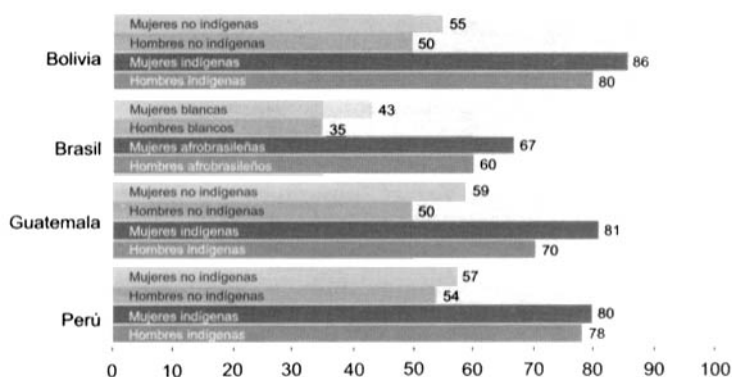
En Brasil, la proporción más alta de trabajadores que ganan “salarios bajos” se encuentra entre las mujeres indígenas y afrobra-

11 El umbral se usó originalmente en Duryea y Pagés (2003) para los hombres urbanos en su edad más productiva, considerados por lo general como personas que trabajan un promedio de 44 horas semanales y comparten su ingreso con dos dependientes, de modo que esos ingresos de menos de US\$1 por hora (PPA) tienen como resultado un ingreso per cápita del hogar de menos de US\$2 (PPA) por día, una medida estándar de pobreza moderada. Si bien el umbral es de algún modo arbitrario, tiene como resultado una amplia distribución entre países y ubicaciones geográficas; si se fijara alto o bajo de un modo no natural, no habría variación.

12 Duryea y Pagés (2002) muestran que la proporción de trabajadores que ganan menos de US\$1 (PPA) por hora se correlaciona bien con la proporción de pobreza moderada a nivel de país (el coeficiente de correlación es 0,84).

sileñas, y la más baja entre los hombres no indígenas y blancos (gráfico 13.3). En Bolivia, el 86% de las mujeres indígenas gana menos que el umbral, en comparación con el 80% de los hombres indígenas y el 50% de los hombres no indígenas. Las brechas son pronunciadas entre grupos raciales y étnicos en todos los países. Pero a diferencia de las tasas de pobreza per cápita, hay una diferencia pronunciada en la “pobreza salarial” entre los distintos sexos, siendo la brecha entre hombres y mujeres más pequeña en Perú y Bolivia que en Guatemala y Brasil.

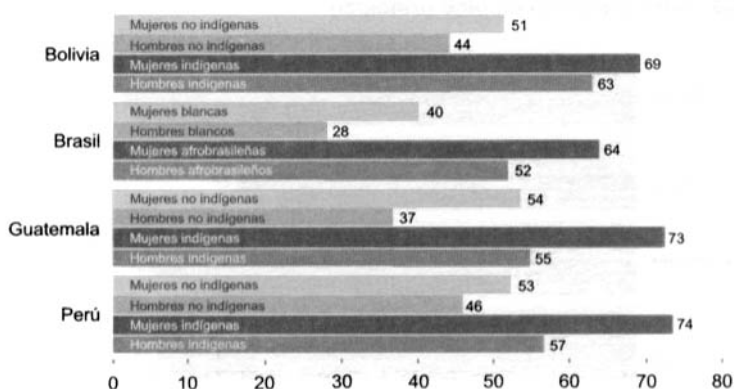
**Gráfico 13.3 Bajos salarios por origen étnico y género**  
(porcentaje de trabajadores de entre 25 y 60 años que ganan menos de US\$1 por hora en su empleo principal)



Con la excepción de Bolivia, la brecha entre mujeres indígenas/afrodescendientes y sus contrapartes masculinos es mayor en valores absolutos en la muestra urbana que en la muestra nacional (gráfico 13.4). Para Perú, la diferencia en la proporción de hombres y mujeres indígenas que ganan bajos salarios es 2 puntos porcentuales para la muestra nacional, pero 17 puntos para la muestra urbana. En el caso de Guatemala, la brecha por género en lo referido a “ingresos de pobreza” aumenta de 11 puntos en la muestra nacional a 18 puntos en la muestra urbana. Si bien restringir la muestra a las áreas urbanas ha tenido como resultado una reducción de la proporción de todos los otros grupos que ganan bajos salarios en Perú, Guatemala y Brasil, la proporción de mujeres indígenas/afrodescendientes que

ganan bajos salarios es similar en las muestras urbanas y nacionales. En Brasil, la muestra nacional mostró que las mujeres afrodescendientes tenían 7 puntos porcentuales más de probabilidad de ganar por debajo del umbral de “bajos salarios” que sus contrapartes masculinos, y la brecha crecía a 12 puntos porcentuales en la muestra urbana. En Bolivia, la proporción que gana salarios bajos es menor en las áreas urbanas tanto para las mujeres como para los hombres indígenas.

**Gráfico 13.4 Bajos salarios por origen étnico y género en áreas urbanas (porcentaje de trabajadores de entre 25 y 60 años que ganan menos de US\$1 por hora en su empleo principal)**



¿Qué sugieren estas cifras? Si el acceso de las mujeres al ingreso del hogar se relaciona con el poder de ingresos en el mercado laboral –en lugar de dividirse equitativamente entre los miembros de la casa, como es el supuesto detrás de los cálculos de pobreza per cápita–, la pobreza en términos de consumo o acceso a recursos básicos puede variar por género e interactuar con el origen étnico, en particular en las áreas urbanas de estos cuatro países.

Aunque un análisis econométrico riguroso de los determinantes de las brechas salariales trasciende el alcance de este capítulo, vale la pena indicar las diferencias en los logros de capital humano que se observan en la fuerza laboral para los grupos demográficos.

**Cuadro 13.7 Años promedio de escolaridad**  
(porcentaje de la muestra nacional, hombres y mujeres de entre 25 y 60 años)

| País      | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|-----------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|           | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia   | 5,1                                      | 2,5     | 3,7   | 10,1                              | 8,8     | 9,4   |
| Brasil    | 4,7                                      | 5,0     | 4,9   | 7,2                               | 7,3     | 7,3   |
| Guatemala | 2,7                                      | 1,6     | 2,1   | 5,9                               | 4,9     | 5,4   |
| Perú      | 7,4                                      | 4,7     | 6,0   | 10,4                              | 9,4     | 9,9   |

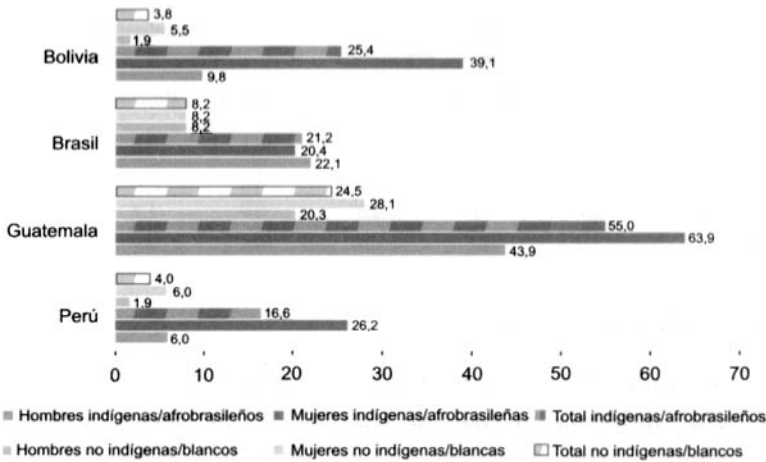
### *Brechas de calificación*

Los años promedio de escolaridad completados son menos para la población indígena en edad de trabajar (25-60 años) en Bolivia, Guatemala y Perú, donde las mujeres indígenas tienen los logros educativos más bajos entre los cuatro grupos en los tres países. Las brechas son particularmente llamativas en Bolivia, ya que los hombres no indígenas tienen un promedio de 10 años de escolaridad, cuatro veces el promedio de 2,5 años de las mujeres indígenas. En este extenso grupo de edad, también se observa una brecha de género en los logros escolares entre la población no indígena. Los brasileños blancos tienen un promedio de 2,4 años más de escolaridad que sus contrapartes afrobrasileños. A diferencia de las mujeres de los otros tres países, las brasileñas de este grupo etario no están por detrás de sus contrapartes masculinos en cada grupo racial.

En Bolivia, Guatemala y Perú, una gran proporción de mujeres en edad de trabajar no ha completado un solo año de escolaridad: el 26% en Perú, en comparación con el 6% de los hombres (gráfico 13.5). La brecha es similar en Guatemala, con el 64% de las mujeres indígenas sin escolaridad, en comparación con el 44% de los hombres. En Bolivia la brecha es mayor: el 39% de las mujeres indígenas no tiene escolaridad, en comparación con el 10% de los hombres indígenas.

La educación de la generación actual de niños se reflejará en el mercado de trabajo latinoamericano en unos años. En Perú y Brasil han reducido las brechas entre grupos étnicos y raciales para los

**Gráfico 13.5 Población de entre 25 y 60 años sin escolaridad (porcentaje de la participación nacional)**



niños entre 6 y 18 años tanto a nivel nacional como en las áreas urbanas (cuadros 13.8 y 13.9).

**Cuadro 13.8 Tasas nacionales de asistencia a la escuela (porcentaje de la muestra nacional, entre 6 y 18 años)**

| País      | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|-----------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|           | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia   | 78,5                                     | 72,1    | 75,2  | 92,4                              | 92,1    | 92,2  |
| Brasil    | 85,3                                     | 86,6    | 86,0  | 89,3                              | 89,4    | 89,4  |
| Guatemala | 56,6                                     | 50,4    | 53,6  | 65,3                              | 63,9    | 64,6  |
| Perú      | 91,7                                     | 90,8    | 91,2  | 90,4                              | 89,1    | 89,8  |

**Cuadro 13.9 Tasas urbanas de asistencia a la escuela (porcentaje de la muestra urbana, entre 6 y 18 años)**

| País      | Indígenas<br>(Afrodescendientes, Brasil) |         |       | No indígenas<br>(Blancos, Brasil) |         |       |
|-----------|--|---------|-------|-----------------------------------|---------|-------|
|           | Hombres                                  | Mujeres | Total | Hombres                           | Mujeres | Total |
| Bolivia   | 81,9                                     | 72,7    | 77,3  | 94,9                              | 94,4    | 94,7  |
| Brasil    | 86,7                                     | 87,8    | 87,2  | 90,6                              | 90,8    | 90,7  |
| Guatemala | 65,8                                     | 60,1    | 63,0  | 76,3                              | 75,7    | 76,0  |
| Perú      | 95,4                                     | 89,4    | 91,9  | 90,9                              | 89,6    | 90,3  |

Los perfiles de asistencia son casi idénticos para Brasil y Perú (gráfico 13.6). No es el caso de Bolivia y Guatemala, donde los niños indígenas comienzan la escuela a edades más tardías y la dejan antes, tanto en el ámbito nacional como en las áreas urbanas.

Las tasas promedio de asistencia a la escuela para las niñas indígenas de entre 6 y 18 años son aproximadamente 6 puntos porcentuales más bajas que las de los niños indígenas tanto en Bolivia como en Guatemala (cuadro 13.8). La brecha de género en la asistencia a la escuela es mayor en la muestra urbana de Bolivia (10 puntos porcentuales) y no cambia en el caso de Guatemala. Perú también exhibe una brecha de género más grande en la asistencia a la escuela entre los jóvenes indígenas en las áreas urbanas. No hay brechas de género en las tasas promedio de asistencia para los no indígenas en estos países en las muestras nacionales ni en las urbanas.

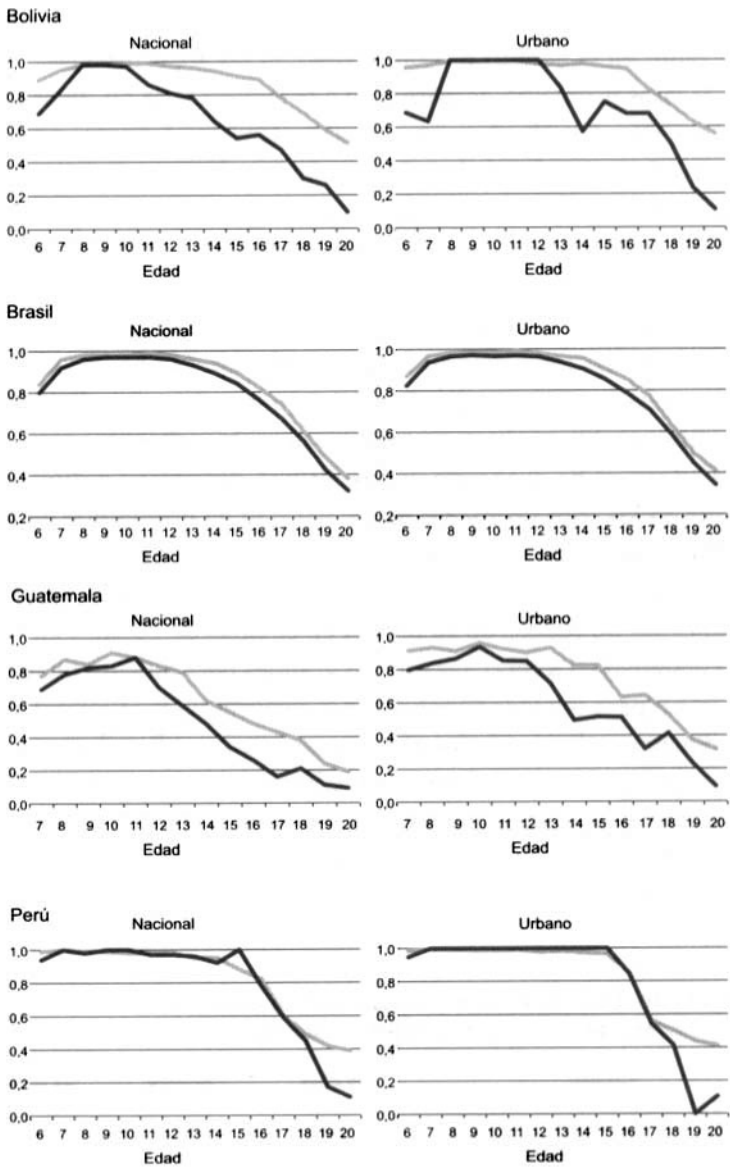
¿Cuánto se ha avanzado en las últimas décadas? La diferencia absoluta en los años promedio de escolaridad ha disminuido en Brasil y Perú, donde las generaciones más jóvenes de los grupos tradicionalmente excluidos han reducido la brecha (cuadro 13.10). Pero los indígenas no redujeron su brecha en el lapso de 20 años en Bolivia y Guatemala. Las brechas son tan grandes para quienes tienen 25 años como para quienes tienen 45. Las mejoras en la escolaridad de los indígenas en Perú y de los afrodescendientes en Brasil prometen mejores perspectivas en el mercado laboral para estos grupos. Pero en Bolivia y Guatemala, la continuación de la brecha de calificación entre grupos étnicos sugiere la persistencia de problemas en el mercado de trabajo para las poblaciones indígenas.

**Cuadro 13.10 Diferencia en años promedio de escolaridad en el momento de la encuesta (muestra nacional)**

| País      | Cálculo                | 45 años | 35 años | 25 años |
|-----------|------------------------|---------|---------|---------|
| Bolivia   | No indígena a indígena | 5,2     | 5,1     | 5,6     |
| Brasil    | Blanco a afrobrasileño | 2,6     | 2,4     | 2,2     |
| Guatemala | No indígena a indígena | 3,4     | 3,9     | 3,5     |
| Perú      | No indígena a indígena | 4,0     | 3,7     | 3,5     |

*Nota:* La categoría 45 años incluye las edades entre 43 y 47 años; 35 años incluye las edades entre 33 y 37 años, y 25 años incluye las edades entre 23 y 27 años.

Gráfico 13.6 Asistencia nacional y urbana a las escuelas, por edad





## Conclusiones

Las poblaciones indígenas de Bolivia, Guatemala y Perú, junto con los afrodescendientes de Brasil, tienen menos capacidad de generar ingresos debido a sus niveles más bajos de capital humano, remuneraciones más bajas en el mercado de trabajo y peor acceso a empleos de alta calidad. Cierta evidencia sugiere una perspectiva más prometedora para las generaciones muy jóvenes en Brasil y Perú, pero no en Guatemala y Bolivia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Duryea, Suzanne y Carmen Pagés. 2003. En: Lynne Reinner (ed.), *What Human Capital Policies Can and Cannot do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America, Latin American Democracies in the New Global Economy*. Coral Gables, FL: North-South Center Press.
- Hernani, Werner. 2002. Mercado laboral, pobreza y desigualdad en Bolivia. *Revista de Estudios Económicos y Sociales – Estadísticas & Análisis* 1, Instituto Nacional de Estadística (INE), Bolivia.
- Mejía, José Antonio y Gilberto Moncada. 2000. Las variables de etnia y raza en las encuestas de hogares en América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en la conferencia: “Todos Contamos: los grupos étnicos en los censos”, 7-10 de noviembre, Cartagena, Colombia. Disponible en: <http://www.iadb.org/sds/doc/soc>
- Székely, Miguel. 2001. *The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality, but with Somewhat Lower Poverty*. Banco Interamericano de Desarrollo Research Department, Working Paper Series 454, Washington, D. C.

*Página en blanco a propósito*

## Parte 4



### APRENDER DE LA EXPERIENCIA

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 14

### **Desarrollo de la comunidad afrodescendiente en Honduras y Guatemala**

*Margarita Sánchez*

**P**ara combatir la exclusión social y la pobreza en las comunidades afrodescendientes, es necesario que se hagan esfuerzos sistemáticos que apunten a desarrollar la capacidad local para abordar los factores que perpetúan estas condiciones de marginalidad. En estos esfuerzos se debe: asegurar que las comunidades afrodescendientes puedan determinar y evaluar sus necesidades sociales y económicas, identificar recursos correctivos, y movilizar a los miembros de la comunidad para que alcancen su propio desarrollo.

Un esfuerzo de este tipo fue un programa piloto en la Costa Atlántica de Honduras y Guatemala que buscó movilizar a los miembros de las comunidades negras para que se comprometieran con sus propias actividades de desarrollo. El proyecto aprovechó la experiencia de dos organizaciones no gubernamentales (ONG) afrohondureñas con el huracán Mitch en enero de 1999: el Centro para el Desarrollo Comunal (Cedeco) y la Cámara de Producción y Comercio Afrohondureña (Camafroh). Estas ONG brindaron asesoramiento técnico a dos comunidades en el departamento de Cortés, en la Costa Norte de Honduras, para que utilizaran las oportunidades para la reconstrucción de la comunidad. En el proceso se realizaron evaluaciones de la necesidad de participación de la comunidad para definir prioridades y orientar las decisiones.

En las reuniones iniciales del proyecto hubo una participación considerable (unas 60 personas), pero esta cifra fue disminuyendo (a menos de 20 personas), a medida que la comunidad volvió a la normalidad. A esta actividad le siguió un Proyecto de Desarrollo de

Microempresas, con fondos de la Fundación Interamericana (abril 1999). El proyecto se realizó en seis comunidades garífunas en los departamentos de Cortés y Tela, también como parte del esfuerzo de reconstrucción. El proyecto brindó capacitación a trabajadores autónomos y microempresas para mejorar su capacidad de gestión, y aumentó sus ingresos comerciales a través de un programa de crédito. Aquí también la participación fue buena en los primeros cursos de capacitación (20-25 participantes, principalmente mujeres adultas), pero cada vez se hizo más difícil alcanzar incluso niveles mínimos de asistencia. Aun cuando la participación era un requisito para acceder a los préstamos, después del cuarto curso la asistencia no llegó ni a 10 personas.

El Proyecto de Desarrollo de Microempresas intentó diferentes enfoques para movilizar a los beneficiarios: se trabajó con los miembros de consejos comunitarios electos (patronatos) y líderes establecidos; se visitó individualmente a los microemprendedores y se hicieron anuncios generales a la comunidad. Pero ninguna de estas iniciativas tuvo éxito para aumentar la participación.

La razón más común para explicar la disminución en el compromiso de la comunidad fue que las oportunidades que se ofrecieron carecían de suficiente atractivo para los residentes de esta zona. Además, los organizadores se dieron cuenta de que la población a la que se estaba llegando era muy limitada, por lo general, menos del 5% de los residentes locales. La oportunidad de poner a prueba esta hipótesis sobre la participación limitada surgió con el Proyecto de Construcción de Comunidades de Base para Honduras y Guatemala. Se canalizaron fondos bilaterales a través de un concesionario y se subcontrató a una ONG subconcesionaria que había propuesto el proyecto al donante. Esta ONG subconcesionaria –que implementaba por primera vez un proyecto– era un miembro con sede en Estados Unidos de Afroamérica XXI, una red de organizaciones afrodescendientes para toda la región.

El proyecto involucró a cuatro ONG afrohondureñas y una ONG afroguatemalteca como socios locales, más las nueve comunidades que se propusieron como beneficiarias. Su diseño incluyó una metodología participativa con cuatro componentes de financiamiento:

capacitación internacional, capacitación comunitaria, asesores internacionales y locales, y un pequeño fondo para proyectos. Con fondos de US\$500.000, el marco temporal del proyecto fue de 18 meses, desde junio de 2000 al 3 de diciembre de 2001.

El Proyecto de Construcción de Comunidades de Base se centró principalmente en la Costa Norte y las Islas de la Bahía de Honduras, y en la región de Río Dulce en Guatemala. Su objetivo era desarrollar la capacidad de las comunidades negras de América Central –en particular las afectadas por el huracán Mitch– para que se convirtieran en actores eficaces del mejoramiento de su calidad de vida a través de los siguientes medios:

- Aumentar el liderazgo y la capacidad institucional en las organizaciones comunitarias gubernamentales y no gubernamentales.
- Fortalecer la democracia y la sociedad civil promoviendo la participación de los ciudadanos negros en la definición de las necesidades locales y la propuesta de soluciones.
- Mejorar la comprensión de cómo se llega a decisiones en el gobierno local, regional y nacional, y aumentar la capacidad local para influir en los gobiernos municipales.
- Fortalecer los vínculos entre la dirigencia elegida por la comunidad, las ONG negras y los grupos comunitarios, para alentar la confianza en los recursos locales, aumentar la sostenibilidad de los programas locales de desarrollo, construir capital social, crear una visión común, cambiar actitudes y conductas, y crear mecanismos para relacionarse con organismos externos.

La metodología del proyecto fue secuencial, con un primer período usado para preparar a los participantes a través de actividades de capacitación. Este paso fue seguido por una fase de planificación comunitaria y desarrollo de proyecto en los últimos 11 meses. La fase de planificación comunitaria se diseñó específicamente como un proceso piloto que podría llevar al logro de altos niveles de participación y desarrollo de liderazgo en las comunidades negras.

El programa piloto se diseñó para iniciar un proceso de investigación, análisis y planificación comunitarios simultáneamente en todos los barrios, utilizando promotores barriales contratados por

los patronatos y pagados por el proyecto durante un período de dos meses. Los asesores comunitarios y el coordinador de capacitación del proyecto apoyaban a los promotores. Las restricciones más significativas durante la fase piloto fueron el tiempo y la disponibilidad de participantes afrodescendientes con experiencia en desarrollo para actuar como asesores comunitarios. El presupuesto del proyecto tenía previstos sólo dos meses de trabajo para la fase de planificación comunitaria, y tres meses calendario para producir propuestas para el pequeño fondo de proyectos. La fecha de cierre para el proyecto (31 de diciembre de 2001) se fijó de manera absoluta.

Los asesores comunitarios se consiguieron en las ONG afrodescendientes participantes. Sin embargo, todos los funcionarios con experiencia de una de las organizaciones ya tenía compromisos de trabajo, y otra ONG afrohondureña abandonó el proyecto antes de que comenzara la fase de planificación comunitaria, alegando insuficientes incentivos financieros. Esto dejó sólo a dos funcionarios experimentados para cubrir las comunidades más grandes en dos zonas (uno dirigía dos comunidades con seis barrios en Tela, el otro tres comunidades en Cortés y Tela, con 19 barrios). Los otros asesores, que tenían poca o ninguna experiencia, fueron asignados cada uno a una pequeña comunidad. Guatemala funcionaba con dos asesores para tres barrios, de los cuales sólo uno tenía experiencia previa en gestionar actividades de desarrollo barrial.

Esta limitación afectó eventualmente a todo el equipo de promotores, asesores y al coordinador de capacitación del proyecto de manera positiva y negativa a la vez. El proceso de planificación comunitaria se desarrolló mientras se llevaba a cabo la implementación del proyecto, de modo que las actividades y herramientas usadas se definieron sobre la base de respuestas favorables de la comunidad y los problemas enfrentados por los promotores.

La única capacitación formal para promotores y asesores fue un taller de una semana de duración sobre preparación de censos domiciliarios. Durante el taller, se realizaron un censo de demostración y la tabulación de los resultados en uno de los barrios como ejercicio práctico y como prueba del instrumento.



El impacto de las limitaciones en términos de tiempo del personal de supervisión afectó muchos aspectos del proceso de ejecución. Como la fase de planificación tenía que ser completada en tres meses, la calidad de los datos se resintió, con pocas posibilidades de hacer correcciones. Esto, a su vez, afectó la confiabilidad de los resultados producidos. Por tanto, los análisis de fortalezas-debilidades-oportunidades-amenazas tuvieron que prepararse usando datos de tendencias, con la advertencia de que los números estaban todavía sin verificar.

La única capacitación formal para construir la capacidad comunitaria consistió en cursos de planificación de proyecto de dos días de duración dirigidos a los residentes de la comunidad. La primera comunidad que se involucró en la planificación se usó como piloto para poner a prueba el enfoque de enseñanza.

La fase de planificación comunitaria comenzó en marzo de 2000 y se completó a mediados de junio de 2000 en ocho de las nueve comunidades. Se prometió a los participantes de la comunidad que entre marzo y diciembre de 2000 aprenderían a identificar sus necesidades, establecer prioridades, planificar sus propios proyectos para satisfacerlas, y encontrar fondos para estos últimos. Las ONG afrohondureñas asociadas se comprometieron a brindar un seguimiento a las comunidades para apoyarlas en la recaudación de fondos y en la implementación de sus proyectos. Se firmaron acuerdos con patronatos que establecían beneficios y obligaciones mutuas.

Sin embargo, en junio de 2001 el director del proyecto del subconcesionario se desvinculó del coordinador de capacitación y excluyó a las ONG afrohondureñas y a los comités barriales recién establecidos de seguir participando en el proyecto. Reorientó la capacitación: de un compromiso pleno de la comunidad pasó a una gestión más tradicional y jerárquica en las comunidades. En lugar de capacitación comunitaria para residentes en todos los locales participantes, el nuevo enfoque implicaba realizar cinco talleres binacionales limitados sólo a cinco personas por comunidad. Las acciones precipitadas del director de proyecto generaron una crisis de gestión que se extendió tres meses y terminó en la suspensión de la inversión del proyecto en la metodología piloto para el desarrollo local.

Las causas del cambio abrupto en la gestión e implementación del proyecto no estaban relacionadas con el proyecto en sí mismo, sino con cambios periféricos en el liderazgo regional que tuvieron lugar en Afroamérica XXI desde diciembre de 2000. El impacto fue significativo, porque los individuos implicados eran también jugadores fundamentales en el proyecto.

Para asegurar que las comunidades involucradas no se vieran afectadas por este conflicto externo, se adelantaron visitas del director del proyecto a Honduras hasta que se completara la fase de planificación comunitaria. Luego, el director viajó al país a mediados de junio y procedió de inmediato a realizar las desvinculaciones. Los líderes del patronato y los promotores que habían asumido una fuerte “apropiación” del proyecto no estuvieron complacidos con los cambios. Trabajaron con las ONG afrohondureñas para transmitir sus protestas a los donantes, al concesionario y al directorio del subconcesionario, pero no recibían respuestas. Pronto resultó evidente para los interesados locales que había que buscar financiamiento alternativo para completar la fase de capacitación comunitaria y enviar los proyectos de los comités barriales a los donantes.

En agosto de 2001, se obtuvieron fondos de Match International de Canadá para realizar un foro de donantes comunitarios en Honduras. Con el objeto de preparar las propuestas de los comités de proyecto barriales y elegir a los representantes individuales para el foro, se llevaron a cabo talleres en las ocho comunidades hondureñas.

La participación de la comunidad fue el principal indicador para medir los progresos en el proceso de desarrollo local. Al comienzo de la fase de planificación comunitaria, la asistencia fue poca. A medida que avanzaba el piloto, las reuniones de los participantes de la tercera edad tenían una buena concurrencia. Pero mientras las mujeres adultas y los jóvenes asistían en todos los barrios, los hombres adultos no participaban en muchos de ellos. La participación en los talleres de planificación barriales en la mayoría de las comunidades oscilaba entre el 53% y el 89% de los hogares, aunque las tasas llegaban tan alto como al 100% en algunas pequeñas comunidades de las Islas de la Bahía, y tan bajo como el 24% en barrios garífunas de Cortés.

En algunas comunidades, cuando un miembro adulto de la familia no podía asistir, la familia delegaba la responsabilidad en un miembro joven. Se usó la participación repetida como un indicador del compromiso de los individuos y sus hogares.

Durante la crisis de gestión, hubo cierto desgaste en los comités de proyecto barriales, particularmente en la comunidad donde el patronato había simpatizado con las medidas del director del proyecto. En las otras comunidades, los comités participaron en las actividades del foro y siguieron presentando sus propuestas de proyecto.

La composición edad-género de los participantes demostró que nuevos segmentos de la población habían comenzado a entrar en el proceso. Los adolescentes asistían a los cursos de planificación de proyecto, y los adultos jóvenes participaban cada vez más, comenzando con las reuniones de los grupos focales (*focus groups*). Los hombres también estuvieron presentes en mayor cantidad que en talleres anteriores, aunque su asistencia siguió estando lejos de su representación en la población total. Los hombres de la tercera edad tendían a ser los más receptivos.

## Construcción de liderazgo y aumento del capital social

El concepto de capital social –definido por Putnam (1994) como las características de la organización social, es decir, las redes, las normas y la confianza social, que aumentan el potencial productivo de una sociedad<sup>1</sup>– se ha usado para identificar cambios en la capacidad de la comunidad con el fin de sostener un proceso local de desarrollo.

La conceptualización original del Proyecto de Construcción de Comunidades de Base se basó en las fortalezas y debilidades identificadas en las comunidades afrodescendientes, y las experiencias exitosas halladas en los estudios de la Fundación Interamericana que llevaron a la definición de su Marco de Desarrollo de Base (Ritchie-

1 Estas características facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo, pero el Banco Mundial (2001) va más allá para clasificarlas de tres formas: vincular el capital social (dentro de las comunidades), servir de puente al capital social (entre gente con mentalidad similar fuera de la comunidad) y conectar el capital social (con fuentes externas de apoyo).

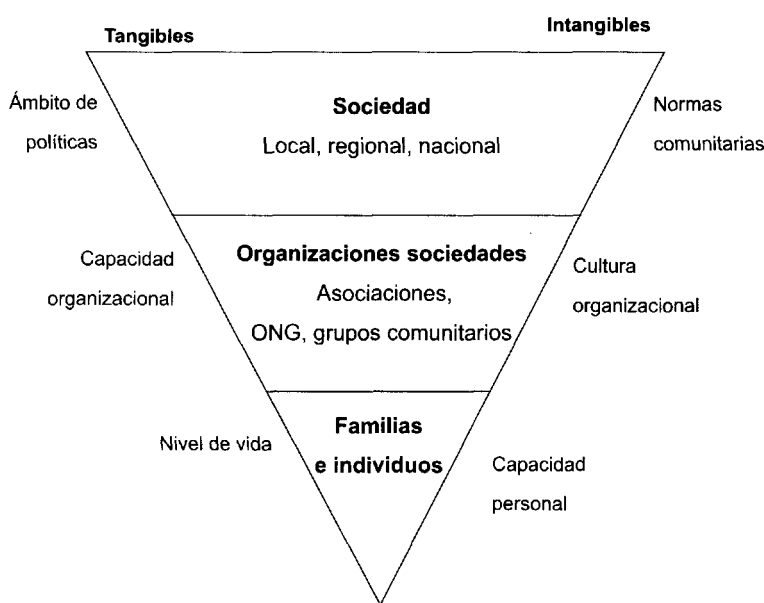
Vance, 1996). Uno de los hallazgos más notables de la Fundación Interamericana fue que las organizaciones comunitarias de base tendían a construir capacidad personal como un medio de alentar una cultura más democrática y, en última instancia, de afectar los valores y actitudes.

Estos hallazgos ayudaron a confirmar la comprensión de Afroamérica XXI de que el proceso de desarrollo de los afrodescendientes es una empresa de largo plazo que tendría que lograrse en etapas, con soluciones diseñadas y probadas en fases piloto en el ámbito local, y luego aplicadas y adaptadas en otras partes. Esto inyectó paciencia al proceso de diseño y un sentido de interdependencia y responsabilidad entre las comunidades. Los resultados esperados se identificaron sobre la base de los que el Marco de Desarrollo de Base de la Fundación Interamericana y la Pirámide de Necesidades indican como importantes en cada etapa. El “cono” de la fundación, que describe gráficamente este marco, tiene en cuenta tanto cuestiones intangibles como tangibles (gráfico 14.1).

El Marco de Desarrollo de Base promueve el uso del concepto de capital social como un medio para medir el impacto real del financiamiento de base. Dentro de este marco, “la pobreza no es sólo la falta de bienes materiales. También es sentirse distanciado de la toma de decisiones y una sensación de estar devaluado que se manifiesta como apatía, enojo y debilitamiento de la cultura cívica” (Richie-Vance, 1996, p. 9).

La capacidad del proyecto para construir y fortalecer el capital social de las comunidades afrodescendientes puede analizarse en términos de las contribuciones para construir, vincular, servir de puente y conectar el capital social, como lo define el Banco Mundial (2001). No obstante, esta formación del capital social encontró una serie de restricciones, que también se tratan aquí.

**Gráfico 14.1 Marco de Desarrollo de Base de la Fundación Interamericana**



### *Construir y vincular el capital social*

La primera fase del Proyecto de Construcción de Comunidades de Base puede verse como la parte inferior del cono de la Fundación Interamericana en el gráfico 14.1, que se centra en los individuos dentro de los hogares, los barrios y las comunidades. El incentivo para la participación individual fue construir la capacidad personal para gestionar el desarrollo local. El conocimiento permitiría a los residentes convertirse en agentes de su propio desarrollo. Esto demostró ser un estímulo muy poderoso. Fortalecer los factores que contribuyen a las capacidades personales –la autoestima, la identidad cultural, la creatividad y la reflexión crítica– generó una actitud más positiva entre los participantes e incrementó el compromiso con el proceso piloto. La experiencia piloto elevó el capital social de las comunidades en términos de vinculación, pues creó nuevas relaciones que han dado como resultado un compromiso continuado con la resolución de problemas en común. La crisis del proyecto puso a prueba este compromiso.

El diseño del proyecto tenía componentes específicos incorporados para aumentar el capital social en términos de vinculación (cuadro 14.1). Muchos de estos componentes se basaban en lecciones aprendidas de la experiencia en las comunidades garífunas de Cortés en relación con el huracán Mitch. Entre los componentes se hallaban:

- Un organismo de toma de decisiones elegido por la comunidad para gestionar los asuntos comunitarios (los patronatos).
- Miembros experimentados en administración y programación para el desarrollo local.
- Sistemas de apoyo: oficinas, muebles, equipos para procesamiento de palabras y comunicaciones, y fondos para transporte.
- Un mecanismo para crear consenso que definiera las prioridades de desarrollo local y formulara proyectos para satisfacerlas.
- Mecanismos para reunir recursos para alcanzar las prioridades de desarrollo.
- Mecanismos para compartir el trabajo de desarrollo local entre aquellos que se beneficiarán en la comunidad.

Las mayores contribuciones de la metodología para aumentar el capital social tuvieron lugar en el ámbito comunitario: el propósito establecido del proyecto. A continuación se describen las herramientas que aumentaron el capital social.

*Producir promotores de desarrollo locales.* Se usaron dos enfoques para desarrollar el liderazgo local: seleccionar y capacitar a los promotores de la comunidad para que se convirtieran en agentes eficaces de desarrollo local y nacional, y crear comités de proyecto barriales para capacitar a los residentes locales en planificación de proyectos y recaudación de fondos para satisfacer sus necesidades establecidas a través de esfuerzos de autoayuda. Se esperaba que, eventualmente, muchos de estos líderes fueran elegidos como directores de patronato o concejales municipales.

Los 33 promotores contratados eran principalmente mujeres jóvenes sin calificación formal y con poca experiencia técnica. Se requirieron algunas medidas de apoyo para asegurar la participación de mujeres en la capacitación realizada fuera de sus comunidades.

**Cuadro 14.1 Elementos de la metodología de proyecto que aumentan la vinculación del capital**

| Herramienta/propósito  | Condición antes del proyecto   | Condición después del proyecto   |
|--|--|--|
| Capacitación para desarrollar las aptitudes del promotor en planificación de desarrollo local y movilización                     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los mismos líderes movilizan a sus seguidores</li> <li>• Nunca más de 3% de la población a menos que se contratara formalmente</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Treinta promotores capacitados en movilización de la comunidad y planificación participativa</li> </ul>   |
| Proceso definido de planificación participativa que ayuda a crear consenso para la acción  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Prioridades establecidas por los líderes más altos, interna o externamente</li> <li>• Los residentes las aceptaban</li> </ul>   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Treinta y seis censos barriales y evaluaciones de las necesidades por edad y género a través de grupos focales</li> <li>• Prioridades evaluadas a través de análisis de fortalezas-debilidades-oportunidades-amenazas para nueve comunidades, que llevaron a la formación de 53 comités de proyecto</li> </ul>  |
| Una combinación de talleres y experiencia práctica para desarrollar líderes de base calificados en gestión de desarrollo barrial | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Liderazgo capacitado por el ejemplo, seguimiento de líderes experimentados o externos</li> <li>• Capacitación recibida de una forma ad hoc a través de proyectos nunca compartidos con otros al regresar de los cursos externos a la comunidad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Barreras personales a la participación en el desarrollo local aliviadas por los seminarios para aumentar la autoestima racial entre los promotores (33). Confianza en ellos mismos y capacidad de gestionar el desarrollo local aumentadas por: grupos focales (505 personas); talleres de planificación con devolución de análisis de fortalezas-debilidades-oportunidades-amenazas (1094 personas), y capacitación en planificación de proyectos (319 líderes)</li> </ul> |

Las promotoras con hijos pequeños pidieron autorización para llevarlos con ellas a la capacitación. Algunos promotores pidieron adelantos salariales (US\$15 a US\$20) para mantener a sus hijos mientras asistían a la capacitación.

Los que estaban motivados sólo por las cuestiones económicas siguieron comprometidos poco tiempo con el proceso una vez que recibieron su último pago. Quienes disfrutaron del proceso de aprendizaje y se sintieron motivados por la respuesta de sus pares beneficiarios continuaron coordinando reuniones y comunicándose con sus vecinos, incluso después de que dejaron de recibir un salario.

*Aumentar el liderazgo local.* Se establecieron comités de proyecto barriales para apoyar a los directores de patronato y para compartir el trabajo de desarrollo local. A menudo, los líderes establecidos se quejaban de que los otros miembros de su grupo no se adelantaban a suplantarlos cuando estaban de viaje. Los formatos de taller usados para la capacitación estaban diseñados para superar los miedos de los miembros del grupo que dudaban al hablar en público o al negociar con personas de afuera.

La capacitación local se diseñó de modo tal que alentara la participación. Los líderes de los patronatos y los comités de proyecto barriales exigieron que la capacitación se llevara a cabo dentro de las comunidades, porque en el pasado pocas personas habían asistido a capacitación externa, y aquellas que lo habían hecho nunca compartieron el conocimiento con otros al regresar.

*Crear consenso para el desarrollo local.* La creación de consenso entre los residentes de la comunidad en relación con los objetivos de desarrollo local se realizó en etapas, usando la devolución para informar la toma de decisiones. Se reforzaron la claridad y la unidad de propósito en cada actividad. Este proceso alentó a personas de mentalidad similar a formar comités para actuar en forma conjunta con un propósito. La gente eligió involucrarse porque vio una oportunidad de hacer progresos en el abordaje de problemas que los habían molestado durante años.

Una amenaza siempre presente fue el conflicto de intereses. Para disipar la causa más común de conflicto –el miedo a la pobreza–, el proyecto eliminó la percepción de escasez de recursos que suele prevalecer en el desarrollo. No se fijó ningún límite para las necesidades que podían apoyarse. La decisión de financiamiento se haría después de que se presentaran las propuestas.

Se informó repetidamente a los participantes que no había garantía de financiamiento inmediato para ningún proyecto, pero que donantes internacionales apoyaban fuertemente el desarrollo afrolatinoamericano. Por tanto, los participantes eran conscientes de que había oportunidades si querían aprovecharlas.



*Superar barreras personales a la participación.* Las barreras mentales fueron las más difíciles de superar al establecer los comités barriales. Se expresaron los sentimientos ocultos de inadecuación racial y social que subvaloraban el juicio personal, y sobrevaloraban las opiniones de los de afuera, los residentes urbanos y las personas con certificados académicos. La herramienta más importante para superar estos sentimientos de subvaloración fue brindar conocimientos sobre los logros de la África de sus ancestros y sobre cuán prejuiciosas eran las barreras impuestas a los africanos durante el período colonial español. El impacto de esta información fue fundamental para generar optimismo y abrir la mente al potencial personal y a las oportunidades disponibles.

Otra herramienta sorprendente fue presentar los resultados del análisis de fortalezas-debilidades-oportunidades-amenazas en los barrios. La sensación dominante de pesimismo se disipó cuando la gente descubrió que, si bien la mayoría de sus vecinos compartían bajos niveles similares de escolaridad e ingresos, sus modos de generar ingresos eran formas válidas de empleo por cuenta propia y podían usarse para hacer crecer un negocio. Los resultados de la investigación se percibieron como evidencia de que su forma de vida no había sido definida exclusivamente por limitaciones personales, y que no necesariamente eran los creadores de su “falta de éxito”, sino que había razones históricas para el limitado aprovechamiento de su potencial. Los participantes comprendieron que ahora tenían una oportunidad de superar el legado histórico a través del aprendizaje y el trabajo duro.

### *Servir de puente al capital social*

Fortalecer las relaciones de las comunidades entre sí, entre las comunidades y las ONG, y de las ONG afrohondureñas entre sí representan formas de tender un puente al capital social. El diseño de proyecto ayudó a tender un puente al capital por medio de la inclusión de cinco ONG y nueve comunidades en cuatro zonas geográficas diferentes, que abarcan dos culturas y dos naciones.

El único incentivo para la participación de las ONG afrohondureñas era la oportunidad de aprender un nuevo proceso de desarrollo local. Su papel sería el de asesores técnicos y posiblemente el de canales para el financiamiento y la asistencia técnica de instituciones externas. Más tarde, iban a ser capaces de presentar proyectos para reproducir este modelo en otras comunidades. Un beneficio colateral fue el aumento del contacto entre ellas y la oportunidad de generar confianza entre los isleños de la Bahía y las organizaciones garífunas, y entre los guatematelcos y los hondureños.

El proyecto confirmó que la experiencia con los procesos de desarrollo y la infraestructura administrativa son importantes requisitos previos para construir relaciones fuertes entre las ONG y las comunidades, y de éstas entre sí. Esto quedó ilustrado por la participación de la recién establecida ONG afroguatemalteca, con su limitada experiencia de desarrollo. Su desempeño a lo largo de todo el proyecto estaba más cerca del de promotor de la comunidad que del de ONG. Una donación de proyecto para el fortalecimiento institucional permitió la compra de una computadora y equipo de oficina y el pago de gastos de comunicación y de viaje. Las nuevas capacidades llevaron a una donación local de espacio para oficinas, y las nuevas instalaciones aumentaron el contacto con los residentes y mejoraron el desempeño en movilización local.

A diferencia del enfoque tradicional orientado al proyecto, que ha promovido la apatía, el enfoque piloto orientado al proceso tuvo como resultado sorprendente un compromiso activo de la comunidad, en particular entre los más marginados. El conflicto entre los dos enfoques llevó eventualmente a la polarización entre las ONG, hasta un punto en que la ONG afrohondureña que abandonó el proyecto se convirtió en la fuente principal de resistencia local a un proyecto así que involucraba a todos.

Durante la crisis del proyecto, cuando las comunidades enfrentaron la negación de beneficios acordados legalmente, las ONG afrohondureñas se movilizaron para proteger los términos de los acuerdos originales y para buscar financiamiento externo para completar las actividades prometidas a las comunidades. Realizar el foro donan-

tes-comunidad fortaleció el vínculo de confianza entre las ONG y los comités de proyecto barriales.

### *Conectar el capital social*

La experiencia de dos ONG afrohondureñas con la Fundación Interamericana incrementó el énfasis en medir la sostenibilidad en términos de cómo –construyendo capital social– las relaciones institucionales se extienden a otros sectores de la sociedad, como las municipalidades, el sector privado y otros donantes. Este proceso llevó a una mejor comprensión de la importancia de establecer nexos directos entre los agentes comunitarios y sus municipalidades y la necesidad de institucionalizar esta relación para alcanzar la inclusión en presupuestos y planes municipales. Idealmente, esto se produciría por medio de la elección de representantes locales de los concejos municipales, que se comprometían a asegurar que las inversiones municipales se dirijan a sus comunidades. Hasta ese momento, las relaciones de la comunidad con las municipalidades han dependido de la buena voluntad de los alcaldes.

Entre las propuestas de los comités de proyecto barriales, el 70% se ubicaba en sectores que estaban en el área de mandato de las municipalidades. La mayoría de los proyectos implicaba completar redes de servicio de infraestructura para electricidad, agua, teléfonos, caminos, murallones y centros sanitarios. Para satisfacer estas necesidades, los proyectos tenían que ser incluidos en los presupuestos y planes municipales. Por tanto, las fases futuras deben incorporar directamente a las municipalidades como partes interesadas en el proceso.

El capital social se fortaleció aún más a través del foro donantes-comunidad, que reunió a representantes de ocho comunidades hondureñas y donantes clave que podían invertir en los tipos de proyectos que se estaban proponiendo. Entre los donantes se hallaban el Fondo de Inversión Social Hondureño, el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y el Organismo Norteamericano para el Desarrollo Internacional. El diálogo permitió incrementar el respeto entre ambas partes y mejorar la comprensión de las limitaciones institucionales de cada una de ellas. Los donantes

estuvieron de acuerdo en incorporar las preocupaciones de la comunidad en sus políticas, programas y proyectos, mientras que las comunidades se mostraron más atentas a lo que los donantes podían y no podían hacer, y a las razones por las cuales las ONG o las municipalidades eran a veces necesarias como intermediarias para llegar a las comunidades.

### Limitaciones para acrecentar el capital social

Algunas áreas no mostraron cambios significativos después de la fase de planificación comunitaria. Tendían a ser áreas donde los objetivos no se habían formulado explícitamente en el diseño del proyecto, y donde la resistencia al cambio se produjo como una reacción a la introducción del proceso.

Por ejemplo, algunas ONG nacionales afrohondureñas no querían alentar un proceso participativo en las comunidades, porque ya habían establecido un método satisfactorio de operación y no deseaban que las autoridades de la comunidad se involucraran en su toma de decisiones institucionales. ONG afrohondureñas de larga data, que han actuado como agentes de poder con gobiernos y donantes, sentían que su posición estaba amenazada. Esta preocupación, junto con la falta de fondos para un fortalecimiento institucional de las ONG, tuvo como resultado la desvinculación de una ONG afrohondureña en enero de 2001. La meta del proyecto de desarrollar un liderazgo local fue en principio socavada como resultado de la crisis de gestión, pues los recursos del proyecto se desviaron para fortalecer a los líderes que funcionaban en la tradicional estructura de poder de arriba hacia abajo. A pesar de estos traspiés, desde el momento en que el proyecto comenzó las negociaciones con los patronatos en febrero de 2001, cambió el *statu quo* del poder de toma de decisiones local, gradualmente: se logró transparencia, la toma participativa de decisiones y la creación de consenso. Como se promovió la toma de decisiones sobre la base de hechos y no de lealtades previas, los involucrados cuestionaron la decisión de la ONG afrohondureña que había renunciado, en lugar de aceptar en silencio la decisión de retirarse hecha por sus principales líderes. Esto, a su vez, provocó

una resistencia al proyecto entre los principales simpatizantes de la ONG afrohondureña que se había apartado. Entre las estrategias diseñadas para manejar la resistencia, se encuentran las medidas tomadas por el resto de las ONG afrohondureñas y el coordinador de capacitación con el fin de divulgar información sobre el proyecto, particularmente la referida a las finanzas. La línea de defensa más importante fue un flujo continuo de información fáctica dirigido directamente a los interesados de la comunidad y entre las ONG afrohondureñas participantes para disipar los rumores y la controversia. Otras estrategias incluyeron hacer simples declaraciones sobre el propósito del proyecto, esforzarse en especial por mantener las promesas, y ser responsable frente a la comunidad, evitando caer en discusiones o involucrarse en ataques personales, y protegiendo a los líderes locales que eran blanco de los ataques.

Desarrollar y fortalecer alianzas con los interesados locales resultó vital para mantener el proceso de desarrollo local a pesar de los traspies del proyecto. Esto fue posible gracias al vínculo de confianza desarrollado entre las restantes ONG afrohondureñas, los promotores y los participantes de la comunidad. Satisfacer las necesidades de los interesados resultó fundamental. Los comités de proyecto barriales estuvieron satisfechos con los beneficios recibidos: habían obtenido conocimientos rápidamente y habían aumentado su confianza en sí mismos y las esperanzas de éxito.

La introducción de un proceso de desarrollo participativo local trastornó el equilibrio del poder de decisión de las ONG afrodesendientes que habían sido los tradicionales agentes de poder en la comunidad internacional. Era de esperar resistencia. Para contrarrestar esta reacción, fue importante establecer prontamente un registro de beneficios concretos para las comunidades. El proyecto demostró que los residentes de la comunidad consideran la transferencia de conocimientos y las aptitudes para gestionar el desarrollo local como beneficios sólidos, incluso sin compensación financiera u otros beneficios tangibles.

Los problemas con las cuestiones de género y la escasa participación de hombres adultos en el desarrollo local fueron también limitaciones al desarrollo del capital social. Las mujeres de la mayoría

de las comunidades estuvieron de acuerdo en que la participación de los hombres era importante para generar consenso, alentar cambios en las actitudes masculinas y proporcionar un modelo positivo para los niños, ya que los alienta a convertirse en adultos que se comportan de un modo responsable en los asuntos de la comunidad, y a ser mejores padres (estando presentes en la vida de sus hijos y contribuyendo a su bienestar financiero).

Sin embargo, la metodología del proyecto se diseñó para acrecentar la participación de las mujeres y los jóvenes, y los resultados no muestran un cambio significativo en la participación masculina con respecto a los niveles tradicionales. Es claro que las cuestiones de género, en particular la participación y los incentivos para el cambio, deben tenerse en cuenta al formular etapas futuras. La cuestión de la participación masculina se discutió abiertamente durante una sesión de capacitación en la comunidad con altos niveles de asistencia. Los hombres presentes comentaron que:

- Su participación se vio restringida por conflictos con sus horarios de trabajo.
- Se sentían intimidados por la agresividad de las mujeres en las reuniones, pues éstas tendían a asumir el mando. Las mujeres usaban un humor afilado para subrayar las limitaciones de los hombres, lo que creaba una atmósfera intimidante para ellos.
- Los hombres jóvenes asistían a las reuniones porque querían saber lo que pasaba en la comunidad, creían que sus opiniones no se valoraban, y deseaban aprender cómo ser líderes comunitarios.

El proyecto incrementó la participación de las mujeres siguiendo las recomendaciones del censo con respecto a los días y horarios de las reuniones. La participación femenina en actividades alejadas de la comunidad aumentó al permitirse que los niños acompañaran a sus madres durante la capacitación, y en casos excepcionales, por medio de viáticos para alimentar a los niños que se quedaban en la casa, así como también para emergencias de salud que se produjeran durante la capacitación.

Entre los líderes de los patronatos, las mujeres apoyaban más el proceso y tenían menos temor de afrontar nuevos emprendimientos que los hombres. Un patronato en Cortés eligió a mujeres como directoras en 1998 poco antes del huracán Mitch. Estas mujeres recibieron capacitación y asesoramiento técnico a través del Proyecto de Desarrollo de Microempresas. Los líderes masculinos tradicionales que habían sido reemplazados fomentaron una resistencia pública a los esfuerzos de las nuevas directoras. Sin embargo, el patronato llevó a cabo evaluaciones de las necesidades de la comunidad y talleres de capacitación y consultó con frecuencia a los asesores de las ONG (ladinas y afrohondureñas) para evaluar las opciones disponibles para la comunidad. Como resultado, desde 1999, ese patronato ha presentado muchos proyectos para la comunidad y ha desarrollado una fuerte relación con la municipalidad, que a su vez le brindó asistencia para los proyectos que la requerían.

### **Lecciones clave y conclusiones**

Los programas de desarrollo destinados a la inclusión social de las comunidades negras deben considerar el uso de esta metodología de desarrollo participativo y adaptarla a los requerimientos locales. Hallar una herramienta de movilización eficaz para ayudar a las poblaciones afrodescendientes a convertirse en agentes de su propio desarrollo es un objetivo esencial de los esfuerzos para reducir la pobreza. Hay muchos factores favorables para recomendar que se invierta más en desarrollar la metodología de este proyecto piloto, incluso cuando su ejecución es problemática. Ha demostrado ser una eficaz herramienta catalítica para convertir a los miembros de la comunidad en agentes comprometidos con su propio desarrollo. Los proyectos dedicados a la inclusión social de las poblaciones afrodescendientes en el desarrollo regional podrían aplicar este proceso para asegurar que los recursos se usaran de un modo más eficaz para satisfacer las necesidades del nivel de base, de modo que fueran alcanzadas hasta las poblaciones más vulnerables y marginales.

Operativamente, la metodología puede completarse y reproducirse con relativamente poca inversión. Sus resultados construyen

las bases de datos y aumentan el conjunto de recursos humanos capacitados disponibles para el desarrollo afrodescendiente. En el proyecto se utilizaron metodologías de capacitación, herramientas de planificación y enfoques de desarrollo que fueron probados en otros ambientes. La metodología genera datos de múltiples comunidades para la planificación, que si se almacenan en una base de datos compartida mejorarán decisiones de programación de las municipalidades, los gobiernos nacionales y los donantes internacionales, además de las mismas comunidades. El proceso emplea prácticas de desarrollo aceptadas internacionalmente y puede aumentar la capacidad de desembolso de los donantes para el financiamiento de microproyectos creando más intermediarios capacitados.

Las herramientas del modelo desarrolladas específicamente para adaptarse a las comunidades afrodescendientes se diseñaron para superar barreras históricas y cuestiones de autoestima creadas por prejuicios raciales. Es importante entender los temas de identidad, estima, confianza, poder y control, especialmente cuando se trabaja con comunidades afrodescendientes, porque éstas son las barreras más difíciles de superar y suelen enmascararse con apatía y aislamiento.

Otra lección del proyecto es que la inversión en el fortalecimiento institucional de ONG afrodescendientes es un requisito previo para reproducir la experiencia en otras partes, y superar los cuellos de botella institucionales para la inclusión social de los afrodescendientes.

Dado el nuevo financiamiento disponible para las poblaciones de este origen, las ONG afrodescendientes tienen que convertirse en intermediarios más eficaces para el financiamiento de macroproyectos. Deben alcanzar sostenibilidad financiera y las normas de certificación de instituciones de donantes más grandes. Tienen que poder mantener una cartera diversa de proyectos que generen suficientes utilidades como para cubrir sus gastos administrativos. Brindar apoyo técnico y capacitación a los líderes, voluntarios y personal de ONG afrodescendientes será clave para movilizar a más comunidades afrodescendientes de manera rápida y eficaz. Los donantes deben considerar invertir en:



- Infraestructura y mejoras organizacionales de las ONG afrodescendientes para administrar y gestionar proyectos.
- Capacitación de líderes, voluntarios y personal de ONG afrodescendientes en lo que se refiere a metodología y herramientas del proceso piloto de desarrollo local y en aptitudes administrativas, programáticas y analíticas.
- Proyectos “paraguas” para llegar a muchas comunidades y generar procesos de desarrollo local. Éstos deben incluir fondos para pequeños proyectos que apoyen las diversas necesidades que se identifican durante el proceso.
- Seminarios y visitas de intercambio (nacionales e internacionales) para divulgar resultados, extraer lecciones e identificar mejores prácticas entre comunidades, ONG afrodescendientes aliadas y donantes.

### *Importancia de la gestión de proyecto*

Toda vez que un proyecto no pudo presentar resultados, se debió en general a que los sistemas de gestión carecieron de mecanismos para responder rápidamente a las preocupaciones expresadas por los interesados de la comunidad. Los interesados afrodescendientes sintieron que ni el donante ni el concesionario les brindaron una guía adecuada durante la crisis de gestión del proyecto, lo que los dejó con información insuficiente para actuar frente a decisiones arbitrarias que estaban negándoles los beneficios acordados. La falta de una comprensión compartida del marco filosófico del proyecto como herramienta para iniciar el desarrollo local –en oposición a ser simplemente un medio para dar capacitación y fondos para pequeños proyectos a las comunidades– generó percepciones divergentes entre las ONG afrodescendientes y los principales involucrados en el proyecto.

Para evitar estos resultados en futuros proyectos, deberían incluirse herramientas de gestión adecuadas en los acuerdos. Los mecanismos de revisión operacional deberían entrar en juego de inmediato si los cambios propuestos o realizados en el proyecto generan quejas de los beneficiarios, o tienen el potencial de afectar los resul-

tados esperados del proyecto. Además, las organizaciones ejecutoras (subconcesionarios) sin experiencia en la implementación de proyectos de desarrollo deberían ser orientadas por instituciones comprometidas con el mismo enfoque y la misma agenda de desarrollo.

### *Mejorar las metodologías de implementación*

Para lograr una mayor eficacia en todos los niveles de la comunidad y sus instituciones, se requieren varios refinamientos de los objetivos del proyecto, entre ellos:

- Capacitar al directorio local para mejorar el conocimiento de sus funciones institucionales y desarrollar sus habilidades de gestión, y contratar a miembros del directorio como promotores en proyectos de desarrollo local para que adquieran experiencia práctica y comprendan mejor las necesidades de su distrito.
- Incrementar la participación de los hombres jóvenes y adultos por medio del desarrollo de metodologías y herramientas destinadas a ese fin, y mediante la incorporación de sus aspiraciones frente al proceso de desarrollo local.
- Desarrollar un sistema de control de calidad de la recolección y procesamiento de datos, capacitar a promotores y asesores en su uso, y asegurar su utilización en la supervisión y evaluación del proyecto como parte de las evaluaciones de desempeño.
- Desarrollar relaciones de colaboración con los funcionarios municipales responsables de la definición de presupuesto, la planificación y las relaciones con la comunidad.

También son necesarias varias mejoras en el proceso de implementación, entre ellas:

- Extender el plazo de la fase de planificación comunitaria a un mínimo de seis meses y agregarle capacitación en planificación de proyectos y desarrollo de propuestas.
- Llevar a cabo una evaluación de las herramientas específicas usadas en la fase piloto, y revisarlas sobre la base de las experiencias de implementación de los promotores y asesores.

- Refinar los materiales de ayuda de enseñanza para que se conviertan en guías que permitan reproducir el proceso general.
- Desarrollar un currículum para la capacitación continua de los promotores, los comités de proyecto barriales y los líderes de patronatos, sobre la base de la experiencia del proyecto.
- Reclutar promotores, asesores y capacitadores entre los líderes preparados en la primera fase y brindarles capacitación para que cumplan con sus nuevos roles.
- Promover la gestión de desarrollo comunitario como una carrera para los líderes locales contratando al personal del proyecto localmente.

### *Reconocer las características clave de organizaciones locales eficaces*

Este proyecto puso en evidencia algunas características clave de ONG eficaces ya sea en lo ejecutivo o en el asesoramiento técnico. Estas organizaciones deben:

- Estar en proceso de convertirse en organizaciones maduras, con una infraestructura administrativa y personal permanente, años de experiencia en implementación de proyectos, habilidades comprobadas en proyectos de desarrollo orientados a los procesos, un directorio activo, un mandato claro para desarrollar comunidades, y un plan de trabajo desarrollado a partir de la consulta participativa.
- Tener un directorio y un director ejecutivo comprometidos con la promoción del desarrollo participativo y con la asignación de tiempo para supervisar el proyecto.
- Tener acceso a personal calificado, con experiencia y disposición, que pueda contratarse para trabajar en el proyecto.

Los proyectos también requieren autoridades electas de la comunidad que los apoyen. El patronato debe ser consciente de las necesidades de todos sus barrios, tener una visión clara de sus prioridades de desarrollo, contar con iniciativas ya en marcha, estar dispuesto a comprometerse en un proceso participativo para desarrollar futuros

planes comunitarios, y permanecer activo en la movilización de la municipalidad para resolver sus problemas. Los miembros del directorio deben tener un probado historial de compromiso para involucrarse en la solución de problemas de la comunidad relacionados con la infraestructura, la tierra o preocupaciones sociales. El presidente y el directorio ejecutivo deben estar dispuestos a delegar las funciones de supervisión y querer aprender cómo gestionar el desarrollo.

Las comunidades donde los procesos de desarrollo de proyecto se arraigaron mejor, a menudo, tenían personas con un fuerte deseo de servir a otros –un importante factor de motivación en tiempos difíciles–, así como un interés en aprender y mejorar su desempeño como líderes de la comunidad y como individuos. Una gran cantidad de personas de estas comunidades compartía la misma urgencia por resolver un problema específico. Las comunidades exitosas también solían tener un miembro clave del patronato comprometido con la visión del proyecto y dispuesto a facilitar su implementación. Por último, estas comunidades se beneficiaron de la participación de organizaciones que querían incorporar a la comunidad en su propio desarrollo.

### **Fortalecer el futuro desarrollo comunitario afrodescendiente**

Las poblaciones afrodescendientes de América Latina representan aproximadamente un tercio de la población y el 40% de los pobres, y sufren exclusión tanto social como económica. Se necesitan medidas especiales para llevar equidad a sus condiciones de vida. Especialmente importantes son las estrategias para mejorar su capacidad interna para organizar y usar su propia iniciativa con el fin de alcanzar los objetivos de la comunidad.

Si bien se están adoptando varias medidas para abordar las causas externas de la exclusión de los afrodescendientes en América Latina, todavía es necesario invertir en la superación de los desafíos internos de estas comunidades. El Proyecto de Construcción de Comunidades de Base generó un proceso de cambio principalmente en el ámbito local. Aumentó el conocimiento y la comprensión de los procesos que llevan al desarrollo social y económico y dio a los

líderes comunitarios la confianza en sí mismos para que defendieran sus posiciones cuando estaban en desacuerdo con instituciones o con líderes de organizaciones establecidas. Pero el proceso también desafió el statu quo de organizaciones que se habían considerado a sí mismas como voceros tradicionales de las comunidades afrodescendientes ante las estructuras gubernamentales y los donantes. Esto provocó una reacción dentro de las comunidades, que se intensificó por las diferencias en sus propios enfoques conceptuales respecto del desarrollo.

Por ende, una recomendación clave de política a partir de esta experiencia es que todas las intervenciones de desarrollo en las comunidades de afrodescendientes comiencen con un proceso de fortalecimiento de la comunidad y construcción de la capacidad organizacional. Este proceso debería constar de:

- Un censo de la comunidad para reunir información sobre el sector afectado y datos generales sobre la población local.
- Capacitación práctica de líderes locales en herramientas básicas de gestión de desarrollo (análisis situacional, definición de problemas, planificación y diseño, administración y gestión, supervisión y evaluación).
- Formación de grupos orientados a la acción, interesados en resolver los problemas del sector afectado. Estos grupos comunitarios se convertirán en agentes de cambio organizados a través de los cuales se podrán canalizar los recursos, y serán capaces de movilizar a otros y brindar una supervisión constante. Siempre que sea posible, deben usarse organizaciones intermediarias que compartan los objetivos de la comunidad y pertenezcan al mismo grupo étnico.

Si se sigue este enfoque durante las intervenciones en las comunidades afrodescendientes, se crearán y establecerán grupos organizados de líderes comunitarios con la capacitación y la experiencia práctica para participar en iniciativas de desarrollo de largo plazo. Estas comunidades tendrán entonces la capacidad y la confianza para valerse por sí mismas a la hora de resolver otros desafíos, buscar los recursos requeridos y alcanzar objetivos locales.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Afroamerica XXI. 1998. Plan of Action 1998–2021, Vision of Afroamerican Peoples in the Third Millennium. Cartagena, Colombia.
- Asociación de Micro y Pequeños Productores Afro-Hondureños (Camafroh). 2001. Diálogo entre comunidades e instituciones de apoyo. Foro sobre el fortalecimiento de comunidades afrohondureñas. San Pedro Sula, Honduras.
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 1997a. Background paper for the Forum on Poverty Alleviation for Minority Communities, Communities of African Ancestry. Washington, D. C.
- . 1997b. *Reducción de la pobreza y equidad social. Oportunidades identificadas en las poblaciones afroamericanas*. Documento de trabajo del BID, Washington, D. C.
- . 2001. Action Plan for Combating Social Exclusion due to Race or Ethnic Background. Washington, D. C.
- Banco Mundial. 2001. *World Development Report 2000/2001: Attacking Poverty*. Nueva York: Oxford University Press.
- Fundación Interamericana. 1996. *Grassroots Development Journal* 20(1).
- Organization of Africans in the Americas. 2000. *Quest for Inclusion Realizing Afro-Latin American Potential*. Position Paper Vol. 1, Washington, D. C.
- Putnam, Robert, R. Leonardi y R. Y. Nanetti. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ.: Princeton University Press.
- Ritchie-Vance, Marion. 1996. Social Capital, Sustainability and Working Democracy: New Yardsticks for Grassroots Development. *Grassroots Development* 20(1): 3-9.

## CAPÍTULO 15

### **Estigma, discriminación y VIH/SIDA en América Latina**

*Peter Aggleton, Richard Parker y Miriam Maluwa*

**E**n toda América, como en todas partes del mundo, el VIH y el SIDA han demostrado ser capaces de sacar lo mejor y lo peor de la gente<sup>1</sup>. Sacan lo mejor cuando las personas se unen para combatir la negación y ofrecen apoyo y cuidado a individuos infectados o afectados de alguna manera por la epidemia. Sacan lo peor cuando las personas son estigmatizadas, aisladas y maltratadas de algún otro modo. Estas acciones a menudo suelen tener como resultado la discriminación y la violación de los derechos humanos (*véanse* Daniel y Parker, 1993; Altman, 1994).

La Declaración de Compromiso publicada después de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA reafirmó que los derechos humanos son un elemento esencial en la respuesta global a la pandemia. Protegerlos y promoverlos reduce la vulnerabilidad al VIH/SIDA y previene el estigma y la discriminación consiguiente contra la gente que vive con el virus o la enfermedad, o en riesgo de infectarse. Se reclamó a los gobiernos que diseñaran estrategias para combatir el estigma y la exclusión social, y que desarrollaran marcos legales y de política para proteger los derechos y la dignidad de las personas que viven con VIH/SIDA o están afectados por ellos. La Declaración de Compromiso también fija objetivos para supervisar los logros.

---

1 Varias de las ideas de este capítulo se han expresado también en otros contextos, incluyendo ABIA (2002); Horizons Project (2002) y Unaid (2002a).

Más recientemente, Peter Piot, director ejecutivo del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre VIH/SIDA (Unaid), llamó la atención sobre las formas en que el estigma y la discriminación relacionados con la enfermedad dificultan la prevención, pues obligan a que la epidemia se mantenga lejos de la vista y escondida. En una declaración en la sesión plenaria de la Conferencia Mundial contra el Racismo realizada en 2001, en Durban, Sudáfrica, Piot dijo: “El estigma del VIH proviene de la poderosa combinación de vergüenza y miedo [...]. Responder al SIDA echando culpas, o abusando de las personas que viven con la enfermedad, simplemente obliga a que la epidemia se mantenga oculta, lo que crea las condiciones ideales para que el VIH se extienda. La única forma de hacer progresos contra la epidemia es reemplazar la vergüenza por la solidaridad y el miedo por la esperanza”<sup>2</sup>.

También en el continente americano se ha subrayado la importancia de combatir el estigma y la discriminación relacionados con el VIH/SIDA en numerosas conferencias y reuniones. Como dijo recientemente Mirta Roses Periago, en ese momento directora asistente de la Organización Panamericana de la Salud (OPS): “Por el SIDA están desapareciendo importantes logros para la salud infantil y la expectativa de vida en el continente, destruyendo los esfuerzos y la inversión de las últimas décadas. Los pobres se infectan, y los infectados se vuelven pobres y aislados por el estigma y la enfermedad, rechazados de las escuelas y los empleos”<sup>3</sup>.

Pero, ¿cuál es el estigma relacionado con el VIH/SIDA? ¿De dónde viene y qué hace? Es importante tener respuestas claras si se quiere hacer avances para desafiar las respuestas negativas y destructivas al VIH/SIDA.

2 Véase <http://www.unaids.org/whatsnew/speeches/eng/piot040901racism.htm>

3 Véase <http://www.paho.org/English/DPI/p010628.htm>



## Comprender el estigma y la discriminación relacionados con el VIH/SIDA

El VIH/SIDA se vincula con algunos miedos y ansiedades muy profundos, como el miedo a los gérmenes y a la enfermedad, el miedo a la muerte y la ansiedad respecto del sexo (Patton, 1985). Hay fuertes similitudes entre el estigma y la discriminación relacionados con el VIH/SIDA y algunas reacciones sociales negativas desencadenadas por enfermedades como la lepra, la tuberculosis y el cáncer (Sontag, 1988).

Pero el estigma y la discriminación generados por el VIH/SIDA son mucho más que eso. En todo el mundo, América Latina incluida, la reacción a la enfermedad ha tocado y reforzado sistemáticamente prejuicios y ansiedades con respecto a la homosexualidad y la bisexualidad, la prostitución y el trabajo sexual, y el abuso de drogas.

Comprender estos vínculos resulta fundamental para desarrollar respuestas efectivas. El estigma relacionado con el VIH/SIDA no es algo que reside en la mente de los individuos. Se trata más bien de un producto social con profundos orígenes en la sociedad. Atacar el estigma y la discriminación que origina la enfermedad requiere, por tanto, fuertes medidas, intervenciones que vayan por debajo de las reacciones superficiales y lidien con las estructuras subyacentes y las causas fundamentales.

### *La naturaleza del estigma*

En la Grecia clásica, la palabra estigma se usaba para describir la marca de los grupos marginales como una señal permanente de su situación. Discusiones más recientes sobre el estigma, en particular en relación con el VIH/SIDA, tienen su punto de partida en el trabajo ahora clásico de Goffman (1963), que definía al estigma como “un atributo que desacredita de un modo significativo” y que reduce a la persona que lo posee a los ojos de la sociedad.

A partir de la investigación con personas que sufrían enfermedades mentales, tenían deformidades físicas, o practicaban lo que se percibía como conductas desviadas socialmente, como la homosexualidad, Goffman afirmaba que el individuo estigmatizado posee “una diferencia indeseable”. El estigma se aplica a través de reglas y

sanciones que tienen como resultado una “identidad manchada” para la persona en cuestión.

Por importante que sea la formulación de Goffman de este problema, una comprensión adecuada de la estigmatización en el contexto del VIH/SIDA requiere pensar cuidadosamente sobre esta categoría analítica, así como repensar un poco la dirección hacia la que se ha impulsado el análisis.

El énfasis de Goffman en el estigma como un “atributo que desacredita” ha llevado a muchos a pensar en él como algo tangible, como un valor cultural o individual. El énfasis en tener una “diferencia indeseable” que lleva a una “identidad manchada” ha alentado análisis sumamente individualistas. Por ende, el estigma, entendido como un atributo negativo, está impreso en personas que, en virtud de su diferencia, se entienden como valoradas negativamente en la sociedad.

La bibliografía de investigación sobre el estigma ha crecido rápidamente desde este influyente estudio de Goffman. Gran parte de ella proviene de los psicólogos sociales que han examinado cómo los individuos construyen categorías y las incorporan a creencias estereotipadas (*véanse* Crocker, Major y Steele, 1988; Link y Phelan, 2001). En el centro de mucha parte de esta investigación se encuentran las percepciones de los individuos y las consecuencias de estas percepciones para las interacciones sociales (Oliver, 1992). Gran parte del trabajo también se ha centrado en estereotipar como algo que los individuos hacen a otros. Con demasiada frecuencia, el estigma es visto como algo que reside dentro de la persona estigmatizada, en lugar de una designación que otros adjudican a ese individuo (Link y Phelan, 2001).

Esto tiene importantes consecuencias para numerosas intervenciones dirigidas a mejorar la “tolerancia” de diferentes sectores de la población con las personas con VIH/SIDA. Se han hecho esfuerzos, por ejemplo, para aumentar la empatía y el altruismo y reducir la ansiedad y el miedo, brindando lo que se percibe como información correcta y desarrollando aptitudes psicológicas consideradas esenciales para un manejo más eficaz de las respuestas emocionales que desencadenaría el VIH/SIDA (Ashworth, Cheney y Clatts, 1994; Hue y Kauffman, 1998; Mwambu, 1998; y Soskolne *et al.*, 1993).

Estos análisis y las intervenciones que surgieron a partir de ellos tienen varias debilidades significativas. Además de que no logran reconocer la estigmatización como un proceso en el cual se involucran individuos y comunidades, tampoco logran explicar las estructuras sociales que dan su significado al estigma relacionado con esta enfermedad. Dentro de una cultura o un ámbito particular, ciertos atributos se captan y se definen como desacreditadores o no valiosos dentro del contexto del VIH/SIDA. Las “diferencias indeseables” y las “identidades manchadas” no existen naturalmente; son creadas por individuos y por comunidades. La estigmatización, por tanto, describe un proceso sistemático de devaluación en lugar de una especie de entidad tangible.

Gran parte del estigma relacionado con el VIH/SIDA se construye y se refuerza con prejuicios. En países de todo el continente americano, se suele creer que la gente con VIH/SIDA se ha causado a sí misma el problema por haber hecho algo incorrecto (normalmente se cree que tienen algún tipo de conducta vinculado con el sexo o con actividades ilegales o despreciadas socialmente como las drogas inyectables). Los hombres que se infectan pueden ser vistos como homosexuales o bisexuales, o como personas que tienen sexo con prostitutas. Las mujeres con VIH/SIDA son vistas como promiscuas, a pesar de la clara evidencia de que, en la mayoría de los casos, se han infectado por medio de sus maridos y sus parejas masculinas regulares.

Las imágenes del VIH/SIDA en los medios como una “enfermedad de la mujer”, una “enfermedad de las prostitutas”, una “enfermedad africana” o una “plaga gay” refuerzan estos estereotipos. Aunque variadas, éstas no son imágenes al azar. Están moldeadas para asegurar que el estigma relacionado con VIH/SIDA se vincule con desigualdades sociales existentes y las refuerce. Entre éstas se pueden señalar desigualdades de riqueza, desigualdades que hacen a las mujeres inferiores a los hombres, desigualdades de nacionalidad y origen étnico, y desigualdades vinculadas con la sexualidad y diferentes formas de expresión sexual (cuadro 15.1).

**Cuadro 15.1** Cómo se produce el estigma relacionado con el VIH/SIDA

|  |  |   |   |
|--|--|---|---|
| SIDA es una<br>"enfermedad de<br>los ricos"  | SIDA es una<br>"enfermedad<br>de la mujer" | SIDA es una<br>"enfermedad africana"      | SIDA es una<br>"plaga gay"                |
| SIDA es una<br>"enfermedad de<br>los pobres" | Al SIDA<br>"lo causan los<br>hombres"      | SIDA es una<br>"enfermedad<br>occidental" | Al SIDA<br>"lo causan<br>las prostitutas" |
| ↑  | ↑  | ↑   | ↑   |
| <b>Estigma relacionado con VIH/ SIDA</b>     |  |   |   |
| ↑  | ↑  | ↑   | ↑   |
| Relaciones y<br>divisiones de clases         | Relaciones y<br>divisiones de género       | Relaciones y<br>divisiones de raza        | Relaciones y<br>divisiones sexuales       |

Por tanto, el estigma relacionado con el VIH/SIDA está vinculado con el poder y la dominación en la sociedad en su conjunto, y la estigmatización de individuos y grupos como resultado del VIH/SIDA tiene un papel fundamental en producir y reproducir relaciones de poder y control. Hace que algunos grupos sean devaluados y otros sientan que son, de algún modo, superiores. En última instancia, el estigma relacionado con el VIH/SIDA crea desigualdad social y es reforzado por ella.

*La naturaleza de la discriminación*

Los debates sobre discriminación rara vez se encuadran en relación con alguna tradición teórica definida, aun cuando la discriminación se trate, como suele ser el caso, junto con el estigma. El significado de discriminación casi se da por descontado, como si fuera obvio sobre la base del simple uso común.

Si bien muchos escritores han tendido a ver la discriminación como una expresión de etnocentrismo, análisis más recientes “se han concentrado en patrones de dominio y opresión, vistos como expresiones de una lucha por el poder y los privilegios” (Marshall, 1998). Este énfasis es útil, pues ayuda a pensar en la discriminación relacionada con el VIH/SIDA y en cómo contribuye a procesos de exclusión social.

El estigma es dañino en sí mismo tanto porque puede llevar a sentimientos de vergüenza, culpa y aislamiento, como por el hecho

de que las ideas prejuiciosas pueden llevar a los individuos a hacer cosas, o a no hacer cosas, que dañen o nieguen servicios o derechos a otros. El personal de los hospitales y las cárceles, por ejemplo, puede negar servicios de salud a una persona que vive con VIH/SIDA. O los empleadores pueden despedir a un trabajador debido a su situación de portador de VIH. Estos actos constituyen discriminación. En pocas palabras, la discriminación se produce cuando se hace una distinción en contra de personas que tiene como resultado un trato injusto o parcial sobre la base de su pertenencia –o del hecho de ser percibido como perteneciente– a un grupo particular. La discriminación puede existir en muchos niveles diferentes, incluidos el del individuo, el de la comunidad, o el de la sociedad en su conjunto.

En todo el mundo, las personas con VIH/SIDA (o que se cree que tienen VIH/SIDA) han sido segregadas en escuelas y hospitales; se les ha negado empleo; se les ha negado el derecho a casarse y formar relaciones duraderas; se les ha solicitado que se sometan a pruebas de VIH para viajar o hasta para volver a su país de origen; y han sido atacadas o incluso se las ha matado debido a su condición de seropositivas (Maluwa, Aggleton y Parker, 2002). El continente americano no es una excepción. El recuadro 15.1 enumera sólo algunos de los ejemplos más recientes de los numerosos casos de discriminación motivados por el HIV/SIDA en la región.

Debido a la discriminación relacionada con el VIH/SIDA, los derechos de las personas que viven con la enfermedad y sus familias suelen ser violados, sólo porque se sabe o se supone que tienen HIV/SIDA. Esta violación de los derechos humanos aumenta el impacto negativo de la epidemia en muchos niveles.

En el plano del individuo, por ejemplo, provoca ansiedad y angustia, lo que contribuye más a la mala salud. En el ámbito de la comunidad, hace que familias y grupos enteros se sientan avergonzados, que oculten su asociación con la epidemia y que retiren su participación en respuestas sociales más positivas. Y en la sociedad en su conjunto, refuerza la creencia errónea de que es aceptable apartar y culpar a la gente infectada con VIH/SIDA.

Entre el estigma, la discriminación y la violación de los derechos humanos, existe un círculo vicioso que se ilustra en el gráfico 15.1.

### Recuadro 15.1 Incidentes recientes de discriminación relacionada con el VIH/SIDA en las Américas

- En Trinidad y Tobago, se ha negado el acceso de los niños con VIH/SIDA a la escuela primaria por el temor y la ansiedad de los padres. "Estoy totalmente en desacuerdo con que los niños con VIH estén en la escuela con nuestros hijos", dijo una madre recientemente en un programa de televisión. Otra persona, en respuesta a la noticia de que dos niños VIH positivos estaban a punto de entrar en la escuela primaria, reclamó a las autoridades que "construyeran una escuela (especial) para esos niños". Véase <http://www.aegis.com/news/ips/1999/ip990601.html>
- En Chile ha habido numerosos informes de personas que perdieron su empleo una vez que se supo su condición de portadores de VIH. El machismo, la homofobia, el honor de la familia y el silencio sexual están entre los muchos factores que contribuyen a esta situación. Se ha advertido también la existencia de un sistema nacional de información con los nombres de las personas infectadas, lo que constituye un problema adicional. Véase <http://www.aegis.com/news/bar/2000/br000511.html>
- En Perú, un jugador de fútbol, Eduardo Esidio fue separado del equipo profesional del Club Deportes Universitarios en enero de 1999 cuando se descubrió que era VIH positivo. Los directores del club afirmaron que su presencia en el vestuario ponía en peligro al resto de los jugadores y que los otros equipos se negaban a jugar contra ellos. Véase <http://www.aegis.com/news/ips/2000/ip001208.html>
- En México, ha habido informes recientes de discriminación en el sistema de salud. La Comisión de Derechos Humanos acaba de castigar al personal del Hospital O'Horán en Mérida, Yucatán, por serias irregularidades en el cuidado médico que se brinda a personas con VIH/SIDA, entre las que se incluyen una grave falta de atención médica, violación de la confidencialidad y falta de respeto a los derechos humanos.
- En Costa Rica, se hicieron esfuerzos por transferir a Minor Navarro, un maestro de escuela en una comunidad pequeña cerca de San José, a un nuevo puesto después de que se hizo conocida su condición de seropositivo. Navarro se negó a la transferencia y llevó su caso directamente al Ministerio de Educación, que al principio decidió no actuar. Después de protestas de una variedad de grupos, intervino la Defensoría de los Habitantes del país y pidió que se revirtiera la decisión de transferirlo.
- En Brasil, a pesar de la ampliamente reconocida calidad del programa nacional STI/SIDA del Ministerio de Salud, la discriminación continúa haciéndose sentir no sólo en quienes viven con VIH/SIDA, sino también en los grupos que se perciben como afectados por la epidemia. Algunos procedimientos de ingreso al servicio civil exigen pruebas de VIH como parte de los exámenes médicos, y los postulantes positivos son descartados.

**Gráfico 15.1 El círculo vicioso del estigma, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos**



## Una respuesta basada en los derechos

Estar libre de discriminación es uno de los derechos humanos fundamentales fundado en principios universales y permanentes de justicia natural. Los instrumentos internacionales centrales de derechos humanos y los instrumentos regionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos prohíben la discriminación motivada por la raza, el color, el sexo, el idioma, la religión, las opiniones políticas o de otro tipo, el origen nacional o social, la situación económica, el nacimiento, o cualquier otra condición social<sup>4</sup>.

Las resoluciones de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos 1999/49, 2001/51 y 2003/64 han afirmado inequívocamente que “el término ‘u otra condición’ en las disposiciones de no discriminación de los textos internacionales de derechos humanos debería interpretarse como que cubre las condiciones de

4 El derecho a la no discriminación está resguardado en el artículo 2 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Convención Internacional sobre Derechos Civiles y Políticos, la Convención Internacional sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Carta Africana.



salud, incluyendo el VIH/SIDA”. Han confirmado que “está prohibida la discriminación sobre la base de la condición, real o presunta, respecto del VIH/SIDA, por las normas existentes de derechos humanos”. La discriminación contra las personas que viven con VIH/SIDA o que se piensa que están infectadas es, por tanto, una violación de sus derechos humanos.

¿Por qué es esto importante, y por qué deberían reconocerse más claramente los vínculos entre estigma, discriminación y derechos humanos y actuar en consecuencia? Hay dos razones principales. Primero, como estar libre de discriminación es uno de los derechos humanos, existe un marco para la responsabilidad y la rendición de cuentas de las acciones. No hay necesidad de crear uno nuevo en el contexto del VIH/SIDA. Los gobiernos nacionales son responsables y deben rendir cuentas no sólo por la violación de derechos de un modo no directo, sino también por asegurar las condiciones que permitan que los individuos ejerzan sus derechos lo más plenamente posible. Lo reconozcan abiertamente o no, los Estados tienen la obligación de respetar, proteger y cumplir con los derechos humanos.

La obligación de respetar los derechos humanos requiere que los Estados no discriminen directa ni indirectamente a través de la legislación, las políticas o la práctica. La obligación de proteger los derechos humanos requiere que los Estados tomen medidas para impedir que la discriminación sea fomentada por terceros (por ejemplo, asegurar acceso igualitario a la atención médica y a los servicios relacionados con la salud). Y la obligación de cumplir con los derechos humanos requiere que el Estado adopte medidas legislativas, presupuestarias, judiciales, promocionales y de otra índole para asegurar que se desarrollen estrategias, políticas y programas para abordar la discriminación y asegurar que se pague una compensación a los que la padecen.

En segundo lugar, un marco de derechos humanos permite el acceso a mecanismos de supervisión procesales, institucionales y de otra índole para hacer cumplir los derechos de las personas que viven con VIH/SIDA y para contrarrestar y revertir la discriminación. Esto incluye sistemas judiciales, comisiones nacionales de derechos humanos, defensorías del pueblo, comisiones legislativas y otros tri-



bunales administrativos. La gente que discrimina sobre la base del VIH/SIDA puede ser considerada responsable por ley, y puede brindarse una compensación cuando sea apropiada.

Sin embargo, esto no significa sugerir que focalizarse en la discriminación inevitablemente producirá mejoras. No todos son conscientes de que la discriminación va en contra de las leyes. Por lo general, los servicios legales son costosos y no están al alcance de las comunidades más vulnerables. Y puede haber problemas para obtener compensaciones cuando se violan los derechos. No obstante, hay algo absolutamente claro: focalizarse en la discriminación brinda un punto de entrada útil para pedir cuentas a aquellos cuyas acciones llevan a la discriminación y a la violación de los derechos humanos.

## El poder de la comunidad

Junto con el uso de la ley, hay otros procesos y mecanismos sociales que pueden emplearse para desafiar el estigma y la discriminación relacionados con el VIH/SIDA. Algunos derivan del poder de los individuos y comunidades para combatir la desigualdad y la opresión. En la historia del VIH/SIDA en el continente americano, hay numerosas instancias exitosas de lucha de la comunidad para educar y cuestionar los estereotipos y las creencias divisorias; para atacar las desigualdades, la discriminación y las violaciones de los derechos humanos, y más recientemente, para ampliar el acceso a las drogas del tratamiento.

La epidemia de VIH/SIDA se ha desarrollado durante un período de rápida globalización vinculada con una reestructuración radical de la economía mundial y el crecimiento del “capitalismo de la información” (Castells, 1997a, 1997b). Estos cambios se han caracterizado por la rápida aceleración de los procesos de exclusión social, junto con una interacción intensificada entre formas tradicionales y más modernas de exclusión.

Los trabajos recientes sobre la transformación del sistema global, junto con la política económica de la información, han subrayado la importancia de las identidades sociales para la experiencia contemporánea. Debe haber pocas personas o grupos que no poseen

una identidad social, sea autoconstruida o adscrita a ellos por otros: viejo, individuo de edad mediana o joven; negro, latino o blanco; lesbiana, *gay*, bisexual o heterosexual; progresivo, de centro o conservador; gente sana o aquellos que viven con VIH/SIDA o alguna otra enfermedad, para ofrecer sólo algunos ejemplos.

Además de permitir una autocomprensión, estas identidades brindan una base para la acción social que se basa en una posición común en la vida. Esta intuición es útil para buscar un acuerdo sobre cómo responde la gente a la estigmatización. El trabajo reciente sobre identidad, sea autoconstruida o impuesta, ha enfatizado su carácter constantemente cambiante. No es infrecuente que las experiencias de opresión desencadenen resistencia y la formación de identidades que buscan transformar las relaciones sociales existentes (Hall, 1990)<sup>5</sup>. Es tan probable que este proceso ocurra con la estigmatización y la discriminación relacionadas con VIH/SIDA como que se produzca con otras formas contemporáneas de opresión.

Castells (1997a, 1997b) ha distinguido tres tipos de identidad dentro de las relaciones de desigualdad: identidades legitimadoras “introducidas por las instituciones dominantes de la sociedad para extender y racionalizar su dominación con respecto a los actores”; identidades de resistencia “generadas por los actores que están en posiciones/condiciones devaluadas y/o estigmatizadas por la lógica de la dominación”; e identidades de proyecto formadas “cuando los actores sociales, sobre la base de cualquier material cultural que esté a su disposición, construyen una nueva identidad que redefine su posición en la sociedad y, al hacerlo, buscan la transformación de la estructura social general” (véase el gráfico 15.2).

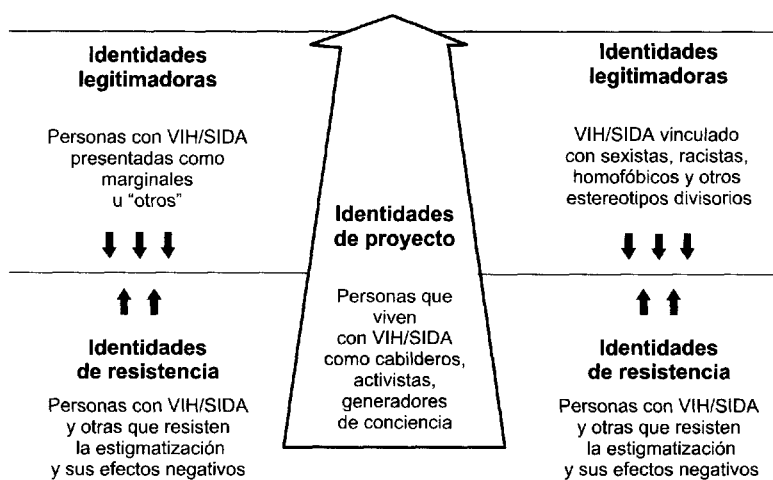
Un marco así tiene mucho que ofrecer a la comprensión de los efectos de la estigmatización y la discriminación relacionadas con el VIH/SIDA. Muchas de las identidades legitimadoras asociadas con el VIH/SIDA tocan a las divisiones sociales de raza, clase, género y sexualidad. Transforman a la gente con VIH/SIDA en otros: perso-

5 El movimiento de las mujeres, los movimientos sociales vinculados con la raza y la igualdad social, y los movimientos políticos populares en todo el mundo atestiguan este potencial.

nas peligrosas (mujeres, extranjeros, pobres, *gays*) que deben controlarse. Pero esta imposición de identidades no queda sin respuesta, como muestra la experiencia de las organizaciones de gente que vive con VIH/SIDA en todo el mundo.

Las identidades de resistencia surgen rápidamente en respuesta a la estigmatización. En todo el mundo, la gente con VIH/SIDA ha estado en la vanguardia de los esfuerzos por desafiar las identidades sociales negativas que le han asignado. En su lucha se han unido con individuos y grupos (médicos, políticos, trabajadores de la salud, docentes, académicos) perturbados por el retrato casi exclusivo de la gente con VIH/SIDA en términos negativos.

**Gráfico 15.2 Diferentes tipos de identidad dentro de las relaciones basadas en la desigualdad**



En sus esfuerzos por resistir los efectos de estigmatización, se han formado nuevas identidades de proyecto a través del activismo y el compromiso con el VIH/SIDA. Algunos enfatizan la centralidad de la gente con VIH/SIDA, otros trabajan para prevenir el VIH y mitigar su impacto (*véase* Unaid, 1999), y otros desafían las acciones del gobierno y de las compañías farmacéuticas multinacionales con respecto al acceso a las drogas<sup>6</sup>. Además, se han forjado otras identidades

6 Ver <http://www.globaltreatmentaccess.org>

de proyecto dentro de las familias y comunidades de todo el mundo, pues la gente que vive con VIH/SIDA ha compartido su condición seropositiva con parientes y amigos, “abriendo” de ese modo la epidemia a nuevos caminos (Unaid, 2002b).

Estas ideas ofrecen importantes conocimientos y caminos para responder de un modo más eficaz a la estigmatización y a la discriminación relacionadas con VIH/SIDA. Sugieren, por ejemplo, que en ciertas circunstancias la estigmatización y la discriminación pueden desencadenar respuestas positivas de solidaridad e inclusión. Numerosos ejemplos de este proceso pueden verse en América (recuadro 15.2). Algunas de las instancias de éxito más notables se han producido cuando se han hecho esfuerzos para promover los derechos humanos de la gente que vive con VIH/SIDA, y simultáneamente liberar el poder de las comunidades oprimidas para combatir y hacerse cargo de sus vidas. En ninguna parte puede verse este proceso más claramente que en el caso del acceso a la medicación antirretroviral.

### Una respuesta multifacética

Como el estigma y la discriminación no son objetos tangibles o acontecimientos discretos, sino más bien procesos sociales vinculados con poderosas fuerzas en lo profundo de la estructura de la sociedad, para atacarlos con éxito hay que reducir las manifestaciones superficiales y llegar a las causas fundamentales.

El uso de la ley para promover los derechos humanos de las personas que viven con VIH/SIDA tiene mucho que ofrecer. Pero toda ley es inevitablemente impotente a menos que sea apoyada por los valores, las expectativas y las acciones de la sociedad en su conjunto. Se requieren cambios en los valores culturales, las actitudes sociales, los movimientos sociales, así como actos concretos de resistencia en una serie de frentes para ir más allá de lo que podría describirse como una respuesta legalista que sigue siendo no reconocida y en gran medida no conocida por las poblaciones cuyos derechos pretende proteger.

### Recuadro 15.2 Respuestas positivas de solidaridad e inclusión relacionadas con el VIH/SIDA en las Américas

- En México, el grupo comunitario Michoacanos unidos por la salud y contra el SIDA desafió recientemente, a través de comisiones estatales y nacionales de derechos humanos y ministerios públicos importantes, la decisión de un director de escuela de impedir que la hija de ocho años de una mujer que vivía con VIH/SIDA asistiera a la escuela. Se dijo que la hija implicaba un riesgo de VIH/SIDA para los otros estudiantes porque estaba perdiendo los dientes de leche. A través de una acción civil concertada en una variedad de frentes, no sólo se abordó el caso con éxito, sino que en el proceso también se fortalecieron el apoyo de la comunidad y la organización.
- En Costa Rica, donde la resistencia oficial a la terapia antirretroviral se basaba en el supuesto de que era demasiado costosa, un pequeño grupo de personas que vivían con SIDA –la Coalición de Pacientes– negoció sin éxito durante un año con el gobierno. Tras la frustración, el grupo apeló a la Corte Suprema en 1997 y ganó el caso, lo que forzó al gobierno a comenzar a ofrecer drogas antirretrovirales a las personas con VIH/SIDA. Actualmente, un número importante de costarricenses con SIDA reciben la terapia de combinación. Véase <http://www.aegis.com/news/panos/1998/PS980901.html>
- En Venezuela, una combinación de activismo y compromiso con los derechos humanos ha logrado notables avances en el acceso al tratamiento. En 1997, Acción Ciudadana contra el SIDA presentó una demanda en representación de 11 personas con VIH/SIDA que estaban cubiertas por el sistema de seguridad social, en la que reclamaban que no estaban recibiendo la atención médica adecuada, una violación de sus derechos a la no-discriminación, la salud, la igualdad, el acceso a la ciencia y la tecnología, y el acceso a la seguridad social, según lo garantizan la Constitución, la Convención Americana de Derechos Humanos, y otras Convenciones firmadas y ratificadas por Venezuela. En mayo de 1997, la Corte sustentó la demanda y ordenó que el sistema de seguridad social proveyera el tratamiento con regularidad, sin costo. Posteriormente se han presentado muchas demandas exitosas, entre las que se incluyen juicios contra el Ministerio de Defensa y el Ministerio de Salud. Véase <http://www.aidslaw.ca/Maincontent/otherdocs/Newsletter/vol5no42000/carrascodurban.htm>
- En Brasil, la decisión de comenzar la producción local de medicamentos antirretrovirales se desencadenó en parte por el activismo de la comunidad. En 1996, el programa brasileño STD/SIDA buscaba tener acceso a la medicación antirretroviral disponible universalmente para los ciudadanos brasileños. El derecho a estos tratamientos estaba garantizado en una nueva ley, pero la capacidad del gobierno para proveer el tratamiento antirretroviral a todos lo que lo requerían estaba amenazada por el alto costo de comprar estos medicamentos a compañías internacionales. Con un fuerte apoyo de activistas y organizaciones de base, el gobierno ha seguido una agresiva política de producir localmente, en empresas de propiedad y operación del Estado, medicamentos que no están protegidos por restricciones de patentes internacionales, reduciendo de un modo significativo el costo del tratamiento (Rezende y Rey, 1999; Passarelli y Terto, 2002).

Demasiado a menudo, los esfuerzos por reducir el estigma y la discriminación se han basado en un modelo de “iluminación liberal”, en el que aquellos que “saben más” intervienen para corregir los malos pensamientos y acciones de los otros. Este enfoque ve las mentes de aquellos que están siendo educados como receptáculos vacíos a la espera de ser llenados con las buenas ideas de los especialistas en intervención y los expertos en comunicaciones. De más está decir que rara vez la gente se entusiasma con estos enfoques.

Mucho más exitosos son los esfuerzos de liberar el poder de resistencia dentro de las poblaciones y comunidades estigmatizadas, permitiéndoles luchar contra aquello que están sufriendo. Como han señalado Kaleeba *et al.* (2000), es el poder de la comunidad para resistir y hacerse cargo lo que ha logrado los mayores avances contra la epidemia en muchos países.

La importancia de estos enfoques está bien documentada, en especial en el continente americano, donde una larga tradición de educación popular en cuestiones de salud y desarrollo social ha brindado una base sólida para el desarrollo de programas que apuntan a elevar la conciencia, el empoderamiento y la movilización de la comunidad. Una lección fundamental de este trabajo ha sido la importancia de confrontar directamente el estigma y la discriminación en relación no sólo con el VIH/SIDA, sino también con otras formas de desigualdad y exclusión social que marginan a aquellos más vulnerables a la infección con VIH.

Pero, ¿cómo serían esos enfoques y cómo funcionarían? En São Paulo, Brasil, investigaciones recientes han demostrado que las intervenciones efectivas de prevención del VIH/SIDA en los jóvenes de las ciudades tienen que enfrentar primero las cuestiones de pobreza y marginación económica, el estigma y el racismo asociados con ser un trabajador informal de la región pobre del Nordeste del país, y las relaciones desiguales de poder y las normas vinculadas con el género en la cultura brasileña. Al centrarse en estos otros temas además del VIH/SIDA, los promotores brasileños de la salud han demostrado el potencial de lo que podría describirse como una especie de pedagogía comunitaria, como el fundamento clave para una respuesta más eficaz al VIH/SIDA (Paiva, 2000).



Éste es el momento ideal para construir sobre la base de la evidencia empírica y el marco conceptual explicado aquí para desarrollar nuevos modelos de cabildeo y de cambio social en respuesta a la estigmatización y la discriminación relacionadas con el VIH/SIDA, y las violaciones a los derechos humanos que resulten de ellas. ¿Cómo podrían ser estos modelos? Si la defensa de los derechos humanos y la acción y la movilización de la comunidad para el cambio social son un elemento importante de un enfoque como éste, deben unirse a intervenciones estructurales o ambientales para transformar el contexto más amplio en el cual viven los individuos y las comunidades cuando responden al VIH/SIDA (Sweat y Dennison, 1995; Parker, Easton y Klein, 2000).

Si bien la investigación ha mostrado que ha habido resultados a lo sumo limitados en el cambio de actitudes de estigmatización induciendo a la empatía o a través de otras intervenciones terapéuticas y psicológicas (Parker y Aggleton, 2002), las intervenciones de política en una serie de ámbitos han mostrado una eficacia real para cambiar las acciones y conductas de las personas. Las protecciones legales para la gente que vive con VIH/SIDA, y que controlan las violaciones a los derechos humanos y el cumplimiento efectivo y los mecanismos de reversión, son formas muy poderosas de mitigar los peores efectos de las relaciones desiguales de poder, y la desigualdad y la exclusión social que están en el centro de la estigmatización y la discriminación relacionadas con el VIH/SIDA.

En países de toda América hay una necesidad de mayor apoyo a los centros comunitarios de ayuda legal y otros servicios legales para combatir instancias de discriminación y violación de derechos humanos. Dado el pesado estigma ya asociado con el VIH/SIDA, estos servicios legales deberían ser capaces de ofrecer confidencialidad y respeto a los individuos. Basar estos servicios en organizaciones de servicio u otras organizaciones comunitarias dedicadas al VIH/SIDA puede ser una forma de crear confianza, en especial donde estas organizaciones ya son respetadas por aquellos con quienes trabajan.

Más allá de esto, hay una necesidad urgente de apoyar a las instituciones de ayuda legal existentes para que desarrollen un enfoque de derechos humanos para el VIH/SIDA, y alienten la creación de coo-

perativas legales especializadas en asuntos relacionados con la enfermedad<sup>7</sup>. También es importante capacitar en cuestiones de derechos humanos y VIH/SIDA a los miembros de asociaciones de personas que viven con el virus, de modo que estas asociaciones puedan brindar servicios paralegales internos, asesoramiento y apoyo de pares.

Una vez más, hay una fuerte evidencia de la importancia de estos programas, particularmente en Brasil, donde los primeros servicios de ayuda legal, establecidos a fines de la década de 1980 por organizaciones basadas en la comunidad, como el grupo Pela Vidda en Río de Janeiro y GAPA en São Paulo, sirvieron de instrumento para proteger los derechos de clientes individuales e influir la jurisprudencia tendiente a garantizar el acceso a la atención médica como un derecho fundamental de todos los ciudadanos (Ventura, 1999). Este trabajo ayudó a brindar las bases legales para el muy respetado programa de acceso al tratamiento de Brasil, que está garantizado por la legislación, pero se apoya en derechos fundamentales establecidos judicialmente por más de una década de trabajo de ayuda legal. Estas importantes innovaciones han sido institucionalizadas dentro de la estructura del mismo Estado, a través del establecimiento de actividades de vigilancia de derechos patrocinadas por el gobierno, como la Red Nacional para los Derechos Humanos respecto del VIH/SIDA del Ministerio de Salud (Ventura, 1999).

Dados los estrechos vínculos entre estigma, discriminación y derechos humanos, es importante tener presente la necesidad de estrategias complementarias para impedir la estigmatización de personas que viven con el virus del SIDA y están afectadas por él, así como acciones para desafiar, abordar o revertir la situación cuando el estigma persiste y se actúa en consecuencia por medio de acciones discriminatorias que llevan a la negación de derechos o servicios a otros y, por tanto, a violaciones de los derechos humanos.

Junto con un nuevo énfasis en la movilización de la comunidad, debería darse prioridad a las intervenciones estructurales que apun-

7 Alter Law en Filipinas y Lawyers Collective HIV/AIDS Unit en Mumbai, India, son ejemplos de estas cooperativas. Se trata de grupos de abogados especializados en casos relacionados con el VIH/SIDA, que ofrecen servicios legales gratuitos en esa área.



tan a promover un enfoque basado en los derechos para reducir la estigmatización y la discriminación relacionadas con el VIH/SIDA. Sólo de este modo puede transformarse el clima social de forma tal que la estigmatización y la discriminación ya no sean más aceptadas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, D. 1994. *Power and Community: Organizational and Cultural Responses to AIDS*. Londres: Taylor and Francis.
- Ashworth, C. S., M. Cheney, M. Clatts *et al.* 1994. An Experimental Evaluation of an AIDS Education Intervention for WIC Mothers. *AIDS Education and Prevention* 6(2): 154-62.
- Associação Brasileira Interdisciplinar de AIDS (ABIA). 2002. *HIV and AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Implications for Action*. Río de Janeiro: ABIA.
- Biancarelli, A. 2000. Gays farão campanha contra violência. *Folha de São Paulo*. 14 de febrero, pp. 4-6.
- Castells, M. 1997a. *The Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers.
- . 1997b. *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell Publishers.
- Crocker, J., B. Major y C. Steele. 1998. Social Stigma. En: D. T. Gilbert y S. T. Fiske (eds.), *The Handbook of Social Psychology*, vol. 2. Boston: McGraw-Hill.
- Daniel, H. y R. Parker. 1993. *Sexuality, Politics and AIDS in Brazil*. Londres: Falmer Press.
- Freire, P. 1970. *The Pedagogy of the Oppressed*. Nueva York: Continuum.
- Goffman, E. 1963. *Stigma: Notes on the Management of a Spoiled Identity*. Nueva York: Simon and Schuster. Reimpreso en 2000.
- Hall, S. 1990. Cultural Identity and Diaspora. En: J. Rutherford (ed.), *Identity: Community, Culture, Difference*. Londres: Lawrence and Wishart.
- Horizons Project. 2000. Interventions to Reduce HIV/AIDS Stigma: What Have We Learned? Horizons Project, Washington, D. C.
- . 2001. HIV and AIDS-Related Stigma and Discrimination and an Agenda for Action. Horizons Project, Washington, D. C.
- Hue, L. y C. Kauffman. 1998. Creating Positive Attitudes Toward Persons Living with HIV/AIDS Among Young People in Hostile Environments. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre SIDA, 28 de junio-3 de julio, Ginebra.

- Kaleeba, N., J. Kadowe, D. Kalnaki y G. Williams. 2000. *Open Secret: People Facing up to HIV and AIDS in Uganda*. Oxford: ActionAid.
- Link, B. G. y J. C. Phelan. 2001. Conceptualizing Stigma. *Annual Review of Sociology* 27: 363-85.
- Maluwa, M., P. Aggleton y R. Parker. 2002. HIV/AIDS Stigma, Discrimination and Human Rights – A Critical Overview. *Health and Human Rights* 6(1): 1-15.
- Mann, J. 1987. Statement at an informal briefing on AIDS to the 42<sup>nd</sup> Session of the United Nations General Assembly, 20 de octubre, Nueva York.
- Marshall, G. 1998. *Oxford Dictionary of Sociology*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mwambu, W. 1998. Knowledge, Attitudes and Practices of Housegirls on HIV/STD Transmission and Risk Factors. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre SIDA, 28 de junio-3 de julio, Ginebra.
- Naciones Unidas. 2001. Secretary-General Proposes Global Fund for Fight against AIDS and Other Infectious Diseases. Statement to the African Summit on HIV/AIDS, Tuberculosis and Other Infectious Diseases, Abril, Abuja. En: <http://www.un.org/ga/aids>.
- Oliver, M. 1992. *The Politics of Disablement*. Basingstoke: Macmillan.
- Organization of African Unity (OAU). 2001. Abuja Declaration on HIV/AIDS, Tuberculosis and Other Infectious Diseases. OAU/SPS/Abuja3. Disponible en: <http://www.un.org/ga/aids>
- Paiva, V. 2000. Gendered Scripts and the Sexual Scene: Promoting Sexual Subjects among Brazilian Teenagers. En: R. G. Parker, R. M. Barbosa, y P. Aggleton (eds.), *Framing the Sexual Subject: The Politics of Gender, Sexuality, and Power*. Los Ángeles: University of California Press.
- Parker, R. y P. Aggleton. 2002. HIV-and AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Implications for Action. *Social Science and Medicine* 57(1): 13-24.
- Parker, R., D. Easton y C. Klein. 2000. Structural Barriers and Facilitators in HIV Prevention: A Review of International Research. *AIDS* 14 (Supplement 1): S22-S32.
- Passarelli, C. y V. Terto, Jr. 2002. Good Medicine: Brazil's Multifront War on AIDS. *Nacla Report on the Americas* 35(5): 35-42.
- Patton, C. 1985. *Sex and Germs: The Politics of AIDS*. Boston: South End Press.

- Piot, P. 2000. Report by the Executive Director. Joint United Nations Programme on AIDS, Programme Coordinating Board, 14-15 de diciembre, Río de Janeiro.
- Rezende, H. y V. Rey. 1999. A vida por um frasco de remédios. *Correio Brasiliense* (septiembre 9): 15.
- Sontag, S. 1988. *AIDS and Its Metaphors*. Nueva York: Farrar, Straus and Giroux.
- Soskolne, V., R. Shtarkshall, D. Chemtov y H. Rosen. 1993. Immigrants from a Developing Country in a Western Society: Evaluation of an HIV Education Program. Trabajo presentado en la Conferencia Internacional sobre SIDA, 6-11 de junio, Berlín.
- Sweat, M. y J. Dennison. 1995. Reducing HIV Incidence in Developing Countries with Structural and Environmental Interventions. *AIDS* 9 (Supplement A): S225-57.
- Unaid (Joint United Nations Programme on HIV/AIDS). 1999. From Principle to Practice. Greater Involvement of People Living with or Affected By HIV/AIDS. Ginebra. En: <http://www.unaids.org/publications/documents/persons/una9943e.pdf>
- . 2000. HIV and AIDS-Related Stigmatization, Discrimination and Denial: Forms, Contexts and Determinants. Research Studies from Uganda and India. Unaid, Ginebra.
- . 2001. Determinants of AIDS-Related Discrimination, Stigmatization and Denial in Uganda. Unaid, Ginebra.
- . 2002a. *HIV/AIDS-Related Stigma and Discrimination: A Conceptual Framework and Basis for Action*. Ginebra: Unaid.
- . 2002b. Opening Up the HIV Epidemic. Unaid, Ginebra. En: <http://www.unaids.org/publications/documents/epidemiology/surveillance/JC485-Opening-E.pdf>
- United States Agency for International Development (Usaid). 2000. Combating HIV/AIDS Stigma, Discrimination and Denial: What Way Forward? Usaid Concept Paper. 23 de junio, Washington, D. C. Sin publicar.
- Ventura, M. 1999. Diretos humanos e AIDS: O cenário brasileiro. En: R. Parker, J. Galvão y M. S. Bessa (eds.), *Saúde, Desenvolvimento e Política: Respostas frente à AIDS no Brasil*. São Pablo y Río de Janeiro: Editora 34/ABIA.

*Página en blanco a propósito*

## CAPÍTULO 16

### **Organización política basada en la etnia y la raza en América Latina**

*Eva T. Thorne*

**L**a organización política y la movilización basadas en la etnia y la raza son fundamentales para el desarrollo de una política pública efectiva en los países de América Latina y el Caribe. Este capítulo se centra en enseñanzas de la experiencia de América Latina para los encargados de formular políticas y para los grupos de la sociedad civil. El objetivo es ayudar a los gobiernos de la región y a los organismos de desarrollo a formular tanto una agenda de políticas públicas como una estrategia para abordar las necesidades de los grupos marginados.

Se tratan dos conjuntos de cuestiones. Uno se ocupa de la capacidad de los grupos de afrodescendientes e indígenas para articular sus demandas de formas que puedan afectar al proceso de política pública; el otro se relaciona con las instituciones públicas a las que apunta la movilización racial y étnica. ¿En qué condiciones se puede lograr una respuesta positiva de los organismos públicos a este tipo de movilización política? Para saberlo, es importante comprender los factores institucionales que permiten que las demandas de los grupos sean internalizadas y procesadas.

Abordar estas dos cuestiones permitirá comprender la dinámica de la reforma política, y guiar a los encargados de formular políticas en los organismos de desarrollo y en los gobiernos para identificar iniciativas de política y poner en marcha organismos relevantes, y a los actores de la sociedad civil a fin de que estén mejor equipados para promover la inclusión social en la región.

La movilización política de indígenas y afrodescendientes ha desempeñado un papel central en los avances en materia de agenda y política pública orientada a estos dos grupos. Han logrado colocar sus temas en las agendas de los gobiernos al transformar sus posiciones discursivas en demandas específicas. Sin embargo, la movilización ha sido menos eficaz para asegurar la implementación de esas políticas públicas o el cumplimiento de las leyes. Deben entonces tratarse consideraciones adicionales que aseguren que las políticas, los programas y las leyes cumplan con aquello para lo que han sido diseñados.

### **El papel del gobierno**

La falta de recursos financieros para implementar medidas burocráticas es una restricción clave para el desarrollo de políticas públicas para los grupos étnicos y raciales. Además, en la práctica, la mera existencia de tales políticas no necesariamente se traduce en resultados. Se necesita personal con la capacitación y la sensibilidad adecuadas para administrar las políticas y los programas dirigidos a estos grupos. Asimismo, se requieren mecanismos de rendición de cuentas de ambas partes que aseguren que los receptores usan los recursos de las instituciones públicas de un modo apropiado. Más aún, tener representada a la sociedad civil en los organismos públicos responsables de la implementación de políticas promovería la responsabilidad del gobierno.

En algunas instancias, los gobiernos latinoamericanos han sido eficaces al responder a la movilización de los grupos étnicos mediante una redefinición de agenda e implementación de nuevas políticas. Las reformas para abordar la exclusión social debido a la raza y al origen étnico han tenido éxito parcialmente, pues no se han abordado todos los temas y asuntos necesarios, tales como: un conjunto de leyes y legislación apropiadas, como las que abogan por los derechos a la tierra, la educación bilingüe y el reconocimiento cultural; capacidad institucional instalada en los organismos ejecutores para tratar con asuntos financieros, administrativos y técnicos, y por último, aunque no menos esencial y básico, es necesario que

haya una demanda de este tipo de intervenciones y nuevos lineamientos.

## El papel de los grupos étnicos y raciales

En general, la organización de los grupos étnicos y raciales es buena y ha contribuido al éxito en la creación y aplicación de políticas públicas. Entre ellos se destaca la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie) y otras organizaciones indígenas de ese país, una serie de grupos garífunas en Honduras, los kunas en Panamá, y varias organizaciones afrobrasileñas. Estas organizaciones han sido eficaces en la gestión de asuntos tanto financieros como institucionales. La movilización a través de manifestaciones callejeras, reuniones populares y otras formas de protesta no violenta también puede ser fundamental para la creación de políticas públicas. Pero para que éstas se implementen, se requiere un cabildeo político más sostenido a través de canales institucionalizados. A veces, la acción directa adicional sirve a este propósito, pero no sustituye el compromiso político formal, efectivo. Éste, a su vez, depende en gran parte de la capacidad interna de los grupos y de su sofisticación política.

Hay diferencias entre la movilización política de los indígenas y la de los afrodescendientes. El movimiento de derechos indígenas en América Latina (en especial en Chile, Colombia y Ecuador) lleva más de 20 años desarrollándose, está mejor organizado tanto interna como internacionalmente y es políticamente más sofisticado que su contraparte afrodescendiente<sup>1</sup>. La movilización política de los afrodescendientes comenzó en serio a fines de la década de 1980 y principios de la de 1990, aunque el proceso tiene una historia más larga en Brasil.

1 Para más información sobre los derechos obtenidos por los indígenas en Chile, Colombia y Ecuador, véase Brysk (2000).

## Obstáculos a la política pública orientada

Uno de los obstáculos más significativos para el desarrollo y la aplicación de políticas públicas orientadas es la resistencia de la sociedad a lidiar con los asuntos de origen étnico y raza. Aunque esta resistencia está disminuyendo gradualmente, la región sigue tendiendo a prestar muy poca atención a la raza como factor que explique los resultados sociales y políticos desiguales entre diferentes grupos. Hay una tendencia a reducir la raza a clase, y a minimizar el alcance y el impacto de la discriminación racial. Cuando se reconocen las anti-*patías* raciales, en general se las considera como relativamente benignas<sup>2</sup>. Esta visión impide el desarrollo de lineamientos de política y respuestas programáticas a la discriminación racial y étnica.

La neutralidad que el Estado latinoamericano ha tratado de mostrar en la construcción de la identidad nacional es contradictoria con la respuesta diferenciada que les da a los grupos sociales y políticos. Su papel no es meramente reactivo. Por el contrario, los Estados juegan un papel fundamental y crítico en la forja de las identidades raciales (Nobles, 2000; Marx, 1998). Al hacer esto, pueden limitar la organización social y política basada en la identidad<sup>3</sup>. Los datos muestran claramente que la discriminación basada en el color de la piel es un fenómeno económico, social y político muy real (*véanse* Lovell, 1999; Lovell y Wood, 1998; Hasenbalg, 1979; do Valle Silva, 1994; da Silva, 1994). Resulta imperioso, y a la vez factible, construir políticas, leyes y programas que aborden esta situación, para evitar que quede de rehén en debates sin salida sobre categorizaciones.

## Comprender los resultados de política pública

Es necesario delinear un marco de política pública para comprender hasta qué punto la movilización política de indígenas y afrodescendientes ha promovido la creación y la implementación de políti-

2 Para la afirmación clásica de la naturaleza benigna y armoniosa de las relaciones entre los grupos, *véase* Freyre (1986).

3 Para un análisis de cómo estos temas afectan la representación política de los negros en Brasil, *véase* Johnson (1998a).



cas públicas focalizadas. Por lo general, la construcción y aplicación de políticas pueden entenderse como un conjunto de tres etapas que se superponen, pero que son analíticamente distintas: agenda, decisión y aplicación. La etapa de la agenda es el proceso por el cual una cuestión de política surge y se coloca en la agenda de una burocracia hacedora de políticas o una institución política. La fase de decisión implica tomar una decisión sobre la cuestión política. La fase de aplicación consiste en llevar a cabo la decisión<sup>4</sup>. Ésta es la fase más importante, pues consiste por definición en la asignación de recursos a los grupos a los que se orienta una determinada política.

Las políticas pueden pasar por todo el proceso, o pueden detenerse en cualquiera de estas etapas. Hay varias formas en que la movilización política basada en la etnia y la raza puede influir en la formulación de políticas. Primero, puede poner con eficacia un tema en ámbitos públicos, lo que brinda la oportunidad para el debate, contribuyendo de ese modo a dar a conocer temas y establecer agendas. Segundo, el debate suele involucrar a actores estatales que hacen declaraciones públicas y a su vez pueden influir en los procedimientos de las burocracias estatales. Finalmente, pueden hacer evidentes los beneficios reales para los grupos étnicos y raciales y aumentar la base de respaldo. A partir de esta cadena de influencias, la movilización puede llevar a la aplicación exitosa de políticas públicas.

Las políticas crean marcos de referencia, incentivos y mecanismos de rendición de cuentas para partidarios y opositores. Los grupos societarios, los defensores de la política en las burocracias públicas, y los opositores a las reformas de política, todos pueden usar este contexto para hacer progresar sus propias agendas. Las políticas ayudan a promover la rendición de cuentas, pues brindan apalancamiento y credibilidad tanto a los grupos afectados como a los reformadores internos. La rendición de cuentas es difícil de alcanzar si no hay un marco de referencia institucional acordado para la evaluación. Las instituciones pueden ser cuestionadas más fácilmente si hay una norma a la cual recurrir, en especial si hay profe-

4 Para los conflictos que existen en el proceso de formular políticas, véase Thomas y Grindle (1990).

sionalismo en su personal. Las políticas son esos estándares, o más bien, normas.

Las políticas también sirven de base para la contramovilización. A los opositores a la reforma, pueden darles argumentos avanzados sobre por qué una política es insostenible y cómo puede ser alterada –debilitada– para volverse más “eficiente”. Por ejemplo, la población indígena de Brasil logró verdaderos avances en derechos a la tierra a fines de los años ochenta y principios de los noventa. La contramovilización de intereses terratenientes, desarrolladores públicos y privados y otros grupos contribuyó a que el gobierno frenara la expansión y protección de reservas indígenas.

La aplicación de políticas étnicas dirigidas a los afrocolombianos es otro ejemplo. Después de progresos significativos a mediados de la década de 1990, la actual administración del presidente Álvaro Uribe ha reducido los compromisos del gobierno para implementar la Ley 70 y otras políticas en favor de los afrocolombianos.

### **Casos temáticos de América Latina: derechos a la tierra y reforma del censo**

Estudios temáticos de los países de América Latina muestran tanto las posibilidades como los límites de la movilización política étnica y racial. En algunas instancias, la movilización llevó a la creación de una política pública, pero no a su implementación. En otros, las movilizaciones de grupos no tuvieron ningún tipo de impacto en la creación de políticas. Los casos no intentan cubrir todos los países, pero sí representan la diversidad de la experiencia.

En los grupos indígenas, la movilización se ha centrado con frecuencia en la afirmación de una identidad étnica distinta y separada; derechos territoriales y autonomía; la disponibilidad y uso de recursos naturales, y la educación bilingüe. Los grupos afrodescendientes, en cambio, han tendido a concentrarse en políticas públicas que surjan de un reconocimiento de la discriminación racial. Han hecho campañas por las categorías de los censos, políticas de acción afirmativa y reconocimiento constitucional, y derechos a la tierra para grupos rurales, descendientes de esclavos.

## *Derechos a la tierra de los afrodescendientes*

La reforma constitucional se convirtió en una parte integral del paisaje político de América Latina cuando la democratización se extendió por la región en la década de 1980. Si bien estos documentos solían encubrir legalmente los enclaves autoritarios que forjaron los regímenes democráticos emergentes, también contenían elementos que prometían la promoción de intereses populares. El reconocimiento de los derechos a la tierra para los afrodescendientes fue un ejemplo importante. El artículo transitorio 68, adoptado como parte de la Constitución brasileña en 1988, reconoce los reclamos de tierras de las comunidades de descendientes de esclavos escapados, conocidos como *quilombos*<sup>5</sup>. En 1991, Colombia dio reconocimiento constitucional a los derechos a la tierra de afrodescendientes en la costa del Pacífico a través del artículo transitorio 55, con la aprobación de la Ley 70 en 1993<sup>6</sup>. El artículo 83 de la Constitución de 1998 de Ecuador otorgaba a los afroecuatorianos derechos colectivos sobre tierras ancestrales. En Belice, Guatemala y Honduras, el pueblo garífuna fue reconocido de un modo similar. Tiene una condición autóctona o “similar a los indígenas”, basada en su lengua y cultura diferentes y tradicionales, así como en su ascendencia indígena. Los criollos de Nicaragua ocupan una posición similar sobre la base de su relación histórica con los misquitos y otros pueblos indígenas en el Reino y la Reserva Misquito.

En todos estos países, la movilización política negra –aunque por lo general llevada a cabo por un número relativamente pequeño de activistas urbanos– contribuyó a las reformas constitucionales.

Varias comunidades de Brasil, Colombia, Ecuador y Honduras hasta han tenido éxito en trasladar las reformas constitucionales a

5 Para enfoques antropológicos de los quilombos, véase de Almeida (1996). Para titulación, véase Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses (1996) y O Estado do Maranhão (1996). Para un análisis de las relaciones exitosas del gobierno con los quilombos, véase Morrison (1997).

6 Para más información sobre afrocolombianos, véase Arocha (1992) y Cifuentes (1993). Para más datos sobre titulación de tierras negras en Choco, véase: Ministerio del Medio Ambiente e Incora (1999). Para la perspectiva de activistas de base, véase Murrain (1998).

verdaderos títulos de propiedad de la tierra, que con frecuencia son colectivos. Los títulos colectivos son análogos a los títulos comunales, que suelen darse a los grupos indígenas y a organizaciones comunitarias que son representantes de comunidades afrodescendientes en una determinada área geográfica<sup>7</sup>.

La lógica legal detrás de los reclamos de tierra basados en la etnia puede tanto empoderar como excluir: empoderar en la medida en que acepta la legitimidad de identidades comunitarias profundamente arraigadas y étnicamente distintas, y excluir en la medida en que requiere una “prueba” etnohistórica que traza barreras potencialmente controversiales dentro de las comunidades y entre ellas, excluyendo a numerosas comunidades que no son capaces de generar una documentación aceptable. El punto aquí es que las reformas del gobierno a menudo son, en el mejor de los casos, parciales. Este conjunto de requisitos contrasta llamativamente con los derechos a la tierra de los indígenas. No se exige una prueba, y hay disposiciones más extendidas para los grupos indígenas, incluyendo el derecho al autogobierno local.

Las disposiciones nacionales para la representación y la inclusión deben construirse en los niveles local, regional y hasta internacional a través de una lucha con tintes conflictivos y a veces incluso directamente violenta<sup>8</sup>. Las campañas exitosas en favor de los derechos a la tierra de los afrodescendientes fueron el resultado del trabajo de organizaciones bien estructuradas, con base en la comunidad que se alinearon con actores más poderosos, tanto vertical como horizontalmente. Las comunidades rurales de afrodescendientes se han beneficiado particularmente del movimiento internacional de derechos indígenas<sup>9</sup>. Como los pueblos indígenas, los afrodes-

7 A diferencia de los títulos comunales, los títulos colectivos por lo general no tienen disposiciones para el autogobierno local.

8 Véase Fox (1990) sobre diferentes aspectos de la democratización rural.

9 Para experiencias específicas por país y región, véase Van Cott (1994). Para un análisis de los orígenes y el desarrollo del movimiento de derechos indígenas en América Latina, véase Brysk (2000). Para una discusión de cómo las reformas neoliberales han contribuido a la movilización de los pueblos indígenas, véase Yashar (1999).

cendientes rurales se posicionaron como un grupo étnico distinto dentro de la sociedad nacional y también como protectores del medio ambiente. Se apropiaron con éxito del marco organizacional del movimiento de los indígenas (McAdam, McCarthy y Zald, 1996).

Varias enseñanzas surgen de este análisis. Primero, la reforma constitucional –que surgió en gran medida de la movilización de los afrodescendientes– tuvo un papel fundamental en extender el reconocimiento por parte de los gobiernos de los derechos a la tierra de los afrodescendientes. Segundo, la movilización política de los grupos indígenas benefició a los afrodescendientes, que usaron sus estrategias y tácticas, y apalarcaron indirectamente su internacionalización. Este punto es particularmente importante porque muestra las posibilidades y los límites de la movilización política nacional. Al obtener apoyo internacional, los afrodescendientes fueron capaces de poner presión política a los gobiernos nacionales y empujarlos a la titulación de tierras.

### *Reforma del censo*

Esta sección revisa varias experiencias de países con censos para determinar por qué aparecieron o aparecerán preguntas sobre origen étnico y racial –en particular, las relacionadas con ancestros africanos– en los censos nacionales. Algunos países con un número significativo de habitantes afrodescendientes, como Venezuela, tienen mandatos constitucionales que han sido interpretados como una prohibición a la inclusión de preguntas sobre origen racial en los censos nacionales.

*Brasil.* Una parte importante de la estrategia del movimiento afrobrasileño implica desarrollar un grupo de representados que se identifique a sí mismo como negro. Los activistas afrodescendientes afirman que Brasil es un país negro. Sin embargo, este reclamo no se ha reflejado en las cifras del censo. A principios de la década de 1990, los activistas desarrollaron una estrategia para cambiar la forma en que el censo preguntaba sobre los orígenes (Nobles, 2000). Hicieron campaña para alentar a los brasileños a poner un color más oscuro en

los formularios del censo y cabildearon en el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para que se incluyera la raza y el color en las planillas del censo. Los activistas querían que los brasileños se centraran en sus orígenes raciales y no en su apariencia física. La línea de pensamiento era que los brasileños tendían a identificarse como “blancos” u otras categorías no blancas, lo que aumentaba la cifra oficial de brasileños blancos. Se afirmaba que una campaña de preparación al censo, que alentara a los brasileños a identificarse con sus raíces africanas, daría un recuento más preciso del número de afrodescendientes y también agregaría representación al movimiento.

Finalmente, la oficina de censos no respondió a todas las demandas de la campaña. Se agregaron los términos “raza” e “indígena” y se formuló la pregunta: “¿Cuál es su color o raza?”. La raza aplicaba sólo a los pueblos indígenas y ese grupo fue señalado para identificación racial sólo porque el Banco Mundial requería esta información para ayudar al desarrollo de una iniciativa de titulación de tierras (Nobles, 2000, p. 7). Por ende, las categorías disponibles para que los brasileños marcaran eran blanco, *pardo* (o mulato, la categoría “mixta”), *preto* (en lugar de “negro”, que es usado para objetos), amarillo (usualmente para aquellos descendientes de asiáticos), e indígenas (los pueblos indígenas antes habían sido contados como *pardos*).

*Colombia.* La oficina nacional de censos de este país incluye preguntas sobre origen racial. La participación de grupos afrocolombianos e indígenas en la política de censos comenzó en 1991, como parte de un proceso más amplio de democratización y la redacción de una nueva Constitución. Los grupos indígenas tenían representación directa en la Asamblea Constituyente (hay dos bancas reservadas para ellos en el Senado colombiano). Los afrocolombianos se apoyaron en sus lazos políticos y culturales con los grupos indígenas para ejercer presión respecto de sus demandas en los ámbitos regional y nacional.

En 1993, la participación de las organizaciones afrodescendientes e indígenas cumplió un papel clave al hacer que se aceptaran las demandas de estos grupos de ser contados en el censo nacional. El

proceso se profundizó porque la descentralización requería que se transfirieran recursos a las reservas indígenas (resguardos). Para esto, a su vez, se necesitaba recoger datos sobre sus poblaciones<sup>10</sup>.

Sin embargo, todavía existe una controversia importante sobre la forma de hacer la pregunta. Hay una fusión de categorías. “Afrocolombiano” se refiere generalmente a afrodescendientes de la costa del Pacífico que tienen una protección y derechos especiales según la Constitución colombiana. El término no se aplica en general al resto de la población negra, que está más integrado a la sociedad nacional. La imposición de “afrocolombiano” para cubrir a toda la población negra puede ser problemática a la hora de construir una representación. Un enfoque más flexible que reconozca la historia de mezcla racial del país podría ser políticamente más útil y accesible a la población negra. Algunos activistas afrocolombianos están a favor de la expansión del número de grupos étnicos, mientras que otros optan por una pregunta simplificada que enumere las posibilidades (como mulato, negro y afrocolombiano) por separado. No está claro lo que decidirá la oficina de censos.

*Costa Rica.* Hasta el censo de 2000, el gobierno de Costa Rica no hacía preguntas sobre la raza, ni siquiera en las encuestas domiciliarias<sup>11</sup>. El último censo para registrar información sobre la raza o el color se realizó en 1950. Es difícil hallar datos sobre la composición racial del país. Los datos que existieron durante ese período de 50 años fueron generados por instituciones no costarricenses, como el Grupo para los Derechos de las Minorías de Inglaterra (Allen, 2000, p. 4). Los esfuerzos para recoger datos de origen racial se han visto obstaculizados por la política oficial del gobierno que declaró que estas actividades eran discriminatorias. Esta afirmación se basaba en el artículo 33 de la Constitución de Costa Rica, que afirma que todas las personas son iguales ante la ley y que la discriminación contra la dignidad humana no será tolerada. Más aún, el país mantiene

10 Correspondencia personal con Carlos Medina, octubre de 2000.

11 Esta sección se basa en Allen (2000).

una visión, adoptada informalmente, de que Costa Rica no necesita una categoría racial en el censo porque es un país homogéneo.

Sin embargo, ha habido cierta demanda de datos sobre la composición étnica del país. Los investigadores locales y extranjeros exigieron información, así como los grupos de la sociedad civil que trabajan en el desarrollo de las comunidades afrocostarricenses e indígenas<sup>12</sup>. La Asociación Proyecto Caribe, una organización no gubernamental (ONG) afrocostarricense, aprovechó esta demanda y en agosto de 1999 presentó la cuestión de los datos del censo sobre raza ante la Comisión de Derechos Humanos de la Cancillería de la República. En diciembre de 1999, el Proyecto Caribe, junto con ONG de comunidades indígenas y afrocostarricenses, el Canciller de la República, y asesores de la representante Joycelin Sawyers, presentaron su preocupación sobre la falta de información acerca de la composición racial del país al Instituto Nacional de Estadísticas de Costa Rica.

La Comisión de Derechos Humanos escribió una carta a la oficina de censos preguntándole si cumplía con los convenios internacionales contra el racismo y la discriminación firmados por el gobierno de Costa Rica. La carta también establecía el apoyo de la comisión a la iniciativa de Proyecto Caribe, que servía para legitimar y dar poder a los reclamos hechos por esta asociación y otras organizaciones de la sociedad civil. La oficina del censo estuvo de acuerdo en colocar la pregunta 6 en el censo de 2000, que pide a los encuestados que se identifiquen como indígenas, afrocostarricenses o negros, chinos, o ninguna de las categorías anteriores.

### *Progresos regionales a través del diálogo*

El diálogo ha ayudado también a los avances en la cuestión de incluir la identidad en los censos nacionales. Por ejemplo, los representantes de las oficinas de censo en toda América, las instituciones multilaterales y las organizaciones de la sociedad civil que representan a los afrodescendientes y a las comunidades indígenas asistieron

12 Entrevista de la autora con Donald Allen, octubre de 2000.



en noviembre de 2000 a una conferencia internacional en Cartagena, Colombia, titulada: “Todos Contamos: los grupos étnicos en los censos nacionales”. La conferencia abordó cuestiones centradas en por qué y cómo los gobiernos debían hacer preguntas sobre la raza y el origen étnico en sus censos. Con el objeto de crear conocimiento y consenso, los grupos de trabajo pusieron el foco en conceptos y metodologías para determinar el origen étnico en los censos; las variables para determinar la situación socioeconómica de los grupos étnicos (incluido el tema de la posibilidad de comparar censos), y la participación cívica (alcance, capacitación, temas de aplicación general).

Una conferencia de seguimiento realizada en Lima, Perú, en 2002, alentó a más países a recoger datos sobre raza y origen étnico, permitió que las oficinas de censo participantes compartieran experiencias regionales en la recolección de datos, brindó apoyo a los países con censos nacionales a la vista, y promovió un mayor uso de los datos sobre raza y origen étnico para el análisis y la formulación de políticas. Los 18 países participantes llevaron a la conferencia equipos que incluían representantes de organizaciones afrodescendientes e indígenas, un funcionario de censos, y un representante del gobierno del sector de políticas sociales (Mazza, 2002).

Un resultado clave de la segunda conferencia fue el alto nivel de participación productiva y equilibrada de grupos indígenas y de afrodescendientes. Los participantes estuvieron de acuerdo en que estos grupos tenían que involucrarse en todas las etapas del proceso de censo, lo cual incluye el desarrollo, la aplicación y la evaluación de los datos; la capacitación de afrodescendientes e indígenas para que ayuden a llevar a cabo las encuestas y a interpretar los resultados y la realización de actividades de educación y concienciación entre los grupos excluidos (Mazza, 2002, p. 3).

Los participantes identificaron importantes avances en la recolección de datos sobre grupos indígenas. Muchos censos ahora hacen preguntas sobre autoidentificación, la lengua que hablaba el encuestado durante la infancia y la que se hablaba en su hogar, y sobre la lengua de la madre. Aunque un poco imprecisas como herramientas, las preguntas sobre la lengua tienen una menor carga

política que las preguntas abiertas sobre identificación étnica. Pero a pesar de estos avances, la subidentificación y el subrecuento siguen siendo un desafío, aunque los censos especiales y las encuestas de hogares pueden ayudar a evitar estos problemas.

Para los afrodescendientes, los progresos han sido más lentos. Sólo Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras y Jamaica (y pronto Perú) recogen datos sobre este grupo<sup>13</sup>. El reciente censo de Guatemala hace una pregunta sobre la lengua nativa e incluye al garífuna como opción, aunque no toda la gente de ascendencia africana habla garífuna.

Sigue habiendo preguntas sobre cómo definir la identidad racial en diferentes contextos nacionales, a pesar de que algunos líderes llegaron a un acuerdo en la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo realizada en 2001 en Durban, Sudáfrica, para usar el término “afrodescendiente”<sup>14</sup>. Se urgió a las oficinas de censo a que desarrollaran y probaran encuestas domiciliarias para afrodescendientes y censos especiales sobre la base de las encuestas indígenas.

### *Lecciones del tema de censos*

Si bien tanto los afrodescendientes como los grupos indígenas enfrentan discriminación y exclusión social, las cuestiones de categorización que confrontan son diferentes en los planos conceptual, político y organizacional. Por ejemplo, con excepción de los garífunas, los afrodescendientes no se identifican como una “población”, como es el caso de los indígenas. Entre la primera y la segunda conferencias “Todos Contamos”, los afrodescendientes tuvieron éxito en pulir su foco de atención y su mensaje, y hacer sugerencias más concretas sobre cómo captar la identidad afrodescendiente.

13 El censo hondureño de 2001 tenía una pregunta de autoidentificación con la categoría “negro-inglés y garífuna”, pero no afrodescendiente o afrohondureño. El censo de Colombia de principios de la década de 1990 tenía una pregunta de autoidentificación racial que suscitó una respuesta considerada ampliamente por debajo de la población real. El siguiente censo tendrá lugar en 2005.

14 Este término es rechazado por muchos que se autoidentifican como “negros”.

Esta movilización de la sociedad civil tiene un efecto en lo que hacen las oficinas de estadísticas. En Colombia y Costa Rica, el cabildeo eficaz y la educación pública sensibilizaron a los funcionarios de censos y provocaron un fuerte apoyo político para estas cuestiones. En muchas instancias, los funcionarios de censos se han vuelto más conscientes de las imperfecciones de las actuales metodologías y de la necesidad de incorporar las preocupaciones de las poblaciones excluidas.

En Costa Rica y Brasil la participación de instituciones más poderosas fortaleció el trabajo de los activistas. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, ha otorgado préstamos para apoyar el desarrollo y la implementación de censos nacionales en Bolivia, Ecuador, Honduras, Guatemala y Paraguay. Este financiamiento puede apoyar directamente el desarrollo y la puesta a prueba de preguntas sobre raza y origen étnico en ámbitos rurales y urbanos, así como encuestas de muestra que apoyen a los censos.

### **Movilización étnica y racial y resultados de políticas públicas en países seleccionados**

La movilización política negra en América Central se ha fortalecido de un modo considerable en los últimos años, en especial en Costa Rica y Honduras, países que junto con Panamá eligieron representantes políticos autoidentificados como afrodescendientes, logrando presionar por programas de desarrollo orientados. Hace unos años en Honduras, garífunas bien organizados de La Mosquitia eligieron como alcalde a Olegario López, un garífuna. En 2001, López fue electo diputado suplente en el Congreso Nacional.

Con excepción de Guatemala y Panamá, la organización y movilización de grupos indígenas en América Central —si bien es más fuerte que entre los afrodescendientes— son más débiles que en América del Sur. En lo que respecta a estos últimos, los años de movilización política afrobrasileña han contribuido a cambiar la conducta en Brasil. Las organizaciones afroecuatorianas no están tan bien organizadas y no han alcanzado todavía el nivel de desarrollo institucional de los grupos indígenas.

*Honduras*<sup>15</sup>

Honduras tiene nueve grupos étnicos reconocidos. Siete son grupos indígenas –misquitos, tahwakas, pechs, nahuas, chortis, lenkas y toluapanes– y dos son principalmente de ascendencia africana: garífunas y criollos. Los afrodescendientes tienen el mismo estatus que los grupos indígenas y se considera que tienen culturas distintas con sus correspondientes derechos. A diferencia de sus contrapartes en cualquier otro lugar de América Latina, las organizaciones indígenas y negras de Honduras han trabajado juntas desde fines de la década de 1980 para promover sus agendas políticas.

Si bien las organizaciones indígenas y afrohondureñas comenzaron a organizarse en la década de 1970, no fue hasta los años ochenta cuando se produjeron esfuerzos coordinados. Después de una reunión organizada por un prominente economista garífuna en el organismo de planificación del gobierno en 1987, los líderes indígenas y afrohondureños presentaron al gobierno reclamos de educación bilingüe, participación política directa en el Congreso, autonomía política local, y derechos sobre la tierra. Dos vehículos principales surgieron eventualmente de la reunión para la movilización política conjunta de indígenas y afrohondureños. El primero fue una ONG técnica con representación de ambos grupos, y el segundo una confederación más amplia de organizaciones indígenas y negras que ha evolucionado con el tiempo.

La movilización política de hecho afectó las políticas públicas. En 1994, el gobierno reconoció el estatus “autónomo” de los grupos. El Presidente firmó un acuerdo que reconocía el carácter multicultural y multiétnico de Honduras, ratificaba la Convención 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y legalizaba la educación bilingüe. Una demanda clave tanto de los indígenas como de los garífunas es el derecho a la tierra. Las organizaciones garífunas cabildearon para que en 2002 se realizara un estudio con fondos del Banco Mundial sobre cuestiones de tenencia de la tierra en 15 co-

15 Esta sección se basa en varios trabajos no publicados de Mark Anderson del Departamento de Antropología de la Universidad de Texas, Austin.

munidades garífunas y 15 comunidades misquitas. Los resultados están siendo utilizados por ambos grupos en sus negociaciones con el gobierno.

Las protestas y los debates públicos también apuntaron a la propuesta de reforma del artículo 107 de la Constitución hondureña que prohíbe a los extranjeros poseer tierras a 40 km de las fronteras nacionales o el océano. Los que estaban a favor de la reforma sostenían que desalentaba las inversiones extranjeras que se necesitaban desesperadamente para el desarrollo del turismo. Los activistas indígenas y afrohondureños sostenían que cambiar esta disposición constitucional tendría un impacto negativo en la tierra de sus comunidades. Junto con grupos laborales, rurales y ambientalistas, los activistas formaron el Frente Nacional para la Defensa de la Soberanía Nacional. Después de violentas protestas el 12 de octubre de 1999, el Congreso Nacional aceptó abandonar los esfuerzos por reformar el artículo 107.

Varias lecciones surgen de la experiencia de Honduras donde las organizaciones negras están políticamente más avanzadas que sus contrapartes de otros lugares de América Central. La organización y la cohesión de los grupos raciales y étnicos son fundamentales. Las organizaciones indígenas y afrohondureñas trabajaron juntas para presentar una agenda política común, lo que fortaleció sus reclamos ante el gobierno. Sin embargo, si bien la movilización presionó con éxito al gobierno para que guardara en un cajón leyes que afectaban negativamente a los grupos étnicos, ha tenido menos éxito en promover la aplicación de leyes y políticas acordadas.

### *Panamá*

En Panamá hay tres grupos distintos de afrodescendientes: los afrohispanos, los afrocaribeños y los afrodarienistas. Los afrohispanos tienen como lengua nativa el español y descienden de esclavos traídos a Panamá hace siglos. La población afrocaribeña se compone de afrodescendientes cuyos ancestros llegaron a Panamá a principios del siglo XX para trabajar en las plantaciones bananeras, el ferrocarril de la costa del Caribe, y el Canal de Panamá. Los afrodarienistas

son una población mixta. Algunos son nativos, mientras que un buen número es inmigrante de la vecina Colombia que se fueron por conflictos civiles o en busca de mejores oportunidades. La población negra se concentra en cuatro provincias: Panamá, Colón y Bocas del Toro, ambas en la costa del Caribe, y Darién.

La falta de categorías identificadas con claridad para los afrodescendientes ha obstaculizado la organización y la movilización sobre la base de la identidad. El censo de 2000 no incluía preguntas sobre los orígenes raciales o étnicos. Algunos activistas presentaron esta cuestión a los funcionarios de censos, pero no tuvieron éxito para cambiar las planillas. En los últimos años, los afropanameños han participado esporádicamente en movilizaciones políticas, concentrándose principalmente en la discriminación. Todavía no han desarrollado agendas de política coherentes, lo que explica en parte por qué las instituciones y los partidos políticos de Panamá no han respondido en gran medida a la población afrodescendiente del país.

Panamá tiene varios grupos indígenas: kuna, ngobé, emberá, bugle, wounaan, naso-teribe y bri-bri- que totalizan 200.000 personas, o el 8,4% de la población. Las unidades territoriales y político-administrativas creadas por el gobierno para estos grupos, llamadas comarcas, requieren demarcación y legalización, y hay disposiciones para su autogobierno a través de congresos de representantes indígenas. Los kunas, los emberá-wounaans y los ngobé-bugles tienen comarcas y tierras colectivas, que están separadas para los grupos indígenas, pero carecen de autonomía local.

El Estado ha respondido a algunas demandas, pero no a otras. Se han reconocido los derechos de usufructo (territorio, flora, fauna y agua), pero no el control pleno o la propiedad. La cuestión más difícil ha sido presionar a la legislatura para que se cumplan las leyes de mandato constitucional que reconocen y demarcan las comarcas. Desde principios del siglo XX, los siete pueblos indígenas de Panamá han luchado para crear sus propias comarcas. Los kunas fueron los primeros indígenas en montar una campaña por la autodeterminación. A través de protestas masivas y resistencia armada, en la década de 1920, expulsaron a los extranjeros de su territorio en San Blas y presionaron al gobierno para que les otorgara una comarca.

El Congreso emberá-wounaan se estableció en 1968 para asegurar el reconocimiento legal del reclamo de tierras. Hasta la fecha, ha logrado dos objetivos principales: el reconocimiento legal de la comarca en 1983 y su demarcación física en 1993, y el desarrollo de la carta orgánica, el documento legal que guía el funcionamiento de la comarca. Las protestas que acompañaron al quinto centenario de la llegada de Colón a América resultaron vitales para el éxito de los emberá-wounaans en asegurar la demarcación física de su comarca. Los líderes indígenas participaron en protestas públicas, demostraciones y marchas masivas a la ciudad de Panamá para exigir el reconocimiento y la demarcación de sus territorios, forzando al gobierno a hacer concesiones.

El Congreso ngobé-bugle se fundó en 1940 y logró la demarcación física de su comarca en 1997. La relación contenciosa con el Estado ha llevado al Congreso a adoptar tácticas y estrategias de protestas públicas. Por ejemplo, los ngobé-bugles han organizado grandes marchas, huelgas de hambre y demostraciones estudiantiles. Estas acciones crearon el escenario para negociaciones y propuestas a funcionarios del gobierno que incluían la demarcación de la comarca.

La experiencia de los grupos negros e indígenas en Panamá ofrece varias lecciones. Primero, los grupos indígenas han estado organizándose durante décadas. Si bien han tenido éxito para crear varias comarcas, han tenido poco impacto en la cuestión de la propiedad de los recursos naturales dentro de ellas. El organismo público encargado del desarrollo indígena está subfinanciado y tiene poco personal, lo que le impide traducir su receptividad a las demandas indígenas en resultados concretos. Segundo, si bien algunos grupos indígenas individuales están bien organizados, ha habido poca colaboración entre los distintos grupos. Hay un cuerpo de coordinación indígena –Coonapip–, pero es sumamente débil y carece de los recursos más básicos. Finalmente, al menos parte de la falta de respuesta del gobierno a los afropanameños se relaciona con sus niveles relativamente bajos de organización y movilización política. Hasta la fecha, a diferencia de lo que sucede en Honduras, ha habido poca colaboración entre grupos afropanameños e indígenas.

## *Brasil*

Brasil suele ser considerado por los activistas afrobrasileños y muchos científicos sociales no latinoamericanos como la nación con la población negra más grande del mundo, excepto Nigeria. Los datos del censo de 1991 revelan que la población de pardos (mulatos) y pretos (negros) conforma la mitad de la población total del país de casi 170 millones de habitantes. Estas cifras son usadas por los activistas afrobrasileños para justificar la existencia –y la necesidad– de políticas públicas orientadas.

El movimiento negro resurgió en Brasil durante la declinación del régimen autoritario a fines de la década de 1970 (Hanchard, 1993). Si bien gran parte de la organización entre activistas negros con estilo propio ha girado en torno de la reapropiación de elementos africanos en la cultura brasileña, ha habido algunos esfuerzos por realizar un cambio en el terreno político. Además de la campaña del censo de 1991, los activistas afrobrasileños se han concentrado en la discriminación en el lugar de trabajo, la administración desigual de la justicia, el acceso limitado a las instituciones públicas y educativas de élite, y la acción afirmativa.

Las organizaciones afrobrasileñas han usado diversas estrategias para promover políticas y programas contra la discriminación. Se han ido involucrando en la política formal, presentando una serie de candidatos para ocupar cargos locales y nacionales. Los activistas afrobrasileños han seguido estrategias de litigio en el sistema judicial del país, apelando a la Lei Caó de 1988, una ley contra la discriminación. También han cabildeado ante las burocracias públicas como el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Cultura, y han apelado a estándares y normas de convenciones internacionales. Ha habido dos instrumentos legales particularmente importantes para la movilización afrobrasileña: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, y la Convención 111 de la OIT, que reclama igualdad salarial y prácticas laborales no discriminatorias. El artículo 2(2) de la Convención de la OIT se interpretó como una exigencia de que los signatarios desarrollen políticas orientadas cuando sea necesario (Reichmann, 1995 y 1999).



Años de movilización política afrobrasileña contribuyeron a cambios concretos en la conducta del Estado. Durante la administración del presidente Fernando Henrique Cardoso, el Ministerio de Educación apoyó a los afrodescendientes para que accedieran a la educación superior. Sin embargo, los programas propuestos existieron sólo en los papeles o fueron redirigidos hacia otros grupos con desventajas (Reichmann, 1995). En la nueva administración del presidente Luis Lulla da Silva ha habido importantes cambios. A la fecha de publicación de este libro, varios ministerios de alto perfil están ocupados por afrobrasileños, como el Ministerio de Cultura (Gilberto Gil), el de Asistencia y Promoción Social (Benedita da Silva), y el de Medio Ambiente (Marina Silva). Quizá lo más importante sea que el gobierno ha establecido la Secretaría Especial para la Promoción de la Igualdad Racial, con jefe y personal afrobrasileños, muchos de los cuales estuvieron involucrados en la actividad del movimiento social.

Esta Secretaría Especial ha lanzado tres importantes iniciativas que apuntan a los afrobrasileños: una se centra en el empleo, otra en la educación y la tercera en los derechos a la tierra de los quilombos. El programa de empleo, patrocinado juntamente con el Ministerio de Trabajo, se centra en generar empleo para los jóvenes afrobrasileños. El programa de educación, patrocinado junto con el Ministerio de Educación, se centra en abrir espacios para los afrobrasileños en las universidades federales de Brasil. El programa está promoviendo cuotas, lo que es controversial. El programa de derechos a la tierra está funcionando con un Grupo de Trabajo Interministerial que desarrolla un marco regulatorio para implementar los derechos constitucionales a la tierra.

La movilización política afrobrasileña ha contribuido de un modo significativo a importantes cambios que están produciéndose en Brasil. El gobierno ha respondido a las demandas motivadas por la raza creando una amplia gama de programas para promover la igualdad racial. Sin embargo, los recursos para la implementación de los programas, el cumplimiento de las leyes y la aplicación de las políticas son desparejos. La Secretaría Especial es todavía muy nueva, y está buscando acuerdos, asociaciones y asesoramiento con un espectro de actores tanto dentro de Brasil como en Estados Unidos y África

Subsahariana para desarrollar leyes y políticas públicas orientadas eficaces.

### *Ecuador*<sup>16</sup>

Los cálculos del número de indígenas y afroecuatorianos varían mucho: entre 3% y 35% de la población. Si bien los grupos indígenas están dispersos por todo el país, los afroecuatorianos tienden a concentrarse en la Costa y en la Sierra.

Los grupos indígenas se distinguen más por su sentido de comunidad. En las partes oriental y costera de Ecuador, estos grupos mantienen territorios comunales que tienen una organización política. Los afroecuatorianos de Esmeraldas son descendientes de esclavos escapados. En el Norte de Esmeraldas los afroecuatorianos mantienen comarcas con títulos comunales. A diferencia del movimiento indígena, los afroecuatorianos tienen bases importantes en áreas urbanas como Guayaquil y Quito.

Los grupos indígenas de Ecuador están bien organizados, con representación en los ámbitos local, provincial y nacional. La organización más poderosa es la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), que representa a varias comunidades indígenas. Si bien las organizaciones indígenas tienen diferentes ideologías e intereses políticos, son sumamente eficaces en la coordinación de su movilización y de sus mensajes políticos, y por eso gozan de una considerable influencia política.

La experiencia de las organizaciones afroecuatorianas es muy diferente. La Confederación Nacional Afroecuatoriana (CNA) fue fundada en 1999 para representar a organizaciones afroecuatorianas. Sin embargo, no tiene una estructura formal para conectar a las organizaciones regionales o locales. Otras organizaciones afroecuatorianas tienen sede en Guayaquil, y una de ellas, Proceso Afroamérica XXI, está afiliada a una organización con sede en Washington, D. C. Si bien estas organizaciones no han alcanzado el nivel de desarrollo institucional o la madurez política de sus contrapartes indígenas, se

16 Esta sección se basa en Renshaw y Piedra (2001).

han beneficiado de los efectos “derrame” de la movilización indígena. No obstante, no existe un sustituto de la verdadera organización y la movilización política independiente.

La movilización política étnica puede ayudar a que instituciones internacionales desarrollen una programación para llegar a poblaciones específicas, y puedan sostener la implementación del proyecto alentando a los organismos públicos a considerar a los grupos societarios como socios en lugar de obstáculos en el proceso de desarrollo. Una situación así se ha producido con el Fondo de Inversión Social de Ecuador, cuya primera fase (FISE I) se financió con un préstamo de US\$30 millones del BID en 1994. El Fondo financió proyectos desarrollados por el gobierno ecuatoriano (45%), organizaciones populares (30%) y ONG (12%). Sin embargo, su enfoque, impulsado por la demanda, requería que las propuestas de proyectos cumplieran con ciertos criterios y, como resultado, los proyectos apoyados por el FISE I no necesariamente llegaban a las comunidades más pobres o reflejaban las prioridades comunitarias.

Para apuntar mejor a las comunidades pobres, la segunda fase del proyecto (FISE II) centró sus actividades en los cantones más pobres. El FISE II no se centró en desarrollar mecanismos para asegurar que se beneficiaran los indígenas y los afroecuatorianos, sino que el foco del proyecto cambió siguiendo una movilización política extendida por los diversos grupos étnicos del país en marzo de 1999. Esto tuvo como resultado la firma de acuerdos entre el FISE y tres grupos étnicos: Conaie, CNA y la Federación Ecuatoriana de Indígenas Evangélicos (Feine).

El acuerdo con la Conaie fue el único que se implementó. La coordinación del proyecto entre el FISE y organizaciones afiliadas a la Conaie en el ámbito provincial implicaba el intercambio de información sobre comunidades indígenas participantes, la designación de coordinadores regionales, el dar prioridad a las comunidades y un enfoque consensuado de la selección de proyectos, y la revisión y aprobación de alternativas. En general, el acuerdo mejoró la selección y la prioridad de comunidades y proyectos.

A pesar de estos importantes logros para las comunidades indígenas, el acuerdo no consiguió una mayor participación de los gru-

pos indígenas en el desarrollo o la implementación de proyectos. Casi toda la contratación se realizó a nivel nacional a través de empresas con sede en Quito. Por ende, la movilización indígena importó para la forma general del programa FISE, pero no para su implementación.

El acuerdo del FISE con la CNA identificó cuatro proyectos que no estaban implementados. Dos estaban preparados y aprobados, pero no tenían financiamiento, y los otros dos estaban aprobados, pero no eran técnicamente factibles. Además del financiamiento del FISE y los problemas técnicos, la coordinación entre el FISE y las organizaciones cívicas y étnicas ubicadas en Esmeraldas era mala.

Los administradores del FISE tienen cierta responsabilidad por estos problemas. A menudo, no estaban abiertos a colaborar con las organizaciones indígenas, a pesar de sus altos niveles de cohesión. Esta falta de disposición de parte del gobierno para trabajar con grupos étnicos en la sociedad civil es un problema común en América Latina. El FISE no mantuvo un registro adecuado de sus recursos, por eso se aprobaron proyectos para cuya implementación no había dinero. El menú de proyectos disponibles para las comunidades indígenas y afroecuatorianas era pequeño. Para dar una verdadera respuesta a las demandas de la comunidad, los fondos deberían ser más flexibles para apoyar a una gama más amplia de proyectos.

El impacto del Fondo de Inversión Social en las comunidades indígenas y afroecuatorianas es difícil de medir. El impacto fue pequeño en términos de proyectos reales, aunque se llevaron a cabo 113 de los 127 proyectos propuestos, que cubrían una población de mucho más de un millón de indígenas. Política y socialmente, el impacto del FISE fue quizá mayor. A pesar de los problemas, hubo coordinación entre el gobierno y las organizaciones indígenas. Si estos mecanismos de participación entre el gobierno y la sociedad civil se redefinieran, podrían servir de modelo para un futuro desarrollo étnico.

Se necesitan mecanismos específicos para apuntar a las comunidades indígenas y afroecuatorianas. De lo contrario, no hay garantía de que los recursos designados para llegar a los más pobres entre los pobres (que suelen ser indígenas y negros) lleguen realmente a ellos.

Las organizaciones étnicas y raciales conocen sus comunidades mejor que nadie y son capaces de identificar y priorizar las necesidades y coordinar las relaciones entre los organismos públicos y sus comunidades. Los organismos del gobierno deben estar dispuestos a desarrollar asociaciones significativas con los grupos de la sociedad civil, que vayan más allá de usarlos como facilitadores del acceso a la comunidad. Los organismos deben desarrollar estructuras de toma de decisiones que involucren a representantes de estos grupos y deben considerar a las organizaciones étnicas y raciales como vitales para la implementación y supervisión de los proyectos. Por último, el gobierno debe hacer esfuerzos para desarrollar organismos que contraten a miembros de la comunidad durante la implementación del proyecto. Trabajar a través de organizaciones locales, y con ellas puede reducir los costos del proyecto y aumentar la convicción y el apoyo de la comunidad respecto de las iniciativas de desarrollo.

### *Colombia*

Los afrocolombianos han experimentado tanto logros como, más recientemente, serios traspies. Su movilización política llevó no sólo a la aprobación de la Ley 70 y la titulación de sus tierras en la costa del Pacífico<sup>17</sup>, sino también a la elección de numerosos alcaldes afrocolombianos, muchos de los cuales pertenecen a la Asociación de Alcaldes Afrocolombianos. Más aún, el gobierno preparó un plan nacional de cuatro años (1998-2002) para el desarrollo de la población afrocolombiana y una nación multiétnica y multicultural. Sin embargo, poco se ha implementado de ese plan y, de hecho, muchos compromisos del gobierno creados por la Ley 70 han retrocedido o se han disuelto.

La administración Uribe ha debilitado de un modo significativo los mecanismos institucionales creados en respuesta a la movilización de comunidades afrocolombianas. Los organismos públicos encargados de la satisfacción de las necesidades de los afroco-

17 Aprobada en 1993, la Ley 70 ordena un programa de titulación colectiva de la tierra y ha otorgado tierras a afrodescendientes que viven en la costa del Pacífico.

lombianos han experimentado serios recortes de personal, recursos y programas. Algunos han sido totalmente desmantelados. Estas acciones desmienten el compromiso declarado por la administración de promover políticas y programas para ayudar a los afrocolombianos.

## Recomendaciones

### *Grupos indígenas*

La organización, la coordinación y la sofisticación política de los grupos indígenas han contribuido a su movilización eficaz, la cual ha tenido como resultado legislaciones orientadas (tierra, educación bilingüe) y políticas públicas. Sin embargo, la movilización política indígena ha sido menos efectiva en los intentos de presionar a los gobiernos para que implementaran los acuerdos.

Varios factores parecen fundamentales para la implementación. Los organismos públicos responsables deben tener recursos humanos y financieros adecuados, y debe haber coordinación entre estos organismos y las comunidades étnicas que implementarán los proyectos. La capacidad interna entre organizaciones indígenas es esencial.

### *Grupos de afrodescendientes*

Las organizaciones de afrodescendientes han progresado rápidamente desde la democratización de América Latina. Sin embargo, mejorar la capacidad financiera y organizacional interna sigue siendo prioritario. Estos grupos también tienen que desarrollar y fomentar un mensaje común y presentar un frente unido para tratar con los gobiernos y las instituciones internacionales. Las relaciones de trabajo de mayor colaboración aumentarán la probabilidad de que las políticas, los programas y las leyes para los cuales cabildean los grupos de afrodescendientes se adopten y se implementen.

Dada la resistencia a la afirmación de la identidad “negra”, las organizaciones de afrodescendientes deberían seguir presionando para lograr reformas en los censos, así como la creación de otros instrumentos de medición y encuestas. Éstos facilitarán el desarrollo de una política pública y programación orientadas. Las organizaciones

de afrodescendientes tienen que tener cuidado con caer en la asimilación de modelos, tácticas y/o estrategias utilizadas por sus contrapartes norteamericanos, sin tener en cuenta el contexto. Las estructuras de gobierno y las categorías raciales son bastante diferentes en Estados Unidos en relación con América Latina y el Caribe. Más aún, algunas de las políticas defendidas por afrodescendientes en la región son cuestionadas y revertidas en Estados Unidos.

### ***Gobiernos***

Los gobiernos latinoamericanos deben considerar la movilización política racial y étnica como un acontecimiento positivo. Para que sus políticas públicas y sus programas orientados sean eficaces, tienen que trabajar con las organizaciones indígenas y negras como si éstas fueran socias en la implementación y no un obstáculo. Los gobiernos deben trabajar con las organizaciones étnicas para identificar a los representantes de la comunidad calificados para trabajar en organismos públicos responsables de la implementación de proyectos. Esto ayudaría a generar confianza y responsabilidad de ambas partes. Los gobiernos también tienen que abrirse a la toma de decisiones conjunta con los grupos étnicos y raciales, e incluirlos en todas las fases de la formulación de políticas, desde el diseño hasta la implementación y la supervisión. El desarrollo de la movilización política motivada por la raza o la etnia tiene el potencial de ayudar a los gobiernos a asignar los recursos donde más se necesitan: en los más marginados de la sociedad.

### ***Organismos internacionales de ayuda***

Para determinar qué iniciativas de política apoyar, estos organismos deben consultar con los grupos de la sociedad civil a fin de comprender las necesidades identificadas por la comunidad. Los bancos de desarrollo podrían asistir a los gobiernos en la identificación de los recursos técnicos, burocráticos, financieros y políticos necesarios para implementar las políticas, y podrían ofrecer asistencia para asegurar los recursos necesarios. Asimismo, podrían facilitar el diá-

logo entre grupos indígenas y afrodescendientes y las entidades públicas responsables de la implementación de las políticas. Podrían asistir al desarrollo de estrategias de participación que se prolonguen durante todo el ciclo del proyecto, desde la creación de políticas hasta su implementación.

En términos de estrategia, los organismos internacionales de ayuda a veces piensan en términos de casos “fáciles” y “difíciles”. Los casos fáciles incluirían instancias en las cuales los gobiernos dan respuesta a las preocupaciones de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, pero faltan recursos financieros o asistencia técnica. Los casos difíciles incluirían instancias en las que los gobiernos carecen de voluntad política y de una gama de otros recursos para abordar las preocupaciones de los grupos étnicos.

## Conclusiones

En los últimos años, los grupos indígenas y afrodescendientes se han movilizado para exigir la inclusión de políticas públicas y programas orientados en las agendas políticas de sus gobiernos. Para presentar sus problemas, estos grupos han utilizado el diálogo y la negociación con funcionarios públicos, marchas a las capitales de los países, huelgas de hambre, protestas y manifestaciones callejeras, e incluso conflictos violentos con las fuerzas de seguridad. Estas acciones también han llevado a menudo a nuevas políticas públicas.

Sin embargo, la creación de políticas no garantiza su implementación, área donde los grupos étnicos y raciales han tenido menos influencia. La movilización política no es un sustituto de los tipos de recursos que los gobiernos necesitan para que se produzca la implementación de la política. Lo que puede hacer es movilizar el apoyo político para que los gobiernos busquen dichos recursos. Los recursos políticos, burocráticos, técnicos y financieros son necesarios para implementar políticas orientadas a grupos étnicos en América Latina. Donde la implementación tuvo éxito, estos recursos siempre estuvieron disponibles.



## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Allen, Donald. 2000. Etnia y diversidad: censo de población 2000. Trabajo preparado para “Todos contamos”, una reunión entre organismos sobre censos y exclusión social, 8-10 de noviembre, Cartagena, Colombia.
- Almeida, Alfredo Wagner Berno de. 1996. Universalização e localismo: Movimentos sociais e crise dos padroes tradicionais de relação política na Amazonia; Frechal Terra de Preto: Quilombo Reconhecido como Reserva Extrativista, Projeto Vida Negra.
- Arocha, Jaime. 1992. Afro-Colombia Denied. *Report on the Americas* 25(4): 28-31.
- Brysk, Alison. 2000. *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*. Palo Alto: Stanford University Press.
- Cifuentes, Alexander. 1993. Propuesta de desarrollo legislativo: del artículo transitorio 55 de la Constitución Política de Colombia. En: A. Cifuentes, A. Mauricio y J. Velásquez (eds.), *La nueva Constitución y la territorialidad en el Pacífico colombiano*. Cali: Corporación SOS Colombia.
- Coordenação Estadual dos Quilombos Maranhenses, CCN, Smddh, PVN. 1996. Documento referente as chamadas terras de preto no estado do Maranhão. São Luis MA. Mayo.
- da Silva, Jorge. 1994. *Direitos Cívicos e relações raciais no Brasil*. Río de Janeiro: Luam Editora.
- do Valle Silva, Nelson. 1994. Uma nota sobre “raça social”. *Estudos Afro-Asiáticos* 26: 67-80.
- Fox, Jonathan (ed.). 1990. *The Challenge of Rural Democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines*. Londres: Frank Cass and Co.
- Freyre, Gilberto. 1986. *The Masters and the Slaves: A Study in the Development of Brazilian Civilization*. Berkeley: University of California.
- Hanchard, Michael. 1993. *Orpheus and Power: The Movimento Negro of Rio de Janeiro and São Paulo, Brazil, 1945-1988*. Princeton: Princeton University Press.
- Hasenbalg, Carlos. 1979. *Discriminação e desigualdades raciais no Brasil*. Río de Janeiro: Graal.

- Johnson, Ollie A., III. 1998a. Racial Representation and Brazilian Politics: Black Members of the National Congress, 1983-1999. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40(4): 97-118.
- . 1998b. *Making Race and Nation: A Comparison of the United States, South Africa and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Lovell, Peggy A. 1999. Development and the Persistence of Racial Inequality in Brazil: 1950-1991. *The Journal of Developing Areas* 33: 395-418.
- Lovell, Peggy A. y Charles H. Wood. 1998. Skin Color, Racial Identity, and Life Chances in Brazil. *Latin American Perspectives* 25(3): 90-109.
- Marx, Anthony. 1996. Race-Making and the Nation-State. *World Politics* 48(2): 180-208.
- Mazza, Jacqueline. 2002. Todos Contamos II: National Censuses and Social Inclusion”, Lima, Perú, 23-25 de octubre, 2002. Back to Office Report, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy y Mayer N. Zald. 1996. *Comparative Perspectives on Social Movements: Political Opportunities, Mobilizing Structures, and Cultural Framing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ministerio del Medio Ambiente e Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Incora. 1999. *La capacitación y la titulación colectiva en los territorios afrocolombianos*.
- Morrison, Judith. 1997. What Works in Rural Afro-Brazilian Communities? Impressions of Successful Government and Non-governmental Interventions. Tesis de maestría, MIT Department of Urban Studies, Cambridge.
- Murrain, Vicente. 1998. Securing Legal Rights for Afro-Colombians: A Grassroots Organizer’s View. En: Margaret H. Frondorf (ed.), *Local People and Lawyers: Building Alliances for Policy Change*. Washington, D. C.: Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, Program on Social Change and Development, Johns Hopkins University.
- Nobles, Melissa. 2000a. Race and Poverty in Latin America: Conceptual Difficulties. Trabajo presentado para la consulta entre organismos sobre raza, mesa redonda, 19 de junio, Washington, D. C.
- . 2000b. *Shades of Citizenship: Race and the Census in Modern Politics*. Palo Alto: Stanford University Press.
- O Estado do Maranhão. 1996. Comunidades Negras: Terras e cultura preservadas. São Luis – Maranhão, 21 de mayo.
- Reichmann, Rebecca. 1995. Brazil’s Denial of Race. *Nacla Report on the Americas* 28(6): 35-43.

- . 2000. Rapporteur's Report from the National Conference of Representatives of Black Women's Organizations, 30 de octubre-1 de noviembre, Brasilia.
- (ed.). 1999. *Race in Contemporary Brazil: From Indifference to Inequality*. University Park: Pennsylvania State University Press.
- Renshaw, John y Edwin Piedra. 2001. Evaluación del impacto del FISE entre las nacionalidades y pueblos indígenas y afroecuatorianos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C.
- Thomas, John y Merilee L. Grindle. 1990. After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development* 18(8): 1163-81.
- Van Cott, Donna Lee (ed.). 1994. *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Yashar, Deborah J. 1999. Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America. *World Politics* 521: 76-104.

*Página en blanco a propósito*

### Lecciones de las cuotas de género

*Mala Htun*

En las últimas décadas del siglo XX las mujeres de América Latina y el Caribe han realizado impresionantes avances en educación, salud, ingresos, derechos legales y representación política. Se movilizaron en torno de la identidad de género para ejercer presión sobre los Estados, y éstos respondieron con diversas leyes y políticas dirigidas a promover la igualdad. A fines de la década de 1990, más de una docena de gobiernos latinoamericanos introdujo legislación para prevenir y castigar la violencia doméstica, reformó el Código Civil y las Constituciones, adoptó medidas para mejorar la salud de las mujeres y organizó programas de guarderías, alfabetización y microcréditos. Diez países adoptaron leyes nacionales para asegurar un número mínimo de candidatas mujeres en las elecciones nacionales, y otro –Colombia– aseguró una proporción de cargos importantes en el Poder Ejecutivo para mujeres. En otras áreas, principalmente la del aborto, perduraron las antiguas leyes y en algunos casos se volvieron más restrictivas (Htun, 2003a).

Sin embargo, las mujeres no son el único grupo de escasa representación, marginado y sin empoderamiento en América Latina. La situación de las poblaciones afrodescendientes e indígenas es discutiblemente peor. Los éxitos de las mujeres en la lucha por la igualdad, ¿ofrecen enseñanzas para los otros grupos oprimidos de la región? Este capítulo considera esta cuestión desde el ángulo de la representación política, examinando las experiencias regionales con cuotas de género a fin de extraer ideas para mejorar la participación de poblaciones afrodescendientes e indígenas en la toma de decisiones. El éxito de las cuotas en varios países demuestra que cuando las condi-

ciones son adecuadas, el Estado puede promover la paridad en la toma de decisiones. Sin embargo, la naturaleza y la dinámica de los temas de género difieren de las de las identidades raciales y étnicas. En lugar de cuotas en los partidos, las bancas parlamentarias reservadas podrían ser más apropiadas para los grupos étnicos y raciales.

### Cuotas de género

Las normas internacionales, el cabildeo de mujeres políticas y de activistas feministas, y los intereses estratégicos de los políticos hombres urgieron a los países latinoamericanos a adoptar leyes de cuotas electorales nacionales (cuadro 17.1). En promedio, estas leyes han incrementado la presencia de mujeres en el poder en 9 puntos porcentuales, lo que evidencia que la acción afirmativa puede funcionar. Pero sus resultados han variado entre países (cuadro 17.2). En Argentina y Costa Rica, los cambios fueron drásticos; en Brasil, México y Panamá, mucho menos. ¿Qué explica la diferencia? La efectividad de las cuotas depende de varios factores, entre ellos el diseño de las instituciones electorales, los detalles de la ley y los mecanismos para su cumplimiento (*véase* Htun y Jones, 2002).

**Cuadro 17.1 Países con cuotas de género**

| País                 | Fecha de la ley | Cuota (%)                           |
|----------------------|-----------------|-------------------------------------|
| Argentina            | 1991            | 30 – Cámara y Senado                |
| Bolivia              | 1997            | 35 – Cámara 30 - Senado             |
| Brasil               | 1997            | 30 – Cámara                         |
| Colombia             | 2000            | 30 – En cargos ejecutivos asignados |
| Costa Rica           | 1997            | 40 – Unicameral                     |
| Ecuador              | 1997            | 30 – Unicameral                     |
| México               | 1996            | 30 – Cámara y Senado                |
| Panamá               | 1997            | 30 – Unicameral                     |
| Paraguay             | 1996            | 20 – Cámara y Senado                |
| Perú                 | 1997            | 30 – Unicameral                     |
| República Dominicana | 1997            | 33 – Cámara                         |

*Fuente:* Htun (2003b).

**Cuadro 17.2 Resultados de las leyes de cuotas**

| País                 | Cuerpo legislativo | Proporción de mujeres antes de la ley (%) | Proporción de mujeres después de la ley (%) | Cambio (%) |
|----------------------|--------------------|---|---|------------|
| Argentina            | Cámara             | 6   | 31  | +25        |
|                      | Senado             | 3   | 36  | +33        |
| Bolivia              | Cámara             | 11  | 19  | +8         |
|                      | Senado             | 4   | 15  | +11        |
| Brasil               | Cámara             | 7   | 9   | +2         |
| Costa Rica           | Unicameral         | 14  | 35  | +21        |
| Ecuador              | Unicameral         | 4   | 15  | +16        |
| México               | Cámara             | 17  | 16  | -1         |
|                      | Senado             | 15  | 16  | +1         |
| Panamá               | Unicameral         | 8   | 10  | +2         |
| Paraguay             | Cámara             | 3   | 9   | +6         |
|                      | Senado             | 11  | 9   | -8         |
| Perú                 | Unicameral         | 11  | 18  | +7         |
| República Dominicana | Cámara             | 12  | 17  | +5         |
| Promedio             |                    | 9   | 18  | +9         |

Fuente: Htun y Jones (2002) y cálculos del autor sobre la base de recientes resultados electorales.

### *El sistema electoral*

Las cuotas funcionan mejor en los sistemas electorales de representación proporcional, con listas cerradas, mandatos de ubicación y distritos electorales grandes. Los votantes votan a una lista partidaria, no a candidatos individuales, y los líderes de los partidos controlan la ubicación de los candidatos en la lista. La cantidad de votos recibidos por el partido determina cuántos candidatos de la lista ordenada por jerarquía serán elegidos. El mandato de ubicación requiere que las mujeres sean colocadas en posiciones “elegibles” (es decir, posiciones que alternen con las de los hombres) en la lista partidaria. Hay una relación razonablemente directa entre el número de candidatas mujeres y la cantidad de mujeres elegidas.

En contraste, en los sistemas electorales de representación proporcional de lista abierta, los votantes votan a candidatos (ejerciendo un “voto de preferencia”), no a una lista partidaria. Aunque los votos se reúnen a nivel partidario, la cantidad de los votos de preferencia determina qué candidatos del partido obtendrán una banca. Hay una competencia considerable entre los candidatos de cada partido por los votos de preferencia, y una relación mucho menos di-

recta que en el sistema de lista cerrada entre la cantidad de mujeres candidatas y la cantidad de elegidas. Las cuotas aumentan el número de mujeres que compiten en la elección, pero no dirige a los votantes a dar a las mujeres su voto de preferencia. En el sistema de lista abierta de Brasil, los resultados de las cuotas han sido decepcionantes, al menos a nivel nacional.

En un sistema electoral de pluralidad, los representantes suelen ser elegidos en distritos de un solo miembro. Se elige sólo un representante por distrito, y la persona que obtiene más votos gana la banca. Hasta la fecha, ningún país ha aplicado con éxito las cuotas en un sistema así. En los países con sistemas mixtos, donde parte de la legislatura se elige a través de la representación proporcional y parte a través de distritos de un solo miembro, las cuotas por lo general se aplican sólo a la parte de la legislatura elegida por representación proporcional.

### *Mandatos de ubicación en sistemas de lista cerrada*

Los mandatos de ubicación son esenciales para el éxito de las cuotas en los sistemas electorales de representación proporcional con lista cerrada. Como los candidatos se eligen a partir de listas partidarias según el orden en el que aparecen, la ubicación en la lista determina las posibilidades de ser elegido. Los mandatos de ubicación exigen que los partidos coloquen a mujeres en posiciones altas en las listas partidarias. Sin estos mandatos, los partidos políticos tienden a cumplir con las cuotas en la forma más “minimalista” permitida por la ley, y ponen a las mujeres en los lugares más bajos posibles de la lista (Jones, 1998). La ley de cuotas de Costa Rica, por ejemplo, no contenía un mandato de ubicación en las dos primeras elecciones en que se aplicó, y los partidos cumplieron con las cuotas colocando a muchas mujeres cerca del final de las listas partidarias, por lo que no tenían ninguna opción realista de ser electas. Cuando la Corte Suprema dictaminó que los partidos adoptaran los mandatos de ubicación, la presencia de mujeres en el Parlamento de Costa Rica saltó del 19% al 35%. El éxito de Argentina con las cuotas también debe mucho a los mandatos de ubicación.



### *Detalles de la ley*

Muchas leyes de cuotas no especifican los detalles de implementación. La similitud entre las leyes de cuotas en países con diferentes sistemas electorales llama la atención, pues refleja una falta de atención a las formas en que los regímenes electorales condicionan el impacto de las cuotas. Leyes mal diseñadas dejan a considerable discreción de los partidos políticos la aplicación –o la falta de aplicación– de las cuotas. La primera ley de cuotas mexicana, aprobada en 1996, no especificaba si debían aplicarse a los candidatos regulares, a los alternativos o a ambos. Como resultado, los partidos políticos terminaron cumpliendo con el 30% de la cuota de género, pues incluyeron a mujeres sólo como candidatas alternativas. En las elecciones nacionales de 2000, el 70% de los candidatos alternativos eran mujeres. La ley de México, que fue revisada sustancialmente en 2002, tampoco especifica cómo van a aplicarse las cuotas en los 300 distritos de un solo miembro que eligen tres quintos de la Cámara de Diputados. Aunque el texto de la ley mexicana sugiere que la cuota se aplica tanto a las elecciones de representación proporcional como a las de pluralidad, las sanciones por incumplimiento se aplican sólo a las elecciones de representación proporcional.

La ley de Brasil también contiene una posibilidad de escapatoria. Establece que los partidos deben reservar el 30% de las candidaturas a las mujeres, pero no exige que los partidos llenen en realidad estas candidaturas. Como la ley electoral de este país permite que los partidos presenten el 50% más de candidatos que las bancas en disputa en un distrito, un partido puede, en la práctica, presentar una lista completa sin incluir ninguna mujer. Por ejemplo, si un distrito elige 10 miembros para el Congreso, cada partido puede presentar 15 candidatos. La ley de cuotas requiere que los partidos reserven 4 de estos puestos para mujeres. Si un partido no está dispuesto a incluir mujeres, puede presentar 11 candidatos masculinos al electorado sin violar la ley.

### *Mecanismos de supervisión y control de cumplimiento*

Para que las leyes de cuotas sean eficaces, los partidos deben enfrentar sanciones en caso de incumplimiento. La sanción más fuerte es que se declare inválida una lista de candidatos y se excluya al partido de la elección. Por ejemplo, cuando la ley de cuotas se aplicó por primera vez en Argentina en 1993, muy pocas listas partidarias cumplían con la cuota de 30% para las mujeres. En respuesta, las redes de mujeres políticas y activistas feministas, encabezadas por el Consejo Nacional de Mujeres, cuestionaron las listas partidarias en los tribunales. En la mayoría de los casos, los jueces electorales se negaron a validar las listas y las devolvieron a los partidos políticos (Durrieu, 1999).

La ley de cuotas de México también impide que los partidos que no cumplan participen en las elecciones (aunque estas sanciones se aplican sólo a las elecciones de representación proporcional; no hay sanciones por incumplimiento en las elecciones de pluralidad). Si la lista de un partido no contiene un 30% de mujeres, o no las coloca en posiciones altas, el Instituto Federal Electoral dará al partido 48 horas para corregir la lista. Si pasado ese lapso el partido todavía no ha cumplido, el instituto emitirá una reprimenda pública y le dará 24 horas adicionales para cumplir, después de lo cual se prohibirá que el partido participe en la elección del distrito (Baldez, de próxima publicación). Sin embargo, lo que cuenta no es sólo una penalidad formal, sino también la movilización de grupos cívicos que controlen el cumplimiento de las cuotas e informen las irregularidades a las autoridades electorales.

### *Cuotas voluntarias*

Las leyes de cuotas funcionan bien en los sistemas de representación proporcional de lista cerrada, con mandatos de ubicación, leyes cuidadosamente redactadas y un control de cumplimiento eficaz. Sin embargo, en general, los países con los niveles más altos de representación femenina usan cuotas partidarios voluntarios, no leyes nacionales (cuadro 17.3). Entre los diez países del mundo con los niveles más altos de representación femenina, sólo uno, Costa Rica,

usa cuotas de género establecidas por ley. Dinamarca, en segundo lugar, no usa cuotas, a pesar de que los partidos políticos de ese país las utilizaron hasta 1996. Se puede suponer que su uso prolongado creó normas de representación femenina que perduraron incluso después de que se abandonaran las políticas formales. Cuba, en sexto lugar, también carece de cuotas, aunque ha experimentado con otras formas de acción afirmativa para la igualdad de género. Los siete países restantes tienen todos partidos políticos importantes que usan cuotas de género.

Como estos datos lo sugieren, la mejor manera de promover el liderazgo de las mujeres puede ser a través de cuotas partidarias. Muchos de los problemas que limitan la efectividad de las cuotas establecidas por ley –dificultades del sistema electoral, leyes poco definidas, sanciones débiles e incumplimiento– surgen porque los Estados obligan a adoptar cuotas a partidos recalcitrantes. Cuando los partidos adoptan las cuotas por su propia iniciativa, estos problemas son menos relevantes. Aquellos que quieran encontrarán formas de aplicarlos, incluso en circunstancias difíciles. Cuando estos partidos tienen éxito electoral, los resultados para la representación femenina en general pueden ser decisivos.

**Cuadro 17.3 Los diez principales países del mundo en representación femenina**

| País         | Proporción<br>de mujeres en<br>el Parlamento (%) | Tipo de cuota de género  |
|--------------|--|--|
| Suecia       | 45   | Principales partidos tienen cuota de 50%                                 |
| Dinamarca    | 38   | Principales partidos solían tener cuota de 40%, pero se abandonó en 1996 |
| Finlandia    | 38   | Sin cuota  |
| Países Bajos | 37   | Partidos Laborista y Verde usan cuotas                                   |
| Noruega      | 36   | Principales partidos tienen cuota de 40%                                 |
| Cuba         | 36   | Sin cuota  |
| Costa Rica   | 35   | Cuota de 40% establecido por ley   |
| Islandia     | 35   | Principales partidos tienen cuota de 40%                                 |
| Austria      | 34   | Principales partidos tienen cuota de 33-50%                              |
| Alemania     | 32   | Principales partidos tienen cuota de 33-50%                              |

## Las mujeres en el poder

Para muchos grupos de cabildeo lo que cuenta es un aumento no sólo de la presencia numérica de las mujeres, sino también de una representación sustancial de los intereses del género. Están a favor de las cuotas como un medio para generar un mayor debate de las cuestiones feministas en la legislatura y crear políticas que favorezcan la igualdad de género. ¿Se han cumplido estos deseos?

La investigación comparativa presenta resultados mixtos. Estudios de Estados Unidos muestran que las mujeres tienden a ser más activas en las cuestiones de política feministas. Expresan un mayor interés por los derechos de las mujeres y están más dispuestas a concentrar sus energías en estos temas. Los datos de Argentina de principios de la década de 1990 muestran que, en promedio, era más probable que las mujeres presentaran proyectos y sirvieran en comités relacionados con los derechos de las mujeres y los asuntos del niño y la familia que los hombres (Carroll, 2001; Swers, 2002; Htun y Jones, 2002).

Sin embargo, en otros asuntos, las mujeres elegidas se comportan del mismo modo que los hombres. El estudio argentino no encontró diferencias significativas en la conducta legislativa en educación, salud, seguridad social y medio ambiente. Más aún, alrededor del 60% de las mujeres no presentó proyectos de ley relacionados con los derechos de las mujeres o la familia (Htun y Jones, 2002). La mayoría de las mujeres en la política no convierte las cuestiones de género en el foco central de sus campañas o carreras legislativas. La identidad partidaria, y no el género, tiende a ser el principal determinante de la conducta legislativa. Como concluye Rodríguez (1998, p. 8), sobre la base de entrevistas a 80 mujeres mexicanas en política: “Las lealtades políticas de las mujeres están, primero y principalmente, con el partido político o la organización a la que pertenecen. La lealtad de género, para todos los propósitos prácticos, viene en un segundo (distante) lugar”.

Cuando las mujeres se movilizan en torno a cuestiones de género, hay evidencia de que lo que importa para el cambio de política no es sólo la cantidad sino su grado de organización. La institucio-

nalización de los concilios de mujeres y las alianzas políticas multipartidarias incrementa la fuerza femenina más que la suma de sus esfuerzos individuales. Si se reúnen con regularidad, las mujeres comparten ideas, se prestan apoyo mutuo y vencen el asilamiento que muchas legisladoras han sentido en el pasado. El empoderamiento colectivo aumenta la efectividad.

Muchos de los cambios de política que beneficiaron a las latinoamericanas fueron el fruto de alianzas multipartidarias de mujeres en la política (Htun, 2003c). Estudios de legisladores estatales de Estados Unidos revelan también que era más probable que las mujeres de las Cámaras legislativas que decían reunirse regularmente con otras patrocinaran iniciativas feministas que sus contrapartes en legislaturas sin este tipo de organizaciones. Un estudio que compara las legislaturas de 12 estados de Estados Unidos encontró que aquellas con concilios de mujeres tenían resultados legislativos más elevados en cuestiones feministas que los estados sin ellos, más allá del número de mujeres en la legislatura (Welch, 2001).

Sin embargo, las mujeres tienen intereses diversos. Seguramente pueden compartir experiencias comunes en virtud de su posicionamiento en una sociedad estructurada por géneros. La mayoría de las culturas tiene una marcada división de los trabajos para cada sexo que hace que las mujeres sean responsables de la crianza de los niños, del cuidado de los enfermos y los ancianos, y del mantenimiento del hogar. Pero en otros aspectos las mujeres son un grupo muy diverso. En tanto que conforman la mitad de la humanidad, las mujeres atraviesan otras categorías sociales, y ciertas nociones de “grupo social” usadas a menudo para caracterizar a comunidades étnicas o religiosas pueden no aplicarse a las mujeres. Como se señaló en un informe de la Comisión sobre la Situación de las Mujeres en India (1974), en la década de 1960: “Las mujeres no son una comunidad, son una categoría. Aunque tienen algunos problemas propios reales, comparten con los hombres los problemas de sus grupos, localidad y comunidad. Las mujeres no se concentran en ciertas áreas confinadas a campos particulares de actividad [...]. Estos intereses de las mujeres no pueden aislarse de los intereses económicos, sociales y políticos de los grupos, estratos y clases de la sociedad”.

Ésta es una razón por la que las cuotas de género son cada vez más aceptadas por las élites políticas. Aunque la presencia de mujeres en el liderazgo introduce nuevos temas en las agendas de política, no altera de un modo sustantivo las relaciones de clase, el equilibrio partidario de poder u otros aspectos de la jerarquía social. Las mujeres pertenecen a todas las clases sociales, regiones, orígenes étnicos, comunidades lingüísticas y grupos religiosos. El género rara vez determina cómo vota una persona o a qué partido se afilia (aunque, en promedio, puede haber pequeñas brechas de género en el voto), y las mujeres no forman comunidades políticas separadas de los hombres.

### **Reserva parlamentaria y representación étnica**

La dinámica de las políticas étnicas difiere de las de género. En países donde sobresale la identidad étnica, ésta tiende a superponerse con la afiliación partidaria, los patrones de voto y la membresía en otras organizaciones. Las comunidades étnicas suelen ser contérminas con las políticas. Pueden estar segregadas en los ámbitos residencial y ocupacional. En cambio, mujeres y hombres tienden a habitar los mismos espacios políticos y sociales.

Por estas razones, la mayoría de los países del mundo ha integrado las minorías étnicas a la vida política a través de reservas parlamentarias (o bancas reservadas), y no a través de cuotas en los partidos. ¿Cuál es la diferencia? Las cuotas, como se mostró anteriormente, requieren que un número mínimo de candidatos presentados por los partidos políticos para las elecciones legislativas pertenezcan a una cierta categoría de personas. Las reservas o bancas reservadas, en cambio, separan un porcentaje de bancas legislativas para miembros de un cierto grupo. Estas bancas pueden llenarse a través de una elección competitiva en distritos creados especialmente (castas catalogadas y tribus catalogadas en la India), elección de votantes registrados en padrones separados (maoríes en Nueva Zelanda), designación de partidos políticos (grupos étnicos reconocidos constitucionalmente en Mauricio), o por el miembro del grupo que más votos recibe en elecciones generales (mujeres en Taiwán).

La dinámica de las dos políticas difiere. Las cuotas intervienen en los procedimientos de nominación de los partidos, pero no afectan las características del sistema electoral, que ha demostrado ejercer los efectos más poderosos en el sistema y la estructura partidarios, como las reglas de recuento, la circunscripción de los distritos electorales, o la estructura de la boleta electoral. Como resultado, las cuotas pueden ser compatibles con los sistemas partidarios existentes y la dinámica de la representación. Resultan apropiados para las mujeres, que tienden a pertenecer a los mismos partidos y organizaciones que los hombres. Sin embargo, hay algunos países con bancas reservadas para las mujeres, aunque la mayoría de ellos tiene regímenes autoritarios o semiautoritarios sin política partidaria competitiva ni elecciones. Entre las excepciones (las democracias con reservas para las mujeres) se encuentran la India, donde las reformas constitucionales de 1991 y 1993 crearon bancas reservadas para las mujeres en los concejos de los pueblos, y Djibouti y Taiwán, donde el 10% de las bancas parlamentarias está reservado.

Las bancas reservadas introducen vías de representación específicas de grupos que evitan a los partidos existentes y al sistema electoral. Éstas incluyen la creación de padrones electorales separados, distritos electorales especiales donde sólo pueden competir miembros del grupo, excepciones a las reglas de recuento como los umbrales de representación mínima, y la designación de miembros del grupo a la legislatura. En lugar de hacer espacio a los miembros del grupo dentro de los partidos políticos, como hacen las cuotas, las reservas establecen caminos al poder que no requieren ninguna conexión con los partidos principales. Por ende, permiten la continua separación de las comunidades políticas y facilitan el éxito electoral de partidos específicos del grupo. Cuando los niveles de reservas son altos, la legislatura se divide entre los grupos, cada uno con su propio sistema partidario y su propia dinámica de representación. Cabe citar como ejemplos los Parlamentos de Bélgica, Bosnia-Herzegovina, Chipre, Fidji, Serbia y Montenegro. Los países con números pequeños de bancas reservadas para grupos étnicos son Colombia, Croacia, Mauricio, Nueva Zelanda, Níger, Samoa y Venezuela.

Aunque la tendencia general es promover la representación étnica a través de reservas, hay excepciones. Estados Unidos practica una división en distritos consciente de la raza para fomentar la presencia de candidatos de las minorías en el Congreso. Otros países –entre ellos Alemania, Dinamarca, Polonia y Rumania– aplican un umbral de representación más bajo a las organizaciones de minorías étnicas que a los partidos principales. (En un sistema de representación proporcional, cada partido debe recibir un cierto porcentaje de votos para obtener una banca; en estos casos ese porcentaje se reduce para facilitar la representación de las minorías). Y en el Congreso brasileño se están considerando proyectos de ley para establecer cuotas raciales en los partidos políticos.

Estos tipos de mecanismos legales y constitucionales no carecen de inconvenientes. Requieren que el Estado identifique de antemano los grupos que merecen privilegios especiales. Estas elecciones abren la puerta al favoritismo, pueden producir discriminación, y corren el riesgo de agudizar divisiones sociales. Una alternativa es adoptar variaciones de los sistemas de representación proporcional que permitan eficazmente que los grupos se autodefinan (Lijphart, 1985; Guinier, 1994).

Algunos teóricos creen que es mejor asegurar la influencia de las minorías en la política que la representación numérica real en la legislatura. ¿Por qué no diseñar reglas electorales que exijan que los políticos busquen el apoyo de las minorías para ser electos? Estas reglas –como el voto alternativo y la pluralidad más distribución– recompensarían a los políticos que trataran de llegar a diferentes grupos para incluir a personas previamente marginadas (Horowitz, 1991; Reilly, 2001).

## Conclusiones

Las enseñanzas más importantes de las cuotas de género conciernen al papel del Estado. A través de políticas proactivas, el Estado puede promover la paridad de la representación en la medida en que se preste atención a los detalles de las leyes de cuotas, su interacción



con las reglas electorales, y el desarrollo de mecanismos que controlen el cumplimiento.

Sin embargo, la representación numérica no siempre se traslada a cambios en los resultados de política. Las mujeres tienen diversos intereses, afiliaciones partidarias y prioridades políticas, y su conducta legislativa refleja estas diferencias. No obstante, en las ocasiones en que las mujeres se han unido, su organización ha tenido éxito en introducir preocupaciones femeninas en la agenda política.

Las políticas del Estado también pueden aumentar la representación de poblaciones indígenas y afrodescendientes. Pero el tipo de política tendrá que depender de las características del grupo étnico en cuestión. Si los grupos étnicos están segregados residencialmente y constituyen sus propias organizaciones y comunidades, entonces las cuotas en los partidos tradicionales no funcionarán. Si el origen étnico subrepresentado ya está integrado a los partidos —como los negros en Brasil—, las cuotas pueden ser más apropiadas.

Las opciones dependerán del tipo de sistema electoral. En un distrito de un solo miembro o un sistema mixto, los encargados de formular políticas quizá quieran considerar reservar ciertos distritos de un solo miembro para la elección exclusiva de miembros de un grupo (si pueden trazarse líneas de distrito en torno de áreas de alta concentración del grupo). En un sistema de representación proporcional, el umbral de representación para las organizaciones de minorías étnicas podría bajarse para aumentar la posibilidad de que puedan elegir a uno de los suyos para el Congreso. Como alternativa, el Estado podría reservar bancas en el Parlamento para las minorías étnicas y crear padrones separados para elegir miembros del grupo para estas bancas.

A diferencia de la introducción de las cuotas de género en los partidos políticos, todos estos esquemas requieren cambios significativos en los regímenes electorales que sin duda serán muy controvertidos. Y la probabilidad de que la representación étnica introduzca un conjunto de diferentes intereses de clase, regionales o lingüísticos dentro del sistema político sólo aumentará la controversia. No obstante, es importante recordar que cuando se propuso por primera vez, el sufragio femenino también generó controversia. Más recien-

temente, también lo hicieron las cuotas, aunque ahora docenas de países los tienen (y docenas más tienen partidos políticos que adoptaron cuotas voluntariamente). El comienzo de una discusión plantea las semillas del cambio, aunque queda mucho trabajo para forjar su curso.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Baldez, Lisa. De próxima publicación. Elected Bodies: The Adoption of Gender Quotas for Legislative Candidates in Mexico. *Legislative Studies Quarterly* 29.
- Carroll, Susan. 2001. Representing Women: Women State Legislators as Agents of Policy-Related Change. En: Susan Carroll (ed.), *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press.
- Durrieu, Marcela. 1999. *Se dice de nosotras*. Buenos Aires: Catálogos.
- Gobierno de India. 1974. *Towards Equality. Report of the Committee on the Status of Women in India*. Nueva Delhi: Ministerio de Educación y Bienestar Social.
- Guinier, Lani. 1994. *The Tyranny of the Majority: Fundamental Fairness in Representative Democracy*. Nueva York: The Free Press.
- Horowitz, Donald. 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Berkeley: The University of California Press.
- Htun, Mala. 2003a. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2003b. *Dimensions of Political Inclusion and Exclusion in Brazil: Gender and Race*. (Inédito).
- . 2003c. Women and Democracy. En: Jorge Domínguez y Michael Shifter (eds.), *Constructing Democratic Governance in Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Htun, Mala y Mark Jones. 2002. Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. En: Nikki Craske y Maxine Molyneux (eds.), *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America*. Londres: Palgrave.
- Jones, Mark. 1998. Gender Quotas, Electoral Laws, and the Election of Women: Lessons from the Argentine Provinces. *Comparative Political Studies* 31(1): 3-21.

- Lijphart, Arend. 1995. Self-Determination versus Pre-Determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems. En: Will Kymlicka (ed.), *The Rights of Minority Cultures*. Nueva York: Oxford University Press.
- Reilly, Benjamin. 2001. *Democracy in Divided Societies. Electoral Engineering for Conflict Management*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Rodríguez, Victoria E. 1998. The Emerging Role of Women in Mexican Political Life. En: Victoria Rodríguez (ed.), *Women's Participation in Mexican Political Life*. Boulder: Westview.
- Swers, Michele. 2002. *The Difference Women Make: The Policy Impact of Women in Congress*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Welch, Susan. 2001. The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength. En: Susan Carroll (ed.), *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington: Indiana University Press.

*Página en blanco a propósito*

## SOBRE LOS AUTORES Y EDITORES

**Peter Aggleton** es profesor y director de la Unidad de Investigaciones Thomas Coram de la Universidad de Londres. Fue jefe de la Unidad de Estudios Sociales y de Comportamiento de la Organización Mundial de la Salud (OMS). Tiene un doctorado en sociología y educación de la Universidad de Londres.

**Omar Arias** es economista principal de la Oficina de la Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial. Anteriormente, fue investigador de la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID.

**Tony Atkinson** es profesor y director del Nuffield College de la Universidad de Oxford y miembro del grupo de expertos de alto nivel sobre política social de la Unión Europea. Fue miembro del *Conseil d'Analyse Economique* que asesora al Primer Ministro francés, y presidente de la Royal Economic Society, la Asociación Económica Internacional y la Asociación Económica Europea.

**Mayra Buvinić** es jefa de la División de Desarrollo Social en el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Tiene un doctorado en psicología social de la Universidad de Wisconsin. Fue presidenta del Centro Internacional de Investigaciones sobre la Mujer (Icrw).

**Ruthanne Deutsch** ha trabajado durante más de una década en organismos internacionales promoviendo la acumulación de capital humano de los más pobres. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Yale y recientemente obtuvo el título de *juris doctor* de la Universidad de Georgetown.

**Suzanne Duryea** es economista del departamento de Investigaciones del BID. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Michigan. Entre sus temas de investigación se encuentra la inversión en capital humano y la oferta de mano de obra familiar.

**Javier Escobal** es director de investigaciones del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en Lima, Perú. Tiene una maestría en economía de la Universidad de Nueva York y ha sido asesor del Ministerio de Economía del Perú.

**María Eugenia Genoni** es asistente de investigaciones en el BID. Es economista de la Universidad de La Plata, Argentina.

**Mala Htun** es profesora asistente de ciencias políticas en la New School University. Tiene un doctorado en ciencias políticas de la Universidad de Harvard. Es asesora de la Conferencia sobre Liderazgo de la Mujer en las Américas, del Diálogo Interamericano, y miembro del Consejo de Relaciones Exteriores.

**Miriam Maluwa** es asesora en derecho y derechos humanos del programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA. Posee una maestría en derecho (LLM) de la Universidad de Londres, con especialización en derecho económico internacional.

**Ernest Massiah** trabaja en la División de Desarrollo Social del BID, en el campo del VIH/SIDA y discapacidades. Tiene un doctorado en salud pública de la Johns Hopkins University. También ha sido especialista en salud pública del Banco Mundial y la Secretaría de la Comunidad del Caribe.

**Jacqueline Mazza** trabaja en la División de Desarrollo Social del BID, y es especialista en mercados laborales e inclusión social. Tiene un doctorado de la Escuela de Estudios Internacionales Avanzados de la Johns Hopkins University.

**Hugo Ñopo** es profesor asistente en el Middlebury College e investigador asociado en el Instituto de Estudios sobre el Trabajo (IZA) de Bonn, Alemania. Tiene un doctorado en economía de la Northwestern University.

**Peter Oakley** (1942-2001) desarrolló una distinguida carrera académica, especializándose en desarrollo del Tercer Mundo, inclusión social y el papel de las organizaciones no gubernamentales. Trabajó en Gran Bretaña en el Centro Internacional de Investigaciones y Capacitación de ONG (Intrac), des-

pués de desempeñarse durante muchos años en Oxfam International y Save the Children.

**José Antonio Ocampo** es Subsecretario General para Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas. Anteriormente fue secretario ejecutivo de la Comisión de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (Cepal). Tiene un doctorado en economía y sociología de la Universidad de Yale.

**Nina Pacari** ha sido Ministra de Relaciones Exteriores de Ecuador. Es miembro del partido Pachakutik, el brazo político de la Confederación Nacional de Pueblos Indígenas (Conaie), y antigua activista del movimiento indígena.

**Richard Parker** es disertante en política pública y miembro principal del Shorenstein Center. Es graduado del Dartmouth College y de la Universidad de Oxford, y ha trabajado como economista en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

**Juliana Pungiluppi** es especialista de operaciones del Fondo de Inclusión Social del BID. Es politóloga de la Universidad de Los Andes de Bogotá y tiene una maestría en gestión política de la Universidad George Washington.

**Gilberto Rincón Gallardo** es presidente de la Comisión Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), de México. Ha sido legislador y candidato presidencial, con plataformas que defienden principalmente los derechos de las personas con discapacidad.

**Jaime Saavedra** es economista del Banco Mundial. Ha sido investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en Lima, Perú, y asesor principal del Ministerio de Trabajo y Promoción Social del Perú. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Columbia.

**Margarita Sánchez** ha trabajado durante más de 25 años en países en desarrollo como consultora especialista en grupos desaventajados. Tiene una maestría en administración de empresas.

**Hilary Silver** es profesora asociada de sociología y estudios urbanos en la Brown University. Ha sido consultora de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y del Banco Mundial, y tiene un doctorado en sociología de la Universidad de Columbia.

**Luis Tejerina** es asistente de investigación de la Unidad de Pobreza y Desigualdad en el Departamento de Desarrollo Sostenible del BID. Se especializa en economía del desarrollo, mercados financieros y pobreza.

**Eva T. Thorne** es profesora asistente en la Brandeis University de Boston. Actualmente se especializa en política afrolatina y derechos territoriales indígenas.

**Máximo Torero** es profesor de economía en la Universidad del Pacífico, investigador principal del Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade) en Lima, Perú, e investigador visitante de la Universidad de Bonn, Alemania, y el Instituto de Investigaciones sobre Ciencias Sociales de la UCLA. Tiene un doctorado en economía de la UCLA.

**Gustavo Yamada** es profesor de economía en la Universidad del Pacífico. Ha sido Viceministro de Promoción Social en el Ministerio de Trabajo del Perú, y ha trabajado como economista en la Unidad de Pobreza y Desigualdad del BID. Tiene un doctorado en economía de la Universidad de Columbia.

**Jonas Zoninsein** es profesor asociado en el James Madison College y la Michigan State University. Tiene un doctorado en economía de la New School for Social Research.



Esta edición se terminó de imprimir en agosto de 2004.  
La impresión y encuadernación se realizaron en  
Gente Nueva Editorial  
Bogotá, Colombia

## Inclusión social y desarrollo económico en América Latina

“La inclusión social se ha convertido en un tema central de los programas de desarrollo de América Latina. Esta obra fomenta la comprensión de la exclusión social –en particular en lo que se refiere a la raza y el origen étnico– y muestra nuevas formas, basadas en la investigación empírica y en enfoques teóricos calificados, de eliminar este importante obstáculo al desarrollo de la región.”

*Fernando Henrique Cardoso*  
Ex presidente de Brasil

“Este libro demuestra de manera palpable cómo la desigualdad y la falta de oportunidades afectan a los afrodescendientes, los pueblos indígenas, las mujeres pobres, las personas con discapacidad y las que tienen VIH/SIDA en América Latina y el Caribe. La inclusión social de quienes han estado marginados y excluidos durante demasiado tiempo –como sostiene magníficamente el libro– debe ubicarse en un lugar preferente en los programas económicos de la región.”

*Charles Rangel (D-Nueva York)*  
Representante del Grupo de Congresistas Afroamericanos

“Este libro demuestra claramente que los responsables de la formulación de políticas económicas y de desarrollo pueden y deben utilizar los mecanismos de derechos humanos para asegurar un crecimiento sostenible y una buena gestión pública.”

*Mary Robinson*  
Ex alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos

“La exclusión social no sólo es censurable desde el punto de vista ético, sino que también resulta económicamente ineficiente. En forma directa o indirecta, impide el desarrollo de talentos en ciertos grupos que pueden beneficiar a toda la sociedad. El destacado grupo de expertos internacionales que ha contribuido a este volumen ofrece evidencia de la forma en que la inclusión de determinados grupos étnicos y una menor discriminación por género podrían mejorar la equidad y el desarrollo en América Latina.”

*François Bourguignon*  
Economista jefe, Banco Mundial



**Banco Interamericano de Desarrollo**  
1300 New York Ave., N.W.  
Washington, D.C. 20577  
Estados Unidos de América

[www.iadb.org/pub](http://www.iadb.org/pub)

ISBN 1-931003-72-6



9 781931 003728