

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO



INFORME 2008

¿Los de afuera?

PATRONES CAMBIANTES DE EXCLUSIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO
PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

INFORME 2008

¿Los de afuera?

**PATRONES CAMBIANTES DE EXCLUSIÓN
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

GUSTAVO MÁRQUEZ
ALBERTO CHONG
SUZANNE DURYEA
JACQUELINE MAZZA
HUGO ÑOPO
COORDINADORES

¿LOS DE AFUERA?

Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe

Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, NW
Washington, DC 20577
Estados Unidos de América

Copublicado con:

David Rockefeller Center
for Latin American Studies
Harvard University
1730 Cambridge Street
Cambridge, MA 02138

Para encargar este libro por favor dirigirse a:

IDB Bookstore

Tel.: 202-623-1753

Fax: 202-623-1709

E-mail: idb-books@iadb.org

www.iadb.org/pub

ISBN: 978-1-59782-064-6

ISSN: 0253-6013

© Banco Interamericano de Desarrollo, 2007. 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.

El diseño y la producción de este informe estuvieron a cargo de la Oficina de Relaciones Externas del BID.

Editor jefe

Rafael Cruz

Editor principal

Gerardo Giannoni

Editora de producción

Claudia M. Pasquetti

Diseño gráfico

Leilany Garron

Dolores Subiza

Asistente editorial

Cathy Conkling-Shaker

Lectura de pruebas

Carolina Nahón

Traductores

Stella Covre

Silvana Debonis

Roberto Donadi

Paula Irisity

Índice de materias

Natalia Gancio

Composición tipográfica

Word Express, Inc.



Índice

Índice comentado	v
Prefacio	ix
Agradecimientos	xi
PARTE I LOS PATRONES CAMBIANTES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN	
CAPÍTULO 1	
¿Los de afuera?	3
CAPÍTULO 2	
Las fuerzas tradicionales de exclusión: análisis de la bibliografía	17
CAPÍTULO 3	
Discriminación en América Latina: ¿eso que (casi) todos ven?	35
CAPÍTULO 4	
Reforma del Estado e inclusión: canales cambiantes y nuevos actores	49
CAPÍTULO 5	
Malos empleos, bajos salarios y exclusión	77
CAPÍTULO 6	
Movilidad social y exclusión	109
CAPÍTULO 7	
¿Hasta qué punto los latinoamericanos confían y cooperan? Estudios de campo sobre exclusión social en seis países de la región	131
PARTE II MÁS ALLÁ DE LAS CARENCIAS MATERIALES	
CAPÍTULO 8	
Privatizaciones y exclusión social en América Latina	159
CAPÍTULO 9	
Exclusión y política	169

CAPÍTULO 10	
Exclusión social y violencia.	183
CAPÍTULO 11	
Exclusión y servicios financieros	195
CAPÍTULO 12	
Exclusión y formas modernas de implementación de programas.	207
PARTE III PROMOVER LA INCLUSIÓN	
CAPÍTULO 13	
Inclusión y política pública	217
CAPÍTULO 14	
El proceso de inclusión en marcha en América Latina y el Caribe.	229
Referencias.	261
Índice analítico de materias.	291

Índice comentado

Prefacio	ix
-----------------------	----

Agradecimientos	xi
------------------------------	----

PARTE I LOS PATRONES CAMBIANTES DE INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN

CAPÍTULO 1

¿Los de afuera?	3
-----------------------	---

Con el restablecimiento de la democracia a mediados de los años ochenta la exclusión social evolucionó y cambió tanto como lo hicieron las sociedades. La exclusión se volvió más urbana y visible, y está dando origen a una percepción cada vez mayor de desvinculación e insatisfacción que afecta a amplios segmentos de la población y crea un terreno fértil para realizar experimentos populistas que erosionan las instituciones económicas, sociales y políticas de la democracia.

CAPÍTULO 2

Las fuerzas tradicionales de exclusión: análisis de la bibliografía	17
---	----

Tradicionalmente se ha entendido que la exclusión es resultado de la estigmatización y la discriminación que padecen grupos fáciles de identificar por su raza, etnia y género. En este capítulo se repasa una amplia bibliografía que documenta las múltiples privaciones que sufren los excluidos como consecuencia de su falta de acceso a instituciones y recursos mediante los cuales quienes están integrados obtienen resultados valiosos en una economía de mercado.

CAPÍTULO 3

Discriminación en América Latina: ¿eso que (casi) todos ven?	35
--	----

La sabiduría convencional sostiene que las múltiples carencias padecidas por los grupos tradicionalmente discriminados (pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres) son producto de la discriminación abierta. Los resultados obtenidos en una serie de experimentos económicos estrictamente controlados sugieren que los efectos diferenciales se explican antes bien por las amplias diferencias en las condiciones contextuales vinculadas con la raza, el origen étnico o el género. Reconocer la distinción entre estos dos conceptos resulta crucial para diseñar políticas eficaces que impidan la discriminación.

CAPÍTULO 4

Reforma del Estado e inclusión: canales cambiantes y nuevos actores. 49

La democratización, la estabilización macroeconómica y la globalización modificaron drásticamente la manera en que funciona el Estado y alteraron los canales de inclusión social, política y económica que el Estado de bienestar, en una versión trunca, proveía a unos pocos afortunados. Estas fuerzas modernas interactúan con las fuerzas de exclusión tradicionales y han vuelto más vulnerables a la exclusión social a segmentos de la población más amplios y más diversos.

CAPÍTULO 5

Malos empleos, bajos salarios y exclusión 77

El mercado de trabajo es uno de los ámbitos sociales donde las fuerzas modernas de exclusión (en gran medida de origen económico y social) han ampliado, tanto en magnitud como en alcance, el impacto de la exclusión social. El desempleo creciente, los niveles mediocres de crecimiento y una demanda cada vez mayor de educación aumentaron la proporción de empleos con bajos salarios en la región en los últimos 15 años.

CAPÍTULO 6

Movilidad social y exclusión 109

La región de América Latina y el Caribe registra la mayor desigualdad de ingresos del mundo. Es poco probable que las personas que se ubican en la parte inferior de la distribución del ingreso logren mejoras significativas en su posición social o en la de sus hijos, sin importar su esfuerzo ni su capacidad. En cambio, los pocos afortunados de los niveles superiores de la distribución del ingreso tienen poca movilidad descendente, independientemente (también en este caso) de su esfuerzo y de su capacidad.

CAPÍTULO 7

¿Hasta qué punto los latinoamericanos confían y cooperan? Estudios de campo sobre exclusión social en seis países de la región 131

Los resultados de un conjunto de experimentos sociales estrictamente controlados que se llevaron a cabo en seis ciudades capitales de América Latina sugieren que los latinoamericanos en efecto confían y cooperan, pero que la exclusión –al aumentar la distancia social y la heterogeneidad– reduce los incentivos para cooperar. En los experimentos se observaron pérdidas de bienestar del 22% al 72% con respecto a lo que pudo haberse obtenido con plena cooperación. Si bien estos valores no deben interpretarse como pérdidas efectivas del PIB, son indicadores de las importantes consecuencias económicas de la exclusión social.

PARTE II MÁS ALLÁ DE LAS CARENCIAS MATERIALES

CAPÍTULO 8

Privatizaciones y exclusión social en América Latina 159

Las privatizaciones han adquirido una mala reputación entre los latinoamericanos, principalmente debido a la exclusión resultante para los empleados despedidos de las empresas privatizadas. No obstante, también pueden tener un efecto de inclusión al ampliar el alcance de la población atendida y al mejorar la calidad de los servicios prestados. La regulación pública de alta calidad resulta fundamental para determinar cuál de estos dos efectos es mayor.

CAPÍTULO 9

Exclusión y política. 169

Pese a la igualdad formal de derechos políticos consagrada en las constituciones nacionales, los sistemas democráticos de la región suelen limitar los canales formales de influencia de algunos grupos de la población. La movilización social tiene el potencial de dar más voz a los excluidos y de hacer que el sistema político preste atención a sus reclamos. Esto sugiere que los movimientos sociales pueden ser parte de la solución más que del problema para las democracias que están evolucionando en la región.

CAPÍTULO 10

Exclusión social y violencia. 183

Los sistemas judicial y policial de los países de la región se han adaptado apenas débilmente a los drásticos cambios que se registraron en las sociedades de América Latina y el Caribe en los últimos 25 años. Los excluidos, que padecen cada vez más violencia e inseguridad en su vida cotidiana, carecen de acceso adecuado a la justicia y a la seguridad económica y física.

CAPÍTULO 11

Exclusión y servicios financieros 195

La inclusión financiera aporta importantes beneficios para los grupos excluidos de la población, al facilitar el ahorro, ayudar a las familias a distribuir de manera más uniforme el consumo y reducir las limitaciones que se presentan cuando se depende de flujos de efectivo volátiles. Pese a estas ventajas, en estudios empíricos se determinó que la fracción de hogares pobres con cuentas de ahorro es mucho menor que la correspondiente a hogares que no son pobres.

CAPÍTULO 12

Exclusión y formas modernas de implementación de programas. 207

La falta de documentos de registro civil vuelve "invisibles" a segmentos enteros de la población. Cabe destacar que las formas modernas de ejecución de programas sociales suelen exigir la tenencia de documentos de identificación oficiales como requisito para participar de los mismos. Esto sugiere que es necesario complementar las prácticas de focalización más sofisti-

cadadas con campañas de registro civil para no excluir de los beneficios de estos programas a los grupos objetivo.

PARTE III PROMOVER LA INCLUSIÓN

CAPÍTULO 13

Inclusión y política pública 217

La inclusión social es un proceso que tiene por objeto promover la igualdad social, económica y cultural. Las políticas públicas orientadas a la inclusión inciden no sólo en los efectos de la política pública y en los resultados para los grupos excluidos, sino que también afectan la manera en que se obtienen dichos efectos y resultados. Las políticas públicas inclusivas modifican el marco normativo básico, las instituciones encargadas de ejecutar las normas básicas, y los programas y políticas que estas instituciones implementan. El liderazgo político y una sociedad civil activa son impulsores esenciales de este proceso.

CAPÍTULO 14

El proceso de inclusión en marcha en América Latina y el Caribe 229

El avance hacia la inclusión en la región requiere esfuerzos para comprender las fuerzas que dan origen a la exclusión y a la vez para entender cómo pueden los procesos de políticas públicas promover una inclusión significativa. El conocimiento y la experiencia en políticas públicas para combatir la exclusión son muy limitados, pero algunos elementos de los programas y políticas públicas que se están llevando a cabo actualmente en la región pueden ayudar a repensar los dilemas y las posibilidades de los procesos de inclusión. No obstante, en definitiva, las recomendaciones en materia de política en este ámbito deben ser el producto de la participación cívica y de los procesos democráticos que se ubican en el núcleo de cualquier conjunto de iniciativas nacionales en favor de la inclusión.

Referencias 261

Índice analítico de materias 291



Prefacio

La edición 2008 del *Informe Progreso Económico y Social* aborda los patrones cambiantes de la inclusión y la exclusión social, una de las inquietudes más apremiantes que enfrentan los gobiernos en América Latina y el Caribe. En efecto, una gran parte del intenso debate sobre las políticas económicas y sociales necesarias para lograr el crecimiento sostenible y equitativo gira en torno a la cuestión de la inclusión social. Este informe muestra que alcanzar la inclusión social demanda no solamente que se reparen las injusticias pasadas con transferencias de recursos y programas de acción afirmativa, sino también –lo que es más importante– que se cambie la forma en que se toman las decisiones, se asignan los recursos y se ejecutan las políticas.

La exclusión social es la amenaza más peligrosa que enfrenta la democracia en América Latina y el Caribe. En nuestra región la democracia es resultado de una valerosa lucha social que comprometió a la mayoría de la población bajo el estandarte de crear sociedades más modernas, más prósperas y más justas. De hecho, en los últimos 25 años ha habido significativos avances hacia la democratización de nuestros sistemas políticos, el control de una inflación endémica y la integración de nuestras economías en el mercado mundial. El progreso no se ha limitado a la política y la economía: la esperanza de vida, la nutrición, la escolaridad y muchos otros indicadores de bienestar han mejorado y continúan haciéndolo. Sin embargo, la pobreza, la desigualdad y la falta de buenos empleos y oportunidades para facilitar la movilidad social de la mayoría representan áreas en las cuales aún queda mucho por hacer, y en las cuales más que nunca las sociedades de América Latina y el Caribe exigen resultados.

La exclusión social no se puede enfrentar con soluciones simplistas o de corto plazo, porque es un fenómeno complejo con muchos elementos interrelacionados que se refuerzan mutuamente. La violencia, el crimen, las protestas sociales, la falta de acceso a los servicios financieros y a los sistemas de salud y educación son algunas de las limitaciones que pueden condenar a los excluidos a vivir en la pobreza y la miseria. Transformar las sociedades para que el color de la piel o la riqueza de los padres no determinen el destino de generaciones presentes y futuras es un proceso arduo que busca promover la integración de la mayoría dentro de los mecanismos e instituciones que permiten a los grupos incluidos trabajar, hacer negocios y prosperar.

Promover la inclusión social requiere acciones bien coordinadas y consideradas meticulosamente de parte de los gobiernos y de la sociedad civil a fin de fomentar los derechos de los grupos excluidos. Esta tarea implica cambiar tanto las normas generales por las cuales las sociedades funcionan como las formas específicas en que se ejecutan los programas y las políticas. El Banco Interamericano de Desarrollo, como institución financiera internacional, aspira a colaborar de múltiples maneras en este proceso. La

iniciativa Oportunidades para la Mayoría, en la cual el Banco está invirtiendo recursos y esfuerzos significativos, tiene como objetivo extender las oportunidades a las grandes masas hoy excluidas y mejorar su acceso a las instituciones y recursos para que puedan hacerse cargo de su propio destino y prosperar en una economía y en una sociedad donde el éxito dependa de la capacidad y del esfuerzo, y no de las circunstancias en las que cada uno nace.

Sinceramente espero que este informe contribuya a nuestra comprensión de las complejidades de la exclusión social y del potencial que tiene la política pública para promover la inclusión y combatir la exclusión social.

Luis Alberto Moreno

Presidente

Banco Interamericano de Desarrollo

Agradecimientos

El *Informe Progreso Económico y Social* es la publicación estrella del Banco Interamericano de Desarrollo. Esta edición fue una producción conjunta del Departamento de Investigación y del antiguo Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco, y estuvo coordinada por Alberto Chong, Suzanne Duryea, Jacqueline Mazza y Hugo Ñopo, así como también por Gustavo Márquez, quien dirigió el proyecto en general. Durante la elaboración de este informe, el equipo de trabajo se benefició de los comentarios útiles y constructivos, así como de la supervisión de Eduardo Lora, quien era Economista Jefe a.i. Rita Funaro, Claudia M. Pasquetti y John Dunn Smith estuvieron a cargo de toda la edición. Carlos Andrés Gómez-Peña, asistente técnico y de investigación, coordinó el proceso de producción. La asistencia de investigación general estuvo a cargo de Ana Carolina Izaguirre Corzo.

A continuación se presentan los autores principales de cada capítulo y sus agradecimientos por la asistencia que recibieron:

Capítulo 1 Gustavo Márquez

Capítulo 2 Néstor Gandelman, Hugo Ñopo y Laura Ripani
Santiago Amieva, Sebastián Calónico, Ted Enamorado, Gabriela Flores, Diana Góngora, Georgina Pizzolitto y Holger Siebrecht proporcionaron una valiosa asistencia en la tarea de investigación, y Nnenna Ozobia aportó comentarios que fueron muy bienvenidos.

Capítulo 3 Alberto Chong y Hugo Ñopo
Lucas Higuera, Gianmarco León y Sebastián Calónico proporcionaron una valiosa asistencia en la tarea de investigación.

Los autores se inspiraron en artículos elaborados por los participantes del proyecto Red de Investigación sobre Discriminación y Resultados Económicos: Víctor J. Elías, Julio J. Elías y Lucas Ronconi; David Bravo, Claudia Sanhueza, Sergio Urzúa, Dante Contreras, Diana Kruger, Daniela Zapata y Marcelo Ochoa; Juan-Camilo Cárdenas, Alejandro Gaviria, Rajiv Sethi, Sandra Polanía y Natalia Candelo; Ximena Soruco, Giorgina Piani y Máximo Rossi; Marco Castillo, Ragan Petrie y Máximo Torero, así como Néstor Gandelman, Eduardo Gandelman y Julie Rothschild. Andrea Moro fue el asesor académico de la red.

Capítulo 4 Juan Camilo Chaparro y Eduardo Lora

Capítulo 5 Gustavo Márquez y Carmen Pagés-Serra
María Fernanda Prada proporcionó una valiosa asistencia en la tarea de investigación.

Capítulo 6 Viviane Azevedo y César Bouillón

Capítulo 7 Sebastián Calónico, Natalia Candelo, Juan-Camilo Cárdenas, Alberto Chong, Hugo Ñopo y Sandra Polanía

Lucas Higuera proporcionó una valiosa asistencia en la tarea de investigación.

Un esfuerzo de colaboración como este requiere el apoyo de muchos colegas. Entre ellos, quisiéramos agradecer a Martín Benavides, Juan José Díaz, Néstor Gandelman, Saúl Keifman, Nathan Lederman, Giorgina Piani y Arodys Robles y sus equipos en las diferentes ciudades de nuestro proyecto. Se agradecen asimismo los comentarios constructivos de Jeffrey Carpenter y Orazio Attanasio.

Capítulo 8 Alberto Chong, Gianmarco León y Hugo Ñopo

Vanessa Ríos proporcionó una valiosa asistencia en la tarea de investigación.

Los autores desean agradecer a Máximo Torero y Florencio López-de-Silanes por su colaboración y comentarios.

Capítulo 9 María Mercedes Mateo y J. Mark Payne

Capítulo 10 Heather Berkman

La autora desea agradecer a Gustavo Béliz y Andrew Morrison por sus comentarios para las versiones preliminares de este capítulo.

Capítulo 11 Suzanne Duryea

La autora agradece a Luis Tejerina y Ernesto Schargrodsky por su colaboración y comentarios.

Capítulo 12 Suzanne Duryea

La autora agradece a Amanda Glassman y Leslie Stone por su colaboración y comentarios.

Victoria Rodríguez Pombo proporcionó una valiosa asistencia en la tarea de investigación.

Capítulo 13 Jacqueline Mazza

Capítulo 14 Jacqueline Mazza

La autora desea agradecer a Zakiya Carr-Johnson (recuadros sobre Jamaica y Brasil), Nnenna Ozobia (recuadro sobre Ecuador), André Médici y Gabriela Vega (recuadro sobre salud reproductiva), Juliana Pungiluppi (recuadro sobre Colombia), y Fernando Carrillo-Flórez (recuadro sobre la justicia) por sus valiosas contribuciones.

Marco Ferroni realizó una tarea de revisión considerable y realizó una importante contribución.

Benedicte Bull, Martín Benavides, Cristina García, Claudia Jacinto y Alejandra Solla colaboraron en un seminario realizado en Washington, D.C., en octubre de 2006, que constituyó un primer debate para este informe. Fernando Carrillo-Flórez y Ricardo Santiago organizaron un seminario muy útil en Madrid que contó con la participación de Joan Prats, Rosemary Thorp, José Antonio Sanahuja, Alain Touraine y Rodrigo Contreras.

Las opiniones y los puntos de vista expresados en este informe corresponden a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Presidente ni de su Directorio Ejecutivo.

PARTE I

Los patrones cambiantes de inclusión y exclusión

¿Los de afuera?

En los últimos 25 años la región de América Latina y el Caribe ha atravesado inmensas transformaciones sociales. El retorno de la democracia a mediados de los años ochenta cambió tanto el panorama político como la forma de hacer políticas públicas, y surgieron renovadas expectativas de un futuro con sociedades más modernas, más prósperas y más justas.

Sin embargo, los resultados a la vista son heterogéneos. Hoy la región es más próspera y más moderna que hace 25 años, después de languidecer durante años bajo la mirada vigilante de generales mesiánicos y a menudo corruptos. No sólo se ha alcanzado la estabilidad macroeconómica, sino que se ha consolidado pese a los repetidos shocks financieros adversos. El impacto combinado de la liberalización económica (una decisión nacional) y de la globalización (un fenómeno mundial) permitió que la región se integrase en la economía mundial, lo cual constituye en las mejores circunstancias una fuente inagotable de riquezas y en el peor de los casos, un grillete para las políticas nacionales que provocan distorsiones. Los Estados intervencionistas y centralizados cuyas crisis fiscales marcaron el decenio de 1980 pasaron por una “revolución silenciosa” que transformó, hasta volverla irreconocible, la manera en la que se relacionan con la población (Lora, 2007). Por otra parte, la pobreza y la distribución altamente asimétrica de los activos (incluido el capital humano) y del ingreso erigen un obstáculo en la senda hacia sociedades más justas en la región. La exclusión social, históricamente arraigada en diferentes formas de estigmatización de grupos tradicionalmente identificados por la raza, el origen étnico o el género, ha cambiado tanto como lo ha hecho la región misma y actualmente afecta a grupos mucho más diversos y numerosos de la población, particularmente a aquellos que se ganan la vida a duras penas en empleos precarios sin perspectiva alguna de mejorar. Su exclusión no se debe a que se encuentren “afuera”, aislados, dejados de lado, sino a que están interactuando con sociedades más modernas y prósperas.

Estos cambios en la dinámica de la inclusión y la exclusión no se prestan a interpretaciones simplistas. Ha habido avances en la inclusión de algunos grupos, por lo menos en algunas dimensiones, pero también ha habido regresiones que han profundizado la exclusión. Por ejemplo, la mujer ha sido incluida en ciertos ámbitos (representación política formal y educación), pero sigue segregada en peores trabajos que el varón. Por otra parte, sectores enteros de la población han quedado excluidos de empleos formales, y por consiguiente de la protección de la seguridad social, debido a la lentitud del crecimiento y al desempleo. Y en otros casos, el dinamismo de la sociedad civil y el surgimiento de movimientos sociales han convertido a ciertos grupos excluidos (como los

campesinos sin tierra de Brasil, los desempleados de Argentina y los pueblos indígenas de Bolivia) en importantes actores de la arena política.

La exclusión y la inclusión son procesos complejos y dinámicos que operan en todas las dimensiones de la vida social. La exclusión en una dimensión (por ejemplo, la falta de documentos de identidad) lleva a la exclusión en otras múltiples dimensiones (por ejemplo, impide abrir una cuenta de ahorro o participar en la política formal). La exclusión social se manifiesta en múltiples males sociales (pobreza, informalidad del empleo, disturbios políticos, delincuencia y falta de acceso a la salud y a la educación, para mencionar sólo algunos de ellos), todo lo cual limita la capacidad de grandes sectores de la población para participar de manera fructífera en una economía de mercado, y por ende reduce su bienestar.

Observar una sociedad a través de los ojos de los propios excluidos proporciona una lección clara y realista sobre la naturaleza interrelacionada y compleja de las privaciones que estos individuos padecen y de las formas que encuentran para sobrellevarlas. Los microdocumentales “Las caras de la exclusión”, que complementan este informe (www.iadb.org/res/ipes/2008/videos.cfm?language=Sp), procuran transmitir esta visión. Los filmes presentan un dramático retrato de las vidas de seres humanos que no se encuentran en cualquier otra parte sino en las mismas calles por las que todo el mundo transita, personas con quienes el ciudadano común interactúa en el acontecer de las actividades cotidianas.

Quienes ayer eran “los de afuera” (los marginados, la población rural, los desnutridos, los pobres y los aislados) estaban tranquilamente fuera de vista. La exclusión en estos grupos no ha desaparecido. Todavía persisten en zonas rurales de la región formas modernas de servidumbre, que a menudo rayan en la esclavitud. Gaspar, el protagonista de uno de los microdocumentales, es un trabajador rural brasileño de 78 años que no tiene documentos de identidad, nunca fue registrado ante las autoridades laborales brasileñas y, por lo tanto, está excluido de la pensión a la vejez para trabajadores rurales que financia el gobierno (Aposentadoria Rural). En otro de los filmes, la falta de acceso a los servicios de salud que padecen los indígenas de las comunidades matsiguengas se opone en un vívido contraste a las riquezas producidas por el yacimiento de gas de Camisea, que está ubicado en las tierras ancestrales de estos pueblos en el Amazonas peruano. Estas historias ilustran con crudeza los mecanismos y las consecuencias de las formas tradicionales de exclusión.

La exclusión social en la actualidad se ha vuelto más urbana y visible; sus víctimas son seres humanos que no están “afuera”, pero cuya exclusión es el resultado de sus interacciones desventajosas con las instituciones y los recursos que permiten a quienes están integrados prosperar en una economía de mercado. Las historias que se presentan en los microdocumentales “Las caras de la exclusión” dan testimonio de dichas interacciones. La venta de golosinas o llamadas por teléfono celular, o los actos circenses en las esquinas mientras el semáforo está con luz roja y los automóviles se encuentran detenidos se convierten en una fuente de ingresos cuando no se puede encontrar un trabajo digno y bien remunerado. Los excluidos urbanos recurren a estrategias de supervivencia como recoger material reciclable en la basura, ocupar ilícitamente edificios abandonados, o dormir en las mismas calles que sus vecinos en mejor situación económica usan

para ir a trabajar o para jugar. Los habitantes de zonas pobres de las ciudades de la región, donde impera la delincuencia, excluidos de la protección policial y judicial, crean sus propias formas de organización para contener la violencia y proteger a las víctimas, y de esta manera ofrecen una lección de dignidad y compasión.

En medio de todas estas múltiples privaciones, los individuos excluidos luchan por ganarse la vida con sus limitados recursos. Su vida cotidiana se ve coartada por instituciones que no responden a sus necesidades ni a sus derechos como ciudadanos y por la falta de acceso a recursos tan triviales como un teléfono donde recibir una llamada para una entrevista de trabajo, o tan drásticos como los servicios médicos que les son denegados por establecimientos de salud pública que no dan abasto. Si bien quedan al margen de las sendas que conducen a la inclusión por la que transitan miembros más privilegiados de la sociedad, no son “los de afuera”, porque su exclusión es resultado de su participación en la vida social con recursos limitados y bajo reglas que suelen inclinarse en su contra debido a un ambiente discriminatorio y al prejuicio.

La exclusión se halla en el origen del sentido creciente de desvinculación e insatisfacción que afecta a la población de los países latinoamericanos y crea un terreno fértil para experimentos populistas que erosionan las instituciones económicas, sociales y políticas de la democracia. Esta desvinculación ha aumentado pese a que se ha logrado un progreso razonable en el mediano plazo en cuanto a esperanza de vida, salud, alfabetización y otros indicadores del bienestar, como lo ha demostrado la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en su reciente informe (2007) sobre la cohesión social. Los políticos de todo el espectro ideológico se refieren ahora a la lucha contra la exclusión social como la tarea principal del desarrollo y de una democratización sustancial. Como señala Goodin (1996, p. 343): “exclusión social” es una expresión pegadiza porque capta gran parte de lo que tanto nos preocupa. Es más, el gran valor del concepto reside en su promesa de vincular muchas de las inquietudes sociales, siguiéndoles la pista hasta llegar a las causas comunes (o de alguna manera cognadas) y prescribiendo curas idénticas (o de alguna manera integradas).

La noción de exclusión social, con todos los matices y alusiones con que se ha empleado el término, ofrece un poderoso grito de batalla política para quienquiera que se preocupe por las penurias de quienes están en la peor de las situaciones en la sociedad. No obstante, como suele ocurrir con las nociones eficaces para la movilización, que necesariamente tienen distintos significados para grupos diferentes, no hay claridad alguna en cuanto a qué significa la exclusión social. Aun cuando la ambigüedad del concepto de exclusión social resulte útil como herramienta de movilización, el diseño y la adopción de políticas de inclusión se ven obstaculizados por la falta de claridad conceptual sobre la índole de la exclusión y las fuerzas que la producen y la reproducen.

EL CONCEPTO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

La exclusión social es un proceso social, político y económico dinámico, pero ineficiente y disfuncional, por el cual se deniega a personas y grupos el acceso a oportunidades y servicios de calidad para que puedan tener vidas productivas fuera de la pobreza. De acuerdo con Sen (1999), puede alegarse que estos procesos sociales, políticos y eco-

nómicos de las sociedades limitan los funcionamientos de ciertas personas y grupos, y como resultado disminuyen su bienestar.¹ Dichos procesos podrían afectar el comportamiento, la disposición de recursos, o el acceso a instituciones por parte de personas o grupos excluidos de manera tal que entorpecen sus capacidades para funcionar y, por lo tanto, para adquirir o emplear aptitudes que tienen valor en una economía de mercado.

Los funcionamientos tienen lugar en un espacio social en el cual las personas y los grupos participan en “transacciones” mediante comportamientos que expresan sus opciones con base en su disposición de recursos bajo el conjunto de reglas formales e informales que regulan dichas transacciones. El capital social, las normas y la acción colectiva merecen una mención especial dentro de este conjunto de reglas formales e informales. Mejoran el bienestar colectivo, especialmente en circunstancias en las que el Estado es débil y no puede responder de manera adecuada a las necesidades de la población. La exclusión, en cambio, erosiona la confianza e impide la acción colectiva. Cuando no existe la más plena confianza entre los agentes económicos, aumentan los costos de transacción y se reduce el alcance de los intercambios económicos. Como resultado, la sociedad sufre una pérdida de bienestar. Las políticas públicas pueden delinear instituciones formales e informales que promuevan (u obstaculicen) las motivaciones intrínsecas de las personas y las posibilidades de autogestión dentro de la sociedad civil, lo cual incide en la confianza, la reciprocidad y la disposición para cooperar.

El término “exclusión social” fue acuñado en los años setenta en Francia para describir la situación de los grupos excluidos de las prestaciones de las redes de protección relacionadas con el empleo y de otros grupos encerrados en el ostracismo social por el consumo de drogas ilícitas y otras formas de comportamiento disfuncional (Lenoir, 1974). No obstante, la exclusión social aplicada al contexto de América Latina y el Caribe es un concepto más amplio (por la escala y el tipo de población afectada) y comprende muchas más dimensiones.

La exclusión es, por naturaleza, un proceso social multidimensional y dinámico, y por lo tanto no es “consecuencia” de ninguna “causa” particular (en el sentido de un suceso que precede a un resultado, sin el cual el resultado no se hubiera dado) (Burchardt, Le Grand y Piachaud, 2002). En la vida social cotidiana todo el mundo participa de múltiples interacciones, en las cuales se intercambia trabajo por un salario que paga un empleador, se utiliza ese salario en transacciones con productores y vendedores para adquirir bienes y servicios, se vota en las elecciones, se recurre a la policía y al sistema judicial para resolver disputas económicas y no económicas, se pagan (o evaden) impuestos, se colabora en organizaciones comunitarias y eclesiásticas, se realizan trámites en oficinas públicas a fin de obtener licencias y permisos, y se lleva a cabo una lista innumerable de otras cosas. Todas estas actividades tienen lugar dentro de una serie de instituciones sociales, económicas y políticas (formales e informales) que ofrecen las oportunidades y

¹ La noción de “funcionamientos” proviene de *Development as Freedom* (1999) de Sen. Es diferente del concepto de “oportunidades”, dado que los funcionamientos se refieren a las interacciones e intercambios sociales que tienen lugar entre personas o grupos para lograr un cierto resultado, y no a la capacidad (ejercida o no) de participar en esas interacciones; difiere también del concepto de “aptitudes”, dado que los funcionamientos se refieren a una realización particular del conjunto (no observable) de aptitudes.

los servicios requeridos para obtener resultados valiosos en una sociedad democrática de mercado. La exclusión social surge cuando un conjunto de esas reglas formales e informales restringe los funcionamientos de ciertas personas o grupos.²

La exclusión social se ha empleado para conceptualizar las restricciones que impiden los funcionamientos (Tsakloglu y Papadopoulos, 2001) y el acceso a las oportunidades (Behrman, Gaviria y Székely, 2003) de ciertos grupos específicos (mujeres, pueblos indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidades). Buvinić, Mazza y Pungiluppi (2004) afirman que “la exclusión se produce si la pertenencia a un cierto 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”. Desde esta óptica, se la considera un fenómeno de grupo y por lo tanto conduce al desarrollo de políticas de inclusión orientadas hacia un incremento de oportunidades y acceso para grupos específicos de la población. Un ejemplo dentro de esta familia de políticas es el Programa Nacional de Acciones Afirmativas de Brasil de 2002, que a principios de ese año introdujo cuotas para afrodescendientes e indígenas en diferentes esferas, como el empleo y la concesión de contratos en el sector público, la educación superior y escaños parlamentarios.

En los últimos tiempos la exclusión social en América Latina y el Caribe comenzó a verse como un resultado (indeseable) de las reformas económicas del decenio de 1990 o bien como un mecanismo que impide que segmentos importantes de la población se beneficien de la prosperidad macroeconómica que la región ha estado disfrutando recientemente. Por lo tanto, se ha convertido en un tema recurrente de las políticas económicas alternativas que asignan un alto valor a la redistribución del ingreso y de los activos. Desde este punto de vista, el foco de las políticas de inclusión se centra en cambios fundamentales de las políticas económicas y sociales que procuran corregir la desigualdad y la pobreza para toda la gente, formen o no parte de un grupo excluido.

Las privaciones materiales son un resultado crucial de la exclusión, pero constituyen sólo un aspecto de las carencias de los excluidos. Es más, dichas privaciones están altamente correlacionadas con otras dimensiones de las carencias que afectan la capacidad de los excluidos para obtener recursos deseables en una economía de mercado. La falta de empleo (o su baja productividad) da lugar a bajos ingresos y a la pobreza, pero también restringe la participación de los desempleados y de quienes tienen empleos de baja productividad en las instituciones sociales, como los sindicatos y otras formas de organización de los trabajadores que tienen por objeto mejorar sus condiciones laborales. Los sistemas políticos y electorales que excluyen a los grupos desaventajados de la población restringen su capacidad de influir en las acciones de gobierno y por consiguiente reducen la inversión en servicios de alta calidad (por ejemplo, escuelas) que las personas excluidas necesitan para mejorar su situación. La segregación geográfica eleva la exposición de los grupos desaventajados a la delincuencia y a la violencia, porque los ricos se recluyen en comunidades protegidas por fuerzas privadas de seguridad y por-

² En este punto el informe se aleja de la noción de “no participación” como criterio de exclusión. De hecho, se quiere destacar que los individuos excluidos participan, aunque en circunstancias desventajosas, o con reglas que juegan en contra de ellos, o en ambas situaciones.

que los desaventajados carecen de los recursos sociales, económicos y políticos necesarios para acceder a las fuerzas preventivas y correctivas del sistema judicial y policial.

El énfasis que se hace en la exclusión social tiene por objeto ampliar el foco analítico y político centrado en la pobreza hacia una gama más amplia de problemas. El concepto de pobreza se enfoca en resultados como el ingreso mensurable y se basa en el análisis de datos estáticos de corte transversal y en la observación de las personas y los hogares. El concepto de exclusión, en cambio, tiene que ver con procesos, y permite arrojar luz sobre la índole multidimensional de las carencias y de las interacciones entre esas dimensiones: desde el punto de vista de la exclusión, la privación se entiende como un fenómeno dinámico, y se observa a las personas y a los hogares en el marco de una comunidad (Burchardt, Le Grand y Piachaud, 2002).

La privación multidimensional es un resultado de la exclusión, pero como tal tiene que distinguirse del proceso que produce y reproduce ese resultado. La pobreza, el desempleo, la informalidad del empleo, la falta de influencia en la esfera política y las formas disfuncionales de interacción social son resultados de la exclusión pero no deben confundirse con el proceso que los genera. Las políticas compensatorias como las transferencias de ingresos o el empleo público subsidiado pueden reducir la pobreza, y se espera que la reducción resultante de las carencias materiales afecte todos los demás resultados de la exclusión. No obstante, en la medida en que dichas transferencias no tengan un impacto sobre las fuerzas que restringen los funcionamientos de los excluidos, el proceso de exclusión continuará su curso.

Las personas excluidas no habitan un universo social desprovisto de interacciones e intercambios del cual van a ser rescatados por la inclusión. Por el contrario, los resultados de la exclusión son producto de interacciones e intercambios particulares a través de los cuales se les niega a los excluidos el acceso a recursos que les permitirían participar activamente en la economía de mercado y en las instituciones formales e informales que prestan servicios sociales y ofrecen oportunidades a los demás. Las personas excluidas tampoco son objetos pasivos de la exclusión; se organizan y desarrollan acciones individuales y colectivas para modificar las características sociales que generan el fenómeno. A menudo, esto da como resultado un conjunto “alternativo” de comportamientos e instituciones que permiten reemplazar el beneficio (por ejemplo, el acceso al sistema financiero) denegado por la exclusión. Esta última también está en la base de políticas contenciosas y protestas callejeras que aspiran a dirigir la atención del sistema político formal hacia cuestiones importantes para los grupos excluidos.

PANORAMA GENERAL DE ESTE INFORME

Tradicionalmente se ha considerado que los resultados de la exclusión (desempleo, condiciones precarias de empleo, pobreza, falta de injerencia en el Estado y “mala” integración con la comunidad) son consecuencia de decenios, si no siglos, de discriminación y estigma. La discriminación resulta crucial como fuerza de exclusión porque se ubica en el núcleo de las “transacciones” que realizan las personas.

Se ha dado particular importancia al papel del origen étnico como principal culpable de la discriminación. Se ha documentado que los pueblos indígenas y los afrodescendientes tienen menos capacidad para generar ingresos debido a sus menores niveles de

capital humano (por ejemplo, educación formal o capacitación) y de remuneración en el mercado de trabajo y al menor acceso a empleos de alta calidad. Esto da lugar a una incidencia notoriamente más alta de la pobreza en estos grupos, que persiste a pesar de la mejora general de los otros grupos de la sociedad, y a un menor retorno de los activos (capital físico y humano, activos públicos y capital social) que afectan sus estrategias de generación de ingresos.

Los latinoamericanos creen que la discriminación sigue tan arraigada como siempre, pero no creen que afecte únicamente, o principalmente, a los grupos que tradicionalmente han sido objeto de ese estigma (pueblos indígenas, afrodescendientes, mujeres). En encuestas recientes de opinión, como las que realiza Latinobarómetro, se reporta que la mayoría de la población de la región cree que los pobres, los que no tienen instrucción, y los que carecen de conexiones sociales son los grupos que sufren más discriminación.

No obstante, las creencias son informativas sólo en la medida en que influyan en las decisiones y los resultados económicos de las personas que realizan transacciones en el mercado. El hecho de que diferentes personas obtengan distintos resultados de sus transacciones económicas podría explicarse por las diferencias en las características productivas observables de cada individuo, y por distintos factores que no son observables para los investigadores (como las actitudes empresariales, la motivación y la ética de trabajo) pero que pueden fácilmente ser “vistos” por un empleador u otro agente pertinente de los mercados en los cuales participan esas personas. Los recientes avances en el campo de la literatura económica, en los que se emplean experimentos estrictamente controlados para obtener información sobre rasgos no observables, muestran que los estereotipos (que desaparecen cuando los flujos de información revelan las “verdaderas” capacidades productivas de las personas) y la autodiscriminación (que no desaparece) explican en gran medida los resultados en materia de discriminación. Esto no significa que se desechen las evidentes diferencias en las dotaciones de capital humano y de activos sociales y financieros vinculadas con el género, la raza, el origen étnico y las distinciones de clase. Lo que dichos estudios revelan es que estas diferencias de resultados no necesariamente reflejan una discriminación abierta, sino que pueden ser consecuencia de diferencias en las dotaciones de los distintos grupos de la población. Los mercados pueden simplemente actuar como cajas de resonancia en las cuales repercuten estas diferencias de dotaciones. Esto sugiere que la atribución automática de resultados diferenciales a la discriminación puede ser engañosa y puede constituir una desviación perniciosa para el diseño de políticas correctivas.

Pero la exclusión abarca mucho más que la discriminación. El hecho de centrarse en las interacciones y los intercambios permite ir más allá de la afiliación a un grupo (por ejemplo, basado en el género, la raza, el origen étnico, la religión, etc.) y llegar a una comprensión más general de los resultados que provocan exclusión como producto de restricciones a los funcionamientos de los excluidos que no se originan sólo en la discriminación. Desde este punto de vista, la exclusión es un blanco móvil. Si se la observa únicamente a través de las lentes de grupos que han sido persistentemente excluidos de las prestaciones de los servicios sociales o de las oportunidades de la participación política, se oscurecerían otras múltiples formas de exclusión que afectan a los desaventajados, aunque no pertenezcan a grupos estigmatizados.

El largo período de crecimiento sostenido y modernización de América Latina y el Caribe que tuvo lugar desde 1930 hasta la crisis de la deuda del decenio de 1980 dio como resultado un aumento sustancial de la productividad (Thorp, 2007). La expansión contemporánea del empleo público y el proceso de industrialización sirvieron para crear sendas para la integración de unos pocos afortunados, principalmente mediante el empleo público o en el sector manufacturero, lo que les dio acceso a la seguridad social y a otros beneficios propios de una versión trunca del Estado de bienestar. En este contexto, los derechos básicos de los ciudadanos quedaron ligados a empleos en el sector formal en lugar de desarrollarse independientemente del lugar de trabajo (Gordon, 2004). La crisis de la deuda que padeció la región en los años ochenta y las reformas de la política económica de los noventa trastocaron esas sendas hacia la integración y dejaron más vulnerables a las fuerzas tradicionales de la exclusión a quienes se quedaron rezagados (en el desempleo, la informalidad laboral o simplemente la pobreza).

La globalización, la democratización y la estabilización económica modificaron la capacidad del Estado para impulsar y sustentar la integración social y los mecanismos para lograrla, alterando de esa manera los perfiles de inclusión y exclusión. La democratización expuso la corrupción y el despilfarro existentes en el sector público, pero aún no se ha alcanzado un nuevo equilibrio entre la legitimidad política y la eficiencia administrativa. La estabilización restringió la capacidad del Estado para solventar el gasto público excesivo mediante financiamiento inflacionario, en tanto que la globalización (tanto mediante la liberalización del comercio exterior como el cambio tecnológico) amenazó el empleo y puso a prueba los límites de las políticas de protección del ingreso y de seguridad social. Estas fuerzas no solo modificaron la naturaleza del Estado, sino que también hicieron que una mayor parte de la población se volviera vulnerable a las fuerzas tradicionales de la exclusión.

Si bien los efectos de estos cambios sociales abarcan múltiples dimensiones de la vida social, el mercado de trabajo es un lugar crucial donde estas nuevas fuerzas de la exclusión se manifiestan. Dicho mercado ha sido uno de los sitios sociales donde las fuerzas de exclusión “modernas” (de origen sobre todo económico y social) vinculadas con la globalización, la democratización y la estabilización económica exacerbaron, tanto en magnitud como en alcance, el impacto de las formas tradicionales de exclusión que persisten irrestrictas en la región. En estas condiciones, tener un empleo no es necesariamente un medio para escapar de las carencias materiales y de la pobreza, y en la mayoría de los casos tampoco garantiza el acceso a mecanismos de protección social, seguro médico y participación que puedan crear una senda hacia la inclusión social para los trabajadores que tienen empleo y sus familias.

Dado que el trabajo es la principal, si no la única, fuente de ingreso para la mayor parte de la población, un salario bajo se traduce en carencias materiales para los trabajadores y sus familias. Una persona que realiza un trabajo de baja productividad probablemente esté excluida por lo menos en dos dimensiones (el consumo, porque su salario es bajo, y el acceso a la seguridad social, debido a la informalidad del empleo) pero su situación no necesariamente es resultado de la discriminación en los mercados de trabajo. En una economía que crece lentamente y que genera más empleos malos que buenos, probablemente haya más personas de la población que tienen malos empleos, aunque no sean víctimas de la discriminación. El hecho de no tener trabajo o de tener un

empleo precario corta la conexión entre los trabajadores y la prestación de servicios sociales vinculados a las relaciones salariales formales. En un empleo formal, los trabajadores están sujetos a los impuestos a la nómina, y sus aportes tributarios les dan derecho a ellos y a sus familias a un seguro médico, una pensión al llegar a la vejez, un seguro por discapacidad y un seguro de vida. Dado que esos malos empleos no “existen” para las autoridades laborales de la región, no hay ninguna posibilidad de que los trabajadores que los tienen presenten quejas o formen un sindicato o pertenezcan a uno, lo que los hace vulnerables a la explotación y a condiciones de trabajo inseguras.

La exclusión resultante del desempleo o del empleo en el sector informal se ha vuelto cada vez más importante en las zonas urbanas durante los últimos 15 años y ha dado como resultado un incremento del porcentaje de la población excluida de las prestaciones que otorga un empleo formal. Este tipo de exclusión es más aguda para los grupos tradicionalmente vulnerables (mujeres, jóvenes, trabajadores no calificados), pero está afectando cada vez más a los varones con educación en su edad más productiva y que normalmente se consideran integrados en la sociedad. La dinámica que explica este aumento de malos empleos ha sido delineada por lo menos por dos conjuntos de factores. El desalentador desempeño económico que registró la región desde fines del decenio de 1990 y el aumento de la demanda de educación (vinculada con mayores importaciones de bienes de capital y tecnología) se han manifestado en un creciente desempleo en algunos países, un crecimiento mediocre del empleo en la mayoría de ellos y un aumento de la participación del empleo de bajos salarios en el empleo total. Por otra parte, el cambio en la estructura sectorial del empleo y el aumento de la participación de la mujer han tenido efectos leves y en ocasiones (como en el caso de la participación cada vez menor de la agricultura en el empleo total) han tendido a reducir la participación del empleo de bajo salario.

Es probable que los intereses de las personas que quedan excluidas de buenos trabajos por razones que no están relacionadas con sus aptitudes ni su esfuerzo difieran de los de la sociedad en su conjunto. Y este sentimiento tiende a reforzarse cuando esas personas tienen pocas esperanzas y expectativas para el futuro, tanto para su generación como para las subsiguientes. Dos sociedades con distribuciones idénticas del ingreso pueden tener niveles diferentes de bienestar, dependiendo del grado de movilidad social. En sociedades con muy baja movilidad, la familia en la que uno nace y la educación de los padres son más importantes que el esfuerzo propio para determinar el ingreso y el bienestar actuales y de los descendientes.

La imagen que surge de las mediciones de la movilidad social en América Latina y el Caribe no es la de una región que avanza hacia la igualdad de oportunidades para todos, independientemente del origen social. La mayoría de la población de la región percibe que es poco probable que vea mejoras significativas en su ingreso o posición social, o los de sus hijos, independientemente de su aptitud o de los esfuerzos que realice. Por lo tanto, no debería sorprender que en estas condiciones los incentivos para trabajar, adquirir destrezas y participar plenamente en las actividades sociales y políticas sean débiles. En cambio, es muy poco probable que se deteriore la situación del pequeño grupo de la población que pertenece a las clases medias y altas por su ingreso y bienestar, que tiene rentas y oportunidades comparables a las del mundo desarrollado. Este exceso de seguridad trunca la innovación y la osadía y da lugar a la percepción de que

los funcionarios públicos y los empresarios están más interesados en el statu quo que en el bienestar público.

Los niveles de capital social y de confianza en la sociedad figuran entre las víctimas más notorias de este sombrío panorama de exclusión, inmovilidad y desigualdad de oportunidades. A fin de cooperar con otras personas o grupos de la sociedad y confiar en ellos deben correrse fuertes riesgos personales debido a la incertidumbre que rodea las acciones de los demás y a las características del contexto institucional en el que tienen lugar estas interacciones. La exclusión social puede incrementar estos riesgos porque hay más cosas en juego para los excluidos (lo que exacerba la incertidumbre) y porque la exclusión le resta capacidad al contexto institucional para canalizar hacia cada persona que participa en una determinada transacción información valiosa sobre el comportamiento y los incentivos de los demás participantes.

Para valorar en su totalidad la carga que impone la exclusión social sobre el capital social y la confianza, los investigadores involucrados en este informe han recurrido a las herramientas de la economía experimental. Se pidió a una muestra representativa de personas que habitan en seis ciudades capitales de la región que participaran en una serie de juegos en un entorno estrictamente controlado que permitía comprender qué incentivos y mecanismos afectan la posibilidad de formar grupos en distintos sectores sociales. Así se observó que los latinoamericanos están tan dispuestos a cooperar como los habitantes de otras partes del mundo, pero que su disposición para hacerlo disminuye a medida que aumentan las diferencias sociales (clase, ingreso, educación). Esto tiene un importante costo económico debido a las oportunidades que se pierden para participar en transacciones de mutuo beneficio. Las ganancias efectivas de los jugadores estuvieron entre un 22% y un 72% por debajo de su máximo valor posible, lo cual indica las enormes pérdidas de bienestar que la exclusión provoca para todos, y no solamente para los excluidos, como consecuencia de la erosión asociada de la confianza y de los incentivos para cooperar.

Como se señaló previamente, la exclusión es multidimensional, y las carencias en una esfera interactúan con privaciones en otras, lo que acentúa los límites en los funcionamientos de los individuos excluidos. Si se entiende la exclusión como un proceso que restringe los funcionamientos de todos, no solo de los excluidos (en lugar de observar los resultados de las características excluyentes de la sociedad, como se hace en el análisis tradicional centrado en déficits), se podrá integrar una amplia variedad de fenómenos sociales dentro de un marco conceptual unificado que destaca las interacciones sociales como fuentes de exclusión.

De todos modos, este informe no pretende ofrecer una enumeración concluyente ni mucho menos completa de los funcionamientos de las personas y de los grupos envueltos en las transacciones sociales, políticas y económicas que conforman la exclusión social, sus factores determinantes y su dinámica. En cambio, en los capítulos de la parte II de este informe se tratan de desarrollar algunos ejemplos que, al mirar a través de la lente de la exclusión, permiten cuestionar una serie de creencias adquiridas sobre el impacto de las políticas y los fenómenos sociales. Se espera que dichos ejemplos ayuden a otros investigadores y a los formuladores de políticas a profundizar la comprensión colectiva de los mecanismos de la exclusión social y de las medidas correctivas a las que se puede recurrir para avanzar hacia una sociedad con mayor inclusión y equidad.

Las acciones estatales como las privatizaciones, las regulaciones para dar más acceso a los servicios financieros y la provisión de documentos de identidad a la población lucen muy diferentes ante los ojos de los excluidos, porque su acceso a los recursos y a las instituciones está más restringido que el de los miembros más integrados de la sociedad, que son en quienes piensan las autoridades al formular políticas. Las privatizaciones, que provocan un efecto de exclusión en los empleados que son despedidos de la empresa pública privatizada, pueden al mismo tiempo tener un efecto de inclusión al expandir los servicios hacia los sectores no servidos de la población excluida. Asimismo, los programas orientados a la inclusión, como las transferencias condicionadas de efectivo, también pueden tener un efecto de exclusión para los miembros de los grupos excluidos que no tienen los documentos de identidad necesarios para registrarse. De todos modos, dichos programas podrían favorecer la inclusión para sus beneficiarios al darles acceso al sector financiero mediante la tarjeta de débito por medio de la cual se efectúan los desembolsos.

Las protestas callejeras y otras formas de activismo político que alteran la operación normal del sistema político pueden verse a la vez como señal de un déficit y como fuente de una mayor representación democrática. Cuando se lo mira a través de la lente de la exclusión, el activismo político destaca tanto la ausencia de canales de influencia por los cuales los individuos excluidos pueden lograr cambios en la asignación de recursos del sistema político como las oportunidades de inclusión cuando el sistema político integra las demandas de los manifestantes en su propia agenda programática. La delincuencia y la violencia, que tienen un impacto destructor en el entorno social en el que viven y trabajan los excluidos, hacen más difícil la vida cotidiana para quienes no tienen acceso a la influencia política, la justicia y los servicios policiales con los que cuenta el común de la población.

Los múltiples ángulos de la exclusión social que se examinan aquí, y la multiplicidad de dimensiones que no se han tocado ni mencionado, demuestran muy claramente que la inclusión social es un blanco móvil y muy complejo. Una sociedad que propicia la inclusión no necesariamente está exenta de pobreza ni de males sociales, pero es una sociedad donde el color de la piel o la riqueza de los padres no son factores determinantes clave de la pobreza ni de la posibilidad de recibir educación de calidad o atención médica adecuada. Lo que caracteriza a este tipo de sociedades es la igualdad de oportunidades, la creciente representación política y la elevada movilidad social.

Las políticas que favorecen la inclusión no afectan solo los resultados sino que fundamentalmente cambian los procesos que influyen en la toma de decisiones: quiénes las toman y cómo se toman. La inclusión es crucial para la democracia, y una mayor inclusión profundiza la democracia. Por esta razón, el proceso de inclusión es dinámico y está interrelacionado en las muchas dimensiones de la vida social. La inclusión en un aspecto (como la inclusión y el alto nivel de logros de la mujer en la educación) puede muy bien coexistir con la exclusión en otro (como un alto grado de segregación ocupacional para la mujer en tareas domésticas y de oficina).

Por estas razones, la inclusión no constituye un punto final ni un objetivo en el sentido habitual de la palabra. Las políticas públicas orientadas a ella son el resultado de un proceso dinámico que tiene por objeto promover activamente la igualdad de oportunidades sociales, económicas y culturales, corregir los efectos de la discriminación y la

exclusión del pasado, y alcanzar la diversidad. Estas políticas tienen que tener en cuenta la naturaleza cambiante de las sociedades, que transforman continuamente el perfil de exclusión e inclusión para diferentes grupos.

A fin de avanzar en materia de inclusión se requiere hacer modificaciones en el marco normativo que rige el tratamiento equitativo de los ciudadanos sobre una base de no discriminación, así como también en la operación de las instituciones que diseñan y administran las leyes, las políticas y los programas, y en los programas y las políticas que aseguran una mayor igualdad para las poblaciones excluidas. Los procesos de inclusión abarcan tanto a los gobiernos como a las sociedades en general en la búsqueda de una sociedad más justa, más equitativa y más dinámica, que pueda ofrecer las mismas oportunidades y el mismo acceso a todos sus miembros, independientemente del privilegio de su nacimiento o del color de su piel.

MENSAJES PRINCIPALES

La exclusión es un proceso dinámico y cambiante que interactúa con las transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas de la sociedad.

La exclusión no es la consecuencia de políticas económicas disfuncionales ni un fenómeno periférico que el crecimiento y la modernización van a eliminar. Los perfiles cambiantes de la exclusión y la inclusión que existen en la región forman parte de las profundas transformaciones sociales, culturales, económicas y políticas que la democratización, la estabilización económica y la integración en la economía mundial han traído a las sociedades de América Latina y el Caribe.

La exclusión afecta a grupos cambiantes y diversos de la población.

La estigmatización y la discriminación contra grupos fáciles de identificar por características observables como el origen étnico, la raza, el género o la discapacidad han sido las fuentes tradicionales de exclusión en la región. Las fuerzas modernas de la exclusión, cuyo origen es en gran medida económico y social, están afectando actualmente a grupos más diversos y visibles de la población no ya definidos por su identidad étnica o racial, sino por los procesos (como el desempleo o la falta de acceso a la tierra) que produce y reproduce su exclusión.

La exclusión es un fenómeno multidimensional, cuyas múltiples dimensiones se encuentran interrelacionadas.

Las privaciones materiales constituyen uno de los resultados más notorios de la exclusión, pero sólo se trata de un aspecto de las carencias que padecen los excluidos. Esa clase de privaciones mantiene una alta correlación con privaciones de otro tipo (falta de acceso a la justicia y a la educación de alta calidad, desvinculación de la participación política y menor percepción de seguridad debido a una incidencia más alta de la delincuencia, entre otros factores), y cada uno de estos aspectos de las privaciones interactúa con los demás (como, por ejemplo, cuando son muy escasas las oportunidades de em-

pleo o de establecer un negocio legítimo en un barrio donde impera la delincuencia), lo que acentúa las limitaciones de los funcionamientos de los excluidos.

La exclusión reduce el capital social y el bienestar de toda la población.

La distancia social reduce la confianza y la cooperación. Un conjunto de experimentos realizados en seis grandes ciudades de la región permitió observar que cuanto mayor era la distancia social (medida según diferencias en ingreso o educación) en un grupo, menor era la cooperación entre los miembros del mismo. Esta falta de cooperación en un entorno experimental redujo el bienestar de todo el grupo (no solo de los desaventajados) en magnitudes comprendidas entre un 22% y un 72% en relación con el bienestar potencial que podría haberse obtenido en una situación de plena cooperación. Si bien estas cifras no deben interpretarse literalmente como pérdidas de PIB, son una indicación del bienestar social que las sociedades latinoamericanas dejan de generar como resultado de las limitaciones a la confianza y a la disposición para cooperar que están vinculadas con la exclusión social.

Históricamente, los procesos de inclusión han sido impulsados por un activo liderazgo social y político.

La historia demuestra que los impulsos para la inclusión (como el movimiento por los derechos civiles de Estados Unidos en los años sesenta o la nueva política económica de Malasia de los años ochenta) se han logrado gracias a la interacción entre una sociedad civil activa y sus organizaciones, y un liderazgo político bien dispuesto. La inclusión no ocurre “naturalmente” como consecuencia del crecimiento económico o la modernización institucional, sino que requiere un liderazgo social y político decidido.

La inclusión no sólo implica cambiar los resultados, sino fundamentalmente los procesos que producen y reproducen resultados que fomentan la exclusión.

Las políticas que favorecen la inclusión representan una transformación significativa con respecto a la manera en que se asignan los recursos, se gobiernan las instituciones políticas o se accede a las oportunidades. La inclusión tiene por objeto lograr la igualdad de acceso y de oportunidades para los excluidos incorporándolos en las estructuras sociales, políticas e institucionales donde se toman las decisiones sobre el acceso y las oportunidades. Por lo tanto, estas políticas no implican simplemente la creación de nuevos ministerios ni el diseño de nuevos programas; se requieren cambios en los modos de tomar decisiones sociales, económicas y políticas.

Las políticas públicas que fomenten la inclusión implican ir más allá de los cambios en la protección de los derechos de los grupos excluidos.

Es preciso que se realicen transformaciones a nivel normativo para proteger y promover los derechos de los grupos excluidos. Pero el marco institucional debe superar el entorno discriminatorio y la estigmatización de dichos grupos, fenómenos que tienen su origen

y continúan existiendo como resultado de las prácticas pasadas de estas instituciones. Para que los cambios normativos sean efectivos, las instituciones deben modificar la manera en que funcionan, contratan empleados, y hacen cumplir las leyes y los reglamentos. Esto, a su vez, se materializa en cambios en la implementación de programas y políticas, con la esperanza de producir una mayor inclusión que retroalimente el proceso, fortaleciendo la posición de los grupos excluidos para inducir transformaciones a nivel normativo, institucional y de las políticas que se adoptan.

Las fuerzas tradicionales de exclusión: análisis de la bibliografía

América Latina y el Caribe es la región con la distribución de ingresos más desigual del mundo, como consecuencia de una distribución desigual de activos personales y físicos, así como de diferencias en el acceso a mercados y servicios clave. La pobreza, las deficiencias en el acceso a la atención de la salud, los bajos resultados en el área educativa, las malas condiciones de trabajo y la falta de representación política son más la norma que la excepción para grandes grupos poblacionales. Las desigualdades en estos campos han sido un factor importante en las tensiones sociales que ha sufrido la región a lo largo de su historia. No obstante, otro ingrediente decisivo de esas tensiones sociales es la existencia de fuerzas tradicionales de exclusión que hacen que los resultados se vean aún más deteriorados para ciertos grupos. Los segmentos de la población que generalmente se encuentran en el lado “desfavorecido” de la distribución de los resultados pueden identificarse en gran medida sobre la base de características visibles tales como origen étnico, raza, género y discapacidad física. En este capítulo se examina lo que se sabe sobre estos grupos tradicionalmente excluidos.

En la vida cotidiana, todo el mundo participa de múltiples intercambios que se producen en el marco de un conjunto determinado de instituciones sociales, económicas y políticas (formales e informales) que ofrecen las oportunidades y los servicios necesarios para obtener resultados de valor en una sociedad de mercado. La exclusión social se produce cuando esas instituciones, formales e informales, restringen el funcionamiento de algunos grupos de agentes: los excluidos. Esas instituciones son los *puntos de transacción*, que están conectados con resultados (a saber, discriminación, segregación habitacional, falta de acceso a la educación, etc.) que reflejan la exclusión sufrida por estos grupos. Estos resultados han sido descritos en la literatura académica sobre los grupos excluidos. La finalidad de este capítulo es: a) identificar los puntos de transacción en los que distintos integrantes de las sociedades latinoamericanas sufren procesos de exclusión, b) documentar los resultados de esos procesos y c) describir la literatura especializada en la cual se han examinado diferentes problemas de los grupos tradicionalmente excluidos.

¿Cuáles son los grupos tradicionalmente excluidos que se abordarán en este capítulo? En América Latina y el Caribe, la exclusión social afecta principalmente a los indígenas, los afrodescendientes, las personas con discapacidades y aquellas que viven con el estigma del VIH/SIDA. En vista de la escasez de estudios sobre las personas infectadas por el VIH o aquejadas de SIDA, en este análisis se abordan únicamente los primeros tres de estos grupos tradicionalmente excluidos. La literatura especializada sobre las diferencias de género es objeto de un análisis somero y sólo en la medida en que aborde al mismo tiempo las diferencias en lo referente a otras características individua-

les (indígenas, afrodescendientes, etc.). En la sección “Mercados laborales y resultados de exclusión” se presta especial atención a los migrantes, que se enfrentan con barreras particularmente intimidatorias para entrar en el mercado laboral.

Los mercados o puntos de transacción considerados se agrupan en tres categorías: a) privación relativa de ingresos, educación, vivienda y acceso a la tierra, infraestructura física y salud; b) los mercados laborales como puntos de transacción que producen resultados de exclusión y a la vez sirven de caja de resonancia para las desigualdades en otros mercados, y c) otras transacciones en la esfera política y social (participación política, protección social y seguridad o delincuencia). Como en todo esfuerzo de clasificación, las fronteras entre los grupos son un tanto difusas y algunos estudios (o ideas) fueron más difíciles de clasificar que otros.

La bibliografía sobre estos temas es vasta y diversa, con aportes de una variedad interesante de disciplinas. No obstante, este estudio se limita a presentar las principales ideas que se tratan en trabajos académicos sobre temas económicos en los cuales se examina la cuestión de los grupos tradicionalmente excluidos desde un punto de vista cuantitativo. La versión en línea de este capítulo contiene hipervínculos a las versiones electrónicas de las referencias (véase www.iadb.org/ipex). En el recuadro 2.1 se presentan definiciones básicas de algunos de los términos utilizados en este capítulo.

PRIVACIÓN RELATIVA Y EXCLUSIÓN

La privación multidimensional es uno de los resultados de la exclusión, pero para comprenderlo debe distinguírse del proceso que la genera y perpetúa. Entre los puntos de transacción analizados en esta sección se encuentran los procesos de obtención de acceso a fuentes de ingresos, las oportunidades de educación, un lugar para vivir, los servicios de salud y la infraestructura física. Los trabajos en los cuales se basa esta sección forman parte de la bibliografía sobre diferencias en los resultados económicos. Estos se derivan de los procesos de exclusión que funcionan en esos puntos de transacción.

Privación de ingresos

La privación de ingresos es sólo uno de los resultados de la exclusión, pero evidentemente es uno de los más cruciales. Asimismo, la privación material guarda estrecha correlación con otras dimensiones de la privación que afectan a la capacidad de los excluidos para obtener resultados deseables en una economía de mercado. El desempleo (o el empleo poco productivo) lleva a bajos ingresos y a la pobreza, pero también impide que los desempleados o aquellos que tienen empleos poco productivos participen en instituciones sociales tales como sindicatos y otras organizaciones de trabajadores orientadas a mejorar las condiciones de trabajo (Gaviria, 2006).

La pobreza y el acceso limitado de ingresos probablemente se encuentren entre los temas más estudiados en la bibliografía sobre exclusión social en América Latina. Esto se debe por lo menos a tres razones. Primero, la literatura sobre estos temas en América Latina tiende a repetir, con cierto desfase, trabajos realizados anteriormente en países desarrollados. Segundo, en la mayoría de los países abundan los datos sobre ingresos

obtenidos por medio de encuestas de hogares. Por último, y lo que es más importante, muchos de los problemas de acceso limitado examinados en este capítulo (por ejemplo, salud, educación) tal vez se deban en realidad a la falta de oportunidades para generar ingresos. Si es así, las políticas orientadas a resolver las diferencias en el acceso a las fuentes de ingresos también podrían ayudar a mejorar otros aspectos de las condiciones de vida de los grupos segregados.

La literatura especializada revela al menos dos formas de definir la pobreza: una es la pobreza considerada en términos de bajos ingresos y la otra se centra en el concepto de necesidades básicas insatisfechas (por ejemplo, agua potable, educación, etc.). No obstante, existe también la opinión de que la concepción de la pobreza entre los pueblos indígenas se diferencia de estas dos aproximaciones y varía según las percepciones, las condiciones reales y las prioridades de cada pueblo indígena. Los pueblos indígenas son conscientes y se enorgullecen de sus identidades cultural y étnica, su lengua, su organización social y su sabiduría ancestral, pero los indicadores tradicionales de la pobreza no captan ninguno de estos aspectos (Coba, 2005).

Sea que se presenten estadísticas básicas sobre ingresos por sí solas o que se calcule el efecto en los ingresos de una característica de exclusión determinada (por ejemplo, origen étnico o discapacidad), los resultados son muy similares: las estadísticas sobre pobreza de los pueblos indígenas y los afrodescendientes revelan una situación peor que la del resto de la población en casi toda la región (siendo Costa Rica y Haití dos excepciones importantes). Cuando se calculan las tasas de pobreza según raza, los afrodescendientes constituyen 30% de la población de América Latina pero 40% de los pobres de la región. En general, los indígenas y los afrodescendientes, en distinta magnitud, tienen ingresos más bajos que el resto de la población (Machinea, Bárcena y León, 2005; Busso, Cicowiez y Gasparini, 2005; Bello y Rangel, 2002; Dade y Arnusch, 2006).

Si se tienen en cuenta las estadísticas de ingresos a lo largo del tiempo, se observa que en general la pobreza ha disminuido en la región, pero la proporción de pobres que son indígenas y afrodescendientes sigue siendo mayor que la de pobres que no son indígenas o afrodescendientes. Lo interesante es que los indígenas en gran medida no han sido afectados por el aumento o la disminución de la tasa nacional de pobreza en México, Bolivia, Ecuador y Perú. Esto se debería a que las fuentes de ingresos de los indígenas se ven menos afectadas por shocks macroeconómicos, sean positivos o negativos. Un análisis de los datos sobre los últimos episodios de crisis y recuperación de Ecuador y México muestra que los indígenas se vieron menos afectados durante las crisis, pero su recuperación fue tan lenta que el impacto global en ellos fue peor que en la población no indígena. Al evaluar dos alternativas para reducir la pobreza a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) –crecimiento promedio del producto y reducción de la desigualdad–, se observa que incluso una redistribución pequeña de personas de altos ingresos a personas que no sean blancas equivaldría a una tasa de crecimiento anual relativamente grande hasta fines de 2015 (Busso, Cicowiez y Gasparini, 2005; Espinosa, 2005a, 2005b; Gacitúa Marió y Woolcock, 2005b; Hall y Patrinos, 2005; Patrinos y Skoufias, 2007; Escobal y Ponce, 2007; Benavides y Valdivia, 2004; Borja-Vega y Lunde, 2007; Borja-Vega, Lunde y García-Moreno, 2007; Contreras, Kruger y Zapata, 2007).

Recuadro 2.1 Glosario

En este recuadro se presentan definiciones básicas de algunos de los términos utilizados en este capítulo. Reconociendo que muchos de ellos han evolucionado (como dice Pinker [2002], han pasado por la “cinta sin fin de los eufemismos”), en los casos en que es necesario se proporcionan los distintos nombres con los cuales se conoce un mismo concepto. Por supuesto, se ha hecho todo lo posible para utilizar los términos actuales que son políticamente correctos (aunque a veces no es fácil mantenerse a la par de la cinta sin fin).

Afrodescendientes, afrolatinos, personas de ascendencia africana. En América Latina, las personas de ascendencia africana son ciudadanos de países latinoamericanos que descienden de africanos llevados a América como parte del tráfico de esclavos.

Desplazados. Son las personas que se han visto forzadas en algún momento a abandonar su ciudad, región o país.

Discriminación basada en el gusto, discriminación basada en las preferencias. Hay discriminación basada en las preferencias cuando a algunas personas simplemente no les gusta un grupo determinado y están dispuestas a pagar un costo para evitar la interacción con sus integrantes.

Discriminación estadística, discriminación basada en el grupo. Hay discriminación estadística cuando existen diferencias

en la cantidad o la calidad de la información disponible sobre las características de distintos grupos. Un gerente perteneciente a un grupo (por ejemplo, indígena) que esté culturalmente más en sintonía con los solicitantes de empleo de su grupo que con los solicitantes de otros grupos tendrá una mejor idea de la probable productividad de los aspirantes provenientes de su propio grupo. Incluso ante la ausencia de discriminación basada en las preferencias, un gerente de este tipo se inclinará racionalmente por un solicitante de empleo de su propio grupo. Este concepto, y el de la discriminación basada en el gusto, se examinan en detalle en el capítulo 3.

Indígenas, pueblos indígenas. Los pueblos indígenas de América son los habitantes precolombinos, sus descendientes y los diversos grupos étnicos que se identifican con esos pueblos históricos.

Mestizos, población mestiza. Se trata de las personas con una mezcla de ascendencia indígena y europea.

Método de descomposición de Oaxaca-Blinder. Es una técnica econométrica para determinar hasta qué punto las diferencias en los resultados de dos grupos pueden atribuirse a diferencias en sus características observables promedio (y cuánto queda sin explicar por tales características).

Minorías, grupos excluidos, grupos que son objeto de discriminación. Estos términos incluyen a personas de ascendencia

africana, indígenas y desplazados, así como personas con discapacidades, migrantes y personas que sufren el estigma del VIH/SIDA. No obstante, cabe señalar que en algunos países de la región los excluidos no son minorías numéricas.

Necesidades básicas insatisfechas. De los censos y encuestas de hogares generalmente se obtienen varias estadísticas relacionadas con el bienestar (acceso a servicios de salud, agua corriente, etc.). La expresión *necesidades básicas insatisfechas* se refiere a una situación en la cual al menos uno de estos indicadores refleja una insuficiencia.

Objetivos de Desarrollo del Milenio. Los ODM son ocho objetivos que los miembros de las Naciones Unidas se han comprometido a alcanzar para 2015 con el trabajo mancomunado de la comunidad internacional: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre, 2) lograr la educación primaria universal, 3) promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer, 4) reducir la mortalidad infantil, 5) mejorar la salud materna, 6) combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades, 7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y 8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

Segmentación laboral. La segmentación laboral se refiere al hecho de que los integrantes de ciertos grupos enfrentan obstáculos para encontrar buenos trabajos

(esto es, trabajos con acceso a la seguridad social, prestaciones, vacaciones pagas, seguridad en el empleo y, en general, formalidad), y dichos obstáculos no están relacionados con su capacidad o características productivas.

Segregación ocupacional. Se refiere al hecho de que los integrantes de ciertos grupos tienden a concentrarse en ciertas ocupaciones. El ejemplo más común es la existencia de ocupaciones en las cuales predominan los varones y otras en las cuales predominan las mujeres.

Sociedades occidentales. Esta definición es un tanto subjetiva, según se usen criterios culturales, económicos o políticos. Desde un punto de vista cultural y sociológico, la expresión *sociedades occidentales* abarca todas las culturas provenientes de países europeos.

Transferencias monetarias condicionadas. Estos programas consisten en un tipo de intervención para aliviar la pobreza mediante la cual las familias pobres reciben subsidios monetarios supeditados a actos específicos, como enviar a algunos integrantes de la familia a centros de atención preventiva de la salud y mandar a los hijos a la escuela.

La literatura especializada coincide en general en que la falta de acceso de los grupos excluidos a fuentes de ingresos es un fenómeno generalizado en América Latina y el Caribe (Ponce, 2006; Telles y Lim, 1998; Montaña, 2004; Hall y Patrinos, 2005; Dudzik, Elwan y Metts, 2002; Hernández-Jaramillo y Hernández-Umaña, 2005; Sánchez, 2006).

Diferencias en educación

La privación de ingresos, que se examinó en la subsección anterior, puede ser a la vez causa y efecto de la privación en otras dimensiones, especialmente la educación. El costo de oportunidad que representa para las familias de bajos ingresos enviar a los hijos a la escuela podría impedirles invertir en su escolarización y condenar a esos niños y jóvenes a trabajos de poca productividad, de salarios bajos y de mala calidad en el futuro. La privación de ingresos es en parte la causa de las diferencias en la educación, pero estas diferencias también ayudan a perpetuar las disparidades de ingresos. A fin de integrar a los grupos excluidos, es necesario romper este círculo vicioso. El fenómeno de la exclusión en su forma más pura resulta evidente cuando, incluso después de controlar por el efecto de distintos niveles de ingresos, subsisten las diferencias en los resultados de la educación o, por el contrario, cuando incluso después de controlar por el efecto de los distintos niveles de educación, subsisten las diferencias en los niveles de ingresos. En estos casos, los puntos de transacción son el sistema escolar y el mercado laboral.

En la literatura especializada se han analizado diversos aspectos de la experiencia educativa de grupos tradicionalmente excluidos. Algunos autores afirman que las diferencias fundamentales se encuentran en las etapas iniciales de la enseñanza escolar, y presentan evidencia de que los grupos excluidos tienen menores probabilidades de asistir a la escuela y presentan menores tasas de graduación de la escuela primaria que el resto de la población. Otros calculan las diferencias entre los afrodescendientes e indígenas, por una parte, y el resto de la población, por la otra, y llegan a la conclusión de que la participación limitada en el sistema de educación secundaria es uno de los principales factores de exclusión que interfiere en el desarrollo de estos grupos. Se ha prestado menos atención a los niveles de educación más altos. Sin embargo, hay algunos indicios de que las personas que sufren de alguna discapacidad tienen menos acceso a la educación que el resto de la población (Filmer, 2005; Sánchez y García, 2006; Beckett y Pebley, 2002; García-Aracil y Winter, 2006; Banco Mundial, 2005; Lémez, 2005).

Varios autores documentan diferencias en las calificaciones, la repetición de grado y otros indicadores educacionales tradicionales de las personas con discapacidades, las poblaciones indígenas y personas de distintas razas y etnias (Hernández-Zavala et al., 2006; Patrinos y Psacharopoulos, 1992; Porter, 2001; Solano, 2002; Ñopo, Saavedra y Torero, 2004).

El analfabetismo es la forma más flagrante de privación de la educación. Su evolución no parece ser homogénea en la región: se ha observado una disminución de las tasas de analfabetismo combinada con brechas en la alfabetización de los indígenas de Bolivia, pero ningún cambio sustancial a lo largo del tiempo en relación con los afrodescendientes de Ecuador. También se señalan diferencias en las tasas de alfabetización entre los varones indígenas, las mujeres indígenas y la población en general de Panamá (Mezza, 2004; Ponce, 2006; Coba, 2005).

Los retornos de la educación, en forma de diferencias en las oportunidades laborales, son el principal mecanismo de transmisión que perpetúa las diferencias en la educación y los ingresos. Como los grupos excluidos tienen un nivel de educación más bajo que el resto de la población, es necesario mejorar la calidad de las escuelas disponibles para los grupos excluidos y facilitar su acceso a fin de reducir las disparidades salariales. Sin embargo, eso no bastará si el retorno de la educación varía de un grupo a otro, como parece ser el caso¹ (Patrinos y García-Moreno, 2006).

Al presentar un panorama más amplio de los problemas en el campo de la educación, los estudios muestran que las barreras idiomáticas parecen ser un factor importante que influye en la exclusión social persistente. En México, el menor rendimiento escolar de los niños indígenas se debe principalmente a los resultados menos favorables de aquellos que son monolingües, mientras que el rendimiento de los niños indígenas bilingües es casi igual al de los niños no indígenas. En las zonas rurales de Perú, después de ajustar por las diferencias económicas y lingüísticas entre estudiantes, la disparidad en el rendimiento entre las escuelas rurales y urbanas desaparece. Asimismo, entre la mitad y dos tercios de las diferencias en las calificaciones entre estudiantes indígenas y no indígenas de Bolivia y Chile pueden atribuirse a variaciones en la calidad de la escuela. Asimismo, entre un cuarto y dos quintos de la misma diferencia pueden atribuirse a características de la familia (Parker, Rubalcava y Teruel, 2005; Cueto y Secada, 2004; McEwan, 2004).

La literatura orientada a las políticas públicas resalta la necesidad de mejorar las oportunidades de educación de los grupos excluidos. Con respecto a los problemas de acceso y asistencia escolar, el tema de la pertinencia pedagógica de los programas de enseñanza para las necesidades y el entorno de los estudiantes reviste gran importancia, y las dificultades de adoptar un enfoque multicultural (por ejemplo, escuelas bilingües) también son considerables. La región necesita mejorar las estrategias para promover la enseñanza bilingüe y multicultural en las zonas donde la proporción de indígenas es mayor (Hopenhayn y Bello, 2001; Bello y Rangel, 2002; Peredo, 2004).

Para interrumpir la transmisión intergeneracional de desventajas se necesita, entre otras cosas, un mejor acceso de los grupos excluidos a la educación. Es urgente reducir las desigualdades en la escuela primaria. En general, se ha avanzado mucho en la consecución de los ODM relacionados con la educación primaria, pero los indígenas y afrodescendientes han quedado a la zaga (Buvinić, 2004; Ocampo, 2004; BID, 2003b; Bouillon y Buvinić, 2003; Buvinić y Mazza, 2005).

Disparidades en la salud

El concepto de salud en las sociedades occidentales suele diferir del que tienen los pueblos indígenas o los afrodescendientes de América Latina y el Caribe. En la tradición occidental, el derecho a la salud puede definirse como la capacidad de alcanzar el máximo grado posible de salud física y mental, así como el acceso a servicios de salud pública (Sánchez y Bryan, 2003). En cambio, para muchos pueblos indígenas, por ejemplo, la salud es un concepto integral asociado a elementos emocionales, espirituales y

¹ Véase en este capítulo la sección "Mercados laborales y resultados de exclusión".

físicos de la relación de la gente con su entorno. En otras palabras, la salud consiste en tener una buena relación con la “madre naturaleza”. La diferencia en los conceptos no es puramente académica. Las malas condiciones de salud de los pueblos indígenas podrían reflejar diferencias entre la medicina occidental y los tratamientos tradicionales ancestrales, y tal vez haya un sesgo analítico en contra de la medicina tradicional y a favor de la medicina occidental (Sánchez y García, 2006; Banco Mundial, 2005; Bernal y Cárdenas, 2005; Peredo, 2004).

Las investigaciones sobre el acceso a la atención de la salud y los resultados en la materia suelen pasar por alto el hecho de que tal vez sean las distintas características personales y grupales, y no la raza o la etnia, lo que influye en las diferencias en los resultados. En particular, la dimensión rural-urbana explica una parte considerable de la disparidad en la salud de las minorías étnicas con respecto al resto de la población. Aunque en la literatura especializada no se han presentado pruebas formales e indiscutibles de discriminación contra los pueblos indígenas o los afrodescendientes con respecto a los resultados en el ámbito de la salud, en muchos artículos se afirma que esta discriminación existe. En Guatemala, las características de la población indígena (ubicación geográfica, educación, tamaño de la familia, etc.) no explican las bajas estadísticas en relación con la talla para la edad, por lo que se apunta hacia factores no directamente observados por los investigadores, entre ellos la discriminación (Dade y Arnusch, 2006; Sánchez y Bryan, 2003; Marini y Gagnolati, 2003; Hopenhayn y Bello, 2001; Coba, 2005; Ribando, 2005; Peredo, 2004; Bello y Rangel, 2002; Robles, 1999).

Al desagregar las tasas de mortalidad infantil de las poblaciones indígenas de zonas urbanas, no indígenas de zonas urbanas, indígenas de zonas rurales y no indígenas de zonas rurales, se pueden extraer dos conclusiones importantes. La primera es que las poblaciones indígenas de zonas urbanas presentan tasas de mortalidad infantil más bajas que las poblaciones indígenas (y que las no indígenas en algunos casos) que viven en zonas rurales. La segunda es que las poblaciones indígenas presentan tasas de mortalidad infantil más altas que las no indígenas que viven en la misma zona (urbana o rural). Por lo tanto, la presencia de una mayor proporción de indígenas en zonas rurales es un importante factor determinante de que los resultados en el ámbito de la salud sean peores para los indígenas, pero no explica la totalidad de la diferencia. Todavía queda por verse si la inclusión de otros factores (educación, nivel de ingresos) podría reducir la disparidad y evitar la interpretación existente, que apunta a la evidencia de discriminación étnica (Machinea, Bárcena y León, 2005; Coba, 2005).

Por último, comienzan a verse estudios incipientes sobre el estigma y el acceso a la atención de la salud de las personas con discapacidades físicas o mentales. En ellos se afirma que no garantizar que las personas con discapacidades reciban servicios de educación efectivos conduce a su exclusión del mercado laboral y contribuye a aumentar sus problemas de salud (Dudzik, Elwan y Metts, 2002; Acuña y Bolis, 2005).

Diferencias en la vivienda y en el acceso a la tierra

La segregación geográfica exacerba las desventajas de los grupos excluidos porque tanto la calidad de la vivienda como el acceso a los servicios públicos tienden a ser deficientes en las áreas donde se concentran estos grupos. Aunque hay una bibliografía interna-

cional extensa y de larga data sobre las diferencias en la vivienda, los investigadores interesados en América Latina y el Caribe sólo recientemente han comenzado a centrar su atención en estas cuestiones y lo han hecho desde dos puntos de vista: el acceso a la tierra o a la vivienda, y la calidad de la vivienda, lo que incluye muchos problemas relacionados con la salud, tales como el agua corriente, la eliminación de desechos y el saneamiento adecuado (Gaviria, 2006).

Las organizaciones internacionales han preconizado la idea de dar a los pobres acceso a títulos de propiedad de las tierras como política eficaz de lucha contra la pobreza. Sin embargo, el caso de México muestra que, aunque el acceso a la tierra puede mejorar considerablemente el bienestar familiar en las zonas rurales, no bastaría para sacar de la pobreza a la mayor parte de la población indígena. Asimismo, los afrodescendientes han tenido mucho menos éxito que los pueblos indígenas en la obtención de derechos de propiedad colectiva de tierras. Únicamente las constituciones de Brasil y Colombia (y sólo desde 1988 y 1991, respectivamente) mencionan los derechos culturales y agrarios de sus poblaciones afrodescendientes (Finan, Sadoulet y de Janvry, 2005; Dade y Arnusch, 2006; Ribando, 2005).

La mayoría de los afrodescendientes se ha integrado en la cultura mestiza y, por lo tanto, no tiene la identidad racial y cultural propia de un grupo o una relación específica con la tierra que le confiera privilegios de acceso. Una excepción notable es la comunidad garífuna de descendientes de esclavos escapados de San Vicente, que obtuvo derechos de propiedad de tierras comunales en Honduras y Nicaragua al probar que su lengua, sus creencias religiosas y sus técnicas agrícolas tradicionales eran inseparables de su concepto de la tierra (Ribando, 2005).

Con respecto a la propiedad de vivienda, los pueblos indígenas y los afrodescendientes parecen estar al menos en una situación similar a la del resto de la población. Además de los problemas relacionados con la propiedad, hay importantes dificultades vinculadas a la calidad de la vivienda (por ejemplo, hacinamiento y necesidades básicas insatisfechas) entre los indígenas de Costa Rica y Panamá. Se comprueba que la situación habitacional de la población indígena que vive en zonas rurales no difiere mucho de la situación de la población no indígena de las mismas zonas. En las diferencias en los datos agregados influyen mucho los distintos porcentajes de indígenas y no indígenas que viven en zonas urbanas y rurales. Asimismo, en la provincia costarricense de Limón (donde se encuentra la mayoría de los afrodescendientes de Costa Rica), la situación habitacional de los afrodescendientes y de los habitantes que no son afrodescendientes es similar. Eso no implica que las poblaciones indígenas o de afrodescendientes no tengan problemas de vivienda, sino que, en el lugar donde se encuentran, viven en condiciones similares a las de sus vecinos. Queda por estudiarse la razón de la concentración residencial de minorías en esas zonas y por qué esas zonas no tienen acceso a servicios públicos (Benavides, Torero y Valdivia, 2006; Ponce, 2006; González, 2006; Solano, 2002; Coba, 2005; Putnam, 2002).

De acuerdo con la bibliografía, los principales problemas con respecto al acceso de los indígenas a las tierras son tres: a) el trato diferenciado según el género, b) el impacto de los grandes proyectos de desarrollo (como las perforaciones petroleras en Colombia y Venezuela, las centrales eléctricas e hidroeléctricas de Chile y la deforestación de la selva amazónica en Venezuela y Brasil, y c) la migración a las ciudades.

Hace algunas décadas, la mayoría de la población indígena vivía en zonas rurales. Todavía quedan tierras “ancestrales” de considerable extensión, pero la migración de los indígenas a las ciudades ha creado nuevos problemas. Se ha afirmado que las reformas liberales del siglo XIX que introdujeron la idea de la propiedad privada de las tierras son la causa de la pobreza de los indígenas. La mayoría de los países ha pasado por alto los derechos basados en la costumbre utilizados tradicionalmente por los indígenas para determinar los usos de la tierra. La relación de los indígenas con la tierra no sólo es económica, sino que abarca también muchos aspectos sociales, culturales y religiosos (Bello y Rangel, 2002).

Muchas veces, la combinación del marco jurídico de un país con importantes proyectos de desarrollo obliga a los indígenas a migrar a las ciudades. Esta migración coloca a las mujeres indígenas en una situación especialmente vulnerable por dos razones. Primero, tradicionalmente se especializan en el manejo de recursos naturales y cuando migran se enfrentan con mayores dificultades para adaptarse al medio urbano. Segundo, de acuerdo con las costumbres indígenas, la propiedad de la tierra generalmente pasa a los varones de la familia, con el entendimiento de que las mujeres se casarán y tendrán acceso a las tierras por medio de su esposo. Como en las ciudades las mujeres indígenas no pueden trabajar en sus campos de especialización tradicionales y la disolución de la familia es más común entre aquellas que migran a las ciudades, las mujeres indígenas migrantes corren mayor riesgo de quedar excluidas del acceso a los bienes. Eso ocurre, por ejemplo, en las comunidades aimara y quechua de Bolivia (Peredo, 2004).

Tal como ocurre con los indígenas, los afrodescendientes de Colombia también están pasando por un importante proceso de migración urbana. Estos migrantes (muchos de ellos desplazados) terminan ocupando viviendas de mala calidad en barrios con acceso deficiente a servicios públicos. Lo mismo se ha observado en Honduras, Ecuador y en dos localidades de Argentina. Sin embargo, en Perú hay indicios de lo contrario. Allí, los afrodescendientes cuentan con viviendas de mejor calidad y mayor acceso a los servicios públicos que la población en general (Sánchez y García, 2006; González, 2006; Ponce, 2006; Universidad Nacional de Tres de Febrero, 2006; Benavides, Torero y Valdivia, 2006).

¿Cuán importante es el acceso a la tierra para los pueblos indígenas y los afrodescendientes? Según un informe del Banco Mundial (2005), aunque las connotaciones culturales no son las mismas para los indígenas y los afrodescendientes de zonas rurales de Colombia, el territorio parece ser el elemento esencial para mejorar el bienestar. Los afrodescendientes de las zonas rurales consideran el acceso a las tierras como una garantía de subsistencia y continuidad de las tradiciones culturales. Los pueblos indígenas ven en el territorio el pilar básico de su calidad de vida y la propiedad colectiva del territorio implica el reconocimiento de derechos ancestrales.

Disparidades en el acceso a la infraestructura física

En la literatura especializada se indica que los afrodescendientes y los pueblos indígenas tienen menos acceso a los servicios públicos y que las inversiones en infraestructura en las zonas pobladas por estos grupos son inferiores a lo “ideal”. Como ya

se recalcó, las diferencias en el acceso observadas en grupos étnicos y raciales no se deben necesariamente a la discriminación, sino que pueden deberse a otras características de estas minorías (por ejemplo, concentración urbana en contraposición al ámbito rural) (Ponce, 2006).

Según la mayoría de las fuentes, los gobiernos latinoamericanos invierten muy poco o nada en infraestructura y servicios en las zonas más pobladas por afrodescendientes. Esto tiene consecuencias negativas para la comercialización de productos agrícolas y recursos ecológicos. Algunas estadísticas de los afrodescendientes de Brasil y Colombia son reveladoras. Por ejemplo, el municipio con el mayor porcentaje de afrodescendientes de Colombia tiene el nivel per cápita más bajo de inversiones públicas en salud, educación e infraestructura. Asimismo, la falta de acceso a infraestructura no es imparcial en materia de género. Como resultado de la división tradicional del trabajo, las trabajadoras rurales y las mujeres indígenas de la región viven en condiciones más difíciles debido al acceso deficiente al agua corriente, a la electricidad y al transporte (Sánchez y Bryan, 2003; Ribando, 2005; CEPAL, 2000).

En Colombia, el acceso a los servicios públicos así como su calidad son los principales factores determinantes del bajo nivel de bienestar entre los afrodescendientes. Sin embargo, los afroperuanos tienen un acceso mucho mayor a la infraestructura pública que el ciudadano promedio y que los indígenas. En Ecuador, en lo que se refiere a la cobertura del sistema de alcantarillado, el acceso al agua corriente y a los servicios de teléfono, electricidad y eliminación de desechos, la población indígena presenta sistemáticamente las peores estadísticas, seguida de los afrodescendientes y de los blancos (por ejemplo, 10,9% de las familias indígenas tiene teléfono en su casa, en comparación con 17,7% de las familias de afrodescendientes y 42,1% de las familias blancas). La consideración de si estas diferencias étnicas reflejan proporciones diferentes de asentamientos urbanos y rurales entre grupos étnicos lleva a la conclusión de que la situación de la población negra no puede explicarse únicamente sobre la base de su ubicación geográfica (Sánchez y García, 2006; Benavides, Torero y Valdivia, 2006; Ponce, 2006).

MERCADOS LABORALES Y RESULTADOS DE EXCLUSIÓN

En lo que se refiere a la exclusión, los mercados laborales funcionan como cajas de resonancia de las desigualdades o de los mecanismos de exclusión que actúan en otras esferas sociales. Dichos mercados convierten en diferenciales de ingresos las disparidades en el acceso a los servicios de salud, la calidad de la educación y las condiciones básicas de vida. Estas diferencias en los ingresos son, a su vez, la vía principal por la cual precisamente subsisten las diferencias en la salud, la educación y las condiciones básicas de vida. Las diferencias en características del capital humano tales como educación y salud, que ya se han tratado en este capítulo, también son un factor determinante del desempeño del mercado laboral con respecto a los grupos que tradicionalmente han sido objeto de discriminación. Los mercados laborales no son necesariamente los culpables de la exclusión, pero es preciso indagar hasta qué punto sirven de catalizadores de la acción de mecanismos de exclusión.

Acceso limitado a los mercados laborales

Gran parte de la bibliografía sobre el acceso limitado a los mercados laborales se centra en los migrantes y las personas con discapacidades. Aunque el mundo actual se caracteriza por una gran movilidad global y menos restricciones a la migración de trabajadores altamente calificados, los mercados laborales internacionales siguen segmentados de una forma que limita la migración internacional de los trabajadores pobres y no calificados. La gente migra con la esperanza de tener mejores condiciones de trabajo y de vida en su nuevo hogar. Sin embargo, hay otros elementos, entre los que se encuentran la discriminación racial, social y cultural, que interfieren cuando los inmigrantes buscan trabajo en el país de destino.

Existe cierta migración dentro de América Latina y el Caribe, pero la mayor parte ocurre entre la región y los países más desarrollados. La migración reduce efectivamente la oferta de mano de obra en el país de origen. La autoselección según las aptitudes laborales parece ser muy importante. A diferencia de los pobladores locales, los migrantes sufren muchas dificultades en los mercados laborales, que abarcan problemas económicos, culturales, sociales, psicológicos y lingüísticos. El género, por ejemplo, suele limitar el acceso de los migrantes a los mercados laborales. En Chile, los inmigrantes peruanos son principalmente mujeres y se concentran en gran medida en el sector del servicio doméstico y los sectores informales, independientemente de su nivel de educación. Aunque el nivel de educación de los inmigrantes varía mucho, esta heterogeneidad no se refleja en las ocupaciones. La extensa segmentación laboral limita el acceso de personas capacitadas a empleos apropiados para su preparación. Sin embargo, en un estudio de las diferencias atribuibles al género entre los migrantes transfronterizos en Argentina no se encontraron diferencias entre varones y mujeres en cuanto a situación laboral, ingresos y nivel de desempleo (Clark, Hatton y Williamson, 2003; Pellegrino, 2002; Bello y Rangel, 2002; Stefoni, 2002; Cacopardo y Maguid, 2001; Mazza, 2004).

El acceso a los mercados laborales también es limitado para las personas con discapacidades, que participan menos en el mercado laboral que el resto de la población debido a los obstáculos para el transporte, al costo del traslado y a los problemas que enfrentan para ser productivos en el trabajo. Desde el punto de vista de la demanda de mano de obra, a veces los empleadores consideran una discapacidad como un signo de menor productividad (o de costos adicionales en el lugar de trabajo), lo que desencadena la discriminación “estadística”. En general, las personas con discapacidades tienen trabajos poco especializados, en la agricultura y en los sectores de servicios. En los países en desarrollo (aunque los datos en esta área son escasos) las personas con discapacidades tienen una mayor tendencia a no ser económicamente activas (empleadas o desempleadas) que la población en general. A fin de cambiar las políticas para combatir la discriminación de estas personas en el mercado laboral, como primera medida se necesitan mejores datos. Un mayor acceso y mejores técnicas de rehabilitación también aumentarían sus posibilidades de inclusión social y económica (Hernández-Licona, 2005; Elwan, 1999; Montes y Massiah, 2002; Álvarez, 2000).

En principio, un mercado laboral eficiente con agentes perfectamente racionales es, en gran medida, “ciego frente a la raza” (es decir, no debería tomar en cuenta otras consideraciones que no estén directamente relacionadas con la productividad). Sin embargo,

las estadísticas sugieren que eso no es así. Un examen de los factores que influyen en las decisiones en el lugar de trabajo revela que la raza y el origen étnico cumplen una importante función en la determinación de la colocación laboral y las oportunidades en la carrera. En un informe acerca de una conferencia del BID (2001b) en el cual se resumen los aspectos fundamentales de las diferencias en las oportunidades económicas entre distintos grupos étnicos de Argentina, Brasil, Perú y Bolivia, se llega a la conclusión de que los mecanismos que podrían dar lugar a tales diferencias son las disparidades persistentes en la educación y la discriminación en el mercado laboral. En Guatemala se ha observado que el origen étnico tiene un efecto sorprendentemente pequeño en la participación de la mujer en la fuerza laboral. Sin embargo, en las zonas metropolitanas de Brasil los trabajadores que no son afrodescendientes ganan más del doble que los afrodescendientes (varones y mujeres). El desempleo también es drásticamente mayor entre los brasileños afrodescendientes que entre aquellos que no lo son. En las zonas rurales de México, los varones indígenas tienen probabilidades mucho menores de ser asalariados que los no indígenas. La disparidad salarial entre ambos grupos se sitúa en torno al 15% en los empleos asalariados en el sector de la agricultura y al 35% en el empleo por cuenta propia. En ambos casos, las personas que no son indígenas se encuentran en una situación más favorable que los indígenas (Arends, 1992; Roland, 2001; de Janvry, Finan y Sadoulet, 2005; Fazio, 2007).

Acceso limitado a empleos en el sector formal

La bibliografía sobre formalidad y los grupos tradicionalmente excluidos es escasa. En Perú, aunque el porcentaje de afrodescendientes que no forman parte de la población económicamente activa es mayor que la cifra correspondiente al país en su conjunto, el porcentaje de afroperuanos que trabajan en el sector formal es mayor que el correspondiente al resto de la población. Además, el ingreso salarial promedio de los afroperuanos no difiere del promedio percibido por el resto de la población (aunque el ingreso medio per cápita es mucho menor). Sin embargo, hay un alto grado de segregación ocupacional, ya que 40% de los afrodescendientes tiene empleos poco especializados (servicios de baja calificación) (Benavides, Torero y Valdivia, 2006; Duryea y Genoni, 2004).

Es interesante que la situación migratoria de la persona sea una característica que coincide en parte con el origen étnico y el género. Se observó que el género y la situación migratoria de los jornaleros afectaban la contratación estacional de mano de obra para las plantaciones de Guatemala. En las grandes plantaciones se prefería contratar a migrantes masculinos, en vez de trabajadoras mujeres de la zona, de menor costo, porque la contratación de migrantes inhibía el desarrollo de la solidaridad de los trabajadores. En general, los migrantes trabajan en condiciones deficientes. Los trabajadores migrantes guatemaltecos de la zona de Chiapas son principalmente varones (90%) que se dedican a la labor agropecuaria (98%). Casi un tercio de ellos es analfabeto, lo cual limita las condiciones del trabajo que puedan obtener. Los bolivianos que trabajan en el exterior, especialmente en países limítrofes, en su mayoría están indocumentados y son inmigrantes ilegales en los países donde residen, de modo que están sujetos a abusos y explotación, y trabajan en condiciones precarias (Bossen, 1982; Ángeles y Rojas, 2000; Farah y Sánchez, 2003).

Segregación y discriminación

Se han publicado numerosos trabajos sobre la segregación y discriminación que sufren los grupos tradicionalmente excluidos de los mercados laborales latinoamericanos. El drástico aumento de la participación de la mujer en la fuerza laboral de la región tal vez sea el cambio más notable que se ha producido en los mercados laborales desde los años setenta. Por otra parte, la segregación de indígenas y afrodescendientes en ocupaciones relacionadas con el servicio doméstico no ha cambiado mucho. Del mismo modo, los indígenas, especialmente las mujeres que se dedican a la producción agrícola, todavía trabajan en condiciones muy precarias (Peredo, 2004; Coba, 2005; Solano, 2002).

Un grupo de trabajos en los que se utiliza el método de descomposición salarial de Oaxaca-Blinder revela una disparidad salarial notable entre los sectores público y privado de Brasil. En el sector público también hay una disparidad salarial asociada al color de la piel, y otra incluso mayor asociada al género. Los diferenciales de ingresos que no pueden atribuirse a diferencias en el capital humano aumentan con las responsabilidades del cargo, independientemente del nivel de aptitud (Marconi, 2004; Arias, Yamada y Tejerina, 2002; Contreras et al., 2006; Barrón, 2006; Leite, 2005; Campante, Crespo y Leite, 2004; Guimarães, 2006).

Entre las personas con discapacidades hay grandes disparidades en los ingresos y en el acceso a un empleo en Chile y Uruguay. Según el alcance de la discapacidad, la reducción en los ingresos se sitúa entre 18% y 26% en Uruguay y entre 20% y 37% en Chile. Por otra parte, la disparidad en la tasa de empleo se sitúa entre 30% y 57% en ambos países.

En otro grupo de estudios se abordan las disparidades en los ingresos en la región. En los mercados laborales de Lima se ha observado que la discriminación casi no influye en las diferencias salariales entre los pobladores locales y los migrantes. En Bolivia y Perú a la discriminación se le atribuye alrededor del 28% de la disparidad salarial por motivos étnicos, mientras que en Guatemala y México representa hasta 50% de la diferencia global en los ingresos. En Brasil la disparidad de ingresos entre trabajadores indígenas y no indígenas aumenta con el grado de escolaridad. A fines de los años noventa se hallaron disparidades notables en el empleo y los ingresos entre los afrodescendientes y otros trabajadores de seis zonas metropolitanas de Brasil, que en São Paulo y Salvador llegaban a 100% (las personas que no eran afrodescendientes ganaban, en promedio, el doble de los afrodescendientes). En Ecuador casi la mitad de la disparidad de ingresos entre trabajadores indígenas y no indígenas, así como entre mujeres y varones, obedece al nivel de educación y la mitad, a la discriminación. Los factores determinantes principales de la asistencia escolar de un menor son el grado de educación de la madre, la profesión del padre, el patrimonio familiar (en el caso de los varones), el trabajo infantil y el costo de oportunidad para los niños indígenas. Hay una gran diferencia en los retornos de la educación según el origen étnico pero no según el género. En otro tipo de mercado, el del fútbol uruguayo, hay indicios de discriminación racial contra jugadores afrodescendientes en la liga nacional pero no con respecto a las ligas de ascensos internacionales (Barrón, 2005; Ñopo, 2004; Patrinos, 2000; Roland, 2001; García-Aracil y Winter, 2006; Gandelman, 2006).

En lo que concierne a la relación entre ingresos y diferencias raciales, en Perú hay una prima estadísticamente significativa para la raza blanca con respecto a los ingresos

de los asalariados pero no entre los trabajadores por cuenta propia, lo cual parece indicar que los empleadores discriminan (Ñopo, Saavedra y Torero, 2004).

EXCLUSIÓN SOCIAL Y POLÍTICA

Los sistemas políticos y electorales que excluyen a los grupos desfavorecidos de la población reducen la capacidad de esos grupos para influir en las políticas y programas públicos, lo cual conduce a menores inversiones justamente en los servicios que necesitan para prosperar (como servicios de salud y educación de buena calidad). En la mayor parte de la bibliografía se señala una subrepresentación de indígenas y afrodescendientes, pero los resultados no son unánimes. Por ejemplo, en un estudio se observan diferencias estadísticamente significativas entre grupos étnicos en lo que se refiere a la situación socioeconómica y el bienestar subjetivo pero no con respecto a la participación política, el capital social o la movilidad social (Gaviria, 2001). Sin embargo, este resultado difiere de los demás estudios, que encuentran diferencias étnicas en la participación política.

América Latina tiene una trayectoria en el campo de las cuotas del sistema educativo y para la participación de la mujer en órganos gubernamentales representativos. Para 2005 se habían adoptado cupos de ese tipo en 11 países. No obstante, las iniciativas con el fin de introducir cupos para grupos excluidos tales como los afrodescendientes y los indígenas todavía son incipientes. Según los datos de Nicaragua y Brasil, los afrodescendientes no tienen una representación política adecuada. En 2003 sólo 27 de 594 congresistas brasileños (alrededor del 5%) decían tener ascendencia africana, aunque el 45% de la población de Brasil es de origen africano. Asimismo, no hay ningún afrodescendiente en la Asamblea Nacional de Nicaragua, aunque los afrodescendientes constituyen el 9% de la población del país. En general, los grupos excluidos tienen muy poca representación política en la región (Buvinić, 2004; Dade y Arnusch, 2006; Peredo, 2004; Benavides, 2006; Bouillon y Buvinić, 2003).

Es poco lo que se ha escrito sobre el acceso de los grupos excluidos de América Latina a programas de protección social, tales como seguridad social, transferencias monetarias condicionadas y otras estrategias de reducción de la pobreza. En un estudio se observó que los afrodescendientes de Honduras tienen mayor acceso a los servicios sociales básicos que los indígenas, tal vez porque tienden a vivir en regiones económicamente más prósperas que los pueblos indígenas, los cuales están quedando rezagados geográficamente. En el estudio se recomienda una mayor eficiencia del gasto en servicios públicos, en particular en educación y salud, la introducción de programas de evaluación de servicios públicos e incentivos económicos para la asistencia a la escuela (por ejemplo, programas de almuerzo escolar y transporte). En un análisis de política general se afirma que la exclusión social se manifiesta en América Latina principalmente por medio del alto grado de desigualdad de ingresos, lo cual debe combatirse, según el análisis, con una política social a largo plazo que aborde la desigualdad y promueva la inclusión por medio de mayores oportunidades para la educación, una política laboral y un sistema de seguridad social, en vez de recurrir a una política segmentada de protección social como instrumento compensatorio. Un examen de la situación de los afrodescendientes en la región revela un círculo vicioso en el cual el acceso limitado a

bienes, servicios y oportunidades, combinado con un bajo nivel de educación, lleva a la discriminación en la educación y en el mercado laboral. La falta de intervención del gobierno en este campo exacerba el problema (Bouillon y Buvinić, 2003; ESA Consultores, 2005; Ocampo, 2004; Sánchez y Bryan, 2003).

Otro aspecto importante de la exclusión es que puede conducir a la inestabilidad política y a conflictos sociales. En los intentos de explicar el desorden social y la desigualdad en Perú, se observa que es la exclusión social (definida aquí como el acceso limitado al capital humano), y no la discriminación (definida aquí como la remuneración desigual para los mismos niveles de capital humano), la que promueve la existencia y persistencia de desigualdades horizontales (desigualdades entre grupos definidos culturalmente). En el caso de Perú, el origen étnico no parece ser el motor principal del desorden social. En Ecuador, en cambio, es tan importante la exclusión social como la discriminación, y el origen étnico parece ser un gran motor del desorden social. Ni la migración, ni el casamiento entre personas de distintas razas, ni la acción colectiva ni las políticas del gobierno constituyen mecanismos de igualación social en ninguno de los dos países (Figuroa y Barrón, 2005; Figuroa, 2006; Sánchez, 2005).

En cuanto a la seguridad y la violencia, la mayor parte de la bibliografía sobre grupos vulnerables se concentra en la violencia relacionada con temas de género (principalmente la violencia doméstica). Con respecto a los grupos excluidos mencionados en este capítulo, los trabajos publicados se centran principalmente en la situación de los desplazados en Colombia, que en su mayoría son afrodescendientes e indígenas. En un nuevo tipo de estudio de las tendencias de la discriminación de los pueblos indígenas en la guerra a partir de datos de la guerra civil de Perú durante los años ochenta y noventa, en los crímenes de guerra hay indicios de discriminación basada en el gusto (Banco Mundial, 2005; Castillo y Petrie, 2005).

CONCLUSIONES

En este capítulo se ha tratado de resumir la prolífica producción de los últimos 30 años en el campo del análisis económico de la exclusión en América Latina y el Caribe. Como en todo inventario, tal vez aquí se hayan cometido omisiones, aunque el equipo de investigadores ha tratado de reducir al mínimo esa posibilidad. El examen de la bibliografía presentada sugiere que la comunidad académica no ha dedicado igual atención a todas las dimensiones de la exclusión en la región. La falta de acceso a ingresos y educación y los resultados del mercado laboral han recibido mucha más atención que la representación política, la protección social y la seguridad.

En lo que se refiere a los grupos excluidos, los afrodescendientes y los pueblos indígenas han sido los más estudiados, mientras que las personas con discapacidades y los migrantes han quedado relativamente relegados. En parte debido a la menor proporción de afrodescendientes e indígenas en su población, algunos países (como Uruguay y Argentina) en gran medida están ausentes del análisis. Colombia y Panamá son los países más estudiados en lo que concierne a la exclusión de determinados grupos.

Desde el punto de vista de los datos, es gratificante observar que todos los países de América Latina y el Caribe realizan encuestas periódicas de la población (encuestas

domiciliarias, censos, etc.) de acuerdo con normas que garantizan la obtención de datos valiosos y útiles para la investigación. Sin embargo, en algunos casos en las encuestas no se indican debidamente los grupos tradicionalmente excluidos. En general se necesitan más y mejores datos sobre los sectores tradicionalmente excluidos de la sociedad de América Latina y el Caribe, especialmente si se considera que, para comprender cabalmente la exclusión, se necesita un análisis que no se limite a los resultados sino que se extienda a los procesos y canales de la exclusión.

Desde el punto de vista metodológico, la calidad y los enfoques de la producción académica son bastante heterogéneos. Dadas las fuentes de datos de que dispone la comunidad académica, naturalmente se ha hecho hincapié en la documentación de resultados diferenciados para los grupos tradicionalmente excluidos. Sólo recientemente se ha comenzado a cambiar el enfoque, al menos en dos dimensiones. Por una parte, de poner el énfasis en la documentación de las diferencias en los resultados promedio entre personas excluidas y no excluidas se ha pasado a la documentación de las variaciones en la distribución de esos resultados. Por otra parte, del énfasis en las diferencias en los resultados se ha pasado a las diferencias en los procesos. En ese sentido, los avances en los estudios experimentales han sido sumamente importantes. En el capítulo siguiente, haciendo un recuento de algunos de los adelantos recientes de la metodología, se procura comprender un aspecto particular y extremadamente importante de la exclusión: la discriminación.

Discriminación en América Latina: ¿eso que (casi) todos ven?

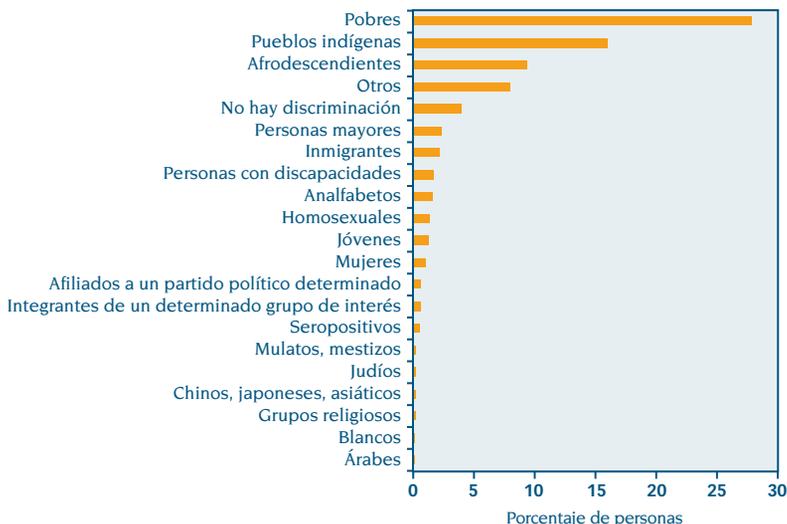
Se cree que la discriminación es una poderosa fuerza de exclusión porque limita la capacidad de las personas para realizar transacciones y tener acceso a instituciones que permiten a los grupos que no son objeto de discriminación obtener resultados socialmente valiosos. Para cualquier observador casual de la región es muy evidente que existen considerables diferencias en los resultados económicos y sociales vinculados a distinciones por razones de género, raza, origen étnico y clase. Un primer paso crucial en el análisis de la exclusión social consiste en entender en qué medida estas diferencias se deben a la discriminación y cuáles son los canales por donde esta se manifiesta.

El común de los latinoamericanos piensa que vive en sociedades con altos grados de discriminación. Esta creencia no resulta sorprendente en vista de la prevalencia de conflictos étnicos y de clase en la región, y de la abundante información anecdótica que refuerza este concepto. Sin embargo, aunque no se puede argumentar que muchas sociedades de la región de hecho no discriminan, algunas cuestiones cruciales apenas han comenzado a sacarse a la luz. La magnitud de esa discriminación y los canales por los cuales esta opera merecen especial atención.

¿Cuán generalizada es la discriminación en América Latina? Latinobarómetro, uno de los más importantes sondeos de opinión de la región, explora las percepciones de la discriminación en muestras representativas de 18 países.¹ Como puede apreciarse en el gráfico 3.1, cuando en 2001 se preguntó a los entrevistados quiénes creían que sufrían más discriminación, de forma sistemática y abrumadora respondieron que los pobres, seguidos por los indígenas y los afrodescendientes. Lo interesante es que este orden se observa de manera uniforme en todos los países de la región. Asimismo, en todos ellos la pobreza se considera como el principal motivo de discriminación. En particular, las respuestas varían de 14% en el caso de Panamá a 49% en Nicaragua. El gráfico 3.2 muestra los resultados de los países encuestados.

Sin embargo, esos resultados no coinciden completamente con las respuestas a una pregunta similar que se hizo pocos años después. A partir de 2004, en la misma encuesta del Latinobarómetro se preguntó a los latinoamericanos por qué pensaban que en su país no se trataba a todos por igual. Haciéndose eco de los resultados de la encuesta de 2001, uno de cada tres latinoamericanos señaló a la pobreza como la culpable del trato desigual. No obstante, a diferencia del sondeo anterior, en 2004 no se mencionaron las características étnicas o raciales como segunda y tercera razones principales de la discrimi-

¹ Los países encuestados por el Latinobarómetro son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Gráfico 3.1**Los grupos más discriminados en la región, 2001**

Fuente: Latinobarómetro (2001).

Nota: El gráfico presenta las respuestas a la pregunta: “¿Qué grupos cree usted que sufren más discriminación o cree usted que no hay discriminación?”

minación, sino que se culpó a la falta de educación y de conexiones por el trato desigual. Una interpretación de esos resultados es que los latinoamericanos ahora consideran que los factores “económicos” son más importantes que los factores “sociales” para explicar el trato desigual. En el gráfico 3.3 se clasifican las razones aducidas en toda la región en 2004 y 2005. Los gráficos 3.4a a 3.4e muestran la forma en que las cinco razones principales del trato desigual varían de un país a otro según la prevalencia o la importancia percibida. República Dominicana y Nicaragua encabezan la lista de países donde la pobreza es la causa número uno de discriminación, mientras que Guatemala presenta el porcentaje más alto de encuestados que señalan a la falta de educación como la razón más frecuente de discriminación. México, Colombia y Panamá están a la cabeza de la lista de países en los cuales se indica no tener conexiones como el factor principal de discriminación. El color de la piel es motivo de importante preocupación en Brasil y en menor grado en Bolivia. El porcentaje de encuestados que respondieron: “Todos en (país) son tratados por igual” varía de 16% en Perú a 2% en México, Paraguay y Chile. Resultan interesantes los casos de estos dos últimos países, ya que no figuran entre los primeros de las listas debido a ninguno de los factores de discriminación representados en el gráfico 3.4 (y Paraguay incluso figura último en la lista de trato desigual por el color de la piel); sin embargo, muy poca gente en estos países declara que allí se trate a todos por igual. Por lo tanto, parecería que la encuesta no capta bien las sutilezas de la discriminación en esos dos países.

La encuesta más reciente del Latinobarómetro, realizada en 2006, complica aun más el panorama. Además de las razones del trato desigual mencionadas en la en-

Gráfico 3.2

Porcentaje de personas que piensan que la pobreza es la razón principal por la cual no se trata a todos por igual



Fuente: Latinobarómetro (2001).

Gráfico 3.3

Razones de la discriminación que más afectan a la población, 2004 y 2005



Fuente: Latinobarómetro (2004, 2005).

Nota: El gráfico refleja las respuestas a la pregunta: “De todas las razones por las cuales no se trata a todos por igual, ¿cuál lo afecta más a usted?”

cuesta de 2004 y 2005, una nueva alternativa permitió a los encuestados decir que no se sentían discriminados. Lo interesante es que casi 24% de los encuestados seleccionó esta respuesta, que pasó a ocupar el primer lugar (gráfico 3.5). La clasificación relativa del resto de las razones del trato desigual permaneció casi invariable. La única diferencia fue que en 2006 “ser mayor” superó por primera vez a “no tener conexiones”. Al igual que antes, el color de la piel, el género y las discapacidades no ocuparon lugares preponderantes como características causantes de discriminación.

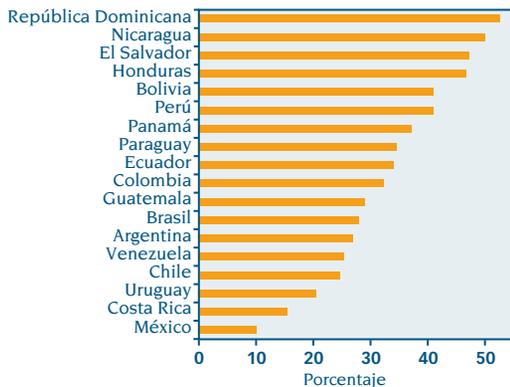
En Europa, a diferencia de América Latina, las características que la población percibe como motivos de discriminación (o trato desfavorable) son más “sociales” que “económicas”. El Eurobarómetro, sondeo de la opinión europea, dedicó recientemente un número especial (Comisión Europea, 2007) al análisis de las percepciones de la discriminación en la Unión Europea de 25 miembros (UE25). Los cuatro grupos clasificados por los encuestados como los más desfavorecidos fueron las personas con discapacidades, la población Rom (gitanos), los mayores de 50

años y las personas de una etnia diferente a la de la mayoría de la población. Estos resultados se acercan más a lo que dictaría la creencia popular en cuanto a las características de los grupos que sufren discriminación.

Gráfico 3.4

Razones del trato desigual, 2005

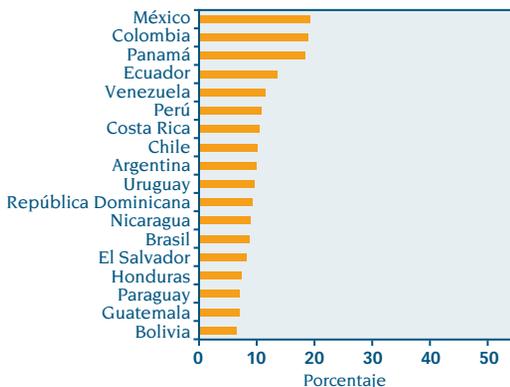
a. Pobreza



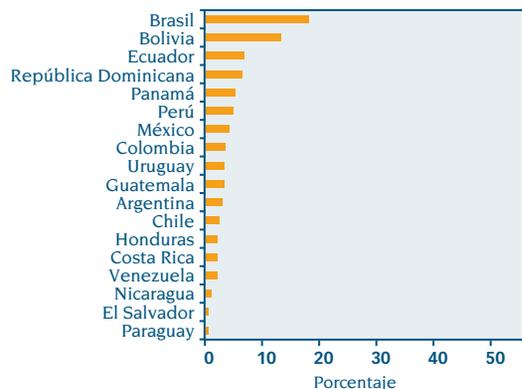
b. No tener suficiente educación



c. No tener conexiones



d. El color de la piel



e. No hay trato desigual

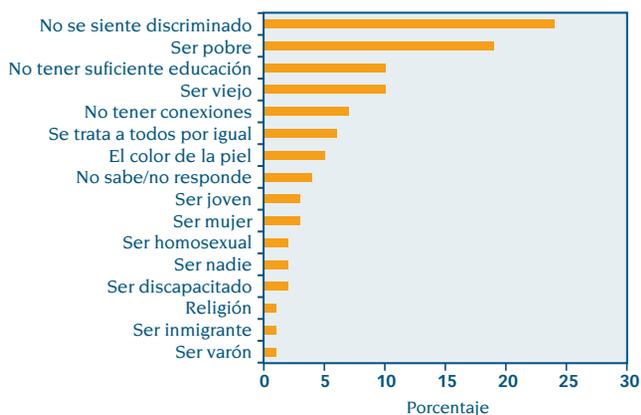


Fuente: Latinobarómetro (2005).

Nota: Porcentaje de personas que respondieron que la pobreza (panel a), la falta de suficiente educación (panel b), la falta de conexiones (panel c) o el color de la piel (panel d) es la razón por la cual no se trata a todos por igual, o que respondieron que no hay trato desigual (panel e).

Gráfico 3.5

Razones del trato desigual que más afectan a la población, 2006



Fuente: Latinobarómetro (2006).

Nota: El gráfico refleja las respuestas a la pregunta: “De todas las razones por las cuales no se trata a todos por igual, ¿cuál lo afecta más a usted?”

factores que, según los sondeos de opinión, llevan a los grados más altos de discriminación son aquellos que en realidad no captan la pobreza en sí, sino las características que los encuestados asocian con la pobreza. De hecho, la percepción de la discriminación por motivos de pobreza podría estar muy correlacionada con otras variables, tales como la situación económica general de la población o categorías tradicionalmente más ligadas a variables que influyen en prácticas discriminatorias. En países relativamente homogéneos en términos raciales, la percepción de la pobreza como problema que incide en la discriminación es relativamente baja. Eso ocurre, por ejemplo, en Uruguay, donde sólo 20% de los encuestados por el Latinobarómetro vincula la discriminación a la pobreza. Análogamente, en países con más diversidad racial, los encuestados por el Latinobarómetro afirman que la pobreza es un problema crucial que lleva a la discriminación. Eso ocurre en Perú, por ejemplo, donde casi 41% de los encuestados por el Latinobarómetro menciona la pobreza como la razón más importante del trato desigual. Los gráficos 3.6 y 3.7 son diagramas de dispersión que presentan correlaciones simples entre variables económicas y percepciones de la discriminación. El gráfico 3.6 muestra que la percepción de la discriminación por motivos de pobreza es más acentuada en las economías más pobres. En cambio, el gráfico 3.7 parece indicar que, en las sociedades menos desiguales en términos de ingresos, la gente es más propensa a considerar que no hay discriminación en su entorno.

Dado este panorama, algunos países de la región han tratado recientemente de mejorar las metodologías previas para explorar con mayor detalle y profundidad la forma en que se percibe la discriminación. Por ejemplo, en Perú los investigadores adaptaron las escalas de discriminación del Estudio de Detroit de 1995 (Encuesta Nacional sobre la Exclusión y la Discriminación Social, desarrollada por Demus, 2005) y observaron que

El hecho de que a las características generalmente relacionadas con la discriminación se les atribuya poca importancia en los sondeos de opinión en la mayoría de los países de América Latina es, en sí, notable. Tal vez en las sociedades de la región no se discrimine por motivos de etnia, raza o género tanto como parecería indicar la creencia general. Tal vez los encuestados estén tratando de ser “políticamente correctos” y se muestren reacios a revelar sus verdaderas convicciones debido al temor a represalias. El problema podría ser también que los

Gráfico 3.6

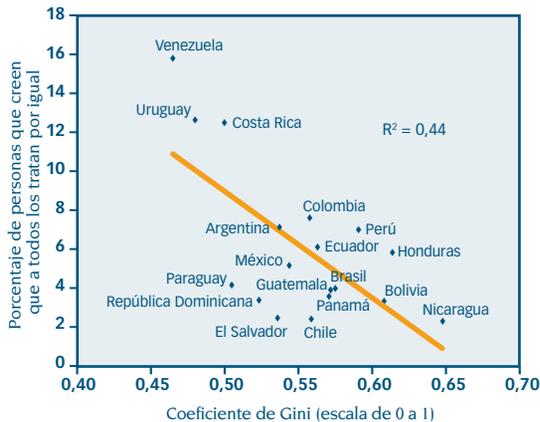
La percepción de la discriminación por motivos de pobreza es más fuerte en los países más pobres



Fuentes: Latinobarómetro (2005) y Banco Mundial (2007).

Gráfico 3.7

La percepción de la ausencia de discriminación es más marcada en las sociedades menos desiguales



Fuentes: Latinobarómetro (2005) y Banco Mundial (2007).

88% de una muestra representativa de peruanos había sufrido discriminación al menos en alguna ocasión. Por su parte, los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Discriminación en México (Sedesol, 2005) muestran que 9 de cada 10 personas con discapacidades, ascendencia indígena u orientación homosexual, de edad avanzada o que forman parte de minorías religiosas piensan que hay discriminación en su país. La Encuesta Nacional sobre Racismo y Discriminación Racial en el Ecuador (Secretaría Técnica del Frente Social, 2004) revela que 62% de los ecuatorianos acepta la existencia de discriminación racial en su país, pero sólo 10% admite ser abiertamente racista. Los afrodescendientes conforman el grupo que se considera que sufre la mayor discriminación en Ecuador. Estos son tres ejemplos importantes de métodos utilizados en la región para medir las percepciones de la discriminación utilizando encuestas ad hoc. Sin embargo, estas encuestas y la mayoría de los sondeos conexos, aunque son especializados, adolecen de posibles sesgos de confusión, similares a los descritos anteriormente en la literatura económica (Bertrand y Mullainathan, 2001).

Es interesante notar que la forma en que los latinoamericanos perciben la discriminación también se refleja en el discurso público. Soruco, Piani y Rossi (2007) documentan las complejidades de las actitudes discriminatorias en los medios de comunicación con respecto a los migrantes (o sus familias) en Cuenca y San Fernando (Ecuador). Al analizar el contenido de los artículos de periódicos de entre septiembre de 2005 y febrero de 2006, en los cuales se hace referencia a la migración,

Al analizar el contenido de los artículos de periódicos de entre septiembre de 2005 y febrero de 2006, en los cuales se hace referencia a la migración,

encuentran un amplio discurso discriminatorio. Según los autores, la discriminación tradicional contra los campesinos y los indígenas ha adoptado una nueva forma: la de prácticas discriminatorias contra los migrantes que, al regresar a su lugar de origen, traen del exterior actitudes y comportamientos “occidentalizados”.

Este panorama de las percepciones y el discurso público sobre la discriminación en América Latina constituye un paso fundamental para comprender la magnitud del problema, pero aun así su utilidad es sólo relativa para comprender los mecanismos mediante los cuales opera la discriminación y sus costos en términos de bienestar. No obstante, como sugieren los gráficos 3.6 y 3.7, la percepción de la discriminación (o de la ausencia de discriminación) podría estar asociada a resultados económicos tales como el tamaño de la economía y la distribución de ingresos. Es necesario realizar un análisis económico de la discriminación que vaya más allá de las percepciones. Comprender cabalmente los mecanismos mediante los cuales opera la discriminación, así como las repercusiones económicas de los procesos conexos, es una tarea ineludible para la formulación de políticas acertadas.

MÁS ALLÁ DE LOS SONDEOS DE OPINIÓN

A fin de analizar la discriminación desde un punto de vista económico, no basta con conocer las percepciones individuales. Esos datos son informativos sólo en la medida en que esas percepciones influyan en las decisiones, las acciones y los resultados individuales en el plano económico. Es precisamente en relación con los resultados que la bibliografía económica ha impulsado la comprensión de la discriminación. Como preámbulo al análisis de los trabajos realizados para detectar la discriminación y sus canales, cabe señalar algunas definiciones operativas sobre la discriminación tomadas de la literatura económica internacional, que ayudarán a exponer con claridad y colocar en perspectiva los estudios que se describirán en esta sección.

La discriminación es un proceso que puede tener lugar en distintas circunstancias (o, utilizando el lenguaje económico, en distintos mercados o, utilizando el lenguaje de este informe, en distintos puntos de transacción) y surgir de distintas características (como raza, origen étnico, género, discapacidad y situación migratoria). Altonji y Blank (1999, p. 3168) dan una definición de discriminación aplicable a los mercados laborales:

situación en la cual personas que prestan servicios en los mercados de trabajo y que son igualmente productivas en el sentido físico o material son tratadas de forma desigual como consecuencia de una característica observable tal como raza, origen étnico o género. Por “desigual” queremos decir que esas personas reciben salarios diferentes o se enfrentan con exigencias diferentes con respecto a sus servicios en el marco de un salario determinado.

Esta es la *definición de trato desigual para la misma productividad*, la cual, fuera del ámbito de los mercados laborales, sería *trato desigual para las mismas características*. Desde luego, algunas características son más difíciles de observar que otras. Una forma de comprender mejor la discriminación en este orden de ideas sería elaborar estudios para sacar a la luz, en la

medida de lo posible, esas características no observables. Antes de profundizar más en esto, resulta útil hacer una distinción entre la discriminación basada en las preferencias (gente que trata a integrantes de ciertos grupos de forma diferente simplemente porque no le gustan) y la discriminación estadística (gente que usa la pertenencia a un grupo como indicador aproximado de características no observadas). Esta última forma corresponde a los conceptos populares de estigmatización y formación de estereotipos.

Un ejemplo puede servir para aclarar esta idea. Suponiendo que un determinado grupo social tuviera aptitudes para realizar ciertas tareas manuales y no necesariamente otras de índole intelectual, algunos empleadores tal vez no ofrecerían las mismas oportunidades a dicho grupo para trabajos que no fueran manuales. En una situación de este tipo, a una persona perteneciente al grupo en cuestión ni siquiera se le daría la oportunidad de presentarse para una comparación igualitaria de sus características observables del capital humano con las de otro candidato. En este sentido, la estigmatización constituye una forma de discriminación que complementa la noción de trato desigual para las mismas características.

El Panel del Consejo Nacional de Investigación sobre Métodos para Evaluar la Discriminación (2004, p. 39), aunque limitándose a la discriminación racial, enriquece el debate al extender la definición anterior fuera del ámbito de los mercados laborales. El panel:

usa una definición de discriminación racial tomada de las Ciencias sociales que abarca dos componentes: 1) *trato diferencial basado en la raza* que coloca en desventaja a un grupo racial y 2) *trato basado en factores injustificados, no raciales*, que colocan en desventaja a un grupo racial (efecto diferencial). Cada componente se basa en el comportamiento o trato que coloca en situación de desventaja a un grupo racial con respecto a otro. Sin embargo, ambos componentes difieren con respecto a si el trato se basa en la raza de la persona o en algún otro factor que produce un resultado racial diferente.

Este segundo componente sirve para un examen pormenorizado de ciertos métodos de contratación y ascenso, por ejemplo, que de forma no intencional inducen (o acentúan) resultados discriminatorios. Bajo la lente de esta distinción, los intentos de cuantificar y desenmarañar la discriminación en el ámbito económico se han centrado en el primer componente: el trato desigual.

En la producción académica de la región se ha tratado de cuantificar los resultados discriminatorios de distintas formas, sin limitarse a sondeos de opinión. Los temas de interés han sido diversos, desde las diferencias de ingresos hasta la participación limitada en los mercados laborales (acceso limitado a capital humano, segregación, diferencias en el rendimiento de las características del capital humano, acceso limitado a empleos, e informalidad), el acceso limitado a servicios de salud, educación, infraestructura física y vivienda, y la falta de representación política, protección social y seguridad (victimización). En el capítulo 2 se realizó un análisis de la bibliografía que aborda las diferencias en los temas antedichos con respecto a raza, origen étnico, situación migratoria, discapacidad y género (como categoría transversal).

Vale la pena examinar un ejemplo típico de la bibliografía: los estudios de la discriminación en la generación de ingresos laborales. Los trabajos en este campo han consistido en documentar las diferencias de ingresos entre varones y mujeres, entre poblaciones indígenas y no indígenas o entre afrodescendientes y blancos. Las comparaciones de los ingresos laborales por hora (salarios o ingresos de trabajadores por cuenta propia) revelan grandes disparidades. Según los cálculos, los trabajadores que no son indígenas ganan entre 80% y 140% más que los indígenas. Sin embargo, los trabajadores que no son indígenas también tienen características de capital humano que en general son mejor remuneradas que aquellas de los trabajadores indígenas. La más notable es la educación (escolaridad), pero también se han encontrado diferencias en la experiencia laboral y el campo de especialización. En una situación como esta, sería engañoso atribuir en su totalidad la disparidad de ingresos a la existencia de discriminación en la remuneración en el mercado laboral. Existe al menos un componente de tal disparidad que se explica por diferencias en las características observables del capital humano que el mercado laboral recompensa y, por lo tanto, no puede atribuirse a la existencia de discriminación. Con técnicas econométricas, la literatura especializada ha logrado determinar hasta cierto punto la magnitud de este componente. Para el ejemplo de la disparidad en los ingresos por motivos raciales, ha mostrado que esas diferencias en las características del capital humano representan más de la mitad de las disparidades documentadas en los ingresos.²

Las pruebas de discriminación (o, más precisamente, las disparidades en los ingresos que no pueden explicarse sobre la base de diferencias en las características productivas individuales) que se han encontrado en esos tipos de estudios son notablemente menores que lo que sugeriría una simple comparación de ingresos promedio. No obstante, estos estudios han sido objeto de críticas. La más común de ellas es su imposibilidad de detectar realmente comportamientos discriminatorios debido a la existencia de “características no observables”. Es decir que en dichos estudios generalmente se analizan sólo las características del capital humano que son fáciles de observar (años de escolaridad, experiencia en el mercado laboral, campo de especialización, selección del sector, etc.), pero hay otras que no son tan fáciles de observar y que también ayudan a explicar las disparidades en los ingresos. Algunos ejemplos de esas características no observables serían la calidad de la educación, las actitudes empresariales, la motivación, la ética de trabajo, el compromiso y la seguridad en uno mismo. Normalmente, un investigador no puede captar estas características en una encuesta (y, en ese sentido, no puede “observarlas”), pero un empleador o, en términos más generales, los actores pertinentes del mercado laboral pueden verlas y actuar en función de ello. Si hay diferencias sistemáticas entre las poblaciones indígenas y no indígenas con respecto a algunas de estas “características no observables”, se sobrestimarán los componentes de la disparidad de ingresos atribuibles a la discriminación. En la bibliografía se han llevado a cabo entonces distintos intentos de “observar las características no observables”, es decir: tratar de captar, por

² Véanse más detalles sobre estos asuntos en el capítulo 2, en el cual se documentan exhaustivamente los estudios que han realizado análisis de este tipo en la región, considerando distintos puntos de transacción y diferentes grupos sociales.

medio de distintos métodos de investigación, el conjunto más rico posible de información al cual tienen acceso los actores pertinentes en los mercados para tomar decisiones.

¿PUEDEN OBSERVARSE LAS CARACTERÍSTICAS NO OBSERVABLES?

Recientes investigaciones llevadas a cabo en América Latina y el Caribe han encontrado indicios contradictorios en cuanto a la discriminación según la definición basada en el trato desigual. También se ha tratado de desenmarañar la discriminación basada en las preferencias y la discriminación estadística, y los datos parecen indicar que los latinoamericanos no practican el primer tipo de discriminación. Un intento interesante de evaluar la discriminación basada en la clase social a partir de un conjunto abundante de datos es un estudio de Núñez y Gutiérrez (2004). Estos autores utilizaron los expedientes administrativos de ex alumnos de una universidad de Chile que les permitían conocer información relativa a su desempeño académico además de las variables relacionadas con el capital humano que tradicionalmente se habían usado en los estudios. De esta forma lograron descubrir algunos elementos de la productividad individual que hasta ese momento se habían considerado inobservables. A fin de determinar las diferencias de clase, pidieron a un grupo de personas que clasificaran, en una escala de uno a cinco, la medida en que creían que un apellido correspondía a una clase más alta o más baja. Los resultados sugieren la existencia de cierto tipo de “clasismo” en Chile. Las personas cuyo apellido daba la imagen de pertenecer a una clase más alta tenían ingresos mucho mayores que aquellas cuyo apellido daba la idea de pertenecer a una clase más baja, incluso si se mantenía constante el efecto de las características del capital humano, entre ellas los indicadores del desempeño académico. Bravo, Sanhueza y Urzúa (2006b), utilizando el mismo método de escrutinio de ex alumnos universitarios, estudiaron las diferencias entre varones y mujeres en lo que concierne a los ingresos en el mercado laboral entre los graduados de los programas de Administración de empresas, Economía, Derecho y Medicina de la misma universidad, y encontraron indicios de diferencias injustificadas entre varones y mujeres con respecto a los ingresos sólo en el caso de los abogados. Las diferencias de ese tipo que encontraron en los ámbitos de Administración de empresas y Economía desaparecían si se mantenía constante el efecto de la situación familiar. Las diferencias entre varones y mujeres egresados de la misma facultad de Medicina desaparecían si se mantenía constante el efecto de las horas trabajadas, el tamaño de la firma y la región geográfica.

En un orden de ideas diferente, Bravo, Sanhueza y Urzúa (2006a) repitieron en Santiago (Chile) el estudio de auditoría por correo para detectar discriminación en las prácticas de contratación (véase Riach y Rich, 2002). Enviaron currículum vitae de solicitantes ficticios de puestos anunciados en los periódicos de mayor circulación de Santiago. Se crearon currículum vitae resumidos de forma tal que, para cada anuncio, se enviaron solicitudes de varones y mujeres, con apellidos que indicaban clase alta y clase baja, de municipios (vecindarios) ricos y pobres. Con estas variaciones de género, apellido y municipio, crearon de forma aleatoria características del capital humano y antecedentes del mercado laboral para sus solicitantes ficticios. Entre marzo y agosto de 2006, enviaron 6.300 currículum vitae en respuesta a anuncios de vacantes y documentaron las llamadas recibidas por los solicitantes ficticios. No encontraron diferencias sistemáticas en las

respuestas recibidas por género, apellido o municipio. Este resultado sorprendente contrasta con los resultados obtenidos por Bertrand y Mullainathan (2004), quienes encontraron grandes diferencias en las tasas de llamadas recibidas por los solicitantes ficticios con apellidos que daban la idea de corresponder a personas negras o a personas blancas que habían respondido a anuncios de vacantes en Chicago y Boston. Estos resultados sugieren que los empleadores chilenos, o al menos aquellos que anuncian las vacantes en los periódicos, no discriminan con respecto al género, al apellido o al municipio de procedencia de los solicitantes en las primeras rondas del proceso para llenar las vacantes.

Moreno et al. (2004), inspirados por la misma metodología, organizaron un experimento para detectar la discriminación en las prácticas de contratación en Lima. En vez de confeccionar una muestra de currículum vitae resumidos para responder a anuncios de vacantes, observaron el funcionamiento del servicio de intermediación laboral del Ministerio de Trabajo. Diferenciándose de los métodos de auditoría tradicionales, mejoraron el diseño mediante la cuantificación de las ofertas reales de trabajo y no sólo de las llamadas para entrevistas. Al evaluar los resultados discriminatorios de las contrataciones según la raza y el género, no encontraron diferencias significativas entre los grupos. Tanto los varones como las mujeres y tanto los solicitantes blancos como los de aspecto indígena tenían iguales probabilidades de recibir ofertas de trabajo en las tres ocupaciones comprendidas en el estudio: vendedores, secretarios y asistentes (administrativos y de contaduría). El diseño del estudio también permitió a los autores entrevistar a los solicitantes antes de las entrevistas laborales. En estas entrevistas, los investigadores lograron captar un rico conjunto de características del capital humano, que se usaron para controlar los resultados del estudio. Uno de los aspectos explorados, las expectativas y motivaciones, llevó a un resultado interesante. Cuando los investigadores preguntaron: “¿Cuánto le gustaría ganar en este trabajo para el cual está presentando una solicitud?”, no encontraron diferencias raciales pero sí importantes diferencias según el género. Las mujeres pedían salarios entre 6% y 9% más bajos que los competidores varones, incluso después de controlar por el efecto de un conjunto abundante de características observables. Esto revela cierto tipo de autodiscriminación o autocastigo en los mercados laborales (véanse indicios similares observados en Estados Unidos en Babcock y Laschever, 2003).

Un estudio de Cárdenas et al. (2006a) es otro ejemplo de la aplicación de la literatura de economía experimental para comprender la discriminación. Cárdenas y sus colegas pidieron a los participantes de su estudio (una muestra de personas involucradas en los servicios sociales a ambos lados del mostrador: beneficiarios y funcionarios públicos) que respondieran a un cuestionario sobre sus valores y preferencias, y que después participaran en una serie de juegos económicos (dictador, dictador distributivo, ultimátum, confianza y castigo de terceros).³ Para evaluar correctamente el comportamiento de los funcionarios públicos, también recopilaron información sobre personas que no lo eran a fin de generar comparaciones correctas. En este marco, trataron de cuantificar la medida en que las personas que trabajan en la prestación de servicios para los pobres

³ Véase en Cárdenas, Chong y Ñopo (2007) una descripción completa de estos juegos, así como los protocolos experimentales y definiciones operativas exactas de los conceptos estudiados (altruismo, confianza y castigo social).

discriminan a los beneficiarios. En todos los casos encontraron una paradoja interesante en el comportamiento pro social de los participantes en el estudio. Los funcionarios públicos decían que eran más justos –en lo que se refiere a altruismo, confianza y castigo social– que las personas que no eran funcionarios públicos. Sin embargo, frente a incentivos monetarios reales para poner en práctica las preferencias que habían indicado en el cuestionario sobre valores, actuaban de una forma menos pro social que las personas que no eran funcionarios públicos. Tanto los funcionarios públicos como el grupo de control favorecían a las mujeres y a las familias con un grado menor de educación y más familiares a cargo (especialmente si estos eran niños). En cambio, los ex combatientes, los recicladores callejeros, los vendedores ambulantes y las parejas en unión libre (sin estar casados) recibían un trato menos favorable.

En otro estudio experimental, Castillo, Petrie y Torero (2007) observaron que algunos integrantes de una muestra representativa de jóvenes residentes de Lima se manejaban con estereotipos respecto de otros, pero estos estereotipos desaparecían cuando se revelaba públicamente información sobre el desempeño de los demás participantes en relación con ciertas tareas. Utilizando un juego repetido de bienes públicos, los investigadores cuantificaron la medida en que la gente confía en los demás y actúa con reciprocidad.⁴ En este juego, cada participante recibió 25 fichas y se le pidió que las dividiera entre una inversión privada y una inversión pública, con distintas tasas de rendimiento, que dependían no sólo de las decisiones de ellos sino también de las decisiones de sus colegas. Así, los autores observaron que las personas tienen en cuenta las características personales de los demás cuando se les da la oportunidad de elegir socios. Los participantes del estudio mostraron indicios de manejarse con estereotipos a favor de las mujeres y de las personas altas y blancas. Sin embargo, cuando se les proporcionó información sobre el desempeño pasado de otros jugadores, la información que habían utilizado antes para establecer los estereotipos ya no parecía tener importancia. La información recibida sobre el desempeño de los demás invalidó las creencias anteriores de los participantes. En términos más técnicos: ante la escasez de información, las personas que optimizaban el desempeño recurrieron a características observables como indicadores sustitutos del desempeño, estereotipando a sus pares. Cuando tales estereotipos resultaron ser subóptimos para sus objetivos de maximización del desempeño (en este caso, como consecuencia de la recepción de información adicional), estas mismas personas dejaron de usarlos.

Análogamente, con una estructura simplificada, Elías, Elías y Ronconi (2007) realizaron un estudio de formación de grupos y popularidad entre adolescentes en Argentina. En experimentos realizados en una muestra de escuelas mixtas y segregadas por género de la ciudad de Buenos Aires y de San Miguel de Tucumán, pidieron a los alumnos que clasificaran a sus compañeros según su preferencia para la formación de un equipo de trabajo. También se les pidió que evaluaran el atractivo de sus compañeros o compañeras. Esta información subjetiva sobre los alumnos se complementó con información obtenida de los expedientes administrativos sobre calificaciones, medidas disciplinarias, partici-

⁴ Este juego de bienes públicos y otros tres juegos conexos se examinan más a fondo en el capítulo 7, en el contexto de un proyecto experimental de mayor alcance realizado en seis capitales de la región.

pación en programas de becas y permanencia en la escuela. También se entrevistó a los administradores escolares como fuente de información adicional. Al interpretar la clasificación agregada de los alumnos como indicador de popularidad, no observaron influencia alguna del origen étnico, el color de la piel, la riqueza de los padres o la nacionalidad como factores explicativos. El único factor que resultó ser importante para determinar la popularidad fue el desempeño académico. El atractivo físico resultó ser importante sólo en las escuelas mixtas. Lo interesante es que los autores también observaron preferencias por compañeros similares, con una fuerte correlación entre el desempeño académico de los alumnos y el desempeño de los compañeros preferidos en la clasificación. Asimismo, se observaron preferencias por compañeros similares en relación con el atractivo, el grado de educación de los padres (descrito por los alumnos) y el género.

En otro orden de ideas, para poner a prueba la hipótesis del trato diferencial en los tribunales por motivos de género, Gandelman, Gandelman y Rothschild (2007) documentaron casos de discriminación relacionada con la vivienda en Uruguay. Utilizando datos de 2.437 casos de ejecución hipotecaria, anulación de contratos de compraventa, acción real (acción para exigir la entrega de un bien), anulación de contratos de promesa de compraventa y desalojo, analizaron la influencia del género de los integrantes de la familia demandada durante el procedimiento judicial. Controlando por el efecto de un conjunto de variables independientes, encontraron una fuerte correlación entre la presencia de mujeres en el hogar y el otorgamiento de prórrogas en el procedimiento judicial. Se observó que los jueces en general eran más indulgentes con las mujeres.

CONCLUSIONES

La discriminación está muy arraigada en el inconsciente colectivo latinoamericano. La mayoría de los habitantes de la región cree que existe algún tipo de discriminación. Sin embargo, cuando se le pregunta por las razones de esa discriminación, la mayoría no cree que se aplique a los grupos que tradicionalmente han sido objeto de dicha práctica (pueblos indígenas, afrodescendientes y mujeres, por mencionar sólo los ejemplos históricos más importantes), sino que serían los pobres los que más sufren discriminación. Después de los pobres, según los latinoamericanos siguen en la lista las personas sin educación y las que no tienen buenas conexiones sociales. Esta percepción de la identidad de los grupos que sufren discriminación plantea cuestiones interesantes y difíciles para el temario de investigaciones. Señalan la existencia de algún tipo de discriminación por motivos económicos, y no por motivos de índole biológica o sociológica.

Sin embargo, para realizar un análisis económico de la discriminación se necesita algo más que información sobre las percepciones. Es necesario examinar las decisiones económicas y sus resultados. La literatura económica al respecto en la región ha avanzado en la comprensión de la discriminación mediante un análisis de los resultados. Se han mostrado ejemplos de discriminación en el mercado laboral (salarios e ingresos, ocupaciones, formalidad), en el acceso a bienes y servicios públicos (educación, salud, seguridad) y en la representación política, entre otros campos, y se han documentado resultados diferenciados en la mayoría de los mercados de la región según el género, la raza y el origen étnico, con énfasis en la situación desfavorable de las minorías. Sin embargo, la documentación de resultados diferenciados no constituye necesariamente una

prueba de discriminación. La presencia de factores no observables limita la capacidad de los investigadores para evaluar la discriminación por esa vía. Como es muy difícil determinar correctamente la existencia de discriminación (ya que hay demasiados elementos no observables), es aún más problemático tratar de cuantificar su efecto económico.

En este capítulo se han mostrado los resultados de investigaciones empíricas recientes para comprender la discriminación y sus canales en la región, utilizando instrumentos que se enfocan en la “observación de las características no observables”. Lo interesante es que muchos de los resultados obtenidos de entornos experimentales controlados parecen contradecir la idea de que en la actualidad los latinoamericanos actúan de forma discriminatoria. Las pruebas apuntan a la existencia de estereotipos que desaparecen cuando se revela información adicional sobre aquellos a los cuales se aplica el estereotipo. Hasta cierto punto, también hay indicios de que algún tipo de autodiscriminación explica en parte los resultados discriminatorios. Tanto el manejarse con estereotipos como la autodiscriminación son comportamientos que simplemente podrían resultar de situaciones de equilibrio en las cuales se presentan agentes en los mercados con grandes diferencias en sus cualidades. En estas circunstancias, los mercados laborales (o los otros puntos de transacción analizados en este capítulo) sencillamente actúan como cajas de resonancia que amplifican diferencias que existen en otras esferas. Es necesario realizar más investigaciones en estas áreas a fin de comprender los mecanismos que impulsan tal comportamiento.

¿Cómo pueden estas percepciones generalizadas sobre la discriminación coexistir con la falta de pruebas de un comportamiento discriminatorio? ¿Hay alguna forma de conciliar esta aparente discrepancia? Este capítulo concluye proponiendo dos explicaciones para la paradoja. Por una parte, podría ser que hubiese pruebas de comportamiento discriminatorio en muchos otros puntos de transacción, que todavía no han sido analizados en los trabajos experimentales. En ese orden de ideas, cabe destacar que para que en los trabajos experimentales se logre comprender mejor el mecanismo y “observar las características no observables” en la mayor medida de lo posible, hay que pagar un costo. Lo que se gana en especificidad en tales estudios es a expensas de límites a las posibilidades de generalizar los resultados (menor validez externa). La muestra de estudios aquí esbozada no agota ni el conjunto de puntos de transacción pertinentes ni las interacciones entre grupos. Por consiguiente, se necesitan más estudios.

Por otra parte, es absolutamente cierto que lo que la mayoría de los latinoamericanos observa en su actividad cotidiana es diferencias sustanciales en recursos humanos, físicos, financieros y sociales asociadas al género, a la raza, al origen étnico y a distinciones de clase. Sin embargo, estos resultados no son necesariamente el producto de actitudes discriminatorias de los latinoamericanos en la actualidad. Lamentablemente, la discusión académica comúnmente ha confundido la discriminación con los resultados diferenciados. Esto, a su vez, se ha traducido automáticamente al discurso público y a la memoria colectiva. La distribución extremadamente desigual de la riqueza en la región refuerza la idea generalizada de que hay discriminación en América Latina. Un paso importante para comprender las cuestiones y la formulación correcta de políticas para abordar efectivamente la discriminación consiste en reconocer las diferencias entre ambos conceptos, puesto que requieren respuestas diferentes del gobierno, del Estado y de la sociedad. Resulta fundamental aclarar la discusión para avanzar.

Reforma del Estado e inclusión: canales cambiantes y nuevos actores

La naturaleza de la exclusión cambia con el tiempo. Algunos grupos sociales, como las minorías raciales o las mujeres, han sido persistentemente excluidos o discriminados de la educación y de las oportunidades laborales, o privados de la posibilidad de influir en las decisiones políticas de sus comunidades o sus países. Pero analizar los patrones de inclusión y exclusión social con este único lente sería un error porque implicaría dejar de lado muchas otras formas de exclusión que afectan principalmente a los pobres—sean o no minorías raciales o mujeres— y que inciden en el modo en que los latinoamericanos de todas las clases económicas perciben el funcionamiento de la sociedad, la economía y la política.

En este capítulo se analiza el impacto que han tenido en los patrones de inclusión y exclusión tres fenómenos de enorme importancia que afectaron a la mayoría de los países latinoamericanos en las tres últimas décadas: la democratización, la estabilización macroeconómica y la globalización. Por supuesto que no son los únicos fenómenos que han incidido sobre los siempre cambiantes patrones de inclusión y exclusión, pero han sido escogidos porque ocurrieron en forma relativamente reciente e implicaron cambios bastante identificables en el tiempo y en un número suficientemente amplio de países como para poder deducir sus efectos más salientes.

Una consecuencia importante de esos tres fenómenos ha sido alterar el modo de funcionamiento del Estado y, por ese medio, muchos de los canales de inclusión política, económica y social. En buena medida, la democratización, la estabilización de las economías y la integración a los flujos internacionales del comercio y las finanzas hicieron evidente la crisis en que habían caído los Estados latinoamericanos hacia comienzos de los años ochenta. La crisis del Estado latinoamericano no fue sólo una crisis fiscal, sino también una crisis administrativa y de legitimidad que contribuyó en forma decisiva al derrumbe de los gobiernos autocráticos, a la reducción de la inflación y al control de los grandes desórdenes fiscales a ella asociados, a la apertura de los países al comercio internacional y a la exposición a los flujos de capitales internacionales mediante la eliminación de los controles al financiamiento externo y de las barreras a la inversión extranjera directa (IED). La crisis también puso en marcha una gran cantidad de reformas del Estado, que cambiaron desde la forma de funcionamiento y de relacionarse entre sí de los tres poderes, hasta las instituciones y las políticas de intervención en la economía y de provisión de los servicios sociales. Esta “revolución silenciosa” del Estado latinoamericano (Lora, 2007), que aún está en marcha, ha cambiado y seguirá cambiando los patrones de inclusión y exclusión política, económica y social.

En las tres secciones que siguen a esta introducción se analizarán las variadas formas a través de las cuales la democratización, la estabilización macroeconómica y la

globalización de las economías ampliaron las posibilidades económicas, sociales y políticas de algunos grupos y disminuyeron las de otros. La última sección se centrará en las expresiones fiscales de los tres fenómenos para enfatizar la importancia de los impuestos y del gasto público para los patrones de inclusión y exclusión de América Latina.

DEMOCRATIZACIÓN Y REFORMAS POLÍTICAS

En 1977 apenas cuatro países de la región (de 19 países presidencialistas) podían considerarse democráticos (o semidemocráticos), con líderes elegidos mediante elecciones libres (aunque no necesariamente justas o limpias). Gracias a la oleada de democratizaciones que se inició a fines de los años setenta y se extendió durante los ochenta, a mediados de la década de 1990 todos los países de la región podían considerarse democráticos o semidemocráticos (Smith, 2005, cap. 1). Los procesos de democratización y las reformas políticas que han tenido lugar en las tres últimas décadas han abierto canales de participación política para diversos grupos sociales y alterado los balances del poder político, que es ahora menos concentrado social y regionalmente, aunque muy permeable a las influencias de los intereses particulares y del poder económico.

Las clases trabajadoras y los indígenas en el proceso de democratización

Las democratizaciones fueron producto de presiones sociales de grupos con un creciente poder económico y político, principalmente las clases trabajadoras organizadas y las clases medias. Las huelgas y manifestaciones de las clases trabajadoras de Perú y Argentina fueron decisivas para que los gobiernos militares cedieran el poder en 1977 y 1983, respectivamente. En Chile, propiciaron la alianza multipartidaria que habría de derrotar al Presidente Pinochet en el histórico plebiscito de 1988. En Brasil, la famosa huelga de los trabajadores del sector metalúrgico en 1980 y la conformación del Partido de los Trabajadores pusieron a la clase trabajadora a la par con el sector empresarial para formar un frente común que a la postre llevó a la remoción del gobierno militar en 1985. Las clases medias les dieron apoyo a estos frentes antiautoritarios ampliando las demandas de respeto a los derechos humanos y a la libertad de organización social, y el control de la corrupción. Las variadas formas de expresión y organización de la “sociedad civil” resultaron cruciales para remplazar la confrontación armada por la competencia electoral en El Salvador, Guatemala y Nicaragua en los años noventa y para la apertura democrática de México en 2000. Por consiguiente, los procesos de democratización se debieron, en esencia, a las presiones de grupos anteriormente excluidos o en riesgo de quedar marginados del poder político.¹

¹ Es necesario mencionar el papel de las elites en las transiciones democráticas. Karl (1990) identifica que la forma más común de transición democrática en América Latina durante el siglo xx ha sido impulsada y acordada por las elites. Sin embargo, este patrón está asociado a las transiciones democráticas en Colombia, Costa Rica y Venezuela que ocurrieron entre 1948 y 1958. Las elites jugaron un papel mucho menor en las transiciones democráticas de los últimos 30 años en Argentina, Nicaragua y Perú. Véase también Burton, Gunther y Higley (1992) para un debate sobre este tema.

Aunque las clases trabajadoras tuvieron un papel decisivo en la democratización de la región, a la larga no lograron mantener su influencia política. Sorprendentemente, muchas de las reformas económicas contrarias a los intereses de la clase trabajadora organizada fueron adoptadas por gobiernos liderados por partidos tradicionalmente aliados con los trabajadores, como el Partido Justicialista en Argentina, el Partido Liberal en Colombia o Acción Democrática en Venezuela. La apertura al comercio internacional, las privatizaciones o ciertas reformas laborales, que fueron parte de una estrategia de liberalización económica y de integración a la economía mundial, debilitaron el poder de las clases trabajadoras y contribuyeron al sentimiento de desengaño y frustración con los partidos políticos tradicionales.

La democratización también abrió espacios para el activismo político de las poblaciones indígenas de algunos países.² Los movimientos indígenas enfrentan la disyuntiva de identificarse políticamente con los segmentos sociales campesinos o trabajadores, o de unificarse en torno a su propia identidad indígena (véase el capítulo 10). Esta es una disyuntiva crucial, que lleva a enfatizar la justicia social por razones de igualdad con otros grupos en el primer caso, o a destacar las diferencias con el resto de la sociedad, en el segundo. Frente a esta disyuntiva, no es sorprendente que, en general, en los países con poblaciones indígenas relativamente reducidas, estas hayan optado por la primera opción, mientras que la opción propiamente indigenista se haya dado, sobre todo, en países como Bolivia, Ecuador y Guatemala, donde las poblaciones indígenas son relativamente numerosas (véase el recuadro 4.1). Pero esta segunda opción ha sido una conquista costosa y aún en cuestionamiento, y no el producto automático de la democratización.

Las cuotas de participación femenina en las legislaturas

Entre las décadas de 1920 y 1960 el sufragio universal se extendió a toda América Latina. Ecuador fue el primer país de la región que concedió el voto a la mujer en forma permanente, a partir de 1929, y Paraguay fue el último, en 1961 (Smith, 2005, p. 186). El derecho al voto femenino fue reconocido plenamente en las democratizaciones a partir de 1977. Sin embargo, ello no ha sido suficiente para asegurar una vigorosa influencia femenina en la vida política. Ha sido solamente a partir de la década de 1990 que se han tomado algunas medidas para inducir una mayor inclusión política de las mujeres, en especial para asegurar su participación en las legislaturas (véase el gráfico 4.1). Cerca de la mitad de los países latinoamericanos adoptaron leyes de cuotas de participación femenina en los años noventa, en parte por razones internas para captar el voto femenino en bloque, como fue el caso de Argentina en 1991, y en parte como resultado de presiones internacionales, a partir de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer llevada a cabo en Beijing en 1995, donde se decidió promover la adopción de cuotas para reducir la sistemática subrepresentación femenina en los órganos legislativos. Como resultado, en Argentina la participación femenina en la Cámara de Diputados (Cámara baja) pasó de 5% a 27%, exactamente en línea con la norma, y en el Senado (Cámara alta) de 3% a 36%. En Costa Rica la ley de

² Esta sección se basa en Smith (2005, pp. 254–262). Véase también Peeler (2003).

Recuadro 4.1 La inclusión política de los indígenas en Bolivia, Ecuador y Guatemala

En Bolivia, durante la transición a la democracia (1978–82) los indígenas empezaron a explorar nuevas formas de organización, distanciándose del Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), que aglutinaba los intereses del campesinado. El Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL), que había surgido en los años ochenta como un brazo del movimiento katarista de inspiración indígena, logró crear alianzas con los partidos tradicionales y participar activamente en el gobierno entre 1993 y 1997, en coalición con el MNR. Hacia 1999, el MRTKL se dividió en una facción quechua y una aymara. Esta última dio lugar al Movimiento al Socialismo (MAS), creado en 2001 bajo el liderazgo de Evo Morales, uno de los pocos presidentes indígenas de América Latina, quien fue elegido en 2005. Su gobierno ha estado marcado por una disyuntiva semejante a la de las propias poblaciones indígenas: identificarse con el conjunto disperso y conflictivo de intereses e identidades nacionales, o con los indígenas. Esta disyuntiva no ha permitido que las exigencias sociales de la población indígena se canalizaran de manera cabal a través de las instituciones formales del gobierno central.

Con una tradición activista de muchas décadas, pero fragmentado por las políticas de reforma agraria de los años sesenta y setenta, el campesinado indígena de Ecuador logró reunificarse en 1986 bajo la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie). Gracias a su capacidad organizacional y de protesta, durante los años noventa la Conaie transformó la política

del país, culminando en el derrocamiento del presidente Jamil Mahuad en 2000. A través del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), creado por la Conaie, que ha participado en el Congreso desde 1996, el movimiento indígena ecuatoriano ha combatido la discriminación en las políticas sociales y en el empleo, ganando importancia como fuerza decisoria y no simplemente como una fuerza con poder de veto.

Por su parte, los pueblos indígenas de Guatemala, que fueron reprimidos brutalmente en los años setenta y ochenta, también han ganado influencia política a partir de la democratización. Como en Bolivia y Ecuador, pasaron de identificarse como campesinos a hacerlo en torno de su propia cultura indígena. Bajo el Frente Democrático Nueva Granada en 1995, y aun en medio de la represión, lograron seis sillas indígenas en el Congreso, incluyendo dos mujeres mayas. Bajo la presidencia de Álvaro Arzú, que había sido apoyada por otros grupos mayas, en 1996 los pueblos indígenas lograron los acuerdos de paz. Sin embargo, la causa indígena aún no ha sido adoptada plenamente por la sociedad. El referendo de 1999 rechazó por mayoría (53% versus 47%) el reconocimiento de que Guatemala es “un estado multicultural, étnicamente plural y multilingüe”. Algunos de los acuerdos de paz no se han cumplido, en especial el relativo a elevar la carga tributaria para dedicar mayores recursos al gasto social. La plena inclusión política y social de los pueblos indígenas es todavía una tarea pendiente.

Fuente: Basado en Smith (2005, pp. 254–262).

1997 también fue muy efectiva, elevando la participación femenina en la Cámara única de 14% a 35% (aunque la cuota establecida fue 40%). Para la región en su conjunto, la adopción de cuotas en los años noventa elevó en ocho puntos porcentuales la participación femenina en las cámaras legislativas. La eficacia de la norma es mayor en los países donde la cuota establecida es obligatoria, no opcional, donde se especifica la ubicación de las candidatas en las listas (de forma que no sean relegadas al final) y donde hay castigos para el incumplimiento (como la pérdida de los escaños en el cuerpo legislativo) (véanse Smith, 2005, pp. 249–253; Htun, 2004).

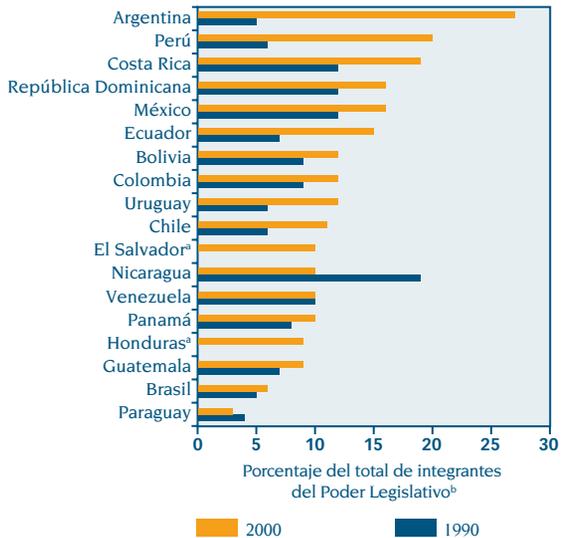
Quizá más importante que el número de congresistas mujeres sea la participación femenina en el gabinete ministerial y en los altos puestos del gobierno. En 1990, las mujeres ocupaban apenas 9% de las posiciones ministeriales en toda la región; 10 años más tarde su participación llegaba a 13%. En algunos países –Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, Panamá, Venezuela– entre una quinta y una cuarta parte del gabinete ha llegado a ser ocupada por mujeres. En Chile, Colombia y México, las mujeres han ocupado los ministerios de Relaciones Exteriores o de Defensa. Y, por supuesto, en Argentina, Nicaragua, Panamá y actualmente en Chile, la presidencia ha estado en manos femeninas (aunque, estrictamente hablando, sólo en el último caso por méritos políticos propios, más que por extensión del poder que tuvieron sus esposos) (Smith, 2005, pp. 249–253).

Patrones de inclusión y exclusión electoral y política

Las elecciones regulares son la pieza central de la democracia, aunque no aseguren por sí solas su buen funcionamiento. El ejercicio efectivo del derecho al voto dista de ser total, aunque es bastante alto en las elecciones presidenciales, en las que usualmente participa más del 70% de los electores registrados en la mayoría de los países. Uruguay, Perú, Bolivia, Chile y Brasil son, en ese orden, los países con mayor participación electoral, mientras que Colombia y Guatemala representan el extremo opuesto (véase el gráfico 4.2). La evidencia empírica indica que las primeras elecciones después de establecida (o al restablecerse) la democracia en un país generan un entusiasmo electoral que luego tiende a desvanecerse. La obligatoriedad del voto aumenta la participación electoral en

Gráfico 4.1

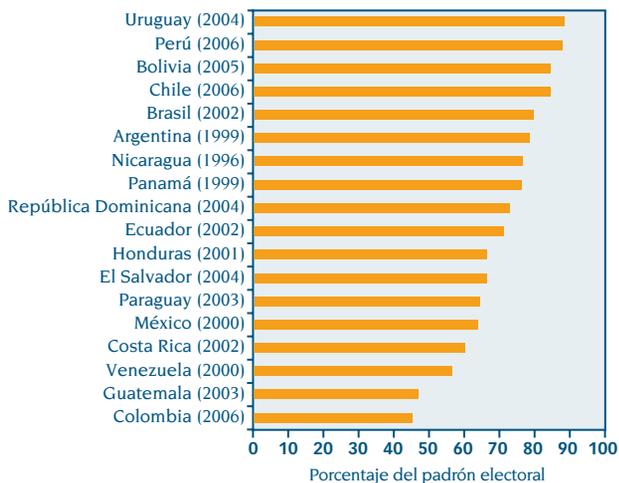
Participación femenina en el Poder Legislativo, 1990 y 2000



Fuente: Smith (2005).

^a No hay datos disponibles para 1990.

^b En el caso de países con legislaturas bicamerales, el porcentaje corresponde a los integrantes de la Cámara baja.

Gráfico 4.2**Participación electoral en elecciones presidenciales en América Latina, varios años**

Fuente: Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA).

unos 10 puntos porcentuales, aunque es difícil precisar su impacto porque la efectividad de las normas depende mucho de las sanciones que puedan sufrir los abstencionistas. Además, la participación electoral varía de una elección a otra. En general, las elecciones presidenciales atraen a más votantes que las parlamentarias o las elecciones locales. También hay mayor participación cuando la competencia electoral es más reñida o cuando las elecciones están dominadas por un solo tema. Por otra parte, la concurrencia electoral no parece estar vinculada a factores institucionales (derechos civiles, estabilidad política, desarrollo de los partidos, fragmentación política), factores demográficos (distribución de la población por edades) ni a los niveles de escolarización (tasas de alfabetismo o porcentaje de la población con estudios secundarios completos). Sin embargo, los patrones de participación electoral permanecen en gran medida sin explicación. Es probable que, en última instancia, la participación electoral esté fuertemente relacionada con factores culturales o históricos que inciden en los patrones de inclusión económica y social. En este sentido, no parece ser muy diferente de la confianza interpersonal o de cualquier otra forma de capital social (BID, 2000, cap. 4).

Puesto que la participación electoral dista de ser total, cabe preguntarse si los patrones de participación difieren en forma sistemática entre algunos grupos sociales y otros, ya que ello determinará si sus intereses son tenidos en cuenta por el sistema político. Sin embargo, también cabe considerar que los canales de influencia política no se limitan al acto de votar. El voto constituye sólo una de las dimensiones de la participación política. También son importantes otras dimensiones, porque los ciudadanos mejor informados y aquellos que tienen más contacto directo con los partidos y con los candidatos tendrán una mayor probabilidad de influir en las decisiones. No puede descartarse que la participación electoral y otras formas de participación política se refuercen mutuamente, de forma que quienes no son escuchados o no cuentan con canales de influencia en el sistema político sean los mismos que se excluyen del acto de votar, configurado así un círculo vicioso de exclusión política difícil de romper.

Los patrones de participación política por grupos educativos y económicos fueron estudiados en una edición anterior de este informe con base en las encuestas de opinión del Latinobarómetro en 17 países de la región (BID, 2000, cap. 4). Vale la pena

resumir sus conclusiones. En relación con los niveles de educación, las diferencias en la participación son pequeñas para el acto de votar, pero grandes en lo que refiere a otras formas de participación, tales como ver y escuchar noticias políticas, hablar sobre política con amigos, tratar de influir en las opiniones políticas de otras personas o trabajar para un candidato. Así, por ejemplo, las personas con estudios universitarios muestran una probabilidad dos veces mayor de hablar de política que las que sólo tienen estudios primarios, pero su probabilidad de votar es sólo ligeramente mayor. Algo semejante ocurre con los patrones de participación política por grupos de ingreso. No existen diferencias discernibles en la participación electoral de los diferentes grupos, pero sí en otras formas de participación, las cuales tienden a aumentar con los niveles de ingreso. El estudio también analizó los patrones de participación por grupos de edades. Sorprendentemente, la participación varía muy poco en las distintas cohortes de edad, aunque es ligeramente menor en la cohorte más joven.

Es importante hacer una advertencia sobre la relación que puede existir entre los patrones de participación electoral y la debilidad de los partidos políticos. Si estos no representan intereses que aglomeran amplias franjas de la población, entonces el vínculo entre participación electoral e inclusión política es débil.³ En países donde los partidos políticos son programáticos, como Chile, El Salvador, Nicaragua o Uruguay, la población puede sentirse incluida por el hecho de votar por el partido que más represente sus intereses políticos. Por el contrario, en países donde los partidos son más propensos a las prácticas clientelistas, como Bolivia, Colombia, Guatemala, Perú o Venezuela, el voto no resulta suficiente para lograr una inclusión política amplia, puesto que se requiere mantener vínculos cercanos con los políticos para conseguir los beneficios de la participación (véase BID, 2005, p. 34).

Los patrones de participación política en América Latina no difieren en forma sustancial de los de otras regiones del mundo. En todo caso, puede decirse que la participación política se distribuye de manera más uniforme en los países latinoamericanos que en Estados Unidos. Con respecto a los países europeos, los patrones de participación son prácticamente iguales. Por consiguiente, con base en las diferencias de participación electoral u otras formas de participación política mencionadas no puede afirmarse que haya sesgos muy pronunciados a favor de algunos grupos sociales o económicos y en contra de otros. Sin embargo, no se deben extraer conclusiones muy definitivas de este análisis porque resulta difícil determinar la eficacia relativa de las distintas formas de participación y porque quizá los canales más importantes de influencia política no estén captados en las encuestas de opinión utilizadas. En particular, los grupos pequeños, económicamente poderosos y con intereses muy definidos pueden ejercer una influencia desproporcionada en las decisiones políticas porque pueden organizarse con mayor facilidad que los grupos más grandes, con menos poder económico e intereses más dispersos.

Que los grupos de interés poderosos logren desplazar efectivamente a otros grupos sociales menos organizados depende del funcionamiento de los sistemas políticos, según generen o no incentivos para que los políticos respondan a los intereses

³ Esto está estrechamente vinculado con el grado de institucionalización de los partidos políticos (véase BID, 2005, p. 34).

regionales, sectoriales o de clase. Por ejemplo, las regulaciones poco estrictas sobre financiamiento de las campañas electorales facilitan la influencia de los grupos poderosos. Lo mismo ocurre con las instituciones electorales que favorecen que los políticos respondan demasiado a los intereses geográficos, porque ello abre el espacio para la influencia de sectores económicos muy concentrados geográficamente. De igual forma, algunos sistemas electorales proporcionan incentivos a los políticos para cultivar grupos personales de seguidores en lugar de adherirse a las directrices de sus partidos, que presumiblemente representan intereses nacionales más amplios.

Según un índice que cuantifica los incentivos que proporcionan los sistemas electorales para que los políticos cultiven relaciones con los votantes o con los dirigentes de sus partidos, en América Latina los políticos tienen más incentivos para mantenerse en buenos términos con los dirigentes partidarios que en cualquier otra parte del mundo (BID, 2000, pp. 193–195). Esto significa que los intereses regionales tienen en general poca incidencia en el funcionamiento de los sistemas políticos latinoamericanos. Los sistemas políticos son más propensos a las influencias de los grupos de interés que logran organizarse a nivel nacional para alcanzar directamente los centros de decisión partidaria. Esto implica que los grupos económicos poderosos, con intereses bien definidos y concentrados a nivel nacional, en la práctica política pueden excluir los intereses regionales, sectoriales o sociales provenientes de grupos que no cuentan con capacidad de organización a nivel nacional. Sin embargo, esta conclusión debe ser matizada al menos en tres sentidos.

En primer lugar, los sistemas electorales de algunos países sí generan incentivos para cultivar relaciones personales con el electorado más que con los líderes partidarios. El caso más notorio es Brasil, donde no se requiere que los candidatos sean nominados por sus partidos para realizar campañas electorales aprovechando el nombre del partido, y donde los electores pueden expresar sus preferencias por candidatos individuales de las listas propuestas. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que los sistemas electorales de algunos países han sufrido importantes reformas. La tendencia general ha sido el cambio de listas cerradas a listas abiertas, en las que el elector tiene la posibilidad de escoger entre los diferentes candidatos de un mismo partido, aumentando así los incentivos para que los políticos respondan más a sus electores y menos a las jerarquías partidarias (Payne y Perusia, 2007). En tercer lugar, el cambio más importante en los canales de influencia de los intereses regionales ha sido la descentralización política.

Descentralización política

Anteriormente, los gobiernos centrales nombraban a los mandatarios de los niveles locales de gobierno y controlaban una proporción significativamente mayor del gasto público total (Wiesner, 2003). Bajo este sistema, las autoridades locales tenían mayores incentivos para responder a las exigencias del gobierno central que a las preferencias de los habitantes de su localidad. El gobierno central era el principal rector de las decisiones de gasto, aun cuando se tratara de erogaciones de naturaleza local. Este arreglo reforzaba el sesgo a favor de los agentes que lograran un poder de organización y presión nacionales. Los sindicatos públicos, en particular en las áreas de salud y educación, constituyen un claro ejemplo (BID, 2005; Daughters y Harper, 2007).

La profundización de la descentralización durante la década de 1990 tuvo dos rasgos particulares que modificaron sus patrones asociados de inclusión y exclusión. En primer lugar, el ritmo de la descentralización no fue igual entre los diferentes rubros del gasto público. Los rubros descentralizados en mayor medida entre 1996 y 2004 fueron los servicios de nutrición, hospitales públicos, mantenimiento de carreteras interurbanas, servicios de transporte urbano y universidades regionales. La segunda característica del proceso de descentralización reciente es el rezago en los impuestos locales, a excepción del caso de Brasil. Las autoridades locales cuentan ahora con varias responsabilidades de gasto, pero su capacidad de cobro de impuestos es muy reducida, bien sea por bases tributarias locales muy pequeñas o por restricciones legales para diseñar una política tributaria autónoma (Daughters y Harper, 2007).

Ambas transformaciones han provocado un efecto dual en la inclusión de la población. Si bien es cierto que la elección de autoridades locales y la cesión de ciertas decisiones de gasto han involucrado a franjas de la población antes excluidas, también es cierto que este proceso ha estado limitado por la escasa recaudación de impuestos locales. En otras palabras, la inclusión de la población en el proceso de políticas públicas locales ha sido parcial: ahora la gente puede influir en las decisiones de gasto de alcaldes y gobernadores, pero es poca su preocupación por las fuentes de recursos necesarias para cubrir tales gastos.

Un efecto adicional de la descentralización política ha sido fortalecer el papel de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones comunitarias (Angell, Lowden y Thorp, 2001, documentan muy bien este fenómeno en Colombia y Chile). Antes, bajo esquemas centralizados, los gobiernos locales no necesitaban desarrollar autonomía en su capacidad administrativa. Con la descentralización política surgió esta necesidad, particularmente en temas relacionados con el fortalecimiento institucional y el desarrollo comunitario. Esto ha derivado en que ONG y organizaciones comunitarias participen en la ejecución y diseño de políticas públicas locales.

LA ESTABILIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

Inflación y populismo económico

Durante las décadas de 1970 y 1980, América Latina se caracterizó por altos y persistentes niveles de inflación y no fueron pocos los casos de hiperinflación (definida convencionalmente como tasas de inflación mensual de más de 50%). El populismo fue el rasgo característico de las políticas macroeconómicas de algunos gobiernos, como el de Juan D. Perón en Argentina entre 1973 y 1974, Salvador Allende en Chile entre 1970 y 1973, o Alan García en Perú entre 1985 y 1990 (Kaufman y Stallings, 1991). Las políticas económicas propias del populismo produjeron patrones muy marcados de exclusión e inclusión de la población, que se describen a continuación.

En general, los gobiernos populistas asumían el poder con un fuerte apoyo electoral de las clases medias de trabajadores formales y urbanos, tanto del sector público como del sector privado. Estos gobiernos argumentaban que el bajo nivel de actividad económica era un problema de demanda reprimida. Por lo tanto, se esperaba que inducir incrementos en los salarios crearía un círculo virtuoso de mayor demanda, mayor

producción y mayores salarios. Por esta razón, el punto de partida de las medidas populistas se centraba en significativos incrementos salariales, tanto entre los empleados públicos como entre los empleados del sector privado (Cardoso y Helwege, 1991). Para contener las presiones inflacionarias, los gobiernos congelaban los precios y, en algunos casos, fijaban el tipo de cambio. En el corto plazo, estas medidas beneficiaron a las clases medias urbanas a costa de otros segmentos de la población. Los mayores salarios reales en las ciudades, consecuencia de salarios nominales en aumento, precios congelados y apreciación del tipo de cambio real, tuvieron una contrapartida en el bienestar de los productores agrícolas, tanto aquellos que abastecían los mercados internos como los dedicados a exportar su producción (Kaufman y Stallings, 1991). Hasta este punto es posible afirmar que los gobiernos populistas fueron consecuentes en términos políticos en el corto plazo: aquello que pretendían y lograron era corresponder a la clase social que los apoyaba políticamente.

Sin embargo, la monetización de los déficits fiscales y el agotamiento de las reservas internacionales hizo brotar el carácter insostenible de estas políticas. Las presiones inflacionarias acabaron con los controles de precios y así se revirtió la tendencia en los salarios urbanos reales. El auge económico inicial provocado por estas medidas era seguido por profundas crisis económicas, que eliminaban de golpe los avances en los ingresos reales de la población. Por ejemplo, el salario real de los obreros industriales en Chile aumentó 20% entre 1970 y 1971, pero luego cayó 11% durante 1972 y 38% durante 1973. Los salarios reales del sector manufacturero recién volvieron al nivel de 1970 en 1981 (Larraín y Meller, 1991).

El patrón de inclusión y exclusión de las medidas populistas responde a criterios de economía política. La franja más pobre de la población de América Latina ha estado concentrada en las zonas rurales, pero este es un grupo que no contaba ni con la voz ni con la organización suficientes para ejercer presión política. Por esta razón, terminaban siendo excluidos de las decisiones de política pública. En cambio, la clase media, urbana, con empleos formales en el sector público y en el sector privado, tenía la organización y la voz suficientes para exigir medidas a su favor, aunque tuviesen efectos únicamente en el corto plazo (Cardoso y Helwege, 1991).

Otra forma de interpretar la segmentación provocada por el populismo económico es por medio de la pugna política para determinar la distribución social del impuesto inflacionario (que resulta de la pérdida de poder adquisitivo del dinero que el público tiene en su poder, por efecto del aumento excesivo en la oferta de dinero). Al fin y al cabo, este impuesto fue muy importante en América Latina durante las décadas de 1970 y 1980: en promedio, 4,4% del producto interno bruto (PIB) entre 1973 y 1983 y 10,8% del PIB entre 1983 y 1987 (Edwards y Tabellini, 1991). En una situación donde la autoridad monetaria puede otorgar crédito ilimitado y gratuito al gobierno central, es el gobernante de turno quien decide la distribución del impuesto inflacionario. Los costos posiblemente se reparten en forma regresiva, pues los segmentos más pobres de la población y los pequeños negocios no pueden acceder a instrumentos financieros que les permitan protegerse de este impuesto.

Los experimentos populistas financiados con impuestos inflacionarios parecen haber quedado atrás. A fines de la década de 1980, 11 de los países latinoamericanos tenían tasas de inflación de más de 20%, y cuatro sufrían de aumentos de precios de más

de 1.000% anual. En contraste, en el período 2001–05 ningún país tuvo una tasa de inflación promedio superior a 20% y sólo cinco países registraron en alguno de estos años una inflación por encima de esta cota (con un máximo de 41% en Argentina en 2002).

Un factor definitivo en los procesos de estabilización macroeconómica en América Latina consistió en otorgar autonomía a los bancos centrales para tomar sus propias decisiones de política monetaria, con el objetivo predominante (y en algunos países único) de reducir la inflación. Entre 1988 y 1996, los bancos centrales de 12 países latinoamericanos fueron reformados por ley o por medio de la Constitución, otorgándoseles mayor autonomía en el diseño y la ejecución de la política monetaria con el objeto de asegurar la estabilidad de precios. Al conceder autonomía al banco central, el gobierno renunció a la discrecionalidad que antes tenía para financiarse directamente desde el banco central, eliminándose así la principal causa del impuesto inflacionario. Como se verá a continuación, la autonomía otorgada a la autoridad monetaria también tuvo efectos importantes sobre los patrones de inclusión y exclusión asociados a la política financiera y cambiaria.

El fin del crédito dirigido

Antes de la estabilización macroeconómica de los años noventa, los gobiernos centrales de América Latina tenían una fuerte capacidad de dirigir el crédito hacia sectores o grupos económicos de su interés. Esto era factible porque la banca pública era preponderante dentro del sistema financiero, porque el banco central era un importante agente de intermediación o porque el gobierno regulaba estrictamente la asignación del crédito en la banca privada. A finales de la década de 1980, un porcentaje importante del crédito total otorgado en América Latina era orientado por el gobierno utilizando alguno de estos tres mecanismos: cerca de 30% en Colombia, 35% en México, 40% en Argentina y hasta 80% en Brasil (Morris, et al., 1990). El acceso al crédito en un sistema financiero en el cual el gobierno jugaba un rol central estaba determinado por la cercanía y la capacidad de presión política de los agentes económicos. Aquellos agentes que no lo graban ejercer presión eran excluidos y debían enfrentar altos costos de financiamiento (Edwards, 1995).

Brasil representó el caso más extremo de direccionamiento discrecional del crédito. Por una parte, la banca pública fue y continúa siendo un jugador central en el sistema financiero: en 2002, 43% de los activos totales del sistema financiero de Brasil correspondieron a bancos públicos (Galindo, Micco y Panizza, 2007). Adicionalmente, durante los años setenta y ochenta, la banca de desarrollo nacional, en particular el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), dirigió gran cantidad de recursos hacia los sectores industriales protegidos en aquel entonces. Por lo general, el crédito era otorgado a los sectores económicos más poderosos dentro de la economía, como la industria manufacturera pesada, el sector financiero y la agricultura a gran escala (Frieden, 1991). Bajo el argumento de ser sectores fundamentales para el desarrollo del país, estas políticas excluían proyectos de alta rentabilidad en otros sectores.

En años recientes, la tendencia a orientar el crédito se ha revertido y se le ha dado un mayor papel a mecanismos de mercado para su asignación. La privatización de bancos públicos, la autonomía otorgada a los bancos centrales y la desregulación del crédito privado alejaron a los antiguos grupos industriales con influencia en el crédito barato o

subsidiado. Al mismo tiempo, surgieron opciones de crédito antes desconocidas, como los microcréditos o las líneas de crédito a pequeñas y medianas empresas (PyME), que incluyeron a sectores anteriormente excluidos del sistema financiero (BID, 2004). Otro fenómeno reciente en América Latina ha sido el desarrollo del mercado local de bonos. Aquí se han enfrentado dos fuerzas opuestas, pues existe evidencia de que el crecimiento de los papeles de deuda pública ha estimulado la proliferación de los bonos de origen privado. Sin embargo, al mismo tiempo, un nivel excesivo de deuda pública interna desplaza la capacidad de endeudamiento del sector privado (BID, 2006b, cap. 7), lo que excluye a las empresas formales de este mecanismo de financiamiento no intermediado.

La política cambiaria

La política cambiaria ha sufrido una transformación similar a la observada en la política crediticia, y con ello también han variado los patrones de exclusión o inclusión que ella genera. Para comprender esta transformación, es necesario tener en cuenta que el esquema cambiario de un país tiene efectos diferentes sobre los distintos grupos de población. Es de esperar que regímenes con tipos de cambio fijos o poco flexibles produzcan bajas tasas de inflación y apreciaciones reales, lo que beneficia a las clases urbanas medias y altas, pues aumenta su poder de compra. Sin embargo, este escenario perjudica a los agroexportadores y demás productores de bienes transables. Un régimen de tipo de cambio flexible, acompañado de inflaciones moderadas y depreciaciones reales, produce los efectos contrarios (Blomberg, Frieden y Stein, 2005).

Algunos trabajos empíricos han demostrado que la liberalización comercial representa un punto de quiebre a la hora de estudiar la relación entre la política cambiaria y el bienestar de distintos sectores en América Latina (Frieden, Ghezzi y Stein, 2000). En un contexto de aranceles altos, los sectores económicos protegidos no tenían interés en presionar por una política cambiaria que los favoreciera. Al perder la protección otorgada por los aranceles como resultado de la liberalización del comercio, dichos sectores se interesaron en compensar la pérdida y presionaron por políticas cambiarias más flexibles y con tendencia a la depreciación real. En efecto, Frieden, Ghezzi y Stein (2000) encuentran una relación positiva entre el peso de la industria manufacturera en el producto y la probabilidad de que un país tenga un sistema de tipo de cambio flexible. Esta relación se ha hecho más fuerte en años recientes, a medida que las barreras al comercio internacional se redujeron.

En conclusión, antes de los efectos de la globalización, la política cambiaria se determinaba con el propósito de proteger el ingreso real de las clases urbanas medias y altas, sin tener en cuenta los sectores económicos protegidos por la política comercial. A medida que la protección comercial se redujo, el poder de los sectores económicos protegidos para determinar la política cambiaria aumentó y los intereses de las clases urbanas medias y altas perdieron terreno.

La transformación de la política industrial

La propiedad pública de empresas y los procesos de privatización son una arista de las relaciones entre el Estado y el aparato productivo; otra arista la constituyen las políticas

industriales, que se han transformado drásticamente, en particular por una respuesta de la política pública al proceso de globalización. A continuación se describen brevemente la transformación de la política industrial en América Latina y las consecuencias de este cambio sobre la exclusión e inclusión social.

La política industrial previa al proceso de globalización era muy homogénea entre los países de la región y su marco rector era la política de sustitución de importaciones (Melo, 2001). Como se mencionó anteriormente, sus principales instrumentos fueron la protección arancelaria, el crédito dirigido, los subsidios directos y el control de cambio. Su centro de atención era el sector manufacturero, especialmente la industria pesada, y su objetivo, fomentar actividades económicas que no existían previamente, con el propósito de abastecer los mercados internos.

Bajo la vieja política industrial, los principales beneficiarios fueron los empresarios y los empleados formales vinculados a los sectores protegidos. De origen urbano, ambos segmentos de la población lograron conservar empresas y empleos formales, a costa de altos precios internos, valiosos recursos fiscales y un sesgo en contra de los sectores agrícolas y exportadores (Melo y Rodríguez-Clare, 2007).

La transformación de dicha política industrial no fue un proceso gradual ni lineal. Las políticas de ajuste estructural a fines de los años ochenta y principios de los noventa llevaron a un abandono temporal de esta clase de intervenciones en la mayoría de los países de América Latina. Luego, a mediados de la década de 1990, la política industrial comenzó un lento retorno, evidente hasta el día de hoy (Peres, 2005). Sin embargo, a diferencia del modelo de sustitución de importaciones, las nuevas políticas industriales se caracterizan por: a) ser mucho más heterogéneas entre países, y b) tener el claro propósito de impulsar potenciales sectores exportadores. Es decir, no se ha retornado al anterior modelo de políticas industriales (Machinea y Vera, 2006; Ramos, 1996).

Melo (2001) y Peres (2005) ofrecen una tipología del nuevo espectro de políticas industriales.⁴ Un grupo de países, entre los cuales Brasil es un ejemplo destacable, se ha enfocado en apoyar actividades económicas en las cuales el país puede tener claras ventajas comparativas dinámicas (por ejemplo, biotecnología) o cuyas externalidades tecnológicas pueden ser muy valiosas para el aparato productivo nacional (como las tecnologías de información en Costa Rica). En ambos casos, el objetivo último no es abastecer el mercado interno, sino desarrollar nuevos renglones de exportación. Otro grupo de países, de los cuales México y Colombia constituyen un buen ejemplo, han decidido apoyar conglomerados (*clusters*) de actividades productivas ya existentes. El objetivo es subsanar la falta de competitividad y la competencia internacional que enfrentan estas actividades, sin otorgar subsidios directos a las empresas que las componen. Un tercer y último grupo, en el que se destaca Chile, ha procurado aplicar políticas industriales horizontales o neutrales entre sectores. El objetivo es impulsar la productividad del mayor número de actividades económicas, sin interferir en los mercados de factores para la asignación de recursos.

Esta diversidad en la actual forma de hacer política industrial se refleja en los nuevos patrones de exclusión e inclusión que ella provoca. Por una parte, a diferencia de las

⁴ Garay (1998) describe con detalle las nuevas políticas industriales en Argentina, Brasil, México y Venezuela presentes desde mediados de los años noventa.

políticas de conglomerados, las políticas neutrales y aquellas que respaldan a sectores nacientes corren un menor riesgo de ser captadas por grupos de empresarios y pueden ser más equitativas a la hora de respaldar a sectores empresariales que antes no recibían apoyo público. Aun así, las políticas de promoción de conglomerados son mucho más incluyentes que las antiguas políticas industriales, no sólo porque están dirigidas a sectores empresariales más allá de la industria manufacturera, sino también porque no se basan en medidas proteccionistas, como aranceles o cuotas de mercado. De todas formas, las políticas industriales actuales, en particular las dirigidas a conglomerados, cuentan con pocos componentes enfocados en la formación de capital humano que tengan el propósito de incluir trabajadores en los sectores que reciben apoyo. Puede decirse que la modernización de la mano de obra es el gran reto de las políticas industriales modernas en América Latina.

Si bien es cierto que las nuevas políticas industriales de América Latina son más incluyentes, también lo es el hecho de que persisten antiguos patrones de exclusión producto de la concentración del poder económico. Este es el caso de la clase empresarial en Guatemala, que gracias a su voz y cohesión, ha logrado mantener exenciones tributarias generosas, otra forma de captar la política industrial (BID, 2005).

Un resumen de la relación entre el Estado y las empresas en América Latina se puede apreciar en lo que ha ocurrido con el empleo informal en la región.⁵ Existe evidencia de un aumento de este tipo de empleo durante las últimas décadas, que demuestra la incapacidad del Estado para lograr que las empresas formales asimilen la creciente oferta de trabajadores, tanto en el viejo modelo de políticas industriales proteccionistas como en el actual modelo, en cualquiera de sus variantes. Según Thorp (1998), en 1950 apenas 8,7% de la mano de obra urbana en América Latina estaba vinculada al empleo informal. En ese entonces, las empresas y el empleo formal estaban cubiertos por las políticas proteccionistas, y la presión demográfica producto de la urbanización no se había cristalizado. Dos décadas más tarde, tal proporción había aumentado a 11,5%, dando inicio a la precarización del empleo en la región.

La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004) documenta el rápido crecimiento del empleo informal que ocurrió en los años ochenta y noventa. Según la comisión, el porcentaje de trabajadores por cuenta propia en América Latina durante los años ochenta en actividades diferentes de la agricultura fue 29%, apenas tres puntos porcentuales por encima del promedio mundial.⁶ Durante la década siguiente, este porcentaje aumentó a 44%, en esta ocasión 12 puntos porcentuales por encima del promedio mundial y muy cerca de la tasa promedio observada en África (48%, según la información del gráfico 4.3). Las empresas urbanas protegidas no lograron crecer lo suficiente para absorber el flujo de personas que migraron del campo a la ciudad. Este hecho, combinado con los altos costos asociados al empleo formal, han convertido al empleo informal y mal remunerado en un fenómeno persistente.

Según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en su último informe del panorama social en la región (CEPAL, 2006b), esta tendencia se ha revertido un

⁵ Carr y Chen (2004) sintetizan el marco conceptual de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre el empleo informal.

⁶ Sin embargo, téngase en cuenta que los criterios utilizados para definir informalidad en Thorp (1998) no son los mismos que se han empleado para definir el empleo por cuenta propia según datos más recientes.

poco en algunos países con el correr de la presente década (Argentina, Chile y Costa Rica, especialmente), pero continúa aumentando en otros (Colombia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela son los casos más extremos). Y lo que resulta aún más preocupante: el ingreso que perciben las personas en esta clase de actividades se ha deteriorado drásticamente durante la última década en casi todos los países de la región, a excepción de Chile, Ecuador, El Salvador y Panamá.⁷ Estos problemas se estudian con mayor detalle en el capítulo 5.

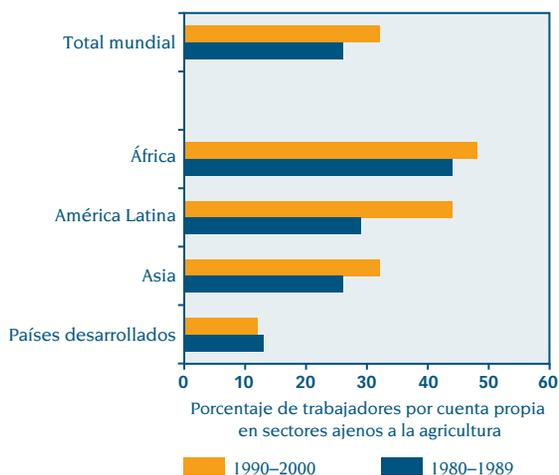
LA GLOBALIZACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE APERTURA COMERCIAL

En la década de 1990, la mayor integración de las economías latinoamericanas a los flujos internacionales de comercio, financiamiento y tecnología y, en menor medida, a las corrientes de migración internacional, afectó los salarios y las condiciones de empleo y seguridad social, y expuso a los trabajadores y a sus familias tanto a oportunidades como a riesgos mayores que en el pasado. Como ocurrió con los fenómenos de la democratización y la estabilización, la globalización alteró los patrones de inclusión y exclusión económica y social, en beneficio de algunos grupos, pero en perjuicio de otros.

La apertura comercial y sus efectos de exclusión e inclusión laboral⁸

Buscando aprovechar las posibilidades del creciente comercio internacional y obtener el beneplácito de los inversionistas y acreedores internacionales interesados nuevamente en América Latina al solucionarse la crisis de la deuda, los gobiernos latinoamericanos emprendieron desde mediados de los años ochenta un conjunto de reformas para abrir las economías al comercio, al financiamiento y a la inversión.⁹ El elemento central de la apertura externa fue la reducción de las barreras a las importaciones, que buscaban mantener protegidas las producciones nacionales, especialmente en los sectores industriales. Entre mediados de los años ochenta y comienzos de la década siguiente, todos

Gráfico 4.3
Trabajadores por cuenta propia en sectores ajenos a la agricultura, décadas de 1980 y 1990



Fuente: Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización (2004).

⁷ Esta afirmación se basa en el ingreso medio de la población urbana en sectores de baja productividad (CEPAL, 2006b, cuadro 28).

⁸ Esta sección se basa en BID (2003a, cap. 5).

⁹ El Plan Brady establecido en 1989 para convertir en bonos las deudas pendientes con los bancos internacionales de los gobiernos latinoamericanos fue el factor decisivo para revivir el interés de los inversionistas y acreedores. Sin embargo, varios países habían adoptado ya importantes medidas de apertura y liberalización.

los países iniciaron programas de liberalización de sus regímenes comerciales, con reducciones de por lo menos 15 puntos en las tasas de arancel promedio. Como resultado, los aranceles pasaron desde niveles promedio del 48,9% en los años previos a la reforma hasta el 10,7% en 1999. Las restricciones de tipo no arancelario, que se aplicaban al 37,6% de las importaciones en el período anterior a la reforma, afectaban apenas el 6,3% hacia mediados de los años noventa.¹⁰ Las menores restricciones arancelarias y no arancelarias permitieron que las importaciones se elevaran como proporción del PIB en la mayoría de los países. Para la región en su conjunto la penetración de las importaciones pasó de 22,6% en el período 1983–85 a 36,2% en el período 1998–2000. Los indicadores de exportación también se elevaron en ese período, aunque de forma mucho menos pronunciada, pasando de 23,3% a 29,6% del PIB.

Aunque en la opinión popular, apertura y desempleo general son dos fenómenos estrechamente vinculados, esta aseveración carece de sustento. Las tasas de desempleo no aumentaron a raíz de las medidas de apertura ni como resultado de la mayor entrada de productos importados a las economías. Tampoco hay bases para afirmar que se redujo el empleo total. Sin embargo, esto no significa que la apertura no haya tenido efectos destructivos sobre los empleos en sectores específicos, como de hecho los tuvo. Pero sorprendentemente estos efectos destructivos fueron relativamente modestos. Los cambios en la composición sectorial de los empleos fueron muy reducidos en comparación con la magnitud de las medidas y lo que predecían todos los estudios.

Puesto que la reasignación del empleo entre sectores fue muy baja, es de esperar que las empresas se hayan ajustado de alguna otra forma a la apertura. En parte lo hicieron mejorando su eficiencia y reorientando su producción hacia las actividades más rentables. Pero la mayor parte del ajuste recayó sobre los trabajadores a través de menores salarios. En el caso de México, se ha estimado que en las empresas que se vieron afectadas por una reducción de aranceles de 40 puntos, los salarios reales se redujeron entre 8% y 10%. Para el sector manufacturero en su conjunto, se calcula que las reducciones de aranceles de fines de los años ochenta produjeron una caída de salarios de 3%–4%. La eliminación de los controles cuantitativos a las importaciones puede haber producido un efecto aun mayor, pero difícil de cuantificar con precisión (Revenga, 1997). Para Colombia, donde el arancel promedio pasó de 50% en 1984 a 13% en 1998, el efecto sobre el salario promedio de la industria manufacturera resulta también del 3%–4%¹¹ (para los sectores industriales inicialmente más protegidos puede llegar a 7%).

Puede resultar sorprendente que los efectos de la liberalización del comercio sobre los salarios hayan sido relativamente pronunciados en comparación con los modestos cambios en el empleo o su composición. Una explicación posible para este fenómeno es que los trabajadores participaban de las rentas (e ineficiencias) que la protección les otorgaba a las empresas. La reducción de aranceles pudo acomodarse sin mayores cambios en el empleo mediante mejoras de productividad y la eliminación de dichas rentas. La desaparición de las rentas de la protección también debilitó el poder de los sindicatos, que perdieron influencia en las negociaciones salariales y en mantener o ampliar el em-

¹⁰ Para 11 países con información. Para una descripción más detallada véase BID (1997, parte 2).

¹¹ El cálculo reportado por Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) es 4%, pero se basa en suponer la eliminación del arancel.

pleo industrial. No sorprende que en la mayoría de los países de la región las tasas de sindicalización hayan caído en la década de 1990, llegando a sólo 16,3% de la fuerza de trabajo en 1991–95, frente a 20,1% una década antes o 25% en la segunda mitad de los años setenta.¹² Sin embargo, cabe considerar que hubo otros fenómenos que contribuyeron a la pérdida de influencia de los sindicatos, en especial la reducción del empleo en el sector público, la expansión del empleo temporal y los cambios en la legislación que rige el funcionamiento de los sindicatos.

Es cierto que las formas tradicionales de contratación laboral de la región han sido en parte desplazadas por nuevos arreglos, tales como la subcontratación de servicios y el empleo temporal.¹³ Sin embargo, el mayor comercio internacional a lo sumo ha jugado un papel marginal en este proceso, el cual ha tenido sus verdaderos motores, por el lado de la demanda de trabajo, en cambios tecnológicos y organizacionales; y por el lado de la oferta, en la búsqueda de mayor flexibilidad, especialmente para el trabajo de la mujer.¹⁴ La evidencia sugiere que el mayor comercio internacional ha inducido una mayor informalidad solamente en aquellos países con regulaciones laborales más rígidas.

Mientras que la competencia de productos importados ha reducido los salarios en los sectores afectados (y en algunos países puede haber contribuido a aumentar la informalidad), el surgimiento de nuevos sectores exportadores ha creado nuevas oportunidades laborales. En contra de temores bastante difundidos en la prensa internacional, la conclusión a la que llegan los estudios sobre el tema es que los trabajadores de los nuevos sectores exportadores agrícolas o de las empresas maquiladoras reciben remuneraciones más altas y tienen mejores condiciones de trabajo que las de los empleos alternativos que podrían conseguir. Estas conclusiones son corroboradas por los mismos trabajadores en zonas exportadoras de cultivos no tradicionales en Guatemala o en las maquilas de Chihuahua y Ciudad Juárez en México, para citar sólo algunos ejemplos.¹⁵

El cambio tecnológico y las brechas salariales

Mientras que la mayor penetración comercial tendió a deprimir los salarios en los sectores afectados, los cambios tecnológicos, que se aceleraron con la globalización, beneficiaron a los trabajadores más calificados. El aumento de las brechas salariales entre estos últimos y los no calificados ha sido uno de los fenómenos que ha generado más reacciones en contra de la globalización.

El aumento de las brechas salariales por niveles educativos ha sido un fenómeno importante, aunque menos pronunciado de lo que a menudo se afirma. Si se comparan los ingresos salariales de los trabajadores con estudios terciarios completos y los de quienes tienen estudios secundarios completos, se observa un aumento del 18% (promedio para 12 países de la región) en las brechas a lo largo de la década de 1990: esta

¹² Estas cifras son las medianas para los países para los cuales se dispone de datos (véase BID, 2003a, cap. 7).

¹³ Para el caso de México, véase Maloney (1999).

¹⁴ Las tendencias de aumento del empleo temporal y estacional en la agricultura han sido comunes a toda América Latina y datan cuando menos de los años ochenta, asociadas a la expansión de la agroindustria y los productos estacionales de exportación, tales como frutas y vegetales (Kay, 1995).

¹⁵ Véase una reseña más completa en BID (2003a, cap. 5).

Cuadro 4.1 Brecha salarial entre hombres y mujeres

(Porcentaje)

	1981	1989	1998
Argentina	43,5	36,5	34,7
Brasil	62,9	55,9	40,3
Colombia	38,7	28,7	14,7
Costa Rica	16,7	32,2	21,0
Honduras	s.d.	9,4	7,1
Uruguay	62,7	59,8	52,2

Fuente: Extraído de Tenjo Galarza, Ribero Medina y Bernat Díaz (2004).

Nota: s.d.: sin datos.

relación aumentó de 2,3 a principios de la década de 1990 a 2,8 para principios de la presente década.¹⁶ Si la comparación se hace, más bien, entre trabajadores con estudios terciarios completos y trabajadores con estudios primarios completos, hay un aumento del 7%. Y si el cálculo se hace entre trabajadores con secundaria completa y con primaria completa se observa, en cambio, una ligera reducción de las brechas a lo largo de la década.

Las tendencias no son comunes para todos los países. Por ejemplo, si se consideran las brechas entre edu-

cación terciaria y secundaria, Argentina y Nicaragua presentan aumentos de importancia (53% y 24%, respectivamente), mientras que Brasil, Honduras y Panamá muestran reducciones modestas. En varios países, las tendencias de aumento de las brechas que se observaron al iniciarse los procesos de apertura se han detenido o revertido en los últimos años. En México, la tendencia se detuvo a partir de 1994, cuando entró en vigencia el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), y en Colombia el fuerte aumento de los primeros años de la década se revirtió completamente en los años siguientes.

Numerosos estudios han analizado las causas de las mayores brechas salariales. Si bien varios han encontrado cierta relación con los procesos de apertura, la mayoría tiende a concluir que esa relación se debe a los cambios tecnológicos asociados con cierto tipo de importaciones. En particular, un estudio que incluyó a Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México encontró que las brechas salariales por subsectores de la industria manufacturera han tenido varios patrones de comportamiento común asociados a razones tecnológicas.¹⁷ En síntesis, los cambios tecnológicos parecen ser una causa mucho más importante de la desigualdad salarial que el comercio internacional.

Cabe mencionar que la brecha salarial entre géneros ha seguido un comportamiento diferente al observado en las brechas salariales por nivel educativo (cuadro 4.1). Algunos estudios señalan que la brecha en la remuneración del trabajo de hombres y mujeres con niveles similares de calificación se ha reducido o ha permanecido estable durante los últimos 20 años (véanse Tenjo Galarza, Ribero Medina y Bernat Díaz, 2004, para los casos de Argentina, Brasil, Colombia, Honduras y Uruguay; Ñopo, 2006, para el caso de Chile). Aun así, persisten las diferencias en los salarios entre personas de ambos géneros (véase el capítulo 2).

¹⁶ Cálculos del Departamento de Investigación del BID a partir de encuestas de hogares.

¹⁷ En primer lugar, los aumentos en las brechas salariales ocurrieron dentro de los sectores, y en los mismos sectores en todos los países. En segundo lugar, la intensidad de este fenómeno estuvo relacionada con la penetración de importaciones de insumos y bienes de capital de esas industrias. Y, en tercer término, el aumento en las brechas salariales demostró ser mucho más sensible al contenido tecnológico de dichas importaciones que a su penetración (Sánchez-Páramo y Schady, 2003).

INCLUSIÓN Y EXCLUSIÓN FISCAL

En las secciones anteriores de este capítulo se ha visto cómo la democratización, la estabilización y la globalización cambiaron los patrones de inclusión y exclusión de los diferentes grupos sociales en América Latina. La democratización abrió espacios para la participación política de las clases trabajadoras, los indígenas y las mujeres, pero también fortaleció la incidencia de los grupos de interés con capacidad de organización a nivel nacional o con influencia directa en los partidos políticos. La estabilización limitó el acceso al crédito barato que tenían ciertos sectores y grupos privilegiados, pero también redujo la influencia de las clases medias urbanas a las que trataban de beneficiar, así fuera sólo en el corto plazo, los controles de precios, la fijación artificial de los tipos de cambio y los aumentos de salarios mínimos en épocas anteriores. La globalización comercial, financiera y tecnológica contribuyó a erosionar el poder de las clases medias urbanas, y en especial de los trabajadores con bajos niveles de calificación, mientras que fortaleció a los trabajadores con mayores niveles de estudio y a los propietarios del capital.

La democratización, la estabilización y la globalización cambiaron también las formas de relacionarse de los grupos sociales y económicos con el fisco. Esto no es sorprendente, puesto que la política fiscal es el ámbito en el cual se redistribuyen recursos de toda la sociedad a través del Estado, tanto para fines colectivos, como para responder a las necesidades e intereses de ciertos grupos. Por consiguiente, la participación de los diferentes grupos sociales y económicos en la recaudación y la asignación de los recursos fiscales resulta clave en los patrones de inclusión y exclusión.

La influencia más importante de la democratización en los sistemas fiscales debería haber sido la adopción de sistemas tributarios fuertemente redistributivos, como lo predicen las teorías del votante medio. Según estas teorías, si todo el mundo votara, en sociedades más desiguales los impuestos y el tamaño de los gobiernos serían mayores. Por efecto de la concentración del ingreso, en América Latina hay efectivamente una tendencia a establecer altas tasas impositivas a las personas, tasas que son mayores en los países con mayor desigualdad, en forma coherente con la teoría del votante medio. También se comprueba que la recaudación efectiva de los impuestos a la renta es mayor en los países con mayor desigualdad, incluso después de aislar los efectos debidos a las diferencias de ingreso per cápita de los países y de participación electoral (Lora, 2006). Sin embargo, en la región dicha recaudación es muy baja para los estándares mundiales y aumentó muy poco con las democratizaciones, debido posiblemente a la influencia de los grupos de altos ingresos en el diseño y aplicación de las normas tributarias. Como bien lo resume Richard Bird (2003, p. 41), conocedor profundo de los sistemas tributarios latinoamericanos, los ricos en América Latina cuentan con diversos recursos para no pagar los impuestos directos: “En primer lugar, pueden bloquear la legislación de corte progresivo; pueden introducir incentivos y excepciones para diluir sus efectos (por supuesto, con el argumento del ‘interés nacional’); pueden corromper a la administración tributaria o utilizar sus recursos para moderar o dilatar sus aplicaciones en diversas formas legales; o pueden escapar de la jurisdicción junto con sus recursos”. Además, como se detallará más adelante, la globalización financiera debilitó la capacidad del fisco para gravar al capital internacionalmente móvil, y la

globalización comercial erosionó los impuestos basados en el comercio internacional. Los gobiernos tuvieron que acudir a mayores impuestos indirectos, en particular el impuesto al valor agregado (IVA), lo que difícilmente habría sido una consecuencia de la democratización.

Por el lado del gasto público, la democratización sí parece haber tenido un efecto más profundo, consistente en elevar la participación del gasto social en el gasto total. A nivel mundial, los procesos de democratización han conducido a aumentar el gasto social en 3% del PIB (Baqir, 2002). Este fenómeno ocurrió también en América Latina. En efecto, el gasto público social promedio en la región, como porcentaje del PIB, aumentó cerca de 3 puntos porcentuales entre 1990 y 2003, al pasar de 9,6% a 12,8%. En niveles reales per cápita también tuvo lugar un importante incremento. A principios de la década de 1990, los países de la región destinaban en promedio US\$314 por persona (en dólares constantes de 2000) a rubros de gasto público social.¹⁸ Trece años más tarde, dicho gasto promedio per cápita llegó a ser 45% mayor: US\$457 per cápita (CEPAL, 2006a).

Sin embargo, es menos clara la influencia de la democratización en la distribución de los beneficios de esos gastos sociales.¹⁹ En Chile, donde el gasto social es actualmente muy progresivo, la democratización fue un factor decisivo (véase el recuadro 4.2). Sin embargo, en el resto de América Latina no es evidente que la democratización o las reformas políticas posteriores hayan alterado los patrones distributivos del gasto social, el cual tiende a distribuirse aproximadamente igual por niveles de ingreso, como se verá más adelante.

Con la estabilización se cerraron las fuentes monetarias de financiamiento del fisco, reduciendo el poder discrecional que tenían los bancos centrales (y a través de ellos los gobiernos centrales) para asignar recursos, como se ha visto, pero imponiendo también disciplina a las demandas de gasto por parte de los congresos. La adopción de leyes de responsabilidad fiscal en varios países,²⁰ mediante las cuales se establecieron límites al gasto o al déficit fiscal, también reforzó la disciplina fiscal.

Al desaparecer las fuentes de financiamiento monetario fue necesario buscar formas alternativas de sufragar los gastos. La globalización financiera, que se aceleró a partir del Plan Brady de 1989 (que convirtió en títulos de largo plazo las deudas pendientes de los gobiernos a raíz de la crisis de los años ochenta), abrió la posibilidad del financiamiento externo de los déficits fiscales, al menos temporalmente. Por otro lado, sin embargo, la misma globalización financiera limitó las posibilidades de gravar los ingresos del capital, debido a la mayor movilidad de los recursos financieros y a la necesidad de competir por la IED. Por consiguiente, los grandes capitales nacionales e internacionales se fortalecieron frente a otros sectores en las decisiones tributarias. Por su parte, la globalización comercial puso límites muy estrechos a los impuestos al comercio internacional, que en muchos países eran una fuente importante de recursos fiscales. Para compensar estas

¹⁸ Gastos relacionados únicamente con educación y salud. El gasto público de la seguridad social también aumentó, como se tratará más adelante en este capítulo.

¹⁹ Excepto en el caso de los programas de transferencias condicionadas del tipo "Oportunidades" de México, como se explica más adelante.

²⁰ Argentina (1999), Brasil (2000), Perú (2000 y 2003), Panamá (2002), Ecuador (2002), Colombia (2003) y Venezuela (2003). En Guatemala se firmó un pacto fiscal en 2000 que establece metas numéricas, pero no tiene vigencia legal.

tendencias adversas y responder a las crecientes presiones de gasto derivadas de la democratización y otros factores,²¹ los gobiernos se vieron en la necesidad de acudir a otras fuentes de recursos tributarios, en particular el IVA, y a mantener o reforzar los impuestos y contribuciones sobre los salarios de los trabajadores formales. En algunos de los países con sistemas de seguridad social relativamente maduros, como Colombia, se elevaron considerablemente las contribuciones de los trabajadores a los sistemas de seguridad social, que enfrentaban cuantiosos déficits por tener que pagar generosas pensiones a un número creciente de jubilados cuyas contribuciones habían sido insuficientes o mal manejadas.²²

¿Quiénes pagan impuestos y quiénes no?

Como resultado de las fuerzas de la democratización, la estabilización y la globalización, las estructuras tributarias de América Latina cambiaron más en su composición que en su tamaño. En promedio, la recaudación tributaria (sin incluir contribuciones a la seguridad social) llegó a 16,3% del PIB en 2003, prácticamente lo mismo que a mediados de la década de 1980 (15,4%), a pesar de numerosas reformas. Las cargas tributarias en América Latina están por debajo de los patrones mundiales en 6,8 puntos porcentuales del PIB. Brasil y Argentina, con cargas tributarias de 21% y 18%, respectivamente, son los dos países con mayor recaudación; Guatemala, Panamá y Paraguay, con cargas de 10% del PIB aproxima-

Recuadro 4.2 El pacto fiscal chileno

El retorno de la democracia en Chile en 1990 trajo consigo una importante reforma del sistema tributario y de la focalización del gasto público social. A diferencia de la mayoría de las reformas tributarias en América Latina, que persiguen aumentar la recaudación, la reforma tributaria chilena de comienzos de los años noventa fue una pieza más de un engranaje que buscaba ampliar el gasto social entre la población más pobre del país. Al fin y al cabo, esta fue una de las principales promesas de campaña que llevó a la Concertación al poder.

Tras las negociaciones con la oposición, se acordó que habría un aumento en la tasa del impuesto a la renta del 10% al 15%; un incremento en la tasa general del IVA del 16% al 18% y un compromiso de focalizar los nuevos recursos fiscales en los quintiles de la población con menores ingresos. Las principales consecuencias de la cristalización de estas reformas se pueden apreciar en el cuadro 4.2 y en el gráfico 4.4 de este mismo capítulo: Chile ejecuta el gasto público social más progresivo de América Latina y tiene un sistema de impuestos con un bajo gasto tributario, al menos en materia de impuestos indirectos.

Fuente: Basado en Lora (2006).

²¹ Las demandas de gasto público tienden a ser mayores en países con mayores niveles de ingreso per cápita y a medida que aumenta la edad promedio de la población. Véase BID (1998a, cap. 8).

²² Los sistemas tradicionales de reparto de América Latina se basan en transferencias intergeneracionales: las contribuciones de los trabajadores actuales pagan las pensiones de los jubilados contemporáneos. Pero a medida que dichos regímenes fueron madurando, se hizo evidente que las contribuciones eran insuficientes, lo cual generó problemas de sostenibilidad financiera.

damente, son los países con menor carga tributaria. El principal cambio de composición ha sido a favor del IVA. Mientras que la recaudación por impuestos directos ha estado en promedio en torno al 4% del PIB en las dos últimas décadas (y está 3,5 puntos por debajo del patrón mundial), la recaudación del IVA pasó de 2,9% del PIB a fines de los años ochenta a 5% en 2003, compensando la reducción de los impuestos al comercio internacional y numerosos impuestos menores. El total de impuestos indirectos que se recauda en promedio en América Latina (7,9% del PIB) no difiere del patrón mundial.

Como consecuencia de estos cambios de composición, actualmente las clases medias y bajas experimentan en forma más inmediata el impacto de la carga tributaria. En el pasado, el efecto de los impuestos (y otras formas de protección) a las importaciones recaía fuertemente sobre su poder de compra de bienes de consumo, pero ese efecto no era percibido en forma directa, como sí ocurre en el caso del IVA. Por esta razón, y por la opinión muy extendida según la cual el IVA es por naturaleza un impuesto regresivo, las clases medias y bajas han comenzado a tener un peso político importante en la discusión tributaria, que no tenían en el pasado. En respuesta, los congresos han preferido en general excluir de las bases del IVA a los principales artículos de las canastas populares de consumo o gravarlos con alícuotas reducidas. Este hecho se refleja en el alto gasto tributario en impuestos indirectos en el que incurren Colombia, Ecuador, Guatemala y México, donde el sacrificio de recaudación en el IVA y en los impuestos específicos por concepto de exenciones supera el 25% de la recaudación tributaria potencial (véase el cuadro 4.2). La resistencia de las clases medias y bajas al IVA ha obligado por consiguiente a buscar otras fuentes de recursos tributarios, o a limitar el gasto. También es posible que haya sido un factor importante para el establecimiento de programas de gasto concentrados en los pobres, como los programas de transferencias condicionadas de efectivo del tipo de “Oportunidades” en México y “Bolsa Familia” en Brasil, que han sido adoptados en nueve países. Y lo que quizá sea más importante aún: la visibilidad del IVA puede haber creado incentivos para que las clases medias y bajas ejerzan una mayor vigilancia sobre el uso de los recursos públicos y para que participen más activamente en la vida política. Como ya se ha observado, en América Latina en la actualidad no hay sesgos pronunciados en los patrones de participación política por clases sociales. Tanto en la región como en el mundo entero, mayores cargas tributarias tienden a ir asociadas con mayor participación política.²³

Las clases trabajadoras de ingresos medios o altos en los sectores formales también han pasado a percibir en forma más directa las cargas fiscales y parafiscales. Mediante

²³ Después de controlar por nivel de ingreso, la correlación entre recaudos tributarios y participación electoral en un corte transversal de 17 países latinoamericanos es 0,547 (significativo al 5%). Esta relación se mantiene al controlar también por desigualdad (variable no significativa) o por una variable ficticia para los países donde el voto es obligatorio (variable no significativa). Al controlar por países donde el voto es obligatorio, la significancia de la participación electoral pasa de 5% a 10%. Para las economías desarrolladas, véase Franzese (2002). Esta correlación refleja una relación de mutua causalidad (directa e indirecta) entre ambas variables: las sociedades con mayor participación electoral son posiblemente sociedades cuyos ciudadanos ejercen una mayor supervisión sobre las actividades de los políticos, lo que contribuye a controlar la corrupción. Cuando el público tiene más confianza en sus sistemas políticos y considera que los recursos públicos se utilizan bien, está más dispuesto a pagar impuestos, lo que permite aumentar el gasto público y genera mayores incentivos para la participación electoral y política.

Cuadro 4.2 Gastos tributarios en impuestos directos e indirectos

Año	Impuestos directos (renta)			Impuestos indirectos (IVA y específicos)			
	Recaudación	Gasto tributario	Gasto tributario	Recaudación	Gasto tributario	Gasto tributario	
	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación potencial	Porcentaje del PIB	Porcentaje del PIB	Porcentaje de la recaudación potencial	
	(a)	(b)	(b/(a + b))	(a)	(b)	(b/(a + b))	
Argentina	2005	4,3	0,7	14,7	7,7	1,9	19,4
Brasil	2004	5,4	1,0	15,0	9,6	0,4	4,4
Chile	2005	4,4	3,3	42,9	10,4	0,9	7,8
Colombia	1999	4,2	3,2	43,2	4,9	6,0	55,1
Ecuador	2000	3,0	2,3	43,4	6,1	2,6	29,9
Guatemala	2000	2,2	2,0	48,2	5,5	5,3	48,8
México	2005	5,1	3,4	40,1	5,6	3,3	37,0
Perú	2003	3,8	0,9	18,5	7,3	1,7	18,4

Fuentes: Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006) y Lora (2007).

el sistema de retención en la fuente, los ingresos laborales son relativamente fáciles de gravar. Este mecanismo se aplica en general a los trabajadores que ganan por encima del mínimo gravable, que en promedio en América Latina es 230% del ingreso per cápita. Además, las clases trabajadoras formales están gravadas con las contribuciones a los sistemas de pensiones, que en la mayoría de los países han aumentado. En promedio, la contribución al sistema de pensiones aumentó de 22,7% de los salarios brutos antes de las reformas a 26,6% después de estas en 11 países de la región.²⁴ Además de la carga parafiscal dirigida al sistema de pensiones, en algunos países existen otros impuestos a la nómina orientados a los institutos de capacitación y a diversos programas de servicios sociales. El caso de Colombia se destaca entre los países de la región, donde la carga parafiscal total es superior al 50% del salario (Bernal y Cárdenas, 2003).

Sin embargo, como se discute en el capítulo 5, las crecientes cargas fiscales y parafiscales sobre los ingresos salariales han contribuido a la informalización del empleo. Los trabajadores informales son por definición excluidos de la política fiscal, tanto desde el punto de vista de los impuestos, como de los beneficios de la seguridad social. En efecto, sólo el 27% de la fuerza de trabajo latinoamericana se encuentra afiliada a los sistemas de seguridad social, y apenas una cuarta parte de los mayores de 65 años recibe pensiones. Puesto que las tasas de afiliación a la seguridad social son más altas para los grupos de ingresos más altos, el gasto en pensiones es el más regresivo de todos los tipos de gasto social. El caso más extremo es Colombia, donde 80% de las pensiones van al quintil más rico. El gasto más igualitario de todos los países de la región es el de

²⁴ Los 11 países son: Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, México, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Cálculos propios con información de Gill, Packard y Yermo (2005).

Costa Rica, que tiene un sistema efectivo de afiliación familiar a la seguridad social con amplia cobertura.²⁵

Los patrones de cobertura de los sistemas de pensiones de América Latina reflejan dos mecanismos de desigualdad social diferentes pero complementarios. El primero es la concentración de los beneficios de las pensiones entre los más ricos, cuya cara opuesta es el segmento de la población pobre que no aporta ni recibe beneficios del sistema. El segundo es la segmentación generacional, según la cual la generación de personas mayores crea una presión tributaria sobre las generaciones más jóvenes en un contexto donde no se garantiza que los jóvenes puedan obtener en el futuro los mismos beneficios jubilatorios que las generaciones anteriores.²⁶ Esta doble dinámica de exclusión se ilustra en la comedia fiscal inconclusa del recuadro 4.3.

Ha habido aun menos éxito en incorporar al capital al pago de impuestos, debido no sólo a la globalización, sino también a los canales de influencia con que cuentan las empresas y los individuos de más altos ingresos en los procesos de decisión e implementación de las políticas tributarias. De acuerdo con las estimaciones de la CEPAL, el costo tributario de las exenciones a los impuestos directos representa más del 40% de la recaudación potencial en Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala y México (véase el cuadro 4.2).²⁷ Entre los sectores más beneficiados por las exenciones usualmente se encuentran los exportadores, especialmente aquellos de los sectores de maquila y las empresas de inversión extranjera. Sin embargo, los más diversos sectores gozan de exenciones, dependiendo del país.²⁸ Los estudios tienden en general a concluir que los incentivos y exenciones fiscales ejercen un papel muy modesto en las decisiones de invertir de las empresas y que no constituyen el mejor uso de los recursos fiscales (véanse Cetrángolo y Gómez Sabaini, 2006; Hernández et al., 2000).

¿Quiénes se benefician del gasto y quiénes quedan excluidos?

No es fácil determinar quién se beneficia de gastos en áreas tales como la seguridad, el medio ambiente, la justicia o las inversiones en infraestructura. Esto se debe a que servicios como la seguridad nacional o como la protección del medio ambiente son bienes públicos no excluyentes, en el sentido de que el beneficio que pueden recibir algunos individuos no excluye a otros de recibirlos. En otros casos, aunque puede haber beneficios excluyentes (por ejemplo, el uso de la infraestructura vial), no existe información disponible que relacione el gasto con los beneficiarios.

²⁵ La regresividad del gasto en seguridad social no es un patrón universal. Entre los países desarrollados las tasas de afiliación son bastante planas por niveles de ingreso y las transferencias fiscales son progresivas, especialmente donde estas transferencias son menores en relación con los ingresos medios de la población (Australia, Canadá, Estados Unidos, Noruega y Suiza). Véase Mueller (2003).

²⁶ Véase Mesa-Lago y Márquez (2007) para un análisis más detallado de los sistemas de seguridad social en América Latina.

²⁷ Téngase en cuenta que los cálculos en algunos casos incluyen también las exenciones de los impuestos a los ingresos laborales.

²⁸ Véanse los listados de sectores beneficiados por incentivos fiscales en BID (2001a, cap. 17), Cetrángolo y Gómez Sabaini (2006), Hernández et al. (2000). Para un análisis más detallado en Argentina, Brasil y Chile véase Pessino y Fenochietto (2004).

Recuadro 4.3 La exclusión fiscal: comedia inconclusa en cinco actos

Primer acto. Es día de elecciones en una sociedad muy desigual. Hay mucha algarabía, aunque no todos los que están en el escenario se acercan a las urnas a votar. Al final del día se sabe que ha quedado elegido mayoritariamente el partido que ha propuesto que se cobren impuestos muy altos a los ricos para financiar mayores gastos sociales en beneficio de todos.

Segundo acto. Mientras los políticos reparten cerveza a algunos campesinos que están en una esquina del escenario, varios corrillos de ricos están discutiendo cómo arreglárselas para no pagar los impuestos: unos deciden que van a sobornar a ciertos funcionarios de la administración de impuestos; otros van a hablar con los políticos para conseguir una exención porque están convencidos de que sus empresas son cruciales para la libertad de prensa, o para la generación de empleo, o para las exportaciones; un tercer grupo se retira del escenario para nunca volver.

Tercer acto. Los empleados del sector público y los trabajadores de las empresas más grandes se dan cuenta de lo que está ocurriendo y organizan una manifestación para demandar solidaridad cívica a los ricos y el cumplimiento de las promesas electorales a los políticos. Asustados, estos últimos ofrecen establecer un sistema de seguridad social con contribuciones muy bajas a cambio de la promesa de unas pensiones muy generosas para todos los que quieran afiliarse. Los políticos explican a los manifestantes que mientras llega el día en que ellos se jubilen esos dineros podrán financiar también los programas de gasto

general que se habían prometido. Los manifestantes no están del todo convencidos, pero se retiran del escenario, algunos entre risas, otros blandiendo garrotes en forma amenazante.

Cuarto acto. Hay trabajadores de todas las condiciones esparcidos por el escenario, y una cuadrilla de recaudadores de impuestos llega por el lado derecho exigiendo mayores contribuciones a todos los que están cerca. Unos pocos, en su mayoría vestidos de oficinistas, ceden cortésmente a las demandas, pero los demás van saliendo poco a poco por el lado izquierdo del escenario.

Quinto acto. El grupo de los que aceptaron pagar las contribuciones ha envejecido y viene acompañado por sus hijos, quienes están vestidos de oficinistas como ellos antes. De repente empiezan a discutir con los recaudadores de impuestos y con los políticos, que están en el fondo del escenario (no se ven las caras), a quienes les exigen que les paguen las pensiones que les prometieron. Estos tratan de explicarles que la única forma de pagárselas sería exigiéndoles mayores impuestos a ellos mismos o a sus hijos, porque casi todos los demás han desaparecido del escenario sin pagar los impuestos. La comedia ha quedado inconclusa, pero los que están en escena deciden que lo único que parece razonable es un pacto social para que los demás regresen al escenario. ¿Regresarán? ¿Lograrán ponerse de acuerdo? ¿Encontrarán la forma de llevar los acuerdos a la práctica?

Fuente: Adaptado de Lora (2006).

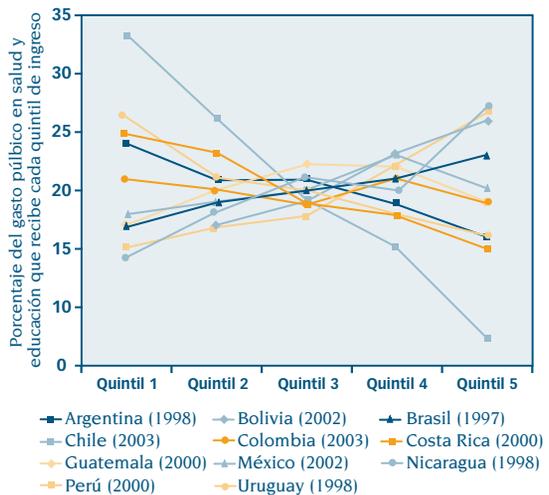
La mayoría de los análisis de incidencia del gasto público se concentran en los servicios sociales de educación, salud y seguridad social, y en algunos subsidios a los servicios públicos.²⁹ En relación con el gasto público social, la conclusión más general que puede extraerse es que tiende a distribuirse de manera más o menos proporcional entre los distintos grupos de ingreso, lo cual es equivalente a decir que el gasto social está poco focalizado en las clases bajas. Con la excepción de Chile donde el gasto social es claramente progresivo, el total del gasto en educación y salud llega por igual a todos los grandes grupos sociales (véase el gráfico 4.4). En general, el gasto en educación primaria se distribuye en forma progresiva, pero en los demás niveles de educación tiende a concentrarse en los grupos de ingreso más altos, debido a que la deserción escolar se presenta en especial en los grupos de ingreso más bajo. En salud, la distribución de los gastos difiere mucho de unos países a otros: es francamente progresiva en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador y Honduras, aproximadamente plana en Colombia y Uruguay, y fuertemente regresiva en Bolivia. Estos patrones distributivos no eran muy diferentes hace una década, lo cual sugiere que, en general, el mayor gasto social no ha ido acompañado de una mayor inclusión a los servicios sociales (BID, 1998a).

Peor distribuidos que los gastos sociales en educación básica o salud son los gastos en educación universitaria y los subsidios a las tarifas de servicios públicos (BID, 1998a, cap. 8). Esto se debe, naturalmente, a que el consumo de estos servicios está concentrado en las clases más altas. Pero el hecho de que los gastos sociales o los subsidios no estén concentrados en los pobres, o incluso que lleguen en mayor medida a las clases medias y altas que a las bajas (distribución regresiva) no implica que deterioren la distribución del ingreso. Esto sólo ocurre cuando la distribución de los beneficios es más concentrada que la distribución del ingreso; tal es el caso de los gastos en pensiones en algunos países, por ejemplo Colombia, donde el 80% de las pensiones benefician al quintil más rico (véase el gráfico 4.5).

Cuando se analiza la incidencia de los gastos sociales se presume que la totalidad de los beneficios del gasto son recibidos por los usuarios de los servicios sociales. Pero este

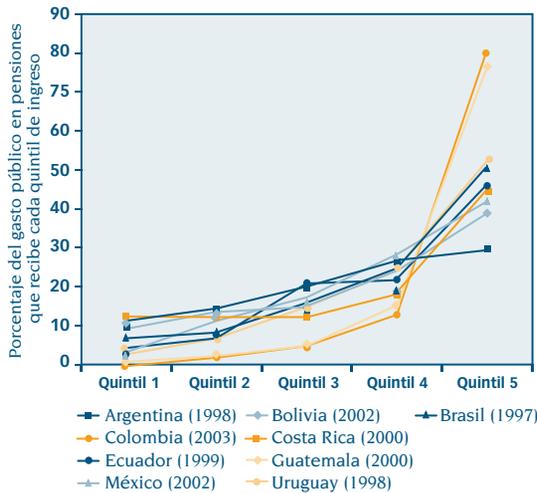
Gráfico 4.4

Distribución del gasto público social en educación y salud en América Latina, varios años



Fuente: CEPAL (2006a).

²⁹ CEPAL (2006a, cap. 2) ofrece una compilación reciente de los efectos redistributivos del gasto social en los países de América Latina. Esta publicación reúne cifras y estudios sobre la distribución del gasto en educación, salud y seguridad social entre los diferentes quintiles de ingreso por país.

Gráfico 4.5**Distribución del gasto público en seguridad social (pensiones) en América Latina, varios años**

Fuente: CEPAL (2006a).

no es necesariamente el caso. Los beneficiarios del gasto social, y del gasto público en general, son también los maestros, médicos, enfermeras y demás funcionarios públicos que reciben los salarios, que constituyen el componente más importante del gasto social. El gasto en salarios públicos es otro caso, como las pensiones en algunos países, que tiende a beneficiar sustancialmente más a las clases altas, al punto de acentuar la concentración del ingreso en la mayoría de los países.³⁰ Por supuesto, esto refleja en gran medida el hecho de que los empleados públicos tienen niveles de escolaridad más altos que el promedio de la población. Sin embargo, también se debe a que, para sus niveles de estudios, experiencia y dedicación al trabajo, son mejor remunerados que sus contrapartes

en el sector privado. Por ejemplo, Panizza (1999) señala que a mediados de la década de 1990 los empleados públicos en ocho países de América Latina³¹ obtenían un salario, en promedio, 14% mayor que personas con capacidades equivalentes en el sector privado. Los empleos públicos de la región tienen otros rasgos que los hacen más atractivos que otros empleos, como la estabilidad y las condiciones de jubilación y beneficios sociales. Por consiguiente, son un ejemplo de exclusión, ya que quienes están afuera tienen muy pocas posibilidades de acceder a ellos. Las pocas estadísticas disponibles de empleos y remuneraciones sugieren que, posiblemente, los empleos públicos se volvieron aún más excluyentes en las últimas décadas. De acuerdo con un estudio del Diálogo de Transparencia y Gestión Pública del BID, el empleo público para la región como un todo pasó de representar 5,4% de la población en 1995 a algo más de 4% en 1999. Sin embargo, estas reducciones del empleo no estuvieron acompañadas de una disminución en el valor de la nómina: en la mayoría de los países el gasto en salarios públicos se elevó después de las medidas de reducción de personal (Echebarría y Cortázar, 2007).

Puede concluirse entonces que el ejercicio de la política fiscal después de los procesos de democratización, estabilización y globalización ha propiciado la inclusión de algunos grupos, especialmente de las clases bajas que han entrado a participar de algunos beneficios del gasto y han percibido más directamente las cargas tributarias. Sin

³⁰ Más exactamente, el cuasi Gini de los gastos en salarios de empleados públicos es 0,61 en promedio en 11 países, mientras que el Gini de la distribución del ingreso en esos mismos países es en promedio 0,51. Véase BID (1998a, cap. 8).

³¹ Los ocho países son: Colombia, Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú.

embargo, las familias más ricas y los dueños del capital han mantenido o reforzado sus privilegios tributarios, mientras que las clases trabajadoras medias y altas se han segmentado crecientemente entre un grupo incluido y otro excluido de los dos lados de la ecuación fiscal. Estos procesos de exclusión e inclusión fiscal constituyen una verdadera comedia social inconclusa (recuadro 4.3). De cómo se resuelva esta trama dependerá que las sociedades latinoamericanas logren resolver sus serios problemas actuales de exclusión fiscal.

Malos empleos, bajos salarios y exclusión

Durante los últimos 15 años el mercado laboral de América Latina ha sufrido cambios profundos. El producto interno bruto (PIB) per cápita creció a un ritmo más lento que en los países desarrollados, lo que acentuó la brecha en los niveles de ingreso; entre tanto, la fuerza laboral siguió aumentando a un ritmo relativamente acelerado. Por otra parte, los cambios provocados por la democratización, la estabilización económica y la globalización¹ alteraron los patrones tradicionales de integración por medio del empleo público y formal, sin generar un canal alternativo de integración social a través del mercado laboral. Si bien durante este período la tasa de desempleo sólo alcanzó porcentajes muy elevados en cinco países de la región, el crecimiento del empleo informal y la baja tasa de aumento salarial indican que la mayor parte de los puestos de trabajo que se crean son “malos” empleos, con condiciones precarias de trabajo y bajos salarios.

El mercado laboral de un país cumple una función fundamental en materia de inclusión social. Dado que el trabajo representa la fuente principal (si acaso, la única) de ingresos de la vasta mayoría de los habitantes de un país, el desempleo, los malos empleos o los bajos salarios imponen importantes privaciones para los trabajadores y sus familias. Además, el empleo en el sector formal –en tanto condición para acceder al seguro médico y a la seguridad social– opera como vínculo de los trabajadores con el régimen tributario y de servicios sociales, y el lugar de trabajo representa un espacio social para participar en organizaciones sociales y políticas, incluidos los sindicatos. El desempleo o el acceso a un empleo precario rompen esos vínculos y acrecientan la vulnerabilidad del desempleado (o del trabajador con un empleo precario) y su familia a los riesgos que el sistema de seguridad social se propone cubrir.

La creciente tendencia al empleo informal reduce la población de trabajadores protegidos por la versión local truncada del Estado de bienestar social y genera nuevos patrones de exclusión. Además, dado que los empleos precarios no existen para la autoridad laboral, estos trabajadores están expuestos a la explotación y a condiciones de trabajo inseguras, al no poder presentar quejas ni participar en actividades gremiales. La información disponible no permite determinar si el problema se debe a que los empleadores prefieren no aportar a programas públicos, o a que los mismos trabajadores, presionados por las limitaciones de sus presupuestos o por otras razones, no se acogen a esos programas. No obstante, cualquiera sea la causa, cabe esperar que el bajo nivel de participación provoque un acceso precario a la atención médica y bajos niveles de

¹ Véase el capítulo 4 para más información acerca de estos temas.

protección frente a la pobreza en la tercera edad. Esta situación, exacerbada por los bajos salarios, expone al trabajador a una situación de exclusión difícil y que lo vuelve vulnerable.

Las instituciones y la normativa vigentes en el mercado laboral suelen actuar como fuerzas de exclusión. Entre esas fuerzas, se encuentran los aportes sumamente elevados a la seguridad social, que inducen a la evasión y al empleo informal, y las normas rígidas sobre contratación y despido que inducen a los empleadores formales a reducir la cantidad de empleados que contratan. Pero la mayor proporción de empleos de baja remuneración y el crecimiento del empleo informal no propician un mercado laboral más flexible y eficiente; por el contrario, crean un mercado hostil a la productividad y al crecimiento del ingreso, que acrecienta la vulnerabilidad y la exclusión de un grupo cada vez mayor de trabajadores. Los puestos de trabajo precarios también se caracterizan por una productividad muy baja y, en consecuencia, por bajos salarios, que muy a menudo condenan a los trabajadores y a sus familias a la pobreza. Los salarios bajos y la pobreza son fenómenos distintos, pero afectan mayormente a grupos similares (dos tercios de los trabajadores con bajos salarios pertenecen a hogares pobres) y transitan por un camino común (la evolución de la cantidad de personas afectadas por la pobreza depende, en gran medida, del desempeño del mercado laboral).

A pesar de la trascendencia que se ha dado al problema de los malos empleos, la mayor parte de los estudios en esta materia se ha centrado en los trabajadores con ingreso familiar per cápita por debajo de la línea de pobreza. No obstante, un enfoque de este tipo no distingue entre trabajadores con baja remuneración y trabajadores en hogares con bajos porcentajes de participación (es decir, donde pocos miembros forman parte de la población económicamente activa). El propósito de este capítulo es definir el concepto de "mal empleo" mediante parámetros objetivos y mensurables que relacionen el salario con la productividad, independientemente del tamaño de la unidad familiar, y analizar la relación entre malos empleos y exclusión social.

En la actualidad, el riesgo de tener un mal empleo está mucho más difundido en América Latina y en el Caribe que a principios de los años noventa. Prueba de esto es que se ha reducido la diferencia en la incidencia de los empleos de baja remuneración entre el grueso de la población y aquellos grupos que tradicionalmente se han considerado vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los trabajadores poco calificados. Si bien la brecha entre empleos de alta y baja remuneración se está ampliando, la diferencia entre quienes tienen buenos y malos empleos se está reduciendo, en términos de capital humano y características afines. Además, los trabajadores con empleos de baja remuneración son más proclives a salir de la población económicamente activa y están expuestos a un mayor riesgo de desempleo. Así pues, la posibilidad de este grupo de acceder a todos los beneficios que ofrece la sociedad en la que viven y de contribuir con esa sociedad se ve seriamente acotada.

Para combatir la exclusión no basta con describir a los trabajadores que la padecen en el mercado laboral. El reciente aumento en la cantidad y en la incidencia de malos empleos coincidió con un período de transformación radical de las economías de la región. Según los postulados convencionales, el mediocre desempeño del mercado laboral de la región obedece principalmente a la rigidez de las políticas fiscales y monetarias, y a los procesos de privatización y liberalización del comercio. Pero al analizar

detenidamente la información disponible, se comprueba que la mayor incidencia de los malos empleos obedece a factores más complejos. El incremento del desempleo, los niveles mediocres de crecimiento y una mayor demanda de trabajadores con niveles de educación más elevados son los principales factores determinantes del aumento de la cantidad de malos empleos, y su impacto es mucho mayor que el de otros fenómenos, tales como los cambios en la estructura del empleo y el incremento de la participación femenina.

¿QUÉ ES UN MAL EMPLEO?

El análisis del concepto de “trabajo decente”, desarrollado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), puso en duda el postulado que afirma que un trabajo, cualquiera sea su índole, es una solución a la pobreza. La Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, patrocinada por la OIT (OIT, 2004), sostuvo que la pobreza en los países en desarrollo no está asociada a la falta de empleo, sino a la baja productividad del empleo, y que la desaceleración de la tasa de reducción de la pobreza durante los años noventa obedece precisamente a la baja productividad.

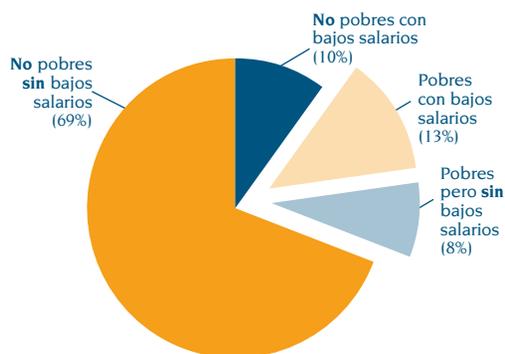
Existen dos enfoques principales para definir qué es un mal empleo (véanse referencias en Márquez y Prada, 2007). El primero, centrado en las definiciones de “empleo”, hace hincapié en los empleos que, por sus características, generan pobreza y crecimiento exiguo de los salarios. El segundo enfoque, más habitual y centrado en las definiciones de “trabajador”, enfatiza las características de los trabajadores (o posibles trabajadores), y tiene en cuenta el género, los niveles de educación y la situación de pobreza de sus hogares, entre otros factores.

Cabe recordar que no todos los trabajadores pobres tienen empleos mal remunerados. Por ejemplo, es posible que un trabajador con un empleo de alta productividad y bien remunerado se encuadre en la clasificación de trabajador pobre, si tiene a su cargo el mantenimiento de varios miembros del hogar. Por lo tanto, para identificar empleos de baja productividad es necesario medir la productividad, con total independencia del tamaño y de la estructura familiar. El concepto de mal empleo que se utiliza en este informe se basa en el supuesto de que los salarios suelen reflejar la productividad, de modo que el salario por hora sirve como indicador de la productividad.² El umbral para definir el concepto de “trabajador pobre” es el salario que permite al trabajador de una familia de tamaño y tasa de participación promedio percibir un ingreso familiar per cápita superior al nivel de pobreza moderada de US\$2 por día (Duryea y Pagés, 2003).³

Como se observa en el gráfico 5.1, si bien los trabajadores con baja remuneración representan cerca de un cuarto de la población activa de la región, prácticamente

² Véanse Mincer (1974) y Corcoran y Duncan (1979) para un análisis más amplio. Si bien por lo general los mercados laborales no funcionan libres de imperfecciones, como la discriminación y la segmentación, las pruebas empíricas suelen confirmar una relación positiva entre productividad y salarios. Por ejemplo, Lazear (1996) sostiene que cuando aumenta la producción por trabajador, la mitad del incremento en la productividad se traslada al trabajador, mediante salarios más altos.

³ Véase Márquez y Prada (2007) para una descripción más rigurosa de la metodología.

Gráfico 5.1**Trabajadores pobres y trabajadores con bajos salarios: promedio, América Latina, 1998–2004**

Fuente: Márquez y Prada (2007).

Nota: Las estadísticas representan porcentajes de la fuerza laboral empleada, entre 15 y 64 años de edad, y refleja el promedio simple para el período 1998–2004 en los siguientes 16 países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

bajadores con empleos de baja remuneración aumentó en toda la región durante los años comprendidos en el gráfico. El aumento fue especialmente marcado en Argentina, donde pasó de un nivel insignificante en 1992 a un 8% en 2003. La proporción de trabajadores con salarios bajos también se incrementó sensiblemente en Uruguay después de 2000; en Colombia después de 1994; en Paraguay después de 2000, y en Venezuela después de 1998 y, particularmente, después de 2001. Se observaron tendencias menos agudas en Honduras, donde se aprecia una tendencia descendente hasta 1998, seguida de un posterior incremento; en Bolivia, donde la cifra creció hasta 2000 y se mantuvo estable hasta 2002, y en Nicaragua, donde las tres observaciones disponibles indican un incremento entre 1993 y 1998, seguido de un descenso desde 1998 hasta 2001.

En el gráfico 5.2 también se puede apreciar *una correlación muy elevada entre la incidencia del empleo de baja remuneración y las estimaciones de personas afectadas por la pobreza*. Esta correlación es igual o superior al 0,9 en cuatro países y del 0,7 o más en ocho de los diez países para los cuales se dispone de datos nacionales sobre la pobreza. Una consecuencia importante de este resultado es que, en la mayoría de los países, *la evolución de la cantidad de personas afectadas por la pobreza responde, en gran medida, al desempeño del mercado laboral y, en particular, a la evolución de los salarios*. Factores tales como las transferencias de ingresos a los hogares pobres, los cambios en los patrones de participación y en la estructura de los hogares tienen menos influencia sobre la pobreza. Se destaca Brasil, donde un descenso en el empleo de baja remuneración entre 2002 y 2003 coincidió con un fuerte aumento de la pobreza.

la mitad de esos trabajadores no pertenece a hogares pobres. En los hogares con pocas personas a cargo de los trabajadores y/o donde la mayoría o todos los miembros trabajan, las familias logran escapar a la pobreza, pese a tener empleos con bajos salarios. No obstante, casi dos tercios de los pobres perciben salarios bajos que nos les permiten sacar o rescatar a sus familias de la pobreza.

Tendencias

En el gráfico 5.2 se observa cómo ha evolucionado la incidencia del empleo de baja remuneración en 15 países de la región. A excepción de Chile (desde 1990), Costa Rica (desde 1991), El Salvador (desde 1996), México (desde 1996) y Brasil (desde 1999), la proporción de tra-

¿QUIÉNES TIENEN EMPLEOS DE BAJA REMUNERACIÓN?

Existe amplio consenso sobre las principales características de los trabajadores con empleos de baja remuneración. Según indican estudios realizados en Estados Unidos y en Europa, entre los trabajadores con empleos de baja remuneración se encuentra una cantidad desproporcionada de mujeres jóvenes sin educación universitaria.⁴ Una situación similar se verifica en América Latina.

Márquez y Prada (2007) analizaron los cambios en el patrón de incidencia de los empleos de baja remuneración en los distintos grupos poblacionales de América Latina; para ello, compararon los primeros años del decenio de 1990 y el período posterior a 1997, incluidos los primeros años del nuevo siglo.⁵ En todos los países y en los dos períodos analizados, comprobaron una mayor tendencia de las mujeres a tener empleos de baja remuneración en comparación con sus pares del género masculino, lo que explica su representación desproporcionada entre los trabajadores con empleos de baja remuneración. Por ejemplo, las mujeres representaban el 45% de todos los trabajadores con empleos de bajos salarios, si bien constituían apenas el 36% de la fuerza laboral en los 16 países de la región respecto de los cuales se disponía de datos de inicios de los años noventa. La proporción de mujeres en la fuerza laboral de baja remuneración siguió siendo excesiva a fines de los años noventa y principios de este siglo, a pesar del aumento de la participación de este grupo en la fuerza laboral general entre los dos períodos analizados.

Aunque la incidencia del empleo de baja remuneración entre las mujeres fue mayor en todos los países en ambos períodos, en el segundo la brecha entre varones y mujeres se redujo en 10 de los 16 países. Las diferencias de ingreso asociadas al género se acrecentaron únicamente en México y El Salvador, mientras que prácticamente no registraron cambios en Chile, Costa Rica y Perú.

En los distintos países y períodos, se observó una tendencia mayor de los trabajadores jóvenes (entre 15 y 24 años) a tener empleos de baja remuneración, en comparación con los grupos de adultos jóvenes (entre 25 y 49 años) o, con pocas excepciones, el grupo de adultos mayores (entre 50 y 64 años). Esta diferencia es habitual y se debe a que la productividad de los trabajadores y por ende sus salarios crecen con el tiempo a medida que acumulan capital humano y experiencia (Borgarello et al., 2006; BID, 2003a). A principios de los años noventa, los trabajadores jóvenes representaban casi un tercio de la fuerza laboral con empleos de baja remuneración, a pesar de constituir tan sólo el 22% de toda la fuerza laboral. Y aunque su participación en la fuerza laboral total y en la de baja productividad disminuyó, mantuvieron su representación sobredimensionada a fines de los años noventa y principios del nuevo siglo. A raíz de estos cambios, se redujo la diferencia en la incidencia de los bajos salarios entre los grupos jóvenes y el resto de la población en la mayoría de los países de la región, salvo en Argentina y Chile.

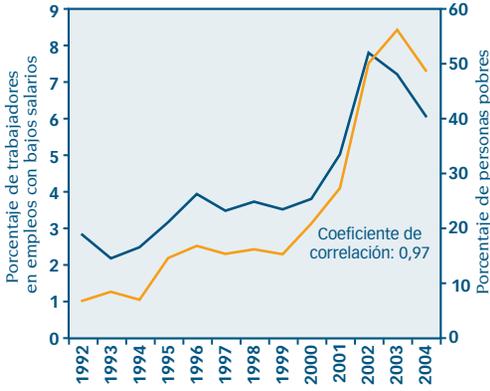
⁴ Como ejemplos de estudios de Estados Unidos cabe citar Bernstein y Hartmann (2000); Carnevale y Rose (2001); Mishel, Bernstein y Schmitt (2001); Mitnik, Zeidenberg, y Dresser (2002), y Schochet y Rangarajan (2004). Duryea y Pagés (2003) y Duryea et al. (2006) analizan los casos latinoamericanos. Salverda et al. (2001); Marx y Salverda (2005), y Blázquez Cuesta y Salverda (2006) analizan las experiencias de países europeos.

⁵ El estudio de Márquez y Prada se basa en un panel desbalanceado de datos correspondientes a 16 países de la región en el período 1990-2004: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

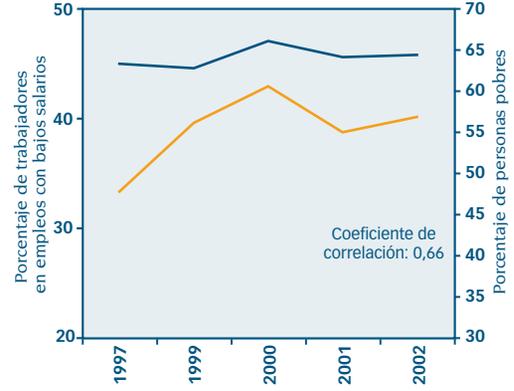
Gráfico 5.2

Evolución de la incidencia del empleo con bajos salarios y personas en situación de pobreza

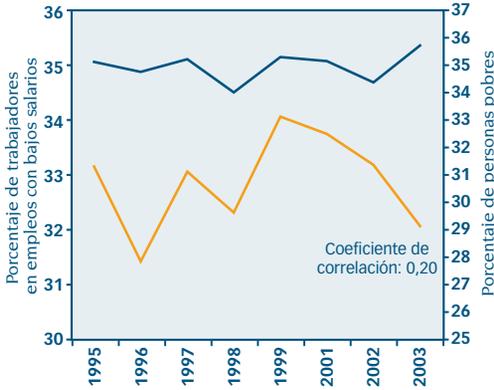
a. Argentina



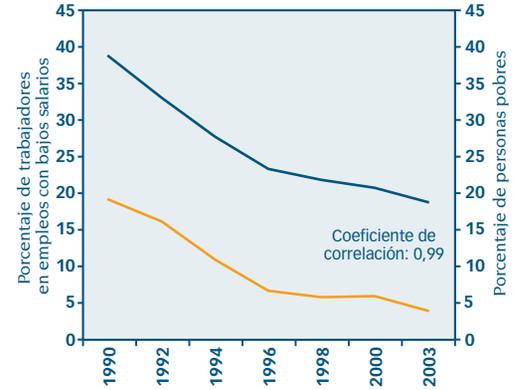
b. Bolivia



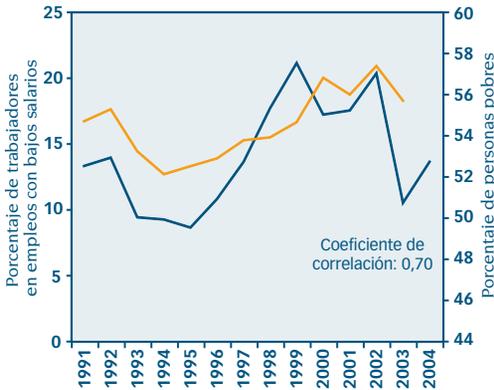
c. Brasil



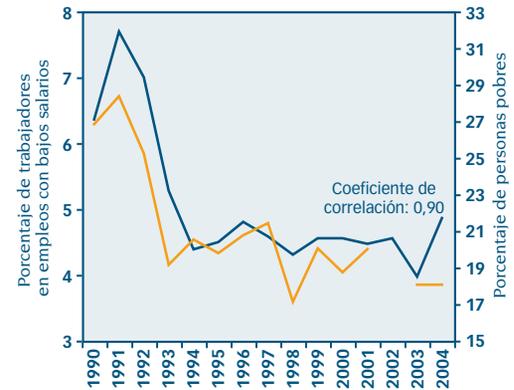
d. Chile



e. Colombia



f. Costa Rica



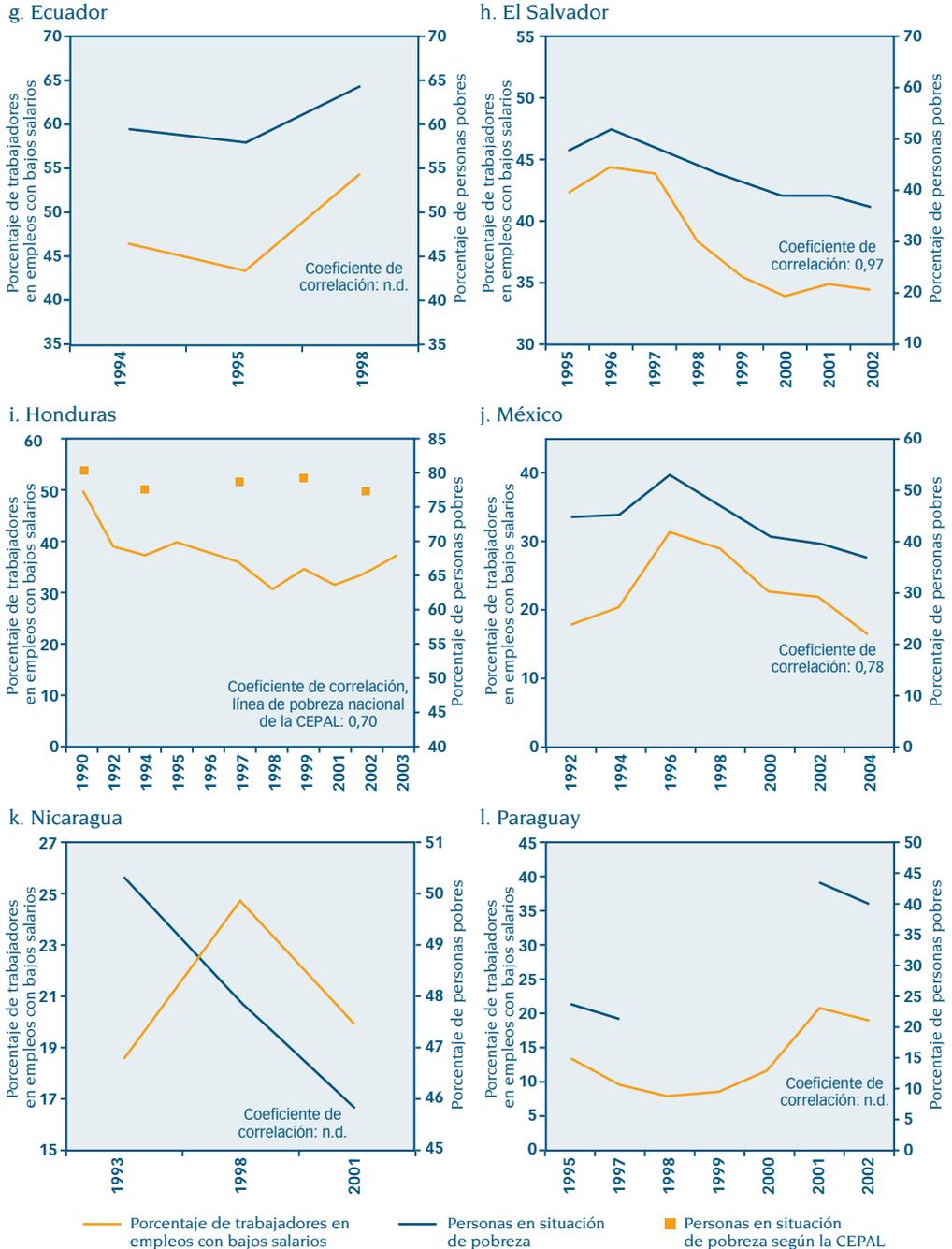
— Porcentaje de trabajadores en empleos con bajos salarios

— Personas en situación de pobreza

(continuación)

Gráfico 5.2 (continuación)

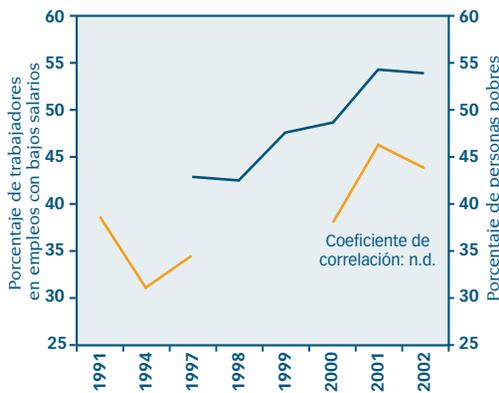
Evolución de la incidencia del empleo con bajos salarios y personas en situación de pobreza



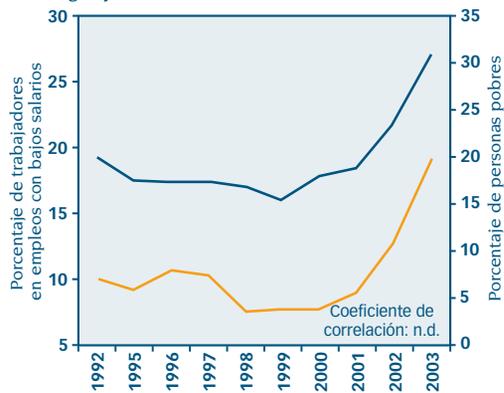
(continuación)

Gráfico 5.2 (continuación)**Evolución de la incidencia del empleo con bajos salarios y personas en situación de pobreza**

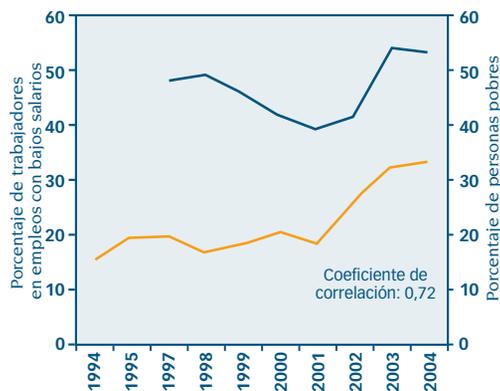
m. Perú



n. Uruguay



o. Venezuela



— Porcentaje de trabajadores en empleos con bajos salarios

— Personas en situación de pobreza

Fuentes para las estimaciones de la pobreza nacional: Argentina, Bolivia, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay: Estadísticas provenientes de los institutos nacionales de estadísticas. Ecuador, Honduras y México: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Panorama Social, 2005. Fuentes adicionales (por país): Bolivia: Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS); Chile: Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN); Colombia: Departamento Nacional de Planeación (DNP); Costa Rica: Estado de la Nación; Honduras: Organización Panamericana de la Salud (OPS); Paraguay: Datos urbanos de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo (STP-DGEEC); Venezuela: Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS).

Notas: Para todos los países excepto Venezuela, las estimaciones de pobreza nacional miden el porcentaje de personas que vive en hogares con estándares de vida por debajo de la línea de pobreza nacional; en el caso de Venezuela, esas estimaciones corresponden al porcentaje de hogares pobres (según los estándares de pobreza nacional). En el caso de Honduras (panel i), se utilizaron las estimaciones de pobreza nacional de la CEPAL, que miden el porcentaje de personas que vive con menos del equivalente a US\$1 por día, en lugar de utilizar los datos nacionales sobre pobreza, ya que se cuenta sólo con unas pocas observaciones. En los casos en que se omita un año en un panel determinado, quiere decir que no hay datos disponibles para dicho año. n.d. = no se dispone de datos.

No es sorprendente entonces que en todos los países y en ambos períodos la incidencia de los empleos de baja remuneración haya disminuido en sintonía con el aumento en los niveles de educación. Aun así, los resultados también indican que la brecha entre trabajadores calificados y no calificados⁶ se está cerrando en la mayoría de los países de la región. Sin embargo, este cambio por lo general no resulta beneficioso, pues es consecuencia de una mayor participación de los trabajadores calificados en empleos de baja remuneración, y no de una mayor participación de los trabajadores no calificados en empleos mejor remunerados. Márquez y Prada (2007) comprobaron que, tras controlar por la participación de cada grupo en la fuerza laboral, los trabajadores con bajos niveles de educación son más proclives que el resto de la fuerza laboral a tener empleos de baja remuneración. Con todo, también informan que las probabilidades de tener un empleo de baja remuneración aumentaron para los trabajadores de todos los niveles de educación entre los dos períodos estudiados, con unas pocas excepciones aisladas.

Si se tiene en cuenta el área de residencia, Márquez y Prada (2007) comprobaron una concentración previsible de empleos de baja remuneración en áreas rurales, en comparación con las áreas urbanas. Esto obedece a las diferencias estructurales en los dos mercados laborales y a la importancia relativa del ingreso laboral no monetario en las áreas rurales, un factor que no fue tenido en cuenta en el análisis de Márquez y Prada (2007). Según los resultados del estudio de Márquez y Prada, la brecha de incidencia entre las áreas rural y urbana se está cerrando en la mayoría de los países, salvo en Chile, Honduras y Bolivia, donde se observa la tendencia opuesta. El proceso migratorio del campo a la ciudad repercute sensiblemente en la evolución de esta brecha en algunos países, como Colombia y Nicaragua.

En resumen, los trabajadores con empleos de baja remuneración en América Latina están representados desproporcionadamente por mujeres, jóvenes, residentes en zonas rurales y personas sin educación universitaria, todos grupos tradicionalmente considerados vulnerables.⁷ Sin embargo, la brecha de incidencia por género, edad, educación y área geográfica se está reduciendo, dada la mayor vulnerabilidad de otros grupos. En conjunto, estos dos resultados sugieren que la incidencia de los empleos de baja productividad es cada vez mayor y que ese tipo de empleos está transformándose en un fenómeno que trasciende los grupos tradicionalmente considerados vulnerables (mujeres, jóvenes, trabajadores no calificados).

⁶ Los trabajadores no calificados son aquellos que no tienen estudios, aquellos que no han completado la escuela primaria, y aquellos que han finalizado los estudios primarios pero no así los secundarios; en consecuencia, los trabajadores calificados son aquellos que han concluido los estudios secundarios y realizado alguna forma de estudio terciario. La estructura específica de grados en los niveles de escolarización varía según el país y según el período en cada país. La categorización de los grupos de educación empleada en este capítulo aplica la misma definición durante todo el período analizado en cada país. En la mayoría de los países los estudios primarios y secundarios se clasifican según los sistemas "más antiguos", pues son aplicables a las cohortes analizadas. Para obtener más información, véase el apéndice BID (2003a) y la documentación de Sociómetro en <http://www.iadb.org/sociometro>.

⁷ Los análisis realizados en otras regiones, incluidos Estados Unidos y Europa, sugieren que las características de los grupos vulnerables, como los trabajadores con bajos salarios, los trabajadores pobres y los trabajadores con baja calificación, son mayormente los mismos en todo el mundo.

CARACTERÍSTICAS DE LOS EMPLEOS DE BAJA REMUNERACIÓN

El salario de cada trabajador no sólo depende de los atributos de los trabajadores, sino también de las características de las empresas que los emplean. Por ejemplo, Hachen (1992) y Haveman y Cohen (1994) concluyen que las políticas salariales de las distintas empresas varían en función de su tamaño, sus estrategias comerciales, sus métodos de producción y los distintos conjuntos de normas, entre otras características.

Las probabilidades de tener un empleo de baja remuneración dependen de la condición de empleado, empleador o trabajador autónomo de la persona. Márquez y Prada (2007) observan que en su muestra de países la proporción de empleos de baja remuneración mantenida por trabajadores y empleadores del sector formal es menor que la participación de estos grupos en el empleo total. En consecuencia, estos grupos presentan el menor riesgo relativo de tener un empleo de baja remuneración.

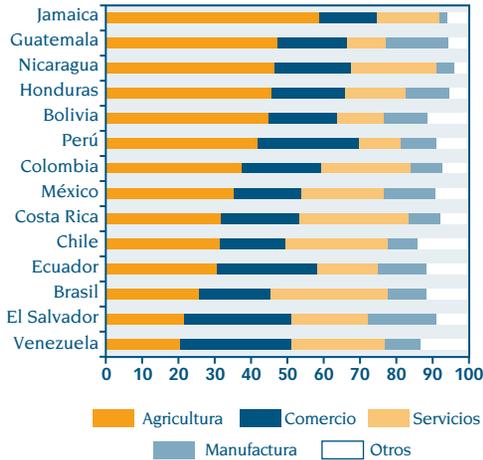
En América Latina el riesgo de tener un empleo de baja remuneración es mayor entre los trabajadores del sector informal de la economía, si bien la evolución de este riesgo ha sido dispar, con una tendencia descendente en algunos países y ascendente en otros. Los trabajadores autónomos de la región tienen más probabilidades que otros grupos de tener empleos de baja remuneración, tendencia que se acentuó entre 1997 y 2004.

Los empleados asalariados con empleos de baja remuneración normalmente carecen de los beneficios de la seguridad social que se proveen mediante su afiliación al sistema previsional o al seguro médico. Entre 1997 y 2004 el 81% de los trabajadores que ocupaban puestos de baja productividad no formaba parte del sistema de seguridad social para empleados (Márquez y Prada, 2007). Es más, aun cuando algunos de estos trabajadores hubiesen optado por no participar, sus bajos salarios no hacen sino exacerbar las dificultades que tienen para planificar su jubilación y contar con un seguro médico, que incluya a su familia, por invalidez, enfermedad o fallecimiento.

En la mayoría de los países de la región la proporción de empleos de baja remuneración entre trabajadores de la economía informal creció en el período 1997-2004 en comparación con el período de principios de los años noventa. Este aumento en el último período medido se registró incluso en Costa Rica y Chile, los dos países que en el primer período del análisis tenían el menor porcentaje de trabajadores de la economía informal con empleos de baja remuneración.

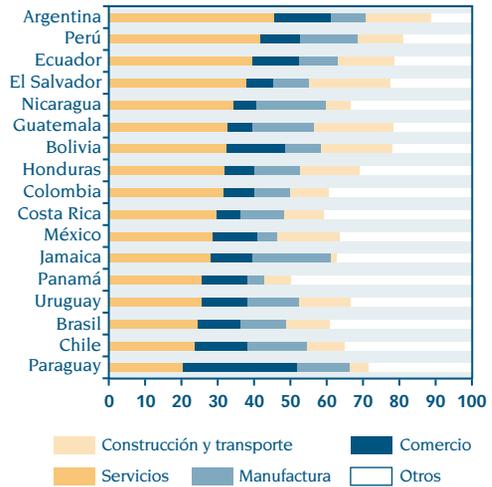
En los países de América Latina donde la incidencia de los empleos de baja productividad entre todos los trabajadores disminuyó entre ambos períodos (Chile, Costa Rica, México, y El Salvador), también se redujo para los trabajadores sin acceso al sistema de seguridad social. En Brasil, Nicaragua y Perú, la incidencia de los empleos de baja productividad disminuyó entre el primero y el segundo período únicamente para los trabajadores de la economía formal. En todos los países, a excepción de Venezuela, El Salvador y Colombia, la diferencia entre las probabilidades que tiene un asalariado en la economía formal y uno que opera en la economía informal de ocupar un empleo de baja remuneración aumentó entre uno y otro período (Márquez y Prada, 2007).

Los empleos de baja remuneración en América Latina se concentran en unas pocas industrias. En los 14 países con datos nacionales disponibles, los empleos de baja remuneración se concentran fundamentalmente en el sector agrícola (gráfico 5.3), seguido por los sectores de comercio y de servicios (estos dos últimos en distinto orden, según

Gráfico 5.3**Porcentaje de empleos con bajos salarios, por sector, nacional, 1998–2004**

Fuente: Márquez y Prada (2007).

Nota: "Agricultura" incluye agricultura, caza, minería y pesca; "Comercio" incluye la actividad mayorista y minorista, restaurantes y hoteles; "Servicios" incluye servicios comunitarios, sociales y personales; "Otros" incluye los sectores de construcción, transporte, almacenamiento, comunicaciones, electricidad, gas, agua, servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas.

Gráfico 5.4**Porcentaje de los empleos con bajos salarios, por sector, zonas urbanas, 1998–2004**

Fuente: Márquez y Prada (2007).

Nota: "Servicios" incluye servicios comunitarios, sociales y personales; "Comercio" incluye la actividad mayorista y minorista, restaurantes y hoteles; "Construcción y transporte" incluye asimismo almacenamiento; "Otros" incluye agricultura, electricidad, gas, agua, servicios financieros, bienes raíces y servicios a empresas.

el país). En los 14 países la proporción del sector agrícola en los empleos de baja remuneración es mucho mayor que su proporción en el empleo total. Muy a lo lejos le siguen, en segundo lugar, bien el sector de comercio minorista o bien el de servicios, según el país. Dada su vinculación con la agricultura, los empleos de baja remuneración también se concentran en áreas rurales, de por sí desproporcionadamente afectadas por la exclusión social.

Este panorama se modifica cuando el análisis se limita a las áreas urbanas (gráfico 5.4), ya que en este caso es posible ampliar la muestra de países (por tener más datos disponibles), así como neutralizar los factores que inciden en la estructura del empleo en dichas áreas.⁸ Dado que la agricultura genera pocos puestos de trabajo en áreas urbanas, los sectores de servicios y comercio minorista pasan a concentrar la mayor proporción de los empleos de baja remuneración.

Dicho esto, aunque la agricultura representa menos del 15% de los empleos de baja remuneración en las áreas urbanas, en casi todos los países incluidos en el estudio de Márquez y Prada se verifica que en dichas áreas los trabajadores del sector agrícola

⁸ Venezuela es el único país en el estudio de Márquez y Prada para el cual no se dispone de información.

tienen más probabilidades de ocupar empleos de baja productividad, en comparación con otros sectores. En todos los países estudiados, a excepción de México, se aprecia una tendencia mayor de los trabajadores urbanos en el sector del comercio minorista a tener empleos de baja remuneración. Por el contrario, quienes trabajan en servicios personales y comunitarios son menos proclives a los empleos de baja remuneración que un trabajador promedio. Por lo tanto, el alto grado de concentración de empleos de baja remuneración en el sector servicios se explica por el aumento del empleo en ese sector, más que por un incremento de la incidencia de los empleos de baja remuneración en las actividades de servicio.

Márquez y Prada (2007) también informan que en América Latina los trabajadores con baja remuneración trabajan en promedio 4,4 horas más por semana que otros, si bien esta brecha varía considerablemente de un país a otro. Dentro de estos grupos, aproximadamente el 10% de todos los empleados y casi el 8% de los trabajadores con empleos de baja productividad trabajan menos de 30 horas por semana. Si bien en todos los países, la mayor parte de la fuerza laboral trabaja más de 48 horas por semana, los trabajadores con empleos de baja productividad tienen menos probabilidades de acceder a un empleo de tiempo completo. Esto sugiere que una proporción significativa, e incluso creciente, de la fuerza laboral de la región tiene dos o más malos empleos, en lugar de un buen empleo.

En resumen, en los países de América Latina, los empleos de baja remuneración son ocupados mayormente por trabajadores por cuenta propia y por trabajadores en el sector informal de la economía. En su mayoría, estos empleos no ofrecen acceso al régimen de seguridad social ni a los mecanismos a ella asociados. La mayor concentración de empleos de baja remuneración se verifica en el sector agrícola, y la incidencia de empleos de baja remuneración en las áreas rurales es mucho mayor que en las zonas urbanas. Si bien en estas últimas el sector agrícola sigue siendo el que tiene una mayor incidencia de empleos de baja remuneración, la mayoría de estos empleos se concentra en los sectores de comercio y de servicios.

LA DINÁMICA DE LOS EMPLEOS DE BAJA REMUNERACIÓN

Las consecuencias en términos de bienestar social que tienen los empleos de baja remuneración varían en función del patrón de movilidad de la fuerza laboral en la economía.⁹ Los trabajadores con empleos de baja remuneración suelen tener menor apego a su empleo que los trabajadores mejor remunerados; sin embargo, el abandono de un mal empleo no implica conseguir uno mejor, sino que conduce al desempleo o al abandono de la fuerza laboral.¹⁰ Esto hace que los trabajadores con empleos de baja remuneración

⁹ Para obtener una descripción más general y comparativa de los patrones de movilidad en los mercados laborales de América Latina, véase Duryea et al. (2006).

¹⁰ En los análisis sobre temas económicos y laborales, suele ser útil (como en este caso) distinguir entre “desempleo” (que describe a una persona que no tiene trabajo pero busca uno en el mercado) y “fuera de la fuerza laboral” (expresión que significa que no se tiene empleo, pero tampoco se está en busca de uno). A lo largo del capítulo, los términos “desempleado”, “desempleo” y otros afines deben interpretarse según esta definición económica formal, de alcance más limitado. A su vez, las expresiones “no empleado” (o “no empleo”) e “inactivi-

tengan vidas laborales intermitentes, con períodos de inactividad laboral entre un empleo y otro.

Según indican los datos de Argentina, México y Venezuela, los trabajadores con empleos bien y mal remunerados presentan dos diferencias en cuanto a su transición entre empleo y desempleo, y entre cada categoría ocupacional (asalariado formal e informal, y trabajador por cuenta propia) y nivel salarial (empleos de baja y alta remuneración).¹¹ En primer lugar, el porcentaje de trabajadores con empleos de baja remuneración que cambia de empleo o de condición salarial en cada período es mucho mayor que el de sus pares con mejor remuneración (gráfico 5.5).

Una segunda diferencia radica en que, para una gran parte de los trabajadores con empleos de baja remuneración, estos movimientos implican la transición a la condición de no empleo (desempleo o salida de la fuerza laboral) (gráfico 5.6). Los trabajadores con empleos de baja remuneración muestran una permanencia mucho menor en la fuerza laboral que los trabajadores mejor remunerados. En

Gráfico 5.5

Permanencia en empleos con altos y bajos salarios, por país y categoría ocupacional, principios de los años noventa y principios del siglo XXI

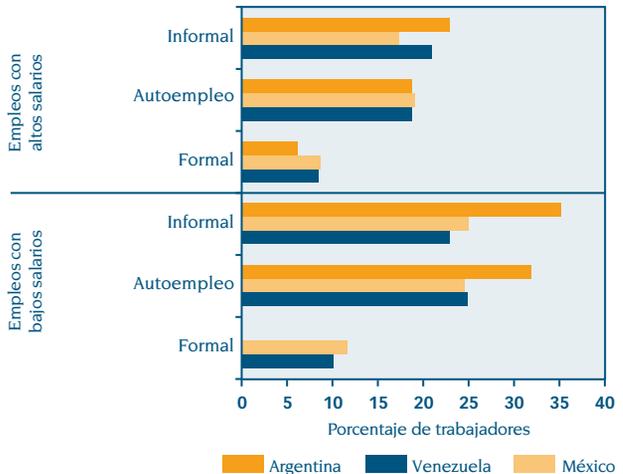


Fuente: Márquez y Prada (2007).

Nota: El número de observaciones para Argentina en los empleos formales con bajos salarios es demasiado pequeño para permitir que se realicen estimaciones.

Gráfico 5.6

Movilidad de empleos de altos y bajos salarios a desempleo, principios de los años noventa y principios del siglo XXI



Fuente: Márquez y Prada (2007).

Nota: El número de observaciones para Argentina en los empleos formales con bajos salarios es demasiado pequeño para permitir que se realicen estimaciones.

dad laboral" engloban ambos estados, tanto el de quienes están desempleados como el de aquellos que han salido del mercado laboral.

¹¹ Para obtener una descripción de los datos, véase Duryea et al. (2006).

otras palabras, los trabajadores mal remunerados (con excepción de los asalariados que forman parte de la economía formal) tienen más probabilidades de pasar a la condición de no empleados (salida de la fuerza laboral o desempleo). Más aún, entre las dos opciones de no empleo, la tendencia más habitual en el grupo de trabajadores con baja remuneración es salir directamente de la fuerza laboral, en lugar de quedar desempleados. En contraste, los trabajadores con empleos formales de baja productividad son mucho menos proclives que los trabajadores en el sector informal a abandonar su empleo, comportamiento que es más habitual entre los trabajadores con alta remuneración. En lo que respecta a la transición entre las distintas condiciones de empleo/productividad, los datos indican que los trabajadores con empleos de baja remuneración que no salen de la fuerza laboral tienden a alternar entre empleos con baja y alta remuneración, siempre dentro de la misma categoría ocupacional.

Este patrón de transiciones sugiere que la mayoría de los empleados de baja remuneración en la economía informal y de los trabajadores por cuenta propia que abandonan empleos de baja remuneración no pasa a un empleo informal de alta productividad, sino que deja la fuerza laboral o quedan desempleados. Esto confirma las observaciones acerca de la débil permanencia en la fuerza laboral que se observa entre los trabajadores con empleos de baja productividad.

Las relaciones entre las transiciones y las características de los trabajadores son mayormente previsible. Si bien las transiciones de trabajadores con empleos de baja productividad no se ven afectadas en gran medida por la edad –un resultado posiblemente imprevisible– la permanencia de las mujeres en la fuerza laboral es generalmente menor que la de los varones. Independientemente de su nivel educativo, los trabajadores con empleos de baja productividad exhiben una menor permanencia en la fuerza laboral que otros trabajadores (Márquez y Prada, 2007).

El panorama que presentan estas transiciones es poco alentador. Los trabajadores con empleos de baja productividad, que suelen estar afectados por la exclusión social en otros órdenes, carecen de estabilidad laboral y a menudo abandonan por completo la búsqueda de empleo. Si bien hay quienes sostienen que este patrón puede atribuirse a elecciones personales, es probable que muchos trabajadores se vean acorralados en una vida signada por malos empleos, condiciones laborales precarias, salarios bajos e inestables, y sin protección social.

¿A QUÉ OBEDECE LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO DE BAJA REMUNERACIÓN?

El aumento del empleo de baja remuneración en América Latina coincidió con un período de gran volatilidad económica y de profundos cambios estructurales en el mundo. Si bien el período de principios de los años noventa se caracterizó por un crecimiento relativamente elevado, las posteriores crisis financieras (la crisis del Tequila en México, así como las crisis de Rusia, de Asia del Este, de Brasil y de Argentina) interrumpieron la senda de crecimiento en toda la región. A fines de los años noventa, las economías de casi todos los países de la región tuvieron, en el mejor de los casos, una evolución mediocre, y en algunos casos, como Argentina, se contrajeron enormemente en los primeros años del siglo XXI. Estos profundos vaivenes económicos posiblemente hayan

contribuido al crecimiento del empleo de baja remuneración. Por lo tanto, es importante evaluar si esas grandes fluctuaciones en el nivel de actividad económica son efectivamente responsables del aumento del empleo de baja remuneración en América Latina entre principios de los años noventa y el período de fines de los noventa y principios de este siglo.

Además de ser un período de gran agitación en el orden económico, el decenio de 1990 también se caracterizó por la rápida liberalización del comercio internacional. La mayoría de los países de la región redujo sensiblemente los aranceles que gravaban los bienes intermedios y productos finales. La simultaneidad de este proceso con el aumento del empleo informal y de baja remuneración obliga a preguntarse si el crecimiento del comercio internacional está afectando la calidad del empleo en la región. Otro posible factor determinante del aumento del empleo de baja remuneración en la región es la disminución –bien documentada– de la demanda de mano de obra no calificada tanto en economías desarrolladas como en economías en desarrollo (véase, por ejemplo, de Ferranti et al., 2004 y BID, 2003a).

Otras dos transformaciones importantes también podrían explicar el aumento del empleo de baja remuneración en América Latina. En primer lugar, la fuerte reducción de la fuerza laboral en las filas del sector manufacturero y el creciente aumento del empleo en el sector de servicios. Dado que los salarios de actividades en rápida expansión, como los sectores de comercio minorista y mayorista, o de servicios personales y comunitarios, son bajos, el crecimiento de estos sectores podría dar cuenta del aumento del empleo de baja remuneración en la región. La segunda transformación es la participación, en franco aumento, de la mujer en la fuerza laboral de la región. Dado que las mujeres normalmente acceden a salarios más bajos en comparación con los varones, y una parte importante del empleo de baja remuneración está en manos de mujeres, la rápida expansión de la participación femenina también podría ser responsable de esta situación en la región.

Habida cuenta de la confluencia temporal de una gran cantidad de factores que podrían, en principio, asociarse con la mayor incidencia del empleo de baja remuneración, resulta necesario determinar cuál de dichos factores, si cabe, ha sobresalido más que los otros.

Fluctuaciones económicas

El aumento relativo del empleo de baja remuneración entre mediados y fines de los años noventa en varios países de la región coincidió con una fuerte desaceleración de la actividad económica. Esto se aprecia con mayor claridad en el caso de Argentina y Uruguay durante la crisis financiera de 2001–02, en Colombia durante el período de desaceleración del crecimiento después de 1994, en México durante la crisis del Tequila (1995), en Panamá en 2000, y en Venezuela durante el período 2001–03 (gráfico 5.7). La teoría económica normalmente asociaría las fluctuaciones de la economía con el empleo de baja remuneración. Suponiendo una oferta de trabajo estable, o que responde positivamente ante los aumentos salariales, un mayor crecimiento económico se traduce en una mayor demanda de trabajadores con baja remuneración y en un aumento salarial, que a su vez puede traer aparejada una disminución del empleo de baja remuneración. Sin

embargo, cabe observar que si el desempleo o el subempleo son elevados, un aumento de la demanda de la mano de obra puede tener un efecto insignificante en los salarios, dado que las empresas están en condiciones de incorporar más trabajadores a sus filas sin necesidad de ofrecer salarios más altos. La relación entre el crecimiento económico y el crecimiento del empleo de baja remuneración también pierde significatividad si el crecimiento no se encuentra asociado con una mayor demanda de bienes producidos por trabajadores con baja remuneración.

Como se observa en el gráfico 5.7, la correlación que existe entre la incidencia del empleo de baja remuneración y el crecimiento económico es baja en la mayoría de los países. No todos los picos de empleo de baja remuneración en el gráfico coinciden con períodos de desaceleración del crecimiento, así como tampoco se verifica una rápida disminución del empleo de baja remuneración frente a la recuperación de la actividad económica.

Otra indicación de que las fluctuaciones económicas no pueden ser las principales causas del crecimiento del empleo de baja remuneración surge al comparar la incidencia de este último fenómeno en dos años caracterizados por un desempeño similar de la economía. Los resultados que se presentan en el cuadro 5.1 indican que en la mayoría de los países la proporción del empleo de baja remuneración crece cuando se comparan los datos de dos años con similar crecimiento económico. En consecuencia, la variación en la proporción del empleo de baja remuneración es muy similar ya sea que se compare la incidencia promedio en el período 1990–97 y el promedio en el período 1998–2004 o la variación de la incidencia entre años de crecimiento similar en cada período. La única excepción es Brasil, donde la información original indica un incremento del 2% entre los dos períodos, mientras que las cifras comparables en términos cíclicos indican una disminución del 1%.

Estos resultados sugieren que el aumento del empleo de baja remuneración responde a causas que trascienden los ciclos de la actividad económica. Si bien la desaceleración económica de fines de los años noventa se asoció con una mayor incidencia del empleo de baja remuneración, este fenómeno no disminuyó al reactivarse el crecimiento, lo que demuestra la naturaleza aparentemente estructural del aumento del empleo de baja remuneración. Esto no significa que el crecimiento económico y los vaivenes de la economía no tengan efecto alguno sobre este tipo de empleo. Pagés y Prada (2007) evalúan el efecto promedio del crecimiento económico y del desempleo de baja remuneración en América Latina.¹² Según sus estimaciones, una reducción del 1% en el PIB por trabajador se traduce en un aumento de 1,5 puntos porcentuales en la incidencia del empleo de baja remuneración.¹³ Del mismo modo, un incremento de un punto porcentual en la tasa de desempleo se asocia con un incremento del 3% en el empleo de baja remuneración. Para tener noción de la importancia económica que tiene la magnitud de estos porcentajes, resulta útil calcular qué proporción de la variación (porcentual)

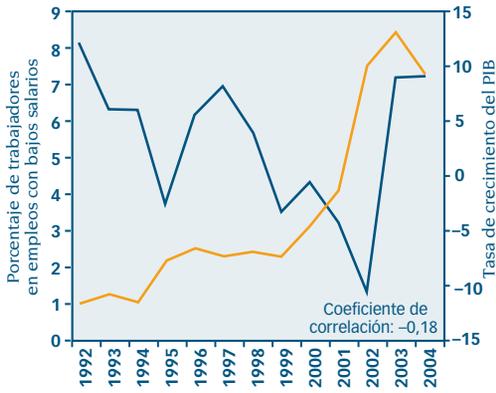
¹² El estudio de Pagés y Prada incluye un panel desbalanceado con datos de 14 países de la región para el período 1990–2000: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Los datos utilizados para el empleo con bajos salarios se presentan en el gráfico 5.7. Los datos de desempleo se obtienen de la CEPAL; los datos sobre el PIB se extraen de *Penn World Tables*.

¹³ Para obtener estos resultados, se realiza una regresión de la participación del empleo de baja remuneración en una serie de efectos fijos de países, tasas de desempleo total y PIB por trabajador. Si además de estas variables se incluyen los efectos del paso del tiempo como controles, se comprueban efectos muy similares.

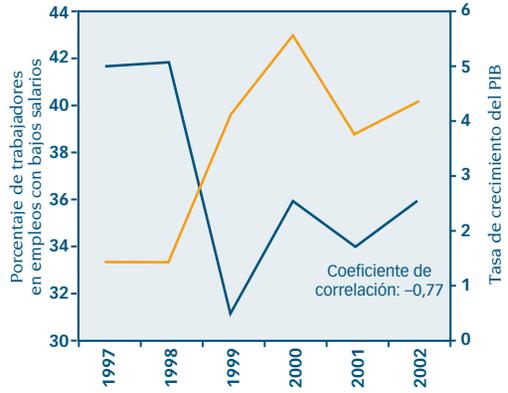
Gráfico 5.7

Evolución de la incidencia del empleo con bajos salarios y de la tasa de crecimiento del PIB

a. Argentina



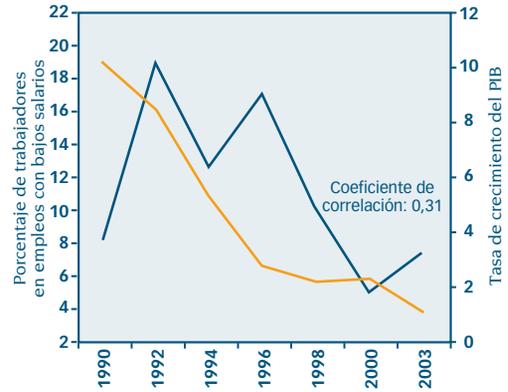
b. Bolivia



c. Brasil



d. Chile



e. Colombia



f. Costa Rica



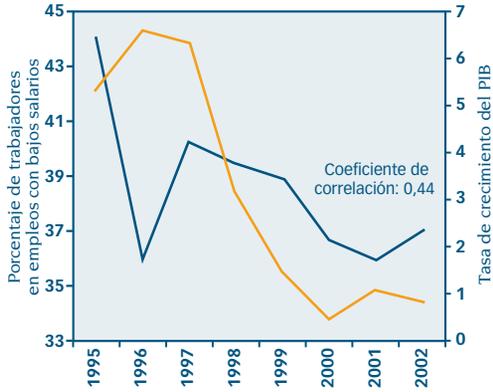
— Porcentaje de trabajadores en empleos con bajos salarios — Tasa de crecimiento del PIB

(continuación)

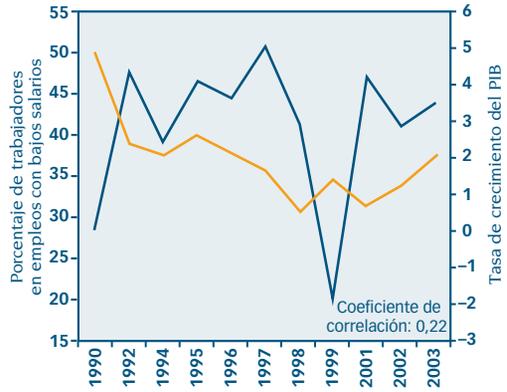
Gráfico 5.7 (continuación)

Evolución de la incidencia del empleo con bajos salarios y de la tasa de crecimiento del PIB

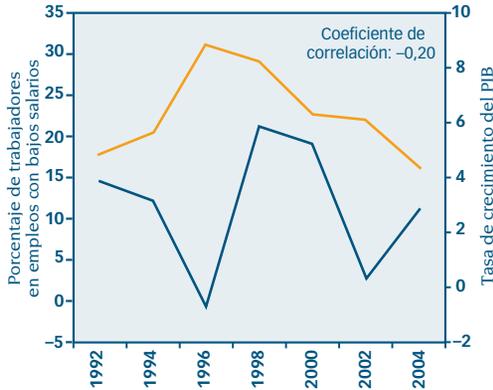
g. El Salvador



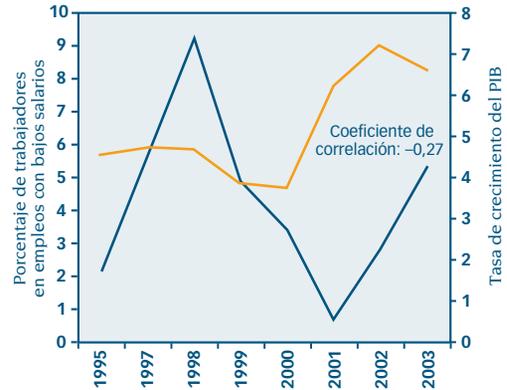
h. Honduras



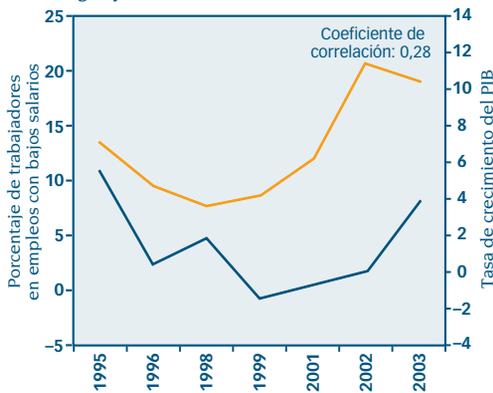
i. México



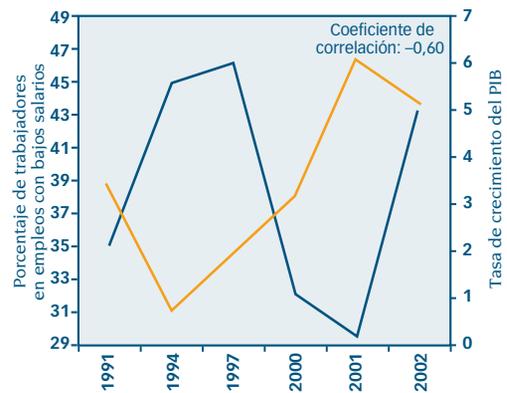
j. Panamá



k. Paraguay



l. Perú

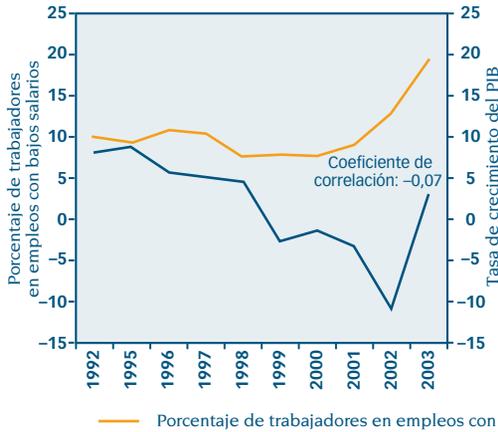


— Porcentaje de trabajadores en empleos con bajos salarios — Tasa de crecimiento del PIB

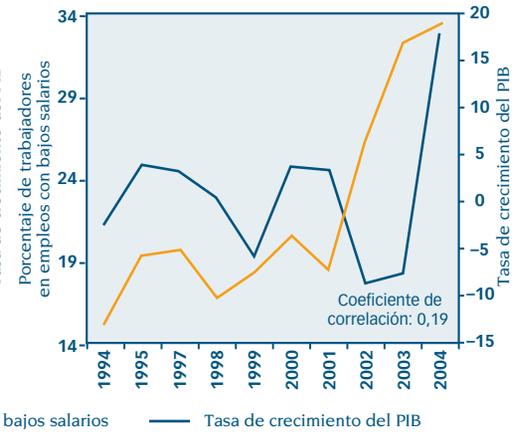
(continuación)

Gráfico 5.7 (continuación)**Evolución de la incidencia del empleo con bajos salarios y de la tasa de crecimiento del PIB**

m. Uruguay



n. Venezuela



Fuente: Pagés y Prada (2007).

Notas: El gráfico muestra el crecimiento del PIB real en años seleccionados (años para los cuales hay disponibles estimaciones acerca del empleo con bajos salarios). En los casos en que se omite un año en un panel determinado, quiere decir que no hay datos disponibles para dicho año. n.d. = no se dispone de datos.

en el empleo de baja remuneración obedece a variaciones en la tasa de desempleo y en el PIB por trabajador. Los resultados de este ejercicio se reflejan en el gráfico 5.8.¹⁴ Aunque en unos pocos países, especialmente Argentina y Colombia, el aumento de las tasas de desempleo es responsable de gran parte del crecimiento del empleo de baja remuneración, en los demás países de la región el impacto del desempleo es leve. Del mismo modo, a excepción de Colombia y Chile, las variaciones en el PIB por trabajador representan una proporción pequeña, si acaso negativa, del aumento del desempleo de baja remuneración.

Como sucede en los países desarrollados, también en la muestra de países latinoamericanos (gráfico 5.9) se aprecia una relación negativa entre las tasas de desempleo y la incidencia del empleo de baja remuneración. Por lo tanto, si bien en un *país en particular* el aumento del desempleo se asocia con una mayor incidencia del empleo de baja remuneración, los países con tasas más altas de desempleo tienen menor incidencia del empleo de baja remuneración, comparados con otros países. Muy probablemente, los países con altas tasas de desempleo sean aquellos cuyo entorno institucional y cuyas políticas laborales reducen la incidencia del empleo de baja remuneración.

En resumen, si bien las fluctuaciones de la economía repercuten en el empleo de baja remuneración, no son la causal excluyente del gran aumento que ha tenido la incidencia del empleo de baja remuneración en muchos países de la región en los últimos

¹⁴ Los cambios se computan para el primero y el último año para los que se dispone de datos sobre la incidencia del empleo de baja remuneración, el PIB por trabajador y las tasas de desempleo. Aunque las fechas cambian de un país a otro, los datos tienden a comenzar a principios de los años noventa y finalizan en el año 2000.

Cuadro 5.1 Variación porcentual de la incidencia del empleo con bajos salarios, en distintos períodos con crecimiento similar del PIB

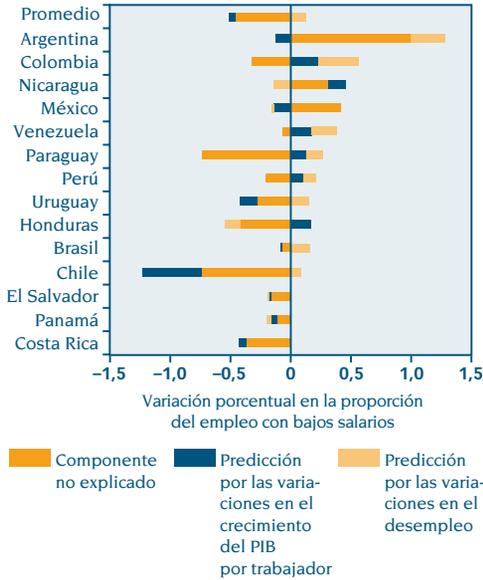
	Incidencia del empleo de baja remuneración			
	Descendente		Ascendente	
	Variación porcentual de las tasas de crecimiento del PIB	Variación porcentual de la incidencia del empleo con bajos salarios	Variación porcentual de las tasas de crecimiento del PIB	Variación porcentual de la incidencia del empleo con bajos salarios
	1990-97 vs. 1998-2004	Corrección cíclica	1990-97 vs. 1998-2004	Corrección cíclica
Chile	-47	-61	-95	221
Honduras	-39	-16	-15	-1
México	-7	-3	-70	45
El Salvador	-7	-19	-60	26
			-80	99
			-144	90
			-79	44
			-34	25
			-64	n.d.
Costa Rica	9	-22	117	27
			1	1995 vs. 2002
			Panamá	

Fuente: Pagés y Prada (2007).

Nota: n. d. = datos no disponibles.

Gráfico 5.8

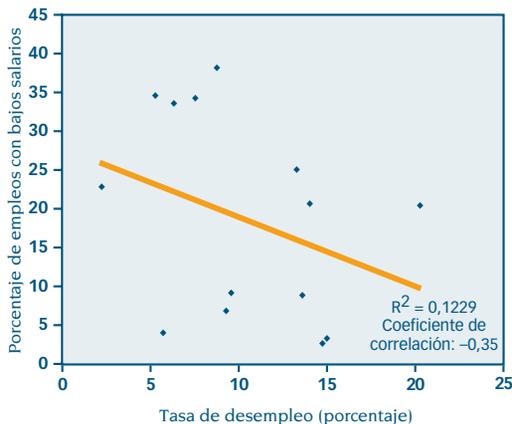
Variación porcentual de la proporción del empleo con bajos salarios debido a cambios en las tasas de desempleo y en el PIB por trabajador, principios de los años noventa y principios del siglo XXI



Fuente: Pagés y Prada (2007).

Gráfico 5.9

Relación entre el desempleo y el empleo con bajos salarios en los países de América Latina, 1999–2000



Fuente: Pagés y Prada (2007).

10 años. Los datos recogidos también sugieren una posible relación entre el menor nivel de desempleo y la mayor incidencia del empleo de baja remuneración entre los países.

Liberalización del comercio

Actualmente se debaten los efectos de la liberalización del comercio sobre los niveles salariales, los salarios relativos de la mano de obra calificada y no calificada, y las condiciones de empleo (véase BID, 2003a, y las referencias que allí se incluyen).

La teoría tradicional del comercio postula que la liberalización del comercio aumenta el precio relativo de la mano de obra no calificada en economías con una gran oferta relativa de trabajadores no calificados, pero produce el efecto opuesto en las economías con abundante oferta de mano de obra calificada. Si esto fuera efectivamente así, dado que una gran proporción de los trabajadores de baja remuneración no es calificada, en América Latina y el Caribe la liberalización del comercio tendría que estar asociada con una menor proporción del empleo de baja remuneración.

Sin embargo, estas predicciones no cuadran con la evidencia empírica. Un número cada vez mayor de estudios ha documentado un incremento el rendimiento de la educación en la región durante los años noventa.¹⁵ Los salarios de los trabajadores con niveles más elevados de educación (terciaria) aumentaron a un ritmo más acelerado que los salarios de los trabajadores

¹⁵ Por ejemplo, véanse de Ferranti et al. (2004); BID (2003a), y las referencias que allí se consignan.

con educación secundaria, a pesar de haber crecido la oferta relativa de trabajadores con estudios terciarios. Paralelamente, y en sintonía con una mayor demanda de especialización, los salarios de los trabajadores con educación secundaria se mantuvieron constantes en relación con los salarios de los trabajadores con educación primaria, aun cuando el crecimiento de la población con estudios secundarios superó holgadamente al de la población que sólo tiene estudios primarios. El catalizador de este aumento de la demanda de educación no es la redistribución del empleo entre sectores –como sucedería si la demanda de calificaciones se originase en el comercio– sino que obedece a un aumento de la demanda de mano de obra calificada en cada sector (de Ferranti et al., 2004; Sánchez-Paramo y Schady, 2003; Attanasio, Goldberg y Pavcnik, 2004).

Algunos estudios han propuesto canales alternativos a los que postula la teoría del comercio para explicar estos hechos. Una forma de conciliar los hechos con la teoría es considerar que en muchos países de América Latina y el Caribe la protección normalmente se concentraba en sectores con un uso relativamente elevado de mano de obra no calificada. A medida que la protección se redujo debido al avance de la liberalización del comercio, los salarios en estos sectores también se redujeron, y esto hizo que se ampliaran los diferenciales entre la mano de obra calificada y la no calificada (Revenge, 1997; Hanson y Harrison, 1999; Attanasio, Goldberg y Pavcnik, 2004). Sin embargo, cada vez hay mayor consenso acerca de la influencia moderada y mayormente indirecta que ha tenido la liberalización del comercio sobre la brecha salarial entre trabajadores calificados y no calificados, y muchos coinciden en sostener que el aumento en la desigualdad salarial puede obedecer a otros factores, tales como la aceleración del cambio tecnológico que, a su vez, se traduce en una mayor demanda de trabajadores con educación universitaria.

Si la mayor apertura comercial se asocia con un incremento en la proporción del empleo de baja remuneración, este efecto podría ser más visible en los sectores de bienes transables, como la agricultura y la manufactura, que en el sector de servicios. El cuadro 5.2 presenta evidencia que refuta esta afirmación. En él se observa la variación porcentual en la incidencia del empleo de baja remuneración entre los trabajadores no calificados de América Latina, entre principios de los años noventa y principios de este siglo, y se distingue entre varios sectores transables (manufactura, agricultura) y no transables (construcción y otros servicios).¹⁶ En dos de los países de la muestra (Argentina y Ecuador), el sector manufacturero registró un mayor crecimiento del empleo de baja remuneración en comparación con otros sectores. En los cinco países en los que la incidencia del empleo de baja remuneración aumentó (Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay), el mayor incremento se produjo en los sectores de servicios y, en particular, en las actividades de transporte y construcción. Entre los países donde la incidencia declinó, tan solo en El Salvador la disminución fue menor en el sector manufacturero. En los demás países, el descenso fue más pronunciado en los sectores transables que en los no transables (con excepción de Honduras, donde la incidencia se elevó sensiblemente en el sector agrícola). Por lo tanto, Argentina y Ecuador son los únicos dos países donde

¹⁶ Este análisis se circunscribe al trabajo no calificado a fin de controlar por las variaciones en los salarios de los trabajadores calificados y sus efectos sobre el empleo de baja remuneración en sectores con diferentes intensidades de uso de fuerza de trabajo calificada.

Cuadro 5.2 Variación porcentual en la incidencia del empleo con bajos salarios por sector, mano de obra no calificada, principios de los años noventa frente a principios del siglo XXI

País	Transables		No transables		
	Agricultura	Manufactura	Construcción y transporte	Comercio	Otros servicios
Argentina	11,4	317,2	227,5	200,7	205,2
Bolivia	13,8	19,7	56,7	15,7	1,0
Brasil	4,6	18,7	29,3	14,1	-0,6
Chile	-50,7	-65,6	-51,1	-62,0	-63,9
Colombia	26,8	43,0	76,7	37,3	10,4
Costa Rica	-15,2	-24,1	-15,3	-1,6	-17,7
Ecuador	14,9	36,6	24,1	20,1	15,2
Honduras	7,5	-33,3	-13,0	-17,8	-8,7
México	5,0	-1,3	5,2	-0,2	16,5
Panamá	82,9	-0,3	65,1	6,5	-12,5
Perú	12,4	0,6	14,9	31,1	11,3
Paraguay	-23,3	34,7	88,3	62,4	-2,5
El Salvador	-12,6	-0,1	-9,6	-8,8	-4,9
Uruguay	1,7	16,2	42,4	20,3	-13,9
Venezuela	29,7	58,2	58,6	50,6	15,5

Fuente: Pagés y Prada (2007).

Nota: En este cuadro la mano de obra no calificada refiere a trabajadores que tienen hasta escolarización secundaria.

la incidencia del empleo de baja remuneración creció más en el sector manufacturero que en el resto de la economía. Sin embargo, esta evidencia empírica no desconoce la posibilidad de que la liberalización del comercio tenga efectos sobre los salarios de *todos* los sectores; después de todo, los cambios en un sector pronto pueden transmitirse a otros. Pagés y Prada (2007) abordan este tema mediante un análisis de la relación del empleo de baja remuneración con la liberalización del comercio; para ello, emplean un parámetro de medición que resume los cambios en los aranceles y la dispersión arancelaria entre países de la región (Lora, 2001). Asimismo controlan por el factor de cambio tecnológico, así como por las fluctuaciones de la economía y otros factores que afectan la participación femenina, a fin de esclarecer las diversas causas del aumento en el empleo de baja remuneración. Así, una vez controlados todos estos factores, los autores concluyen que la liberalización del comercio *reduce* la incidencia del empleo de baja remuneración.¹⁷

¹⁷ La magnitud de este efecto no es menor. Se comprueba que la liberalización del comercio que resultó en un aumento del 10% en la medida de liberalización del comercio (aproximadamente equivalente a una desviación estándar de esta variable) se traduciría en una disminución del 10% en el empleo de baja remuneración.

En consecuencia, no hay suficiente evidencia de que la liberalización del comercio tenga un efecto adverso *directo* sobre el empleo de baja remuneración. Sin embargo, como se analizará más adelante en este capítulo, puede tener un efecto adverso *indirecto*. Esto guarda relación con la función que cumple la mayor apertura comercial al facilitar la importación de maquinarias y de bienes de capital más modernos, que a su vez pueden facilitar la sustitución de trabajadores de baja remuneración por máquinas, y al mismo tiempo aumentar la demanda de trabajadores altamente calificados para operar dicha tecnología. Este efecto se traduce así en una mayor demanda relativa de mano de obra calificada en desmedro de los trabajadores no calificados. La próxima sección aborda el cambio en la demanda de calificaciones y sus efectos sobre el empleo de baja remuneración.

Cambio tecnológico en función de las calificaciones

Como se mencionó en la sección anterior, la opinión consensuada se ha inclinado por otra explicación de la creciente brecha salarial entre la mano de obra calificada y la no calificada. La mayoría de los estudios atribuye el aumento de esta brecha a los cambios tecnológicos, tales como el surgimiento de la tecnología de la información, que favorecen la demanda de trabajadores altamente calificados. Sin embargo, aun si el comercio no es causal directa de los patrones observados en la demanda de calificaciones laborales, varios estudios han identificado una asociación indirecta entre el comercio y el aumento de esa demanda: las industrias más expuestas a la competencia extranjera debido a la liberalización del comercio en la región durante los años noventa sufrieron un proceso más acelerado de reequipamiento y un mayor aumento de la demanda de mano de obra calificada. En De Ferranti et al. (2003) se sostiene que la mayor apertura comercial durante los años noventa incitó a las empresas a invertir en nueva tecnología por dos razones: en primer lugar, se profundizó la competencia en los mercados de bienes; en segundo lugar, gracias a las reducciones arancelarias, la importación de tecnología extranjera y de bienes de capital se tornó más asequible. Esto, a su vez, habría provocado la sustitución de trabajadores de baja calificación por máquinas, y un aumento de la demanda de trabajadores calificados capaces de operar tecnología más sofisticada.

Si este vuelco en la demanda de competencias provocó un incremento en el empleo de baja remuneración en los últimos 15 años, cabría esperar entonces un aumento mayor de ese tipo de empleo entre los trabajadores no calificados. Sin embargo, como se observa en el gráfico 5.10, la proporción del empleo de baja remuneración ha aumentado a una tasa más elevada entre los trabajadores calificados. Esto se verifica especialmente en el caso de Argentina, Nicaragua, Colombia y Paraguay.

Otra indicación de que la incidencia del empleo de baja remuneración creció con más rapidez entre los trabajadores calificados es que la proporción del empleo calificado aumentó a un ritmo más acelerado en el empleo de baja remuneración que en el empleo total, tanto durante los años noventa como en los primeros años de este siglo (gráfico 5.11). Las razones que motivaron este fenómeno no son muy claras. Attanasio, Goldberg y Pavcnik (2004) reportan una mayor varianza en el salario de la mano de obra calificada en Colombia durante los años noventa, y Pagés, Pierre y Scarpetta (2007) informan el mismo fenómeno en una muestra más numerosa de países, desde principios

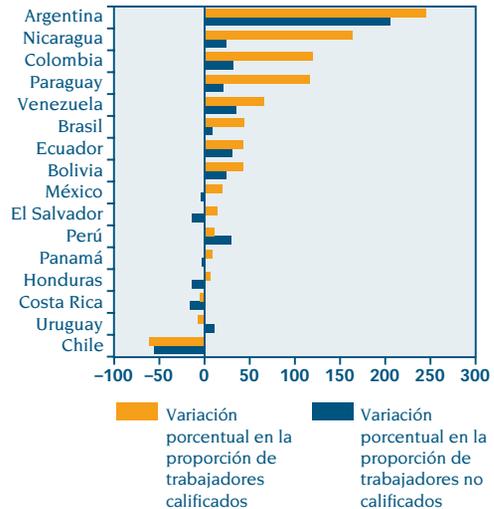
de los años noventa hasta los primeros años del siglo XXI. La mayor demanda de profesionales a los que se les exige un título universitario posiblemente sea responsable del aumento salarial de algunos trabajadores y la simultánea disminución salarial de otros que, pese a tener un título universitario, carecen de las calificaciones que exigen estas profesiones tan demandadas.

Otra explicación posible puede residir en el rápido aumento de la cantidad de universidades en América Latina en los últimos 15 años. Si los títulos otorgados por algunas instituciones gozan de poco prestigio en el mercado, un número cada vez mayor de trabajadores con educación universitaria posiblemente solo pueda acceder a empleos de baja remuneración. Esto sugiere que el cambio tecnológico orientado al desarrollo de competencias, en el mejor de los casos, solo explica una parte del fenómeno. Por el contrario, los resultados que aquí se presentan indican que otros factores, que ameritan un análisis más profundo, han repercutido en el importante aumento del empleo de baja remuneración entre trabajadores que tradicionalmente eran menos vulnerables a este fenómeno.

Sin embargo, y a pesar del reciente incremento, la incidencia del empleo de baja remuneración entre los trabajadores calificados es mucho menor que entre los no calificados. Por ejemplo, a fines de los años noventa, la incidencia de los bajos salarios entre trabajadores de América Latina con nivel universitario oscilaba, según el país, entre un 5% y un 25% de la incidencia entre quienes tenían únicamente estudios primarios. Debido a esta disparidad, el aumento del empleo de baja remuneración entre los trabajadores calificados representó en promedio tan sólo el 4% del aumento general del empleo de

Gráfico 5.10

Variación porcentual en la proporción de trabajadores en empleos con bajos salarios, por nivel de competencia, 1990-97 y 1998-2004



Fuente: Pagés y Prada (2007).

Gráfico 5.11

Variación porcentual en la proporción de trabajadores calificados en empleos con bajos salarios y en el empleo total, 1990-97 y 1998-2004



Fuente: Pagés y Prada (2007).

baja remuneración en la región durante el decenio de 1990. Los países en los que la incidencia de los bajos salarios entre la población con educación universitaria representó la mayor proporción del aumento en el empleo de baja remuneración en general son Bolivia y Argentina, en donde representó un 9% y un 7% del incremento total, respectivamente.¹⁸

Pagés y Prada (2007) analizan la importancia del cambio tecnológico y, en particular, el efecto que ha tenido la apertura económica para propiciar ese cambio en América Latina, y su consiguiente influencia en la evolución del empleo de baja remuneración. Una vez neutralizados otros posibles factores determinantes de este fenómeno (fluctuaciones de la economía, liberalización del comercio y shocks de oferta), se comprueba que el cambio tecnológico tiene un efecto positivo y estadísticamente significativo sobre el empleo de baja remuneración.

En suma, el comercio ha tenido dos efectos diferenciados y opuestos sobre el empleo de baja remuneración en América Latina. Por un lado, un efecto directo, posiblemente mediante el aumento de la demanda de mano de obra no calificada, ha provocado una disminución del empleo de baja remuneración. Esto también se refleja en el hecho de que, según el país considerado, en los últimos 15 años el empleo de baja remuneración aumentó menos (o disminuyó más) en el sector de bienes transables que en el de no transables. Por otra parte, el comercio puede haber facilitado la importación de mejor tecnología, la que a su vez puede haber impulsado la demanda de mano de obra calificada y una disminución de la demanda relativa de trabajadores con bajos niveles de educación. En la mayoría de los países posiblemente haya prevalecido este segundo efecto.

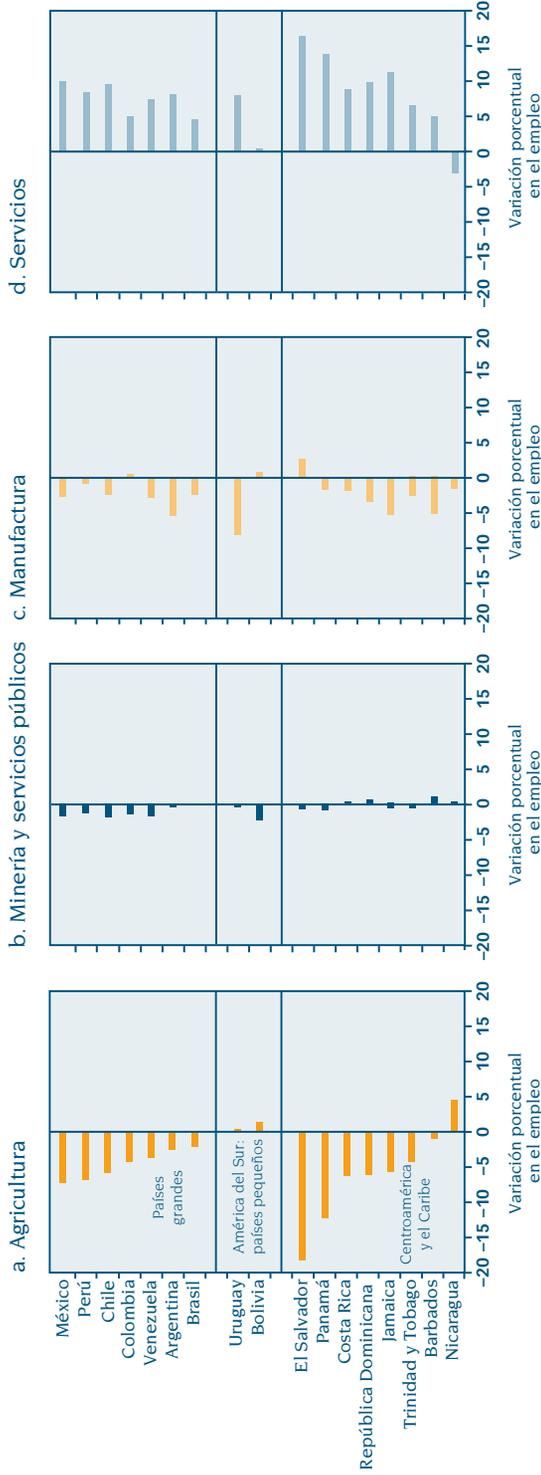
La creciente importancia del sector de servicios

Desde principios de los años noventa la mayoría de los países latinoamericanos ha experimentado una disminución del empleo en los sectores agrícola y manufacturero, y paralelamente una fuerte expansión del empleo en el sector de servicios. Las únicas excepciones a esta tendencia general son El Salvador, que registró un aumento relativo del empleo en el sector manufacturero entre principios de los años noventa y principios de este siglo; Bolivia, donde creció el empleo agrícola, y Nicaragua, donde aumentó el empleo en el sector agrícola y se redujo en el de servicios (gráfico 5.12).

A fin de evaluar en qué medida la variación que ha tenido la incidencia del empleo de baja remuneración obedece a este fenómeno, resulta útil desagregar estas variaciones en tres componentes: qué proporción de la variación general es provocada por una mayor incidencia del empleo de baja remuneración en cada sector de la economía (“efecto intragrupo”); qué proporción se debe a un cambio en el peso relativo de los distintos sectores (“efecto desplazamiento”), y por último, qué proporción obedece a un

¹⁸ Para calcular esta cifra se descompone el aumento total en tres partes: a) qué proporción del aumento total corresponde a una mayor incidencia del empleo de baja remuneración dentro de cada grupo de competencias, b) qué proporción obedece a la variación de la participación de cada grupo de competencias, y c) qué proporción obedece a un término cruzado. Cada uno de estos componentes puede desagregarse, a su vez, en distintos grupos de educación: primaria, secundaria y universitaria. Las estadísticas presentadas en este trabajo se determinan según la proporción del total que está representada por el subcomponente de a) que se refiere a la educación universitaria. Para más información sobre estas descomposiciones, véase Pagés y Prada (2007).

Gráfico 5.12 Variación porcentual en el empleo, por sector, principios de los años noventa y principios del siglo XXI



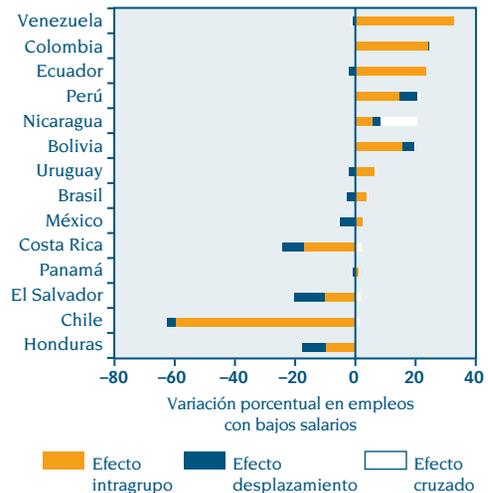
Fuente: Pagés y Prada (2007).

análisis de términos cruzados que evalúa si los sectores donde creció el empleo son los que mayor incidencia de empleo de baja remuneración han tenido (“efecto cruzado”). Los resultados de este análisis desagregado de los países de América Latina, presentados en el gráfico 5.13, indican que la mayor parte del crecimiento de los empleos de baja remuneración en la región obedece a una mayor proporción de empleos de baja remuneración en cada sector (el efecto intragrupo).

Se comprobó que los cambios en la participación de cada sector en el empleo total (efecto desplazamiento) son responsables de una porción insignificante del aumento que ha tenido la incidencia del empleo de baja remuneración, pero sí han influido en los países en los que la incidencia declinó. Por consiguiente, a excepción de Perú y Bolivia –donde estos efectos son de algún modo más significativos–, estos cambios dan cuenta de una proporción menor del aumento total en el empleo de baja remuneración en los países latinoamericanos. No obstante, contribuyen a una proporción mayor de la variación total en los países que han sufrido una disminución del empleo de baja remuneración. Esto sucede puntualmente en el caso de El Salvador y Honduras, donde los cambios en la participación de cada sector en el empleo total representan cerca del 50% de la disminución. De hecho, salvo contadas excepciones, estos cambios tienden a reducir la incidencia del empleo de baja remuneración. Esta reducción es impulsada principalmente por la variación de la participación del sector agrícola en el empleo total (gráfico 5.14). Dado que los salarios en el sector agrícola son más bajos que en otros sectores, una reducción en la proporción del empleo en este sector contribuye a una disminución del empleo de baja remuneración. Este fenómeno representa alrededor del 10% de la disminución en la proporción del empleo de baja remuneración en Costa Rica, Honduras y México, y un porcentaje mayor en El Salvador. Por su parte, el incremento de la participación en el empleo del sector agrícola también puede ser la causal de alrededor de 10 puntos porcentuales de aumento en la incidencia del empleo de baja remuneración en Perú y Bolivia.

En cambio, las variaciones en la proporción de otros sectores en el empleo total dan cuenta de un porcentaje muy pequeño de la variación total en el empleo de baja remuneración (Pagés y Prada, 2007). A modo de ejemplo, si bien en todos los países –a excepción de dos– una mayor participación de los sectores del comercio minorista y mayorista en el empleo total se asocia con una mayor proporción de empleo de baja

Gráfico 5.13
Descomposición de las variaciones en la incidencia del empleo con bajos salarios por tipos de efecto, 1990–97 y 1998–2004

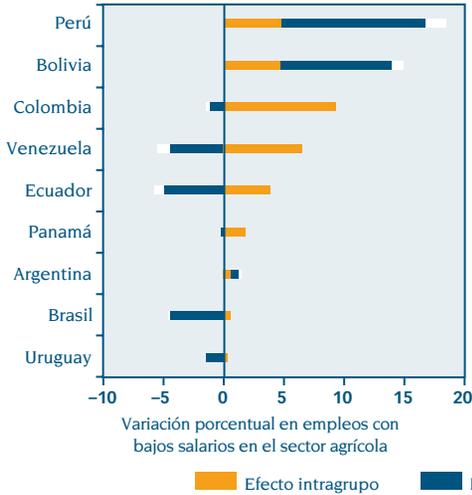


Fuente: Pagés y Prada (2007).

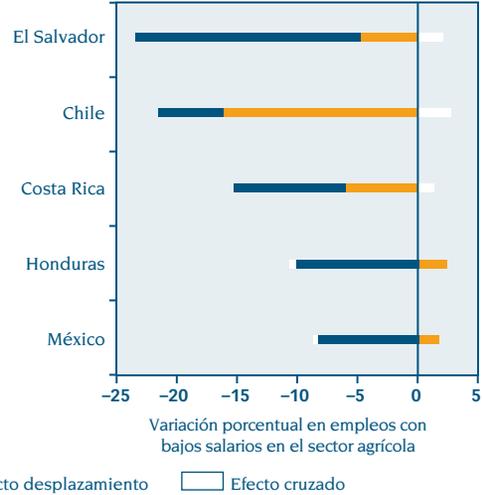
Nota: Debido a la magnitud de los datos correspondientes a Argentina, estos no fueron incluidos en el gráfico. Los datos son los siguientes: efecto intragrupo, 214,90; efecto desplazamiento, -4,28 y efecto cruzado, 14,02.

Gráfico 5.14**Descomposición de las variaciones en la incidencia del empleo con bajos salarios, por efecto dentro del sector agrícola, 1990–97 y 1998–2004**

a. Países en los que el empleo con bajos salarios aumentó



b. Países en los que el empleo con bajos salarios disminuyó



Fuente: Pagés y Prada (2007).

remuneración, la magnitud de las variaciones es muy pequeña. Los resultados de Pagés y Prada (2007) también indican que estas variaciones no son estadísticamente significativas para explicar las variaciones en el empleo de baja remuneración.

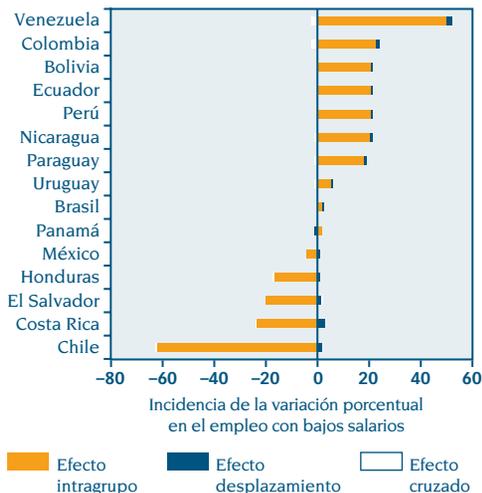
Mayor participación de las mujeres

Por último, los shocks de oferta también pueden, al menos en principio, haber originado una mayor participación del empleo de baja remuneración en América Latina en los últimos años. Aun cuando las mejoras continuas en los niveles de educación en la región hubiesen contribuido a reducir la participación del empleo de baja remuneración, el avance significativo de la participación de la mujer podría haber producido el efecto opuesto, ya que las mujeres tienden a ganar salarios más bajos que los varones.

A fin de analizar la importancia cuantitativa de estos efectos en la composición del empleo, también puede desagregarse el aumento total del empleo de baja remuneración en distintos efectos: un efecto desplazamiento, que mide qué proporción del aumento total obedece a una mayor participación femenina; un efecto intragrupo, que refleja si el empleo de baja remuneración se incrementó por igual entre varones y entre mujeres, y un efecto de términos cruzados, que mide si la participación femenina ha crecido en países donde también lo ha hecho el empleo de baja remuneración.

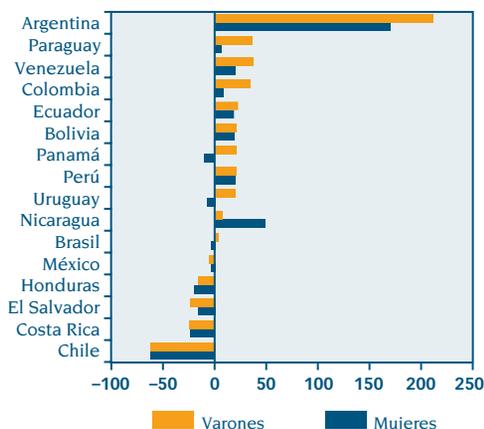
El gráfico 5.15 presenta los resultados de esta descomposición. Allí se observa claramente que el gran aumento que ha tenido la participación femenina en América

Gráfico 5.15
Descomposición de las variaciones de la incidencia del empleo con bajos salarios por género, 1990–97 y 1998–2004



Fuente: Pagés y Prada (2007).

Gráfico 5.16
Variación porcentual en la proporción de trabajadores en empleos con bajos salarios por género, 1990–97 y 1998–2004



Fuente: Pagés y Prada (2007).

Latina sólo da cuenta de una fracción mínima del incremento que registró el empleo de baja remuneración. Más aún, la creciente participación de la mujer no se traduce en un aumento más acelerado de la proporción del empleo de baja remuneración entre las mujeres, en comparación con los varones. Por el contrario, como puede apreciarse en el gráfico 5.16, en la mayor parte de los países latinoamericanos la participación del empleo de baja remuneración aumentó más entre los varones que entre las mujeres durante los períodos 1990–97 y 1998–2004. De hecho, al menos en tres de los países de la región, la participación del empleo de baja remuneración aumentó entre los varones mientras que disminuyó entre las mujeres, lo que sugiere resultados más desalentadores para el primer grupo. Otra confirmación de estos mejores resultados en el caso de las mujeres es que, durante los períodos analizados, la proporción de mujeres empleadas aumentó a un ritmo más acelerado que la proporción de mujeres con empleos de baja remuneración en la mayor parte de los países de la región (gráfico 5.17).

Aun así, una mayor participación femenina puede haber deprimido los salarios para ambos grupos. En este caso, esa mayor participación de la mujer podría haberse traducido en salarios más bajos y en una participación más alta del empleo de baja remuneración en ambos grupos. Pagés y Prada (2007) analizan este tema y comprueban que las variables asociadas con una mayor participación de la mujer, tales como el descenso de las tasas de natalidad, conducen a un incremento del empleo de baja remuneración. De todos modos, este efecto es muy pequeño. El descenso de la natalidad en una desviación estándar

produce un aumento del empleo de baja remuneración del 0,16%.

CONCLUSIONES

Es posible que los políticos, los empleadores y los trabajadores latinoamericanos no compartan muchas de sus quejas, pero todos coinciden en su preocupación acerca de la evolución de los mercados laborales de la región. La inquietud que genera este tema en el público se aprecia cotidianamente en los medios de prensa. Así, encuestas de opinión como el Latinobarómetro indican que la pérdida de empleo y los salarios bajos constituyen algunos de los problemas más acuciantes para la población de la región.

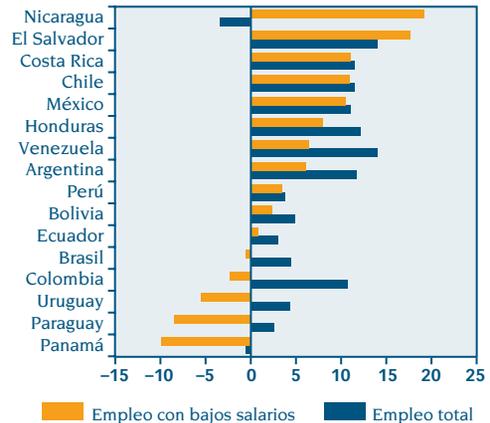
Para una porción cada vez mayor de la población, en los últimos 15 años el mercado laboral no ha sido un vehículo de integración social, sino una fuente de exclusión social. El mercado laboral no sólo ha sido una caja de resonancia en la que la discriminación y la desigualdad en la adquisición de capital humano se han traducido en niveles diferenciales de beneficios, sino que además ha excluido a los trabajadores del empleo y de puestos de trabajo bien pagos. Debido a que el seguro médico y la protección social están ligados al empleo formal, el fuerte aumento del desempleo y la explosión de los puestos de trabajo de baja remuneración constituyen la principal fuente de exclusión para la población de la región, una exclusión que afecta a grupos que normalmente se consideran protegidos por las leyes laborales (varones, jóvenes adultos, trabajadores calificados).

Las deficiencias de los mercados laborales tienen su origen en diversos factores que han influido sobre el patrón y el ritmo del crecimiento de la región. El aumento del desempleo, el pobre crecimiento económico y una mayor demanda de educación, como resultado del aumento de las importaciones de bienes de capital y de tecnología, han contribuido a engrosar la participación del empleo de baja remuneración durante los últimos 15 años. En comparación, los efectos de la estructura cambiante del empleo y la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral han sido leves y, en algunos casos, como sucede con la participación cada vez menor de la agricultura en el empleo total, han provocado una disminución del empleo de baja remuneración.

La dinámica del empleo de baja remuneración acompaña la dinámica de la pobreza y la exclusión. Esto trae aparejada una serie de consecuencias para la política económica y social de la región. En primer lugar, implica que la evolución del mercado laboral y, en particular, la del mercado del empleo de baja remuneración, es en gran medida un factor determinante de la evolución de la pobreza. En segundo lugar, también significa que

Gráfico 5.17

Variación porcentual en la proporción de mujeres en empleos con bajos salarios y en el empleo total, 1990-97 y 1998-2004



Fuente: Pagés y Prada (2007).

el empleo no es suficiente para escapar de la pobreza: muchos empleos no ofrecen un salario digno para rescatar a una familia estándar de dicha situación.

Esto significa que otras políticas tendrán que suplir esas falencias. En ese sentido deben considerarse dos grupos de políticas. El primer grupo se ocupa de generar mejores salarios. La instrumentación de mejores políticas educativas para los niños en edad escolar y el acceso a educación para adultos, que ya no están en edad escolar, son parte importante del paquete. En cuanto a las políticas de capacitación, si bien pueden generar algunos beneficios en términos salariales, son comparativamente mucho menos eficaces, y a menudo terminan por beneficiar únicamente a quienes tienen comparativamente una mejor educación. Por el lado de la demanda, las políticas para promover el crecimiento de las actividades bien remuneradas y el aumento del salario mínimo tienen cierto efecto positivo; sin embargo, esas mismas políticas también pueden conducir al desempleo, otra forma de exclusión del mercado laboral. La pertinencia de su implementación debe ser evaluada cuidadosamente en cada caso, y una vez instauradas, es preciso supervisar atentamente que los beneficios sean mayores que los costos.

El segundo grupo de políticas se ocupa de las transferencias del gobierno y otros programas públicos dirigidos a aumentar los ingresos no laborales de las familias pobres, instrumentos cuya importancia y visibilidad están creciendo vertiginosamente en la región. Estas políticas son herramientas clave para aliviar las grandes privaciones materiales que sufren las familias, y pueden resultar muy eficaces a la hora de aumentar los ingresos y promover el consumo de servicios que fortalezcan el capital humano (en particular, salud y educación). Sin embargo, las transferencias del gobierno actúan sobre el producto (ingresos) que perciben las familias y los trabajadores con empleos mal remunerados o desempleados. En la medida en que siga sin modificarse la dinámica más compleja que afecta el patrón y el ritmo del crecimiento y genera un aumento en la participación del empleo de baja remuneración en el empleo total, los hijos de los beneficiarios de tales transferencias, que tendrán acceso a una mejor educación y a servicios de salud, terminarán en los mismos empleos de baja remuneración que originariamente excluyeron a sus padres (Levy, 2006).

Movilidad social y exclusión

La movilidad social –o su falta– ocupa un lugar singular cuando se habla de la exclusión social. Si bien la mayoría de las mediciones de la exclusión social depende de índices de bienestar que pueden observarse claramente en puntos discretos del tiempo, la movilidad social entraña además factores en gran medida intangibles pero innegablemente poderosos, como los recuerdos, las esperanzas y las expectativas de las personas y de las familias a lo largo del tiempo. Dos sociedades con distribuciones similares del ingreso, por ejemplo, pueden tener diferentes niveles de bienestar según el grado de movilidad social; la pobreza y otras manifestaciones de la exclusión social son más soportables cuando las personas tienen una expectativa razonable de mejorar su propia situación o la de sus hijos. Si se entiende de esta manera, el análisis económico de la movilidad social tiene por objeto rastrear la evolución de la distribución del ingreso a lo largo del tiempo, considerando a las personas en el curso de una vida (movilidad intrageneracional) y a las familias a lo largo de distintas generaciones (movilidad social intergeneracional).

Estos conceptos cobran particular importancia en América Latina y el Caribe, región que presenta, como se muestra en el gráfico 6.1, la mayor desigualdad de ingresos del mundo. Por supuesto, los datos del gráfico representan únicamente “instantáneas” de las condiciones de un determinado momento en el tiempo. En el largo plazo las distribuciones del ingreso pueden variar de manera muy diferente en los distintos países debido al crecimiento económico, los cambios del capital humano en los diferentes grupos y en la población en general, las variaciones del rendimiento de los activos, incluido el capital humano, y los cambios de las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo. Todos estos factores pueden sistemáticamente beneficiar o perjudicar a ciertos grupos de la población y de esa manera impedir que las sociedades aseguren oportunidades iguales para todos.

Según sea la importancia de las aptitudes heredadas –un tema en torno al cual hay mucho debate–, la movilidad social intergeneracional de un país está estrechamente relacionada con el grado de igualdad de oportunidades que exista en ese país. Se espera que una mayor movilidad intergeneracional reduzca la influencia que ejercen los antecedentes socioeconómicos sobre los logros económicos en la vida adulta. Tal como señala Friedman (1962), la desigualdad del ingreso preocupa mucho más en un sistema rígido en el cual las familias se mantienen en la misma posición en cada uno de los períodos que en las sociedades que tienen el mismo grado de desigualdad pero también tienen mayor movilidad, igualdad de oportunidades y cambios dinámicos.

La manera en que se percibe la ecuanimidad de la movilidad social puede presentar retos importantes para la cohesión social. Si los “ganadores y perdedores” o “los

que tienen y los que no tienen” deben su situación a causas que son en gran medida independientes de su aptitud y de su esfuerzo, es probable que se desacelere el crecimiento económico como resultado de una asignación ineficiente de recursos humanos y de otra índole. Asimismo la desigualdad en la distribución del ingreso y otras prestaciones contribuye a la inestabilidad política e incluso a la violencia entre los ciudadanos, que sienten que no tienen injerencia en los mecanismos sociales existentes (véase el capítulo 10).

Si se mantienen constantes el ingreso total y la distribución del ingreso, la movilidad social relativa puede mitigar los efectos de la desigualdad del ingreso y de la pobreza, porque esto implica que las personas más ricas pueden cambiar de lugar con las más pobres. Como señalaron Graham (2005a, 2005b) y Graham y Pettinato (2001), la desigualdad parece tolerarse más cuando se perciben perspectivas (aunque no sean reales) de una movilidad ascendente. No obstante, es más probable que la movilidad descendente sea una fuente mayor de frustración e intranquilidad que la pobreza persistente.

En este capítulo se analiza la movilidad social en América Latina y el Caribe y sus repercusiones sobre la exclusión social. El impacto en la movilidad social producido por la expansión de la educación, la urbanización y el comportamiento de los mercados de trabajo cobra particular interés. Si bien el capítulo se centra principalmente en la movilidad social intergeneracional, también se presta atención a la movilidad social intrageneracional, dado que la evolución reciente de los mercados de trabajo y de las políticas sociales ha subrayado la dinámica de los ingresos laborales.

MEDICIÓN DE LA MOVILIDAD SOCIAL

Por lo general, la movilidad social se define como la manera en que las personas o los grupos suben o bajan de un estatus o posición de clase a otra dentro de la jerarquía social. Los sociólogos suelen considerar a la movilidad social en términos de desplazamientos entre clases sociales o grupos ocupacionales. Si bien la clase social puede proporcionar una mejor medición general de las oportunidades que se presentan en la vida, las definiciones de clase social pueden carecer de precisión y se prestan más a sesgos de percepción. Por lo general, los estudios económicos se centran en las ganancias o en la movilidad del ingreso, que representa una medición directa de los recursos, por lo menos en un

Gráfico 6.1
Desigualdad en el ingreso en América Latina y el Caribe y en otras regiones del mundo



Fuente: CEPAL (2006b) y Banco Mundial (2006).

punto específico del tiempo, del mismo modo en que lo hacen también otras mediciones cuantitativas como el logro educativo. Sin embargo, debe señalarse que no existe una definición generalmente aceptada de la movilidad social, salvo una alteración en el vínculo entre las condiciones iniciales y los resultados individuales. En el recuadro 6.1 se presenta una explicación más detallada de estas definiciones.

¿CUÁL ES EL NIVEL DE MOVILIDAD SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE?

Si bien sólo se dispone ampliamente de datos sobre movilidad social intergeneracional para países desarrollados, los estudios realizados con datos de Brasil, Chile y Perú sugieren que la movilidad social en América Latina y el Caribe es más baja que en los países desarrollados, incluso en aquellos con los niveles más bajos de movilidad, Estados Unidos y Reino Unido. En el gráfico 6.2 se presentan estimaciones para estos tres países, así como para países desarrollados. Por lo general, la movilidad social intergeneracional se mide según la magnitud de la diferencia entre los ingresos permanentes de la generación de los padres que persiste en los ingresos de sus hijos en la vida adulta (más técnicamente, cuán grande es la elasticidad intergeneracional del ingreso entre cohortes de hijos y padres). Se han obtenido datos adicionales para Chile que demuestran que, como resultado de una mayor movilidad o de los efectos del ciclo de vida sobre las ganancias, la movilidad parece ser más alta para las cohortes más jóvenes (véase el gráfico 6.3). Dunn (2003, 2004) halla un perfil similar para Brasil.

Gráfico 6.2

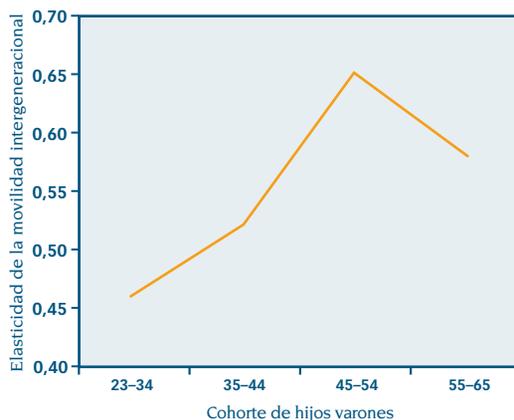
Elasticidades del ingreso intergeneracional en una muestra de países desarrollados y de América Latina



Fuentes: Para los países desarrollados, Corak (2006). Para los países en desarrollo, Brasil: Ferreira y Veloso (2004); Chile: Núñez y Miranda (2007); Perú: Grawe (2001).

Gráfico 6.3

Estimaciones de las elasticidades de la movilidad intergeneracional del ingreso para diferentes cohortes de hijos varones, Chile, 2004–06



Fuente: Núñez y Miranda (2007).

Recuadro 6.1 Cómo entender la definición de movilidad social

Según la definición de Behrman (1999), la movilidad social se refiere a movimientos en los indicadores del estatus socioeconómico de entidades específicas (por ejemplo, personas, familias o grupos demográficos) en distintos períodos.

Períodos de comparación

Los cambios de estatus tienen lugar en el curso de la vida de una persona o entre distintas generaciones. La *movilidad intrageneracional* considera la vida o la etapa adulta de las personas dentro de la misma generación. Por ejemplo, puede analizarse el estatus social de una persona en un determinado momento de su vida en relación con dicho estatus en un momento anterior. Por lo general, los intervalos que se escogen para estos estudios son meses o años (es muy común escoger intervalos de cinco años). La *movilidad intergeneracional* considera a las familias por más de una generación. El análisis se centra en las dinastías y se hace un seguimiento de los indicadores sociales del padre y del hijo. Se utilizan diferentes períodos e indicadores sociales, según el aspecto de la movilidad que sea de interés para el estudio.

Indicadores del estatus socioeconómico

Para medir el estatus socioeconómico se emplean diversas variables: continuas (ingreso, ganancias y consumo), discretas

(años de escolaridad) y categóricas (ocupación y estado civil). En algunos estudios se utiliza una medición compuesta del nivel socioeconómico, que incluye el consumo de bienes duraderos y el logro educativo en lugar de emplear mediciones del ingreso y de la riqueza. La selección del indicador resulta crucial para el tipo de movilidad que se esté midiendo. En el caso del presente capítulo, el indicador primario de interés es el ingreso.

Entidades

Las entidades que se examinan en los estudios sobre movilidad social suelen ser personas o familias, o subgrupos de personas o familias seleccionados según características demográficas o culturales como el género, la raza, el origen étnico y la religión. También existe interés en la movilidad individual, para lo cual se controlan características personales o de comportamiento, como los años de educación, el estado civil, el número de hijos y la participación en la fuerza de trabajo. Existe un fuerte vínculo entre las entidades, los períodos de comparación y la selección del indicador del estatus socioeconómico.

Movimientos en el contexto de la movilidad

En la definición de “movimientos” reside la fuente de confusión sobre lo que significa

exactamente la movilidad social.^a Los movimientos pueden ser totales (absolutos) o relativos.

Un movimiento total indica un cambio en el ingreso de todas las personas pero sin variación alguna en la fracción del ingreso total que corresponde a cada persona o en la posición relativa de la persona en la distribución del ingreso (Behrman, 1999).^b En cambio, la movilidad relativa trae aparejados cambios en la fracción y en la posición de cada persona en la distribución del ingreso.^c

Los movimientos relativos pueden clasificarse en dos tipos: movimientos de posición y movimientos de fracción. Se dice que hay un movimiento de *posición* cuando una persona cambia de posición en una distribución del ingreso global. Este tipo de movimiento generalmente se mide por variaciones en el rango o percentil de la persona o en el decil o quintil de la distribución del ingreso a la cual pertenece. Esta noción es relativa, porque una persona puede tener una movilidad relativa del ingreso aunque no se modifiquen sus ingresos.^d A su vez, se dice que hay un movimiento de *fracción* cuando cambia la fracción del ingreso total que le corresponde a una persona. Este movimiento no necesariamente entraña un cambio de posición dentro de la distribución. De modo que tanto el movimiento de posición como el de fracción constituyen ejemplos de movilidad relativa o de intercambio.

En los movimientos simétricos y direccionales importa más el ingreso total que la posición o la fracción del ingreso. Un *movimiento de ingreso simétrico* se centra en la magnitud de los cambios del ingreso pero no en su dirección, mientras que un *movimiento de ingreso direccional* trata por separado las ganancias y las pérdidas. Este tipo de movimiento ofrece una medición del número de personas que tuvieron ganancias y pérdidas de ingresos, centrándose en la cuantificación del cambio total (o absoluto). Dado que los movimientos simétricos y direccionales no son objeto de este estudio, no volverán a tratarse en este capítulo.

Las mediciones relativas de la movilidad no tienen en cuenta variaciones en el nivel de ingresos. Muchos investigadores afirman que una sociedad donde todos los ingresos estén aumentando –es decir, una sociedad con movilidad total– es más dinámica y móvil aun cuando no haya movilidad relativa (es decir, aun cuando no se modifique el orden en el rango) (Galiani, 2006).

^a Esta sección se basa ampliamente en Behrman (1999), Fields (2000) y Galiani (2006).

^b Este no es el concepto de movilidad que interesa aquí, por lo que se le brindará menos atención a la movilidad total.

^c La movilidad intergeneracional total o absoluta puede reducir la pobreza sin que haya variaciones en la posición relativa de cada individuo en la distribución del ingreso.

^d El supuesto en el que se basa este concepto es que los movimientos relativos requieren una medición predefinida de la posición, que pueden ser deciles o quintiles, o incluso un rango.

No obstante, debe tenerse cuidado al interpretar el gráfico 6.2 para calibrar las diferencias de movilidad social en los distintos países utilizando elasticidades del ingreso intergeneracional. Los países difieren significativamente en el grado en que el estatus económico de la familia está relacionado con los resultados del mercado laboral de sus hijos. Sin embargo, desde la perspectiva del hijo, la relación entre los resultados del mercado de trabajo de los padres y de los hijos proporciona un indicador útil de la persistencia de la exclusión social dentro de un determinado país.

En este punto debe hacerse una importante advertencia. La mayoría de los estudios realizados hasta la fecha sobre la movilidad del ingreso intergeneracional se ha centrado en la relación entre los ingresos de los padres y de los hijos de sexo masculino. Esto se debe a que el ingreso de la mujer puede estar sesgado debido a cuestiones que tienen que ver con su participación en la fuerza laboral, y con su entrada y salida del mercado de trabajo debido a la maternidad y a otros factores del ciclo de vida que con frecuencia exigen que la mujer asuma una labor adicional en el hogar, como cuidar de un padre anciano o de un familiar enfermo. Tal como sostienen Chadwick y Solon (2002, p. 335), la “falta de consideración de las hijas ha surgido en parte de un sexismo inconsciente y en parte del reconocimiento de que, en una sociedad en la que los índices de participación en la fuerza laboral de la mujer casada son menores que los del hombre, los ingresos de la mujer a menudo pueden ser un indicador poco fiable de su estatus económico”.

Persistencia en los extremos

Los niveles de movilidad en una sociedad varían en los distintos grupos de ingresos. Si bien existen niveles más altos de movilidad social ascendente y descendente en los rangos medios de las distribuciones del ingreso, la movilidad es mucho menor entre los grupos más ricos y más pobres. La falta de movilidad ascendente entre las poblaciones más pobres, que puede estar relacionada con las trampas de la pobreza, prevalece en particular en poblaciones excluidas (por ejemplo, los afrodescendientes en Brasil, como se ilustra en el cuadro 6.1) y en las regiones más pobres. Esa inmovilidad social puede vincularse con la exclusión de los servicios básicos y de los mercados, a causa del aislamiento geográfico, la segregación o la discriminación en el mercado laboral. Además, dado que la inversión en los hijos depende de los recursos de la familia, las limitaciones que enfrentan las familias más pobres para acceder al crédito refuerzan la inmovilidad.

La falta de movilidad descendente en los segmentos más ricos de la población también está claramente vinculada con ciertos rasgos, como la pertenencia a un grupo racial o étnico históricamente privilegiado (por ejemplo, los blancos en Brasil) y el hecho de residir en regiones más desarrolladas. El segmento más rico de la población disfruta

Cuadro 6.1 Persistencia del ingreso en los quintiles inferior y superior, por razas, Brasil

Grupo demográfico	Quintil inferior	Quintil superior
Todos	0,35	0,43
Afrodescendientes	0,47	0,23
Blancos	0,25	0,50

Fuente: Ferreira y Veloso (2004).

Nota: El cuadro presenta los coeficientes de correlación entre los ingresos de padres e hijos.

Cuadro 6.2 Pruebas comparativas de la persistencia del ingreso en los quintiles y cuartiles inferiores y superiores

País	Estudio	Cuartil inferior	Quintil inferior	Cuartil superior	Quintil superior
Países desarrollados					
Canadá	Fortin y Lefebvre (1998)	n.d.	n.d.	0,32–0,33	n.d.
Suecia	Österberg (2000)	n.d.	n.d.	0,25	n.d.
Reino Unido	Blanden, Gregg y Machin (2005)	0,37	n.d.	0,40	n.d.
Estados Unidos	Peters (1992)	n.d.	n.d.	0,36–0,40	n.d.
	Grawe (2001)	0,40	n.d.	0,41	n.d.
América Latina y el Caribe					
Brasil	Ferreira y Veloso (2004)	n.d.	0,35	0,55–0,56	0,43
Chile	Núñez y Miranda (2007)	0,39 ^a –0,50	0,30 ^a –0,37	0,54–0,55 ^a	0,47–0,57 ^a

Nota: El cuadro presenta los coeficientes de correlación entre los ingresos de padres e hijos varones. n.d. = no hay datos disponibles.

^aDatos estimados a partir de una predicción de la distribución del ingreso.

además de un mayor acceso a trabajos mejor pagos porque tiene mayor acceso a un nivel educativo más alto y es objeto de una “discriminación positiva” en la forma de varias redes sociales. En el cuadro 6.2 se refleja la inmovilidad social en los extremos alto y bajo de la distribución del ingreso en Chile y Brasil, con cifras comparables para otros países.

Brasil presenta una fuerte persistencia intergeneracional de los salarios en ambos extremos de la distribución condicional del salario de los hijos varones. Esto implica que la movilidad salarial es baja en ambos extremos de la distribución. En el caso de Brasil, la probabilidad de que los hijos varones de los padres que se ubican en el quintil más bajo se mantengan en ese quintil es del 35%, en tanto que la probabilidad de que los hijos varones de padres del quintil más rico se mantengan en el quintil más rico es del 43% (Ferreira y Veloso, 2004). La falta de movilidad que se observa en los quintiles o cuantiles inferiores de la distribución del ingreso puede responder a dos fuentes de exclusión: la falta de oportunidades para que los hijos de los pobres adquieran mejores competencias y optimicen sus perspectivas de empleo, y la reproducción de privilegios socioeconómicos entre los hijos de los grupos privilegiados. Los gráficos también dejan entrever que existe más movilidad ascendente desde la parte inferior de la distribución de ingresos que movilidad descendente desde la parte superior: la probabilidad de que una persona pobre se vuelva más rica es mayor que la probabilidad de que una persona rica se vuelva más pobre.

La inmovilidad en los quintiles o cuantiles superiores (incapacidad de ingresar a clases más altas) generalmente está vinculada a bajos niveles de acceso a oportunidades de mayor nivel educativo o a la segmentación de los mercados laborales. Instituciones como los mercados de crédito, los programas públicos de garantía de préstamos y la escolaridad pública son importantes para determinar el grado de movilidad del ingreso

de una sociedad. Ferreira y Veloso (2004) presentan estimaciones no lineales de la persistencia de los salarios para dar una mejor idea de la movilidad entre las generaciones. Sus resultados indican que el 62% de los hijos varones de padres que ganan salarios inferiores a la mediana terminan perteneciendo al mismo grupo salarial que sus padres y que esta fracción es mucho más baja (53%) para los hijos varones de padres cuyos salarios se ubican por encima de la mediana. Esto es compatible con la teoría de las limitaciones a la obtención de préstamos, dado que es menos probable que las familias ricas se enfrenten a restricciones financieras para invertir en sus hijos. Andrade et al. (2003) también observan que las restricciones de acceso al crédito son importantes factores determinantes del grado de movilidad intergeneracional en Brasil.

Factores adicionales relacionados con la movilidad intergeneracional

En otros estudios se han identificado otras restricciones a la movilidad intergeneracional. Bourguignon, Ferreira y Menéndez (2003) indican que el 20% de la desigualdad del ingreso en Brasil (medida según el coeficiente de Gini) se debe a la desigualdad de las circunstancias iniciales como la escolaridad y la ocupación de los padres, y la raza. Núñez y Tartakowsky (2006) encuentran una magnitud similar para explicar la desigualdad del ingreso en Chile.

Benavides (2002) se centra en las oportunidades del mercado laboral de los hijos varones en comparación con sus padres en las zonas urbanas de Perú y encuentra que, aun cuando los aumentos de la migración y la expansión de la educación formal supuestamente incrementan la movilidad, estos factores se han visto en gran medida neutralizados por la falta de cambios en las relaciones económicas y culturales. Si bien existe un considerable dinamismo entre las clases sociales media-baja y baja, no hay un movimiento significativo entre las clases sociales alta y baja.

Movilidad intrageneracional

Cuando se analiza la movilidad intrageneracional, cabe considerar una serie de aspectos. En general, las mediciones de esa movilidad se centran en la movilidad del ingreso, lo que está estrechamente vinculado con el ciclo económico, especialmente en períodos cortos. De esta manera, el marco macroeconómico resulta crucial para determinar la movilidad del ingreso, incluso después de haber controlado por características individuales. Además, en todo análisis deberá tenerse en cuenta que no es necesariamente deseable que existan altos niveles de movilidad intrageneracional, dado que esto implica altos riesgos y variabilidad en la renta del trabajo. De la misma manera, la existencia de niveles muy bajos de movilidad puede estar relacionada con las trampas de la pobreza y tampoco es deseable.

Deberán evaluarse varios factores más. En primer lugar, debe suponerse que los adultos acumularán poco o nada de capital humano más allá del que poseen actualmente. Segundo, debe recordarse que las personas con mayor capital humano y físico tienen además acceso a conexiones políticas y sociales, así como al crédito. Tercero, las personas y los grupos con bajos niveles de educación son vulnerables a las trampas de la pobreza y es probable que se mantengan en los bajos niveles sociales de origen. Cuarto,

las personas procuran mantener su consumo tan uniforme como sea posible, evitando variaciones excesivas (o por lo menos una disminución) en los ingresos de toda su vida. Por último, en un mundo globalizado y dependiente de la tecnología la demanda de trabajadores altamente calificados es mayor, lo que puede incrementar las oportunidades para algunos miembros de la población pero intensificar la exclusión de otros (véase el capítulo 5).

En los estudios sobre movilidad intrageneracional realizados en la región no se encuentra una tendencia a gran escala. Al considerar los casos de Argentina y México de 1988 a 1996, Wodon (2001) no halla pruebas de una mayor movilidad general en ninguno de los dos países a lo largo del tiempo, aunque en México aumentó la movilidad de los jóvenes y de las personas con menor nivel educativo. En un trabajo reciente sobre Argentina, México y Venezuela, Fields et al. (2005) comparan los perfiles de movilidad del ingreso durante breves períodos de crecimiento positivo y negativo, y no encuentran pruebas que sustenten la hipótesis de que los grupos cuyas ganancias aumentan cuando la economía está creciendo sean los mismos que sufren pérdidas durante los períodos de recesión. Por otra parte, estos autores tratan de determinar si quienes comienzan en una posición privilegiada son quienes registran las mayores ganancias en las buenas épocas y las mayores pérdidas en las malas. Esto parece ocurrir en México, pero no en Argentina ni en Venezuela.

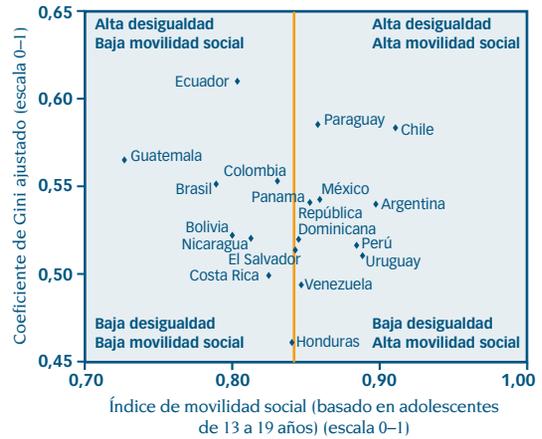
PERCEPCIONES ACTUALES DE LA MOVILIDAD SOCIAL Y LA “MERITOCRACIA”

Dado que todo el mundo responde a incentivos, las percepciones de la movilidad social y la “meritocracia” resultan fundamentales para las perspectivas a largo plazo de las economías y las sociedades. Las personas racionales tendrán pocos incentivos para trabajar arduamente e invertir en capital humano y físico si no creen que existan buenas probabilidades de ascender en la escala social. Quienes se sienten atrapados en una situación sin perspectivas de mejorar no encuentran estímulos para no incurrir en comportamientos disfuncionales y antisociales, porque tienen poco o nada que perder. Al mismo tiempo, sin inversión en capital humano y sin trabajo arduo, no existen probabilidades de que estas personas asciendan en la escala social, lo que significa que los pobres seguirán siendo pobres.

En el gráfico 6.4 se muestra la relación que existe entre la movilidad social y la desigualdad del ingreso (medido con un coeficiente de Gini ajustado para que pueda

Gráfico 6.4

Movilidad social y desigualdad en América Latina



Fuente: Andersen (2000).

Nota: Las estadísticas de Argentina y Uruguay se basan únicamente en muestras urbanas.

Cuadro 6.3 Percepciones de la movilidad social en América Latina y el Caribe (porcentaje)

	2000	1998	1996
Oportunidades para superar la pobreza			
Igualdad de oportunidades para todos	25,9	n.d.	n.d.
Oportunidades desiguales	74,1	n.d.	n.d.
Causas de la pobreza			
Falta de esfuerzo en el trabajo	36,5	n.d.	n.d.
Otras	63,6	n.d.	n.d.
El éxito depende de las conexiones personales			
Sí	71,5	71,3	76,4
No	28,5	28,7	23,6
El trabajo arduo lleva al éxito			
Sí	46,2	45,1	44,4
No	53,8	54,9	55,6

Fuente: Datos de Latinobarómetro, procesados por Gaviria (2005).
Nota: El cuadro presenta los porcentajes de cada respuesta que dieron los encuestados de Latinobarómetro en el año especificado. n.d. = no hay datos disponibles.

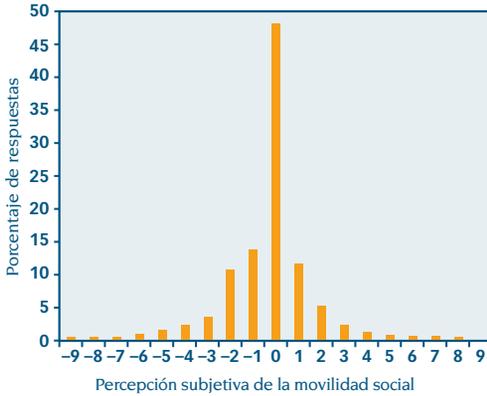
hacerse la comparación entre los países). Como sostiene Andersen (2000), no existe una clara relación entre la movilidad social y la desigualdad. No obstante, Brasil, Colombia, Ecuador y Guatemala se encuentran entre los países más “injustos”, con alta desigualdad y baja movilidad.

En estas circunstancias, no es sorprendente que los latinoamericanos se muestren en general pesimistas en cuanto a sus perspectivas de movilidad y crean que sus sociedades no son meritocráticas. En un análisis del estudio de opinión pública de Latinobarómetro realizado por Gaviria (2005) se presenta una de las estadísticas más contundentes surgida de esta encuesta anual de 17 países de la región. Como se muestra en el cuadro 6.3, el 74,1% de las personas encuestadas en 2000 indicó que las oportunidades para superar la pobreza son desiguales, y el 63,6% pensaba que la pobreza no era consecuencia de la falta de esfuerzo. En cambio, el 71,5% de la muestra de la encuesta atribuía el éxito a las conexiones personales.

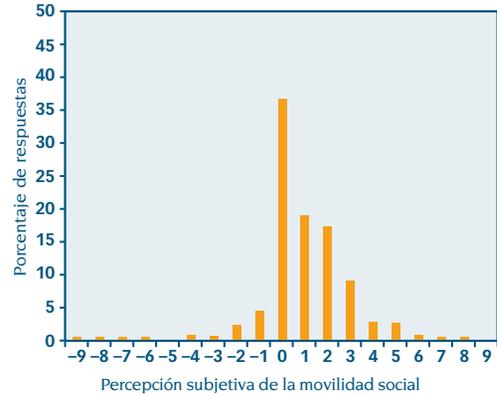
El gráfico 6.5 presenta percepciones de la movilidad pasada y futura. Según el gráfico, los latinoamericanos creen que la generación pasada (es decir, sus padres) se encontraba en una situación un poco mejor que la generación actual. En cuanto a las percepciones de la movilidad “pasada”, las barras del gráfico representan la diferencia entre la manera en que uno se percibe a sí mismo en comparación con los padres. Por otra parte, en lo que respecta a la movilidad “futura”, las barras muestran la diferencia entre el estatus social de la siguiente generación (los hijos) y el estatus social propio. Como indica el gráfico, los latinoamericanos tienen expectativas de movilidad social ascendente para la generación futura.

Gráfico 6.5**Percepción de la movilidad social en América Latina**

a. Pasada



b. Futura



Fuente: Gaviria (2006).

Nota: La movilidad social subjetiva es la diferencia percibida por la persona encuestada entre el estatus económico de su generación y el de la generación previa (pasada) o siguiente (futura), expresada cada una como un valor en una escala de 1 (lo más bajo) a 10 (lo más alto). Los valores de -9 a 9 resultan de sustraer el valor que la persona encuestada ha asignado a su propio estatus económico de aquel que le ha asignado al de sus padres (panel a), o de sustraer el valor que la persona encuestada ha asignado a su propio estatus económico de aquel que le ha asignado al de sus hijos.

¿POR QUÉ HAY MENOS MOVILIDAD EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE? FACTORES DETERMINANTES DE LA MOVILIDAD SOCIAL EN LA REGIÓN

El nivel de movilidad social intergeneracional de una sociedad está determinado por una amplia gama de factores. Entre las influencias conocidas figuran las siguientes:

- *Varianza del esfuerzo.* Algunas personas se esfuerzan más para trabajar, trabajan más horas o son más eficientes que los demás. No obstante, el esfuerzo puede verse afectado por muchos otros factores, y las mediciones y las percepciones del esfuerzo pueden verse afectadas por un sesgo de los observadores.
- *Grado de aptitud heredada.* Es muy difícil separar la aptitud heredada de otros factores, y tanto las Ciencias sociales como la Biología siguen considerando las funciones de la crianza y de la naturaleza. No obstante, no puede dejar de tomarse en cuenta la función de las aptitudes heredadas en ámbitos tales como la música y los deportes, y cabe esperar que otras aptitudes heredadas reales, aunque menos obvias, también influyan en otras actividades.
- *Importancia de los antecedentes familiares.* El término “antecedentes familiares” abarca una amplia variedad de factores, como la educación de los padres, el ingreso de los padres y los antecedentes culturales, factores que pueden reforzarse entre las generaciones por “afinidad entre pares” (es decir, el matrimonio entre personas de la misma clase social o el mismo nivel de ingresos).

Estos factores pueden influir en las aptitudes cognitivas y no cognitivas, la acumulación de capital humano y las oportunidades de empleo. Los medios para transferir las ventajas y desventajas entre las generaciones abarcan factores tan disímiles como la nutrición prenatal e infantil, el entorno del hogar y la educación, y el acceso o la falta de acceso a las redes sociales.

- *Fallas del mercado (especialmente del mercado financiero) y restricciones para obtener crédito.* Las familias cuyos integrantes no pueden obtener préstamos para financiar la educación, iniciar o ampliar un negocio, o adquirir una vivienda siguen estancadas de una generación a la siguiente en un equilibrio subóptimo de bajos ingresos e inversiones.
- *Exclusión de los servicios básicos y del acceso a los mercados.* Las familias sujetas al aislamiento geográfico o a varias formas de discriminación quizá tengan acceso a una baja cantidad y calidad de servicios, como la educación y la infraestructura básica, y un acceso limitado a los mercados laborales y a otros mercados.
- *Segmentación en la creación de empleos en cada estrato ocupacional.* La segmentación del mercado laboral puede reducir la movilidad, porque las personas excluidas tienen menos acceso a las clases de empleos que se caracterizan por una mayor calidad del trabajo, ganancias, prestaciones y cobertura sindical.
- *Falta de redes de protección social y programas de compensación.* Las familias que carecen de la protección del seguro de desempleo y de mecanismos de seguridad social tienden a restringir su consumo y su inversión en respuesta a shocks como el desempleo, las enfermedades y los desastres naturales. Como resultado de ello, se pierden oportunidades de educación, ahorro e inversión, y esto tiene efectos de arrastre que pueden extenderse por generaciones.

Aun en los países desarrollados, es casi imposible calcular la influencia de cada uno de estos factores de manera rigurosa. Sin embargo, algunos de ellos son particularmente pertinentes para América Latina y el Caribe: el papel de la educación y los efectos de la expansión de la cobertura y de las oportunidades de educación, la urbanización y ciertos perfiles de desarrollo regional, y los efectos de la reciente evolución del mercado laboral (estabilización macroeconómica, globalización y cambios técnicos).

Educación

Muchos países han ampliado la cobertura educativa y el acceso a la educación formal para todos los niveles sociales, pero la calidad también es importante. La baja calidad de la educación pública, aunada al costo de oportunidad de asistir a la escuela, redundó en altos índices de reprobación y deserción en los primeros años del ciclo secundario.

Perú, por ejemplo, ha emprendido una expansión masiva de su sistema educativo. Sin embargo, Benavides (2004) sostiene que el país sólo está experimentando una débil versión de la meritocracia, con pocos beneficios para la movilidad social; la educación, aunque está directamente vinculada con la colocación en el ámbito laboral, no es totalmente independiente de sus orígenes sociales. Es más, como señalaron Escobal, Saavedra y Torero (1998) existen diferencias significativas en el acceso a la educación entre las clases sociales peruanas, sobre todo en zonas rurales.

Cuadro 6.4 Estimaciones de la elasticidad de la escolaridad

País	Elasticidad
Países desarrollados	
Alemania (Grawe, 2001)	0,43
Estados Unidos (Grawe, 2001)	0,26
Estados Unidos (Behrman, Gaviria y Székely, 2001)	0,35
Reino Unido (Grawe, 2001)	0,19
Países de América Latina	
Brasil (Behrman, Gaviria, y Székely, 2001)	0,70
Chile (Núñez y Miranda, 2007)	0,21
Colombia (Behrman, Gaviria, y Székely, 2001)	0,70
México (Behrman, Gaviria, y Székely, 2001)	0,50
Perú (Grawe, 2001)	0,60
Perú (Behrman, Gaviria, y Székely, 2001)	0,50

Si bien los datos sobre América Latina y el Caribe siguen siendo escasos, algunos investigadores han tratado de estudiar la movilidad social utilizando indicadores educativos. Si los antecedentes familiares son importantes para determinar los resultados en términos de educación, podría aducirse que la baja movilidad social es resultado de la función que tienen los antecedentes familiares para ofrecer oportunidades de obtener un nivel más alto de educación. Aun cuando la movilidad educativa es sólo uno de los canales a través de los cuales se transmite la movilidad del ingreso en las distintas generaciones, constituye uno de los principales factores determinantes de la movilidad social en las sociedades meritocráticas.

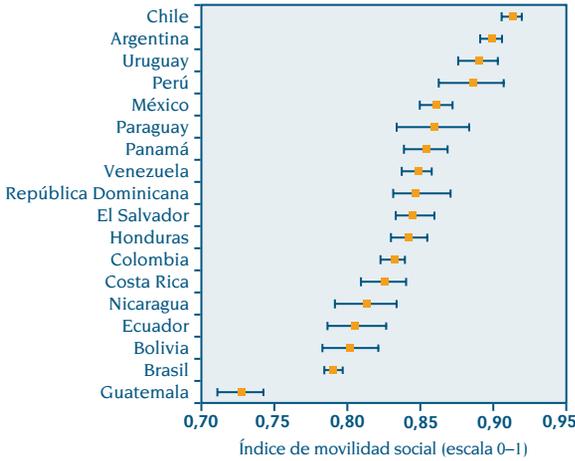
No resulta sorprendente que las pruebas empíricas recogidas en la región muestren que los hijos de padres con niveles más altos de ingreso y de educación tienen mayores probabilidades de que les vaya mejor en la vida. Uno de los indicadores más ampliamente utilizados de la movilidad educativa intergeneracional es la estimación de la elasticidad de la escolaridad (el coeficiente de la correlación entre el nivel educativo de los hijos y de los padres, que mide la asociación entre el logro educativo de las cohortes de hijos varones y padres). Como se muestra en el cuadro 6.4, casi todos los coeficientes de los que se dispone sobre los países de América Latina y el Caribe son superiores a los de los países desarrollados, incluso Estados Unidos, lo que indica que los niveles de movilidad son más bajos en la región que en los países desarrollados. La excepción es Chile (cuadro 6.5), donde la elasticidad de la escolaridad fue decreciendo, lo que implica una mayor movilidad para las cohortes más jóvenes.

Cuadro 6.5 Elasticidad de la escolaridad por cohortes, Chile

Cohorte de hijos varones	Elasticidad de la escolaridad padres-hijos
23–34	0,15
35–44	0,15
45–54	0,24
55–65	0,41
Toda la muestra	0,21

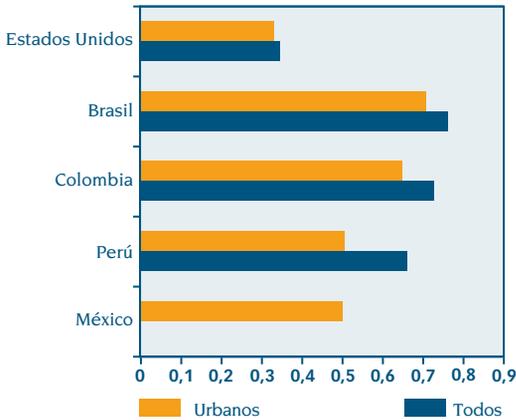
Fuente: Núñez y Miranda (2007).

Gráfico 6.6
Índice de movilidad social
 (basado en adolescentes de 13 a 19 años)



Fuente: Andersen (2001).
 Nota: En el gráfico se presentan las estimaciones puntuales y con un intervalo de confianza del 95%. Las estadísticas de Argentina y Uruguay se basan únicamente en muestras urbanas.

Gráfico 6.7
Correlación entre los niveles de educación de los padres y de los hijos



Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001).
 Nota: Para México sólo se dispone de datos urbanos.

Otros estudios se hacen eco de estos resultados. Al examinar 16 países de la región, Dahan y Gaviria (2001) señalan que la correlación entre la educación de los padres y de los hijos es de 1,8 a 3 veces más alta en América Latina que en Estados Unidos. Andersen (2001) evalúa la movilidad social midiendo la importancia de los antecedentes familiares en el nivel educativo de adolescentes en 18 países de la región, usando un indicador igual a 1 menos el coeficiente de correlación entre los antecedentes familiares y la brecha en la escolaridad de los hijos (cuanto más altos son los valores del indicador menor es la correlación). Este autor observa que, como se muestra en el gráfico 6.6, Chile, Argentina, Uruguay y Perú tienen mayor movilidad social, en tanto que Guatemala y Brasil se encuentran entre las sociedades con menos movilidad.

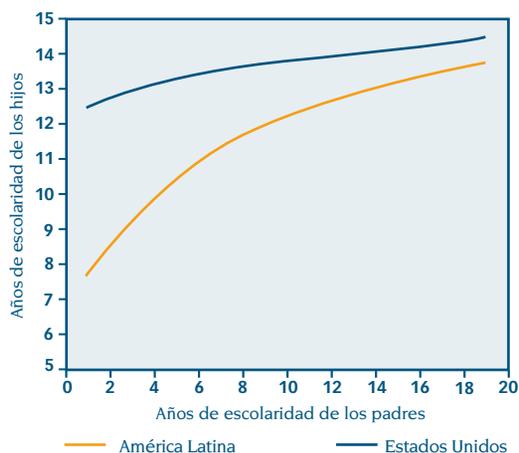
Behrman, Gaviria y Székely (2001) también infieren niveles más bajos de movilidad social en la región al hallar niveles bajos de movilidad educativa en comparación con los de Estados Unidos. Estos autores examinan la transmisión intergeneracional de los logros educativos en cuatro países latinoamericanos y en Estados Unidos. Sus resultados indican que la transmisión intergeneracional de dichos logros en Brasil, Colombia, México y Perú es más alta que en Estados Unidos (véase el gráfico 6.7). Los resultados de Behrman, Gaviria y Székely son corroborados por Gaviria (2005) utilizando datos

de Latinobarómetro y de la Encuesta Social General de Estados Unidos (véase el gráfico 6.8). Behrman, Gaviria y Székely también ilustran las diferencias de género en la movilidad educativa de la región en comparación con Estados Unidos (véase el gráfico 6.9). Sus estimaciones de la transmisión intergeneracional del logro educativo son más altas para los varones en Brasil y Colombia. La movilidad de los varones tiende a ser mayor en Estados Unidos, México y Perú, pero no hay una gran varianza entre las estimaciones para los varones y las mujeres en Estados Unidos y Brasil.

Las tendencias en la distribución de la movilidad educativa intergeneracional en México muestran que la educación de los padres desempeña un papel importante en la educación de los hijos, aunque pueden estar ocurriendo algunos cambios. Binder y Woodruff (2002) sostienen que en las zonas urbanas de México, por ejemplo, las pruebas empíricas de la movilidad educativa resultan ambiguas. Por un lado, la reducción de la correlación educativa intergeneracional en cohortes que se presenta en el cuadro 6.6 sugiere un aumento de la movilidad intergeneracional a través del tiempo; por otra parte, la tasa de aumento parece ser lenta o incluso revertirse para las cohortes de 23–29 años de edad. Al hacer una comparación de géneros para las zonas urbanas de México se deriva otro perfil interesante, porque se revela que las mujeres de mayor edad tienen más movilidad intergeneracional que los varones.

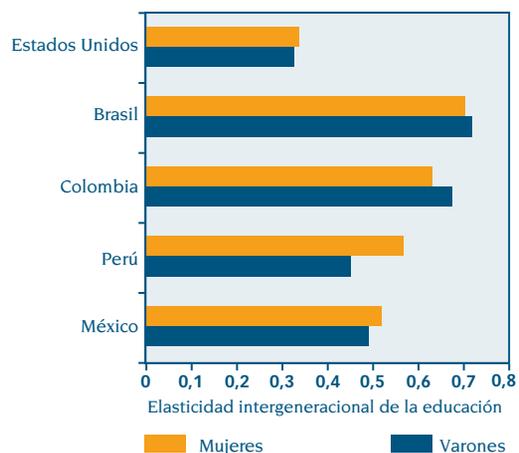
Los retornos de la educación son muy altos en América Latina, lo que implica que las diferencias de escolaridad se traducen a la larga en diferencias de ingresos. Por ejemplo,

Gráfico 6.8
Movilidad educativa en América Latina y Estados Unidos



Fuente: Gaviria (2005), sobre la base de datos de Latinobarómetro (2000) y del National Opinion Research Center (varios años).

Gráfico 6.9
Diferencias de género en la transmisión intergeneracional de los logros educativos (poblaciones urbanas)



Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001).

Cuadro 6.6 Mediciones de la movilidad escolar intergeneracional: México y otros países

	Características del hijo/a	Correlaciones entre los logros educativos padre-hijo/a		Porcentaje que supera el nivel de educación de los padres	
		Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
México, 1994 (áreas urbanas)					
Todas las cohortes	23–69 años de edad	0,498	0,528	76	68
Cohorte 1	50–69 años de edad	0,569	0,588	64	49
Cohorte 2	40–49 años de edad	0,481	0,538	75	63
Cohorte 3	30–39 años de edad	0,425	0,491	80	73
Cohorte 4a	23–29 años de edad	0,491	0,493	79	78
Cohorte 4b	Escolaridad eventual	0,497	0,489	83	80
Alemania, 1984	19–26 años de edad	0,237	0,016	n.d.	n.d.
Malasia, 1988	8–50 años de edad	0,194	0,226	n.d.	n.d.
Panamá, 1983	18+ años, viven con el padre	0,570	n.d.	n.d.	n.d.
	Padre del caso precedente	0,680	n.d.	n.d.	n.d.
Estados Unidos, 1984	20–30 años de edad	0,418	0,402	n.d.	n.d.

Fuente: Binder y Woodruff (2002).

Nota: En las mediciones para México se emplean ponderaciones de la muestra. Las cifras para la cohorte 4b se calculan utilizando los logros de escolarización adscritos para quienes todavía asisten a la escuela de la siguiente manera: se adscriben 12 años de escolaridad a los estudiantes que tengan menos de esa cantidad de años de escolaridad, y 18 años de escolaridad para quienes tengan 12 o más años de escolaridad. n.d. = no se dispone de datos.

para el caso de Brasil, se ha demostrado que el rendimiento de la educación aumentó con los niveles de escolaridad de los padres (Lam y Schoeni, 1993). Estos factores están vinculados a conexiones familiares y a mejores oportunidades de empleo, lo que indica que la correlación intergeneracional para generar ingresos puede ser incluso mayor que para los niveles de escolaridad. En los casos de Brasil y Colombia, Behrman, Gaviria y Székely (2001) encuentran una movilidad educativa muy baja en los niños de padres con bajos niveles de educación (véase el cuadro 6.7).

Calidad de la educación y resultados cognitivos

La mayoría de los estudios sobre la relación entre educación y movilidad social intergeneracional se basa en los años de escolaridad completos. No obstante, cada vez más, las pruebas empíricas obtenidas en la región muestran importantes brechas en la calidad de la educación y los resultados cognitivos entre los niños de familias de altos y bajos ingresos. Por lo tanto, los investigadores y las autoridades están considerando la “igualdad de oportunidades” para identificar los procesos causales que determinan la situación que tendrán los hijos en el mercado laboral a largo plazo. La movilidad generacional de ingresos, entendida en el contexto de la igualdad de oportunidades, ofrece

Cuadro 6.7 Matrices de la transición intergeneracional de la educación (porcentaje)

Educación de los padres	Primaria o menos	Secundaria parcial	Secundaria	Terciaria parcial
Colombia, 1997				
Primaria o menos	51,2	24,2	14,1	10,5
Secundaria parcial	12,6	26,2	25,4	35,9
Secundaria	9,1	17,3	25,4	48,2
Terciaria parcial	2,2	6,5	14,2	77,1
Total	41,7	23,2	16,2	18,8
Brasil, 1996				
Primaria o menos	60,2	23,9	10,8	5,1
Secundaria parcial	13,2	32,0	29,2	25,7
Secundaria	5,5	19,0	32,7	42,9
Terciaria parcial	3,5	11,9	19,9	64,7
Total	54,6	24,0	12,8	8,8

Fuente: Behrman, Gaviria y Székely (2001).

así un indicador general de la inclusión social de los niños. En términos prácticos, existe la necesidad de medir en qué grado los niños tienen iguales oportunidades en la vida independientemente de su estatus social o de sus antecedentes familiares (véanse, por ejemplo, Corak, 2006 y Roemer, 2004). Dado que los niños comienzan a construir las bases de la acumulación de capital humano y a desarrollar aptitudes cognitivas en los primeros años de su infancia, deben tenerse en cuenta los efectos de los ingresos de los padres sobre el desarrollo en esa etapa de la vida y, a su vez, sobre la acumulación de capital humano y la capacidad productiva.

En muchos estudios se ha observado que los recursos económicos del hogar, definidos de distintas maneras, son importantes factores que determinan la salud de los hijos, lo que tiene influencia en su logro educativo. Rubalcava y Teruel (2004) llegan a la conclusión de que la aptitud cognitiva de la madre es un valioso factor para determinar la altura de los hijos –variable sustituta del estado general de salud– y que, a su vez, la salud en la primera infancia llega a vincularse con la escolaridad. Del mismo modo, en un estudio de hogares mexicanos, Mayer-Foulkes (2004) encuentra que la salud y la nutrición en la primera infancia están claramente asociadas con la probabilidad de continuar la escolaridad años más tarde. El desarrollo en la primera infancia también afecta la capacidad productiva de los adultos debido a los efectos de la desnutrición y de las infecciones infantiles sobre la aptitud cognitiva y varias enfermedades que padecen los adultos.¹ Es más, la bibliografía médica sugiere que los déficits de la primera infancia son difíciles,

¹ Entre las enfermedades y otros problemas de salud que se incluyen en el estudio de Mayer-Foulkes (2004), se encuentran las siguientes: bronquitis crónica, apendicitis aguda, asma, mal de Parkinson, esclerosis múltiple, trastornos pulmonares crónicos, enfermedad cardiovascular, enfermedad coronaria y accidentes cerebrovasculares.

si no imposibles, de contrarrestar más tarde en la vida, sobre todo debido a los procesos irreversibles de la formación del cerebro.

Urbanización y desarrollo regional

Si bien las investigaciones recientes no han subrayado la importancia de las cuestiones espaciales (véase, por ejemplo, Cass, Shove y Urry, 2005), la exclusión que resulta de una combinación de urbanización, aislamiento geográfico, transporte inadecuado y medios limitados de comunicación refuerza la existencia de trampas de movilidad en ciertas regiones. El dinamismo más lento de las zonas pobres rurales y aisladas, por ejemplo, implicaría niveles relativamente más bajos de movilidad del ingreso, y es probable que los países con porcentajes más altos de población rural también tengan niveles más bajos de movilidad del ingreso. Si bien podría esperarse que el proceso de urbanización y las mayores oportunidades de emigrar desde zonas más pobres promoviesen una mayor movilidad, esta expectativa puede frustrarse cuando el desarrollo está concentrado en ciertas regiones y no viene acompañado de oportunidades adecuadas para emigrar desde las zonas más pobres hacia esas regiones.

El perfil de “modernización conservadora” de Brasil ha padecido estos problemas, ya que se caracteriza por la falta de integración de grandes segmentos de la población en sectores modernos de la economía, la sociedad y el sistema político (véase, por ejemplo, Gacitúa Marió y Woolcock, 2005a). Los efectos se extienden al desarrollo regional; se pueden identificar claros perfiles de movilidad de acuerdo con el desarrollo y la urbanización regionales. Estos perfiles parecen traducirse en una menor movilidad social en las regiones menos desarrolladas. Ferreira y Veloso (2004) observan que la persistencia del ingreso varía apreciablemente en las distintas regiones (véase el cuadro 6.8).

El gráfico 6.10 ilustra la relación positiva que existe entre la movilidad social y las tasas de urbanización. Esta relación positiva puede surgir del hecho de que en los países muy urbanizados es más fácil promover la movilidad social mediante el acceso a la educación y a las oportunidades en el mercado laboral cuando los niños y los trabajadores están concentrados en zonas urbanas. Los trabajadores que emigran hacia los centros urbanos, especialmente los de zonas rurales aisladas, tienden a encontrarse con mayores oportunidades económicas y de capital humano que sus padres, lo que debería traducirse en una movilidad social ascendente. Sin embargo, es importante tener en cuenta que la urbanización no es una panacea, y que no necesariamente ayuda a todos los grupos de la población. Utilizando un índice de movilidad social basado en los niveles de logro educativo de adolescentes de 18 países, Andersen (2001) llega a la conclusión de que, con excepción de Bolivia, los adolescentes urbanos no tienen necesariamente más movilidad que sus contrapartes rurales; es decir, los adolescentes rurales y urbanos se ven afectados aproximadamente de la misma manera por los antecedentes familiares.

Cuadro 6.8 Elasticidad intergeneracional del ingreso en Brasil, por regiones

Región	Elasticidad
Nacional	0,58
Noreste	0,73
Sudeste	0,54
Sur	0,62
Oeste medio	0,55

Fuente: Ferreira y Veloso (2004).

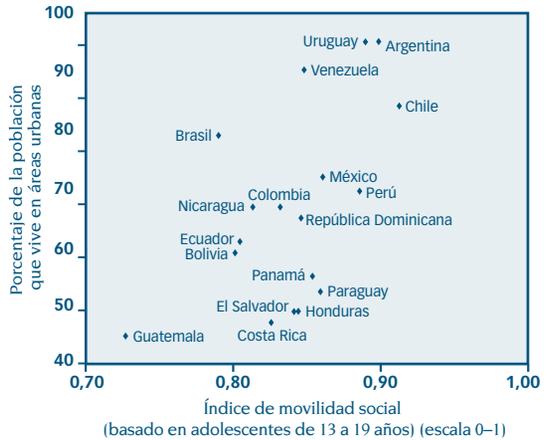
Evolución del mercado laboral

El factor determinante clave de la movilidad social es el capital humano que las personas aportan al mercado de trabajo. No obstante, la dinámica de dicho mercado también puede alterar los niveles de la movilidad social, ya que el rendimiento del capital humano varía cuando cambian la oferta y la demanda de ciertos grupos de trabajadores, ya sea fortaleciendo o debilitando el efecto que tienen las mayores oportunidades de educación en la movilidad. Además, la discriminación y la segmentación del mercado laboral pueden reducir la movilidad social, incluso en países con amplio acceso a la educación, al reducir la renta del trabajo de grupos con educación pero excluidos.

Las perspectivas de aumentar la movilidad social se complican aún más por el hecho de que, con algunas excepciones, en los últimos decenios los mercados de trabajo de la región han padecido un estancamiento de los salarios, una desigualdad salarial cada vez mayor –vinculada sobre todo con altos retornos de la educación– y niveles crecientes de desempleo. Se han estudiado posibles explicaciones de estos fenómenos en los dos capítulos precedentes. En general, los investigadores coinciden en que el bajo crecimiento de los salarios de la región se debe principalmente a que no hay aumentos de productividad, particularmente por parte de los trabajadores menos calificados.

Los cambios que su produjeron en los mercados de trabajo han tenido diferentes efectos sobre la movilidad social. Como se muestra en el gráfico 6.11, las variaciones nacionales de la desigualdad del ingreso de los hogares (es decir, el ingreso de todos los integrantes de un determinado hogar) han manifestado distintos perfiles: decreciente en algunos países (como Brasil, Colombia, El Salvador, Honduras, Panamá y Uruguay), creciente en otros (como en Argentina, Ecuador, Costa Rica, Paraguay y Venezuela) y relativamente constantes en un tercer grupo de países (como México y Chile). Por otra parte, la desigualdad de los salarios (es decir, los ingresos de los trabajadores individuales) se ha incrementado en la mayoría de los países de la región (gráfico 6.12), bajó únicamente en Brasil y Colombia y se mantuvo sin variaciones en Argentina, Chile, Guatemala y Honduras.² Por razones de simplicidad, aquí se hace hincapié en la desigualdad de los salarios y no en la del ingreso de los hogares.

Gráfico 6.10
Movilidad social y tasas de urbanización

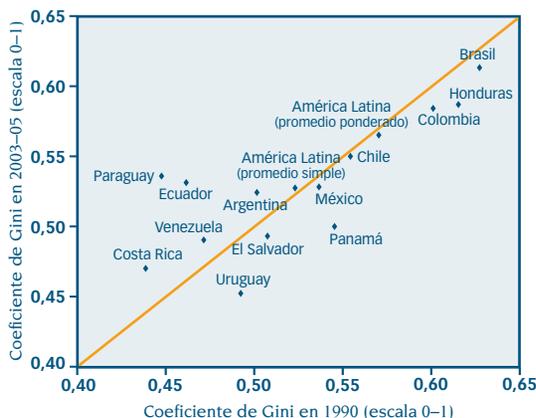


Fuente: Andersen (2000).

Nota: Las estadísticas de Argentina y Uruguay se basan únicamente en muestras urbanas.

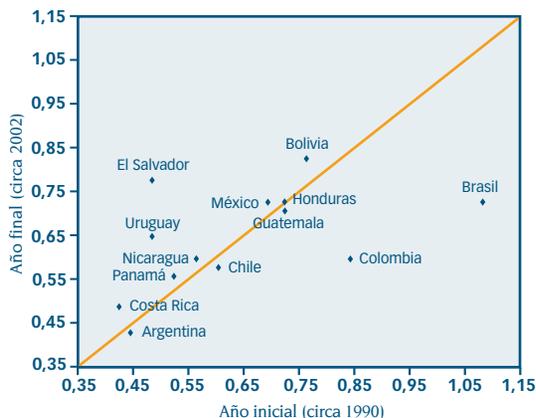
² Las diferencias en la dinámica entre la desigualdad de los salarios y la desigualdad del ingreso per cápita total del hogar, por lo general, son resultado de la conformación demográfica del hogar (“afinidad entre pares” y fecundidad), la participación de la mujer en la fuerza laboral y las transferencias (transferencias del gobierno y remesas de trabajadores).

Gráfico 6.11
Desigualdad del ingreso de los hogares en países seleccionados de América Latina, 1990–2005



Fuente: CEPAL (2006b).

Gráfico 6.12
Desigualdad de los salarios en países de América Latina, circa 1990 y 2002



Fuente: CEPAL (2006b).

Nota: La desigualdad del ingreso se mide como la varianza del logaritmo de los salarios por hora en zonas urbanas.

Dado que la mayoría de la población de la región depende de la renta del trabajo como su fuente de ingreso principal, es importante determinar las condiciones en las cuales las variaciones en la desigualdad del ingreso y, más específicamente, en la desigualdad de los salarios, se traducen en cambios en la movilidad social. Cuando uno se pregunta si al empeorar la desigualdad se reduciría la movilidad social, la respuesta depende claramente de las condiciones que subyacen a los cambios de la movilidad laboral y de la manera en que afectan a las familias en diferentes niveles socioeconómicos.

Si bien los datos sobre estos temas siguen siendo limitados, pueden plantearse algunas hipótesis. Con respecto a los retornos de la educación, cuando los niveles de movilidad intergeneracional en el logro educativo son bajos, al ampliarse la brecha del rendimiento del grado de calificación del trabajador debería aumentar la desigualdad y reducirse la movilidad social, porque con el tiempo aumentan las ventajas en los resultados del mercado laboral para algunas familias. Por otra parte, un incremento de la movilidad educativa intergeneracional debería aminorar los efectos de las crecientes brechas del rendimiento del grado de calificación.

Las pruebas empíricas recogidas sugieren que la ampliación de las brechas del rendimiento del grado de calificación contribuye a

una mayor desigualdad del ingreso en algunos de los países de la región que han registrado aumentos o que no han tenido cambios en la desigualdad de los salarios; en México, por ejemplo, la brecha creciente de los retornos de la educación explica el 25% del aumento de la desigualdad de los ingresos entre 1984 y 1994 (Legovini, Bouillón y

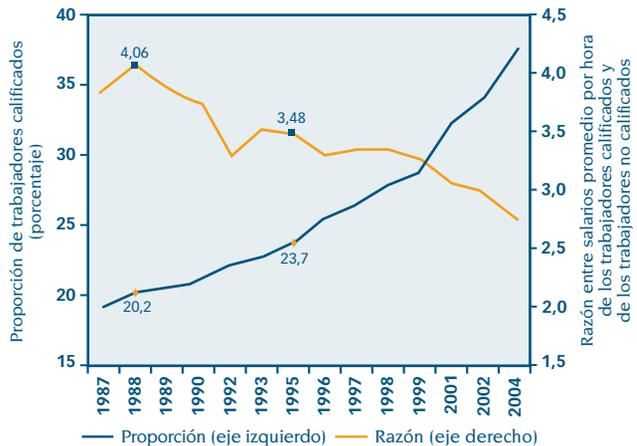
Lustig, 2005). En cambio, la reducción de la desigualdad de los salarios en Brasil se vincula tanto con una disminución de la desigualdad del logro educativo en la fuerza de trabajo como con la brecha del retorno de la educación (IPEA, 2006). Como lo indica el gráfico 6.13, en Brasil la desigualdad de los salarios se redujo entre 1987 y 2004, y la razón entre los salarios de trabajadores calificados y no calificados cayó 14,3% entre 1987 y 1995 (Ferreira, Leite y Wai-Poi, 2007); Gonzaga, Menezes Filho y Terra (2006) encontraron resultados similares al analizar la prima que se asigna a la calificación de los trabajadores en el sector manufacturero.

Hay varias explicaciones para los cambios ocurridos en Brasil. En primer lugar, hubo una reducción en la brecha del rendimiento de los salarios según el nivel educativo, especialmente la brecha entre las personas sin educación y las que sólo tenían educación primaria (IPEA, 2006), lo que puede atribuirse a la expansión del sistema de educación primaria del país. Además, a partir de 2001 comenzaron también a reducirse los retornos de la educación post-secundaria en comparación con la falta de educación. Segundo, la liberalización del comercio que tuvo lugar en el período 1988–95 también contribuyó a la reducción de la desigualdad de los salarios en el país. En Brasil hubo una protección particularmente firme para las industrias que emplearan gran cantidad de trabajadores calificados y, a diferencia de lo que ocurrió en México, Chile y Colombia, la liberalización del comercio parece haber promovido aumentos salariales en la parte inferior de la distribución. Los esfuerzos de liberalización de Brasil han dado lugar a aumentos de la productividad y de los salarios para los pobres, y de esa manera han fomentado la movilidad a la vez que redujeron la pobreza y la desigualdad (Ferreira, Leite y Wai-Poi, 2007).

Una explicación más general señala que, para muchos países de la región, los aumentos en la desigualdad de los salarios no se han traducido directamente en incrementos de la desigualdad de ingresos de los hogares debido a que se elevó la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y a que bajaron las tasas de natalidad. Por consiguiente, las reducciones de la desigualdad derivadas de estos factores no necesariamente se traducen en una mayor movilidad social.

Gráfico 6.13

Prima salarial por calificación de los trabajadores y proporción de trabajadores calificados en el empleo total, Brasil, 1987–2004



Fuente: Ferreira, Leite y Wai-Poi (2007).

Nota: Se define a los trabajadores no calificados como aquellos que tienen 10 años o menos de escolaridad y a los trabajadores calificados como aquellos que tienen 11 o más años de escolaridad. Los años 1991, 1994, 2000 y 2003 no aparecen en el gráfico debido a la falta de datos disponibles.

CONCLUSIONES

La medición de la movilidad social en América Latina y el Caribe es aún incipiente, pero lo que se sabe hasta ahora plantea un escenario inquietante. Fuera del limitado avance en algunos países y en algunos grupos, es poco probable que la mayoría de los habitantes de la región obtenga mejoras significativas en sus ingresos o su posición social, o la de sus hijos, independientemente del esfuerzo que realice o de su capacidad. Los incentivos para trabajar, adquirir aptitudes o abstenerse de comportamientos socialmente indeseables se ven seriamente restringidos cuando no existe una salida clara de la exclusión social.

En cambio, la porción mucho más pequeña de la población que disfruta de ingresos y oportunidades comparables a las de las clases medias y altas del mundo desarrollado tienen poca movilidad descendente, y en este caso también independientemente del esfuerzo o de la capacidad (o la falta de ellos). Las consecuencias de esta situación quizá no sean evidentes en el corto plazo, pero aquellas de largo plazo no pueden soslayarse. Con notables excepciones, es poco factible que los ciudadanos privilegiados y más plenamente “incluidos”, que tienen pocas probabilidades de perder sus medios o su estatus, recurran a la innovación o asuman riesgos que den lugar al crecimiento económico y a otras formas de dinamismo social. Estos privilegios y ventajas de los ciudadanos plenamente incluidos pueden incluso dar lugar a reclamos relacionados con el hecho de que los miembros de grupos aun más privilegiados, incluidos los funcionarios públicos, se preocupan más por mantener su estatus que por promover el bien público.

Por lo tanto, el bajo nivel de movilidad social de la región plantea una serie de retos a quienes formulan las políticas. El primero de ellos es diseñar políticas y programas, y posiblemente emprender reformas legales, que doten a las personas de los medios para participar en los beneficios y en las responsabilidades de la sociedad. Algunos ámbitos en los que podrían introducirse mejoras son la calidad educativa y el acceso a la educación, la atención médica y la nutrición, así como el acceso al crédito. En segundo lugar, las instituciones laborales, los sistemas de seguridad social y las condiciones macroeconómicas deberán asegurar que el esfuerzo, el talento y el comportamiento socialmente deseable sean recompensados de manera inmediata y en distintas generaciones. Tercero, no sería conveniente que las autoridades trataran de compensar una movilidad social insuficiente con redistribuciones de la riqueza de corto plazo que, aunque inicialmente parezcan muy populares, a la larga pueden demostrar su ineficacia para mejorar el estatus socioeconómico de quienes las reciban. Por lo tanto, las políticas deberán subrayar la igualdad de oportunidades mediante el desarrollo de capital humano y social, y no mediante intentos de corto plazo para igualar los resultados. Por último, las autoridades y los políticos deberán encontrar maneras de convencer al electorado y a sus colegas de que esas políticas son, en definitiva, en su propio interés y deberán obtener el debido apoyo para sus propuestas. Pero esta podría ser la tarea más difícil de todas.

¿Hasta qué punto los latinoamericanos confían y cooperan? Estudios de campo sobre exclusión social en seis países de la región

El problema de la cooperación entre los seres humanos sigue siendo una cuestión central y relevante. De hecho, en 2005 la revista *Science* seleccionó los 25 interrogantes científicos más importantes por resolverse durante el siguiente cuarto de siglo y uno de ellos era: “¿Cómo evolucionó el comportamiento cooperativo?”. La cooperación y la acción colectiva han representado características dominantes y omnipresentes de la experiencia humana a través del tiempo, del espacio y de los niveles de ingresos. La cooperación –y la no cooperación– ha afectado a las sociedades de maneras que van desde la organización de cazadores y recolectores, y “la tragedia de los comunes” en la utilización de recursos colectivos, pasando por el control del tránsito de automóviles, hasta las soluciones al calentamiento global. Además, numerosas interacciones sociales que suponen cooperación corren el riesgo de perder eficiencia debido a externalidades o problemas con la disponibilidad de bienes públicos, y por el aprovechamiento oportunista de algunos sobre las contribuciones de otros. Cuando no hay confianza, ese oportunismo (“*free-riding*”) se intensifica, lo que reduce las posibilidades de producir resultados socialmente eficientes y acentúa la distribución desigual de dichos resultados.

El oportunismo y la falta de coordinación representan retos diarios para las comunidades. Por ejemplo, cuando el Estado no cumple las funciones que se esperan de él, las comunidades intentan resolver los problemas de acción colectiva por sí mismas y de varias maneras. Las familias aportan trabajo para iniciar o mantener proyectos locales en beneficio de sus barrios, y los barrios aportan fondos locales para pagar la seguridad o el mantenimiento de las áreas comunes. Guarderías, parques recreativos, suministro de agua y limpieza de calles conforman ejemplos de proyectos para los cuales los grupos contribuyen de forma privada a los bienes públicos. Los grupos se organizan también para tratar otros problemas que surgen de la acción colectiva, como la gestión del riesgo crediticio, los desastres naturales, la violencia política y el crimen. En estos casos, la formación de grupos para ocuparse del riesgo implica en sí misma un problema de acción colectiva, y los pagos por esa cooperación se pueden distribuir entre los miembros del grupo. Es más probable que los grupos vulnerables enfrenten retos de acción colectiva, ya sea porque se los deja fuera de los canales habituales que la sociedad tiene para cooperar o porque se enfrentan a mayores riesgos en su vida diaria y tienen una mayor necesidad de combinar recursos que los miembros de otros grupos.

Los problemas del oportunismo y la coordinación han sido estudiados por sociólogos, psicólogos y, más recientemente, economistas. Estos últimos han realizado experimentos altamente controlados con grupos relativamente pequeños de individuos que en general reciben una cantidad determinada de dinero con el fin de invertir en un intercambio colectivo o guardarlo para sí mismos. Si los participantes invierten en el

intercambio colectivo, el retorno sobre esa inversión dependerá de la inversión que haga el grupo en su conjunto. Este experimento está diseñado de forma tal que el retorno privado, que resulta de guardar el dinero, supera al retorno privado del intercambio colectivo; sin embargo, el retorno social de este último es mayor que el que se obtiene si se guarda el dinero. El experimento conduce a una estrategia dominante en la cual un individuo no aportará nada al intercambio colectivo pero esperará que inviertan los demás, aun cuando esto no represente una distribución óptima (véanse por ejemplo Andreoni, 1998; Marwell y Ames, 1979). En otras palabras, se trata de reproducir la cooperación y los dilemas asociados que predice la teoría económica.

Los experimentos económicos en esta área han arrojado hasta ahora dos resultados clave. Primero, la teoría económica sobreestima la preponderancia del comportamiento oportunista. De hecho, aun cuando los experimentos indican que los resultados se acercan más al oportunismo (situación en la cual nadie contribuye) que a lo socialmente óptimo (situación en la cual todos contribuyen), también muestran que los individuos contribuyen más de lo que supone el puro interés propio (Rabin, 1993; Andreoni, 1995). Esto es posible sobre todo en juegos de efecto inmediato ("*one-shot*"), que no se repiten, lo que contrasta con las predicciones que se basan en una versión extrema de la hipótesis del oportunismo (Dawes y Thaler, 1988). Un segundo resultado, similar al anterior, indica que con la repetición y la experiencia en el juego disminuyen las violaciones a las estrategias dominantes (véanse por ejemplo Andreoni, 1988; Isaac y Walker, 1988; Kim y Walker, 1984). Estos resultados condujeron a los investigadores a buscar posibles explicaciones como la "amabilidad", la importancia de la reputación y la confusión por parte de los individuos con respecto a las reglas del juego y a las consecuencias de sus decisiones (Palfrey y Prisbrey, 1997).

El presente capítulo intenta continuar la investigación existente mediante el estudio de los microfundamentos y los mecanismos que pueden afectar la posibilidad de acción colectiva y de asociación por parte de diferentes grupos sociales. Cabe destacar en particular que los resultados se obtienen de trabajos de campo, aplicando métodos experimentales y encuestas, centrados en aspectos conductuales del problema de la acción colectiva que al mismo tiempo tienen en cuenta los contextos social y económico de las microinteracciones. Los estudios que aquí se recopilan implicaron el análisis del comportamiento de los individuos frente a problemas de confianza, acción colectiva e incertidumbre en diferentes niveles de heterogeneidad y exclusión social. El diseño experimental de este proyecto capta, de este modo, dimensiones clave de los problemas en la intersección entre confianza y exclusión, y permite extraer lecciones sobre acción colectiva y el comportamiento de los individuos frente a grupos sociales.

COOPERACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL

A lo largo del tiempo, la sociedad ha intentado minimizar las pérdidas que resultan de problemas de acción colectiva, para lo cual se ha modulado el conflicto entre resultados individuales y sociales por medio de incentivos, en general en forma de normas y leyes.¹

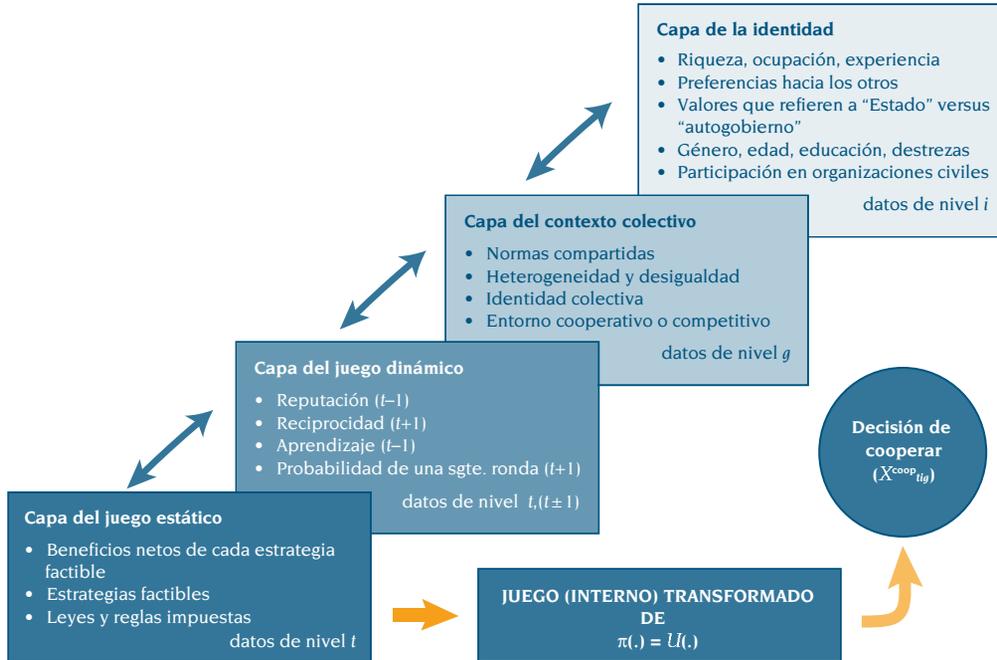
¹ Esta sección estudia más detenidamente la acción colectiva, el comportamiento y la exclusión social, y se puede leer independientemente del resto del capítulo.

Pese a que la posibilidad de cooperación está determinada por múltiples factores dentro de un grupo, uno de los más controvertidos es la heterogeneidad. Algunos sostienen que esta característica ofrece los incentivos adicionales necesarios para que un pequeño subgrupo se interese en proveer un bien público (Olson, 1965; Bergstrom, Blume y Varian, 1986), y otros afirman que dificulta los acuerdos y la resolución de problemas (Alesina y La Ferrara, 2000).

Dado que en general los beneficios del progreso económico y social se distribuyen de manera desigual, la heterogeneidad social está intrínsecamente vinculada al problema de la exclusión. No obstante, ganadores y perdedores, aquellos que tienen y los que no tienen, incluidos y excluidos, pueden establecer interacciones beneficiosas para todos si se resuelve el problema de la acción colectiva. Es difícil exagerar la importancia que implica tratar este problema, ya que pocos individuos tienen la opción de vivir y trabajar únicamente entre iguales. Las personas vulnerables, por ejemplo, deben interactuar con individuos y grupos no excluidos en entornos como el laboral, el de la vivienda, y en los mercados de crédito formales e informales. Asimismo, en otras ocasiones los grupos heterogéneos comparten espacios comunes y deben tomar decisiones que afectan intereses comunes, muchas veces con riesgos asimétricos entre los distintos subgrupos. Utilizar el transporte o el espacio públicos, participar en debates sobre un problema público y votar representan instancias en las cuales los miembros de una sociedad deben tomar decisiones que acarrearán costos y beneficios variables según las acciones de otros miembros del grupo. Para facilitar el estudio del comportamiento en esas situaciones, los profesionales de las Ciencias sociales a menudo consideran las decisiones de este tipo como un juego.

Cooperar o formar grupos con el fin de producir un resultado beneficioso para un colectivo suele ser costoso en términos económicos (monetarios u otros). En algunos juegos de coordinación, los individuos se benefician más si todos los demás se comportan de forma socialmente óptima, y las cantidades de dinero obtenidas a cambio permiten generar el máximo resultado posible, sin conflictos entre los intereses individuales y colectivos. En otros juegos de acción colectiva, el comportamiento individual óptimo sería no cooperar, si bien todos en el grupo se beneficiarían si todos cooperaran. En cualquier caso, el grupo necesita encontrar (y crear) condiciones para que los individuos tomen decisiones beneficiosas para todos sus miembros, incluso cuando las mismas sean costosas en el plano individual. Varios factores conductuales definen esas condiciones. Los individuos pueden tomar decisiones según, por ejemplo, un sentido de afiliación a un grupo o subgrupo, o según la distancia social o la simpatía hacia otros en el grupo. La evaluación personal de los costos y beneficios de formar un grupo o cooperar en un dilema de acción colectiva puede depender de las expectativas del individuo en cuanto a las acciones de los otros, así como de su valoración de las consecuencias de la distribución y eficiencia de dichas acciones.

Las instituciones formales e informales juegan un papel esencial para determinar las decisiones de los individuos, ya que brindan información clave para una persona que corre con el costo de una acción orientada hacia lo colectivo. Los individuos utilizan la información que brinda el contexto en el cual se desarrolla el juego a fin de tomar sus decisiones y proveer así los mejores beneficios posibles para cada jugador. Cabe advertir que esos beneficios pueden comprender un aumento de los pagos a otros, un

Gráfico 7.1**Capas de información de los contextos individual, colectivo y social que transforman un juego**

Fuente: Adaptado de Cárdenas y Ostrom (2006).

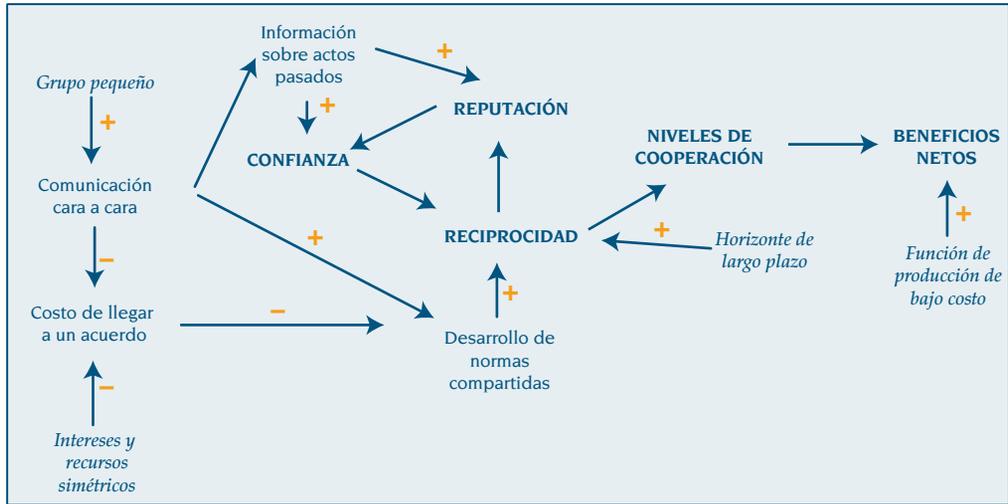
aumento del bienestar social o una disminución de la desigualdad, si es que las preferencias incluyen la pro sociabilidad entre sus intereses. Sea como fuere, el individuo reunirá información de su contexto personal, colectivo y social, y transformará los pagos relativos del juego al tomar su decisión. El gráfico 7.1 muestra cómo operaría ese proceso cognitivo (Cárdenas y Ostrom, 2006), con capas de información provenientes de diversos contextos. La capa de información del extremo inferior izquierdo del gráfico ("capa del juego estático") supone el cálculo inicial sobre costos y beneficios de una decisión en un momento dado t como un juego de efecto inmediato, dentro de las reglas y series de acciones del individuo. En el marco de referencia que aquí se considera, los individuos no basan sus decisiones únicamente en esta capa para participar en una acción colectiva. También consideran los aspectos de otros elementos, como los aspectos dinámicos del juego en rondas previas ($t-1$) y futuras ($t+1$) ("capa del juego dinámico" en el gráfico), por ejemplo: la experiencia anterior con los mismos jugadores y si el juego se repetirá con esos mismos jugadores. Además, los jugadores consideran la composición del grupo en el cual están jugando ("capa del contexto colectivo"), por ejemplo: un individuo puede estar más dispuesto a cooperar con ciertos jugadores de su grupo que con otros, de acuerdo con su membresía, identidad o distancia social. Por último, en el extremo superior derecho del gráfico 7.1 ("capa de la identidad"), el marco de referencia sugiere que podría haber también aspectos o valores normativos individuales capaces de limitar

la serie de acciones inicial (por ejemplo, ciertos valores pueden eliminar un comportamiento antisocial o engañoso en los juegos, independientemente de las contrapartes o del contexto). Como se verá en los resultados de los experimentos aquí presentados, y como ha sido demostrado en estudios conductuales previos, parecería que los individuos utilizan esas capas de información al momento de decidir confiar en otros o cooperar con ellos. La propuesta clave del presente enfoque conductual e institucional del problema de la acción colectiva y del comportamiento orientado hacia lo colectivo es que los individuos utilizan información del contexto personal, colectivo y social para transformar la situación de juego y tomar la mejor decisión según sus propias preferencias personales y sus preferencias hacia los otros.

Para resolver el “dilema del prisionero”, la tragedia de los comunes o cualquier dilema de acción colectiva, los individuos deben confiar en los otros miembros del grupo social con quienes se relacionan. Sin embargo, confiar en otros en el marco de contratos incompletos implica la posibilidad de no recibir beneficios de parte de aquellos en los que se confía y que la persona confiada sufra pérdidas netas. La reciprocidad por parte de aquellos en los que se confía aumenta el bienestar social neto del grupo. Si se repite el juego, los jugadores pueden entrar en un círculo virtuoso de confianza y reciprocidad, creando así una reputación de personas cooperantes y dignas de confianza, y reuniendo información sobre la confianza y la honradez de los otros en el grupo (Ostrom, 1998). Si el juego se juega una sola vez, los jugadores aún podrían estar dispuestos a cooperar si las instituciones y las características personales les brindan suficiente información positiva para que participen ellos mismos en un comportamiento orientado hacia lo colectivo.

La incertidumbre sobre las intenciones y acciones de los otros actores es un componente crucial del problema de acción colectiva. Los individuos podrán conocer las acciones pasadas de determinados individuos o los patrones más generales del comportamiento pasado de los grupos, así como las normas sociales que usualmente guían el comportamiento de aquellos con quienes interactúan. Dado que de todas maneras queda algún grado de incertidumbre, comprender la voluntad de confiar, cooperar o de presentar un comportamiento orientado hacia lo colectivo implica entender las preferencias de riesgo de los individuos (Bohnet y Zeckhauser, 2004; Ashraf, Bohnet, y Piankov, 2006).

Los trabajos publicados acerca del comportamiento en acción colectiva sugieren que existen una serie de factores que alimentan el círculo virtuoso de confianza, reputación y reciprocidad (gráfico 7.2). Varios de esos factores están asociados a la exclusión social y la desigualdad entre grupos. El trabajo precursor de Olson (1965) analiza cómo la heterogeneidad puede afectar la cooperación y la acción colectiva, y cómo la exclusión social puede afectar el ciclo de confianza, la reciprocidad y la reputación de diversas maneras. Siguiendo la postura de Ostrom, la exclusión puede crear no sólo intereses diferentes, sino también distintas dotaciones y recursos para aquellos que participan en una actividad colectiva. En estas circunstancias, la comunicación cara a cara será más difícil o imposible si se excluye a algunos miembros del grupo, y en los grupos heterogéneos cuyos miembros no se conocen mucho entre sí es posible que se disponga de información limitada respecto de los actos pasados de los demás. Los efectos entre grupos y en el interior de los mismos hacen que la creación de normas compartidas en los grupos excluidos e incluidos sea particularmente costosa.

Gráfico 7.2**Factores que afectan el círculo virtuoso de la cooperación (reputación, confianza y reciprocidad)**

Fuente: Ostrom (1998).

Igualmente pertinente es el asunto de si determinados grupos homogéneos tienen más o menos probabilidad de presentar un comportamiento cooperativo que otros debido a su nivel socioeconómico, riqueza o capital humano. Algunos podrán afirmar que los pobres tienen menos posibilidades de resolver un dilema de acción colectiva porque el costo de oportunidad que significa cooperar es mayor para ellos que para aquellas personas que no están limitadas por los ingresos o la riqueza. Por otro lado, hay quienes sostendrán que la falta de activos o de ingresos estables crea condiciones para que los pobres confíen en sus redes sociales y en sus pares a fin de obtener bienes y servicios clave que no brindan ni el Estado ni los proveedores privados, según sus posibilidades de mercado.

DISEÑO EXPERIMENTAL

La investigación realizada para este capítulo procura estudiar la interacción entre exclusión social y acción colectiva en América Latina a través de un método experimental que involucra la realización de un trabajo de campo. El proyecto identificó en primer lugar una muestra representativa de individuos de seis ciudades de la región, a quienes se les preguntó si estarían dispuestos a participar en una serie de experimentos que implicaban incentivos económicos. La muestra completa consistió en más de 3.000 observaciones, aproximadamente 500 individuos por ciudad, de diversos orígenes, niveles socioeconómicos, edades y género en Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Lima, Montevideo y San José.

Para llevar a cabo los estudios y las encuestas en cada ciudad se seleccionó un equipo de investigadores con experiencia en trabajo de campo y encuestas. A fin de asegurar que los protocolos experimentales se aplicaran de manera homogénea, los investigadores encargados de cada ciudad participaron en un taller de capacitación al

inicio del proyecto.² En ese taller, se proporcionó a los participantes un método uniforme para implementar, y también se les suministraron detalles del trabajo de campo en cuestión, como procedimientos de muestreo, programación de las actividades (invitaciones, encuestas previas, experimentos, encuestas posteriores), elementos que había que incluir en las sesiones experimentales y en la preparación de cuestionarios. Cada equipo de encuestadores aceptó realizar 25 sesiones experimentales con un promedio de 20 participantes cada una.³

Luego de definir las cuotas de muestreo, el primer paso del trabajo de campo consistió en invitar a los individuos a las sesiones experimentales. Estas se organizaron de forma que en por lo menos tres sesiones por ciudad hubiera únicamente individuos de estratos de ingresos altos y que por lo menos otras tres sesiones reunieran únicamente individuos de estratos de ingresos bajos; el resto incluía individuos de todos los estratos. A cada sesión se invitaron cerca de 30 individuos, suponiendo que aproximadamente un tercio de ellos no se presentaría, y por lo tanto cada sesión experimental se llevaría a cabo con unos 20 participantes.

Los posibles participantes recibieron la invitación varios días antes de las sesiones programadas y en ese momento se les planteaba una serie de preguntas demográficas básicas para que los investigadores pudieran llenar las cuotas de muestreo descritas previamente. Asimismo, se les prometía una remuneración y se les informaba acerca de las ganancias monetarias que podían esperar por intervenir en los experimentos. El día anterior a cada sesión experimental, a los participantes se les recordó la invitación mediante una llamada telefónica o una visita a su casa y el equipo de investigadores arregló con ellos para conseguir transporte en caso de ser necesario. El día de las sesiones los equipos experimentales recibieron a los participantes y, a la hora señalada, comenzaron las sesiones. Al final de la serie de experimentos de cada sesión, los participantes completaron cuestionarios para recopilar datos sociodemográficos adicionales y explorar sus actitudes, creencias y preferencias con respecto a la exclusión social, la discriminación, las minorías y las normas pro sociales. Para minimizar la posibilidad de error de medición idiosincrásico debido a las capacidades de lectura de los individuos, los monitores de los experimentos se encargaron de los cuestionarios, para lo cual contaban con el apoyo de un grupo de encuestadores especialmente capacitados. Después de completadas las encuestas, se efectuaron los pagos a los participantes de acuerdo con los resultados de alguno de los experimentos realizados (elegido previamente al azar por los monitores).

Dado que uno de los objetivos del estudio era observar el efecto de la heterogeneidad social sobre las decisiones individuales, la composición socioeconómica de los grupos en cada sesión se presentó de la forma más destacada y clara posible. Los participantes estuvieron reunidos en una sala durante toda la sesión, donde pudieron verse entre ellos, aunque no se les permitía comunicarse. A medida que la sesión progresaba, recibían información sobre sus pares, según la actividad de que se tratara.

² El taller de capacitación se realizó en Bogotá a principios de 2007.

³ Se utilizaron muestras estratificadas en las distintas ciudades. Los estratos se eligieron teniendo en cuenta educación, ingreso familiar promedio de los distritos o unidades territoriales que forman cada ciudad (en cuartiles o quintiles, según los datos disponibles), género y edad (con cuatro grupos de edad: 17-27, 28-38, 39-59 y 60-72). El objetivo del procedimiento de muestreo era obtener distribuciones empíricas de individuos en esas combinaciones que fueran semejantes a las de las poblaciones de esas ciudades.

Cuadro 7.1 Características demográficas de los participantes en los experimentos

Estadísticas descriptivas	Seis ciudades (promedio ponderado)							
	Bogotá	Buenos Aires	Caracas	Lima	Montevideo	San José	Muestra experimental	Encuestas de hogares
Edad promedio	36	40	34	35	41	37	37	40
Porcentaje de mujeres en la población	59	51	56	52	57	61	56	54
Porcentaje con educación pública	65	79	61	74	89	91	76	52
Porcentaje de trabajadores en el sector público	10	16	20	21	28	22	20	11
Porcentaje que cuenta con seguridad social o pensiones	89	73	50	31	79	57	65	32
Relación de parentesco (porcentaje)								
Jefe de hogar	39	43	24	31	46	37	37	38
Marido/mujer	24	28	23	22	21	27	24	24
Hijo/hija	27	26	40	38	25	23	30	27
Otro	10	3	13	9	8	14	9	11
Estado civil (porcentaje)								
Soltero/a	38	35	47	44	29	38	39	33
Unión formal o informal	45	54	43	46	47	46	47	55
Divorciado/a, viudo/a	16	12	10	9	24	15	15	13
Nivel educacional (porcentaje)								
Secundario incompleto o menos	35	15	10	16	52	59	31	48
Secundario completo	21	34	23	28	13	13	22	25
Terciario completo o incompleto	44	51	67	55	36	28	47	27
Nivel socioeconómico (porcentaje)								
Bajo	42	33	21	41	19	28	31	48
Medio	44	34	54	49	55	50	48	25
Alto	14	33	25	10	25	22	21	27
Sesiones								
Cantidad de participantes	567	498	488	541	580	415	3.089 ^a	
Cantidad de sesiones	28	25	25	25	28	17	148 ^a	
Tamaño del grupo en la sesión más pequeña	12	14	14	14	14	10	10 ^b	
Tamaño del grupo en la sesión más grande	29	30	28	32	30	39	39 ^c	
Tamaño promedio por sesión	21	20	20	23	22	27	22	

Fuente: Cárdenas, Chong y Nópo (2007).

^a Estas cifras no son promedios, sino que corresponden al total de la fila.

^b Esta cifra no es un promedio, sino que representa el mínimo de la fila.

^c Esta cifra no es un promedio, sino que representa el máximo de la fila.

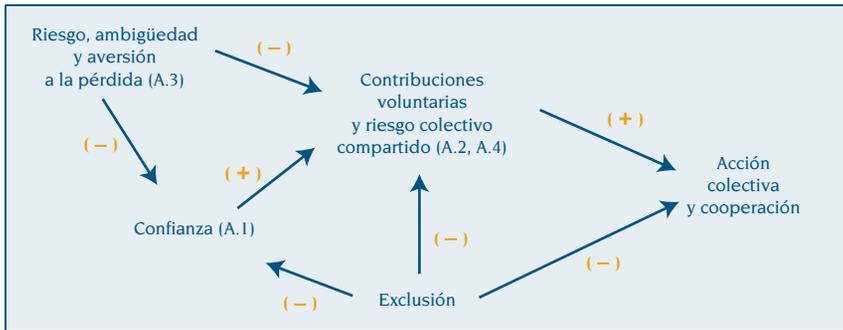
Participaron más de 3.000 personas en 148 sesiones en seis ciudades, lo cual proporcionó una serie de datos únicos que combina información detallada sobre entornos socioeconómicos y demográficos con datos conductuales de sus decisiones durante los experimentos. Los equipos de cada ciudad realizaron sesiones con grupos de diversos tamaños, de 10 a 39 personas, y cada sesión siguió el mismo protocolo, con la misma secuencia de actividades. Se trata de la serie de datos experimentales más completa en América Latina, dada la cantidad de países comprendidos y la replicación de los diseños en cada ciudad.

El cuadro 7.1 presenta estadísticas demográficas básicas de la muestra, por ciudad y en su conjunto, y las compara con una muestra representativa de individuos extraída de las encuestas nacionales de hogares de los países que forman parte del proyecto (la información se limita a las ciudades capitales). La comparación revela semejanzas notables entre las muestras experimentales y las encuestas nacionales de hogares; las únicas diferencias que se podrían destacar son que los individuos de las muestras experimentales eran ligeramente menores y tenían más educación que el individuo promedio en sus respectivas ciudades.

Las interacciones entre participantes se llevaron a cabo en un medio controlado donde era posible observar cómo los incentivos, las instituciones y las normas podían afectar el comportamiento, y los experimentos se condujeron de forma que se pudo medir cómo el grado de heterogeneidad del grupo afectaba las decisiones individuales y las ganancias del mismo. El diseño sigue el mismo método presentado en el gráfico 7.3, que propone una serie de relaciones entre los factores clave que explican la acción colectiva.⁴ En el presente marco de referencia, la hipótesis de trabajo consideraba que la exclusión afectaría de diversas maneras la confianza y el comportamiento pro social, como la formación de grupos y la acción colectiva, de acuerdo con las relaciones que figuran en los gráficos 7.1 y 7.2. La exclusión es capaz de afectar negativamente la confianza y las contribuciones voluntarias a un proyecto colectivo, ya que reduce la información disponible sobre actos pasados e implica intereses más asimétricos entre los jugadores. La exclusión también reduce el sentido de pertenencia a una actividad orientada hacia lo colectivo y, por lo tanto, puede afectar las contribuciones voluntarias y la formación de grupos. Los efectos entre grupos e intragrupalmente también han sido presentados (Marwell y Ames, 1979; Ostrom, 1998) como factores clave para explicar la acción colectiva en los grupos.

De los experimentos surge información clave sobre el comportamiento individual y los resultados colectivos con respecto a las posibilidades y limitaciones de la acción colectiva en grupos; asimismo surgen pistas sobre las motivaciones y los obstáculos individuales al tomar decisiones que pueden resolver problemas de acción colectiva. En definitiva, los resultados permiten comprender cómo la heterogeneidad social y la exclusión social afectan las posibilidades para lograr acciones que generen mayores beneficios para los grupos.

⁴ Los experimentos del presente proyecto son adaptaciones de estudios previos y de encuestas de trabajos experimentales publicados, entre los que se encuentran Berg, Dickhaut y McCabe (1995), Binswanger (1980), Holt y Laury (2002), Barr (2003), Marwell y Ames (1979), Isaac y Walker (1988), Carpenter, Harrison y List (2005), Harrison y List (2004), Cárdenas (2003), y Carpenter y Cárdenas (de próxima publicación).

Gráfico 7.3**Interacción de mecanismos para acciones orientadas a lo colectivo:
un método experimental**

El diseño experimental se basó en cuatro actividades (A.1–A.4) en las cuales los participantes tomaron decisiones individuales que implicaban resultados económicos para ellos mismos y para los demás en el grupo.⁵ Antes de iniciar la primera actividad, se informó a los participantes que recibirían una retribución según el resultado de una de las actividades (elegida al azar por el encargado del experimento). Las cuatro actividades se realizaron en una sesión de dos a tres horas. La secuencia fue la siguiente:

- **Experimento 1 (Juego de confianza):** En este juego todos los participantes de cada sesión formaron parejas al azar; la mitad de los participantes asumió el papel de jugador 1 y la otra mitad, de jugador 2. Los dos grupos de jugadores se ubicaron en diferentes salas. Nunca se revelaron sus identidades, pero a cada uno se le informó sobre las características demográficas del jugador con quien formaba pareja: edad, género, educación y una indicación del nivel socioeconómico del barrio (alto, medio o bajo) donde ese jugador vivía.⁶ Ambos jugadores recibieron una dotación de dinero y se le pidió al jugador 1 que decidiera qué parte de esa dotación enviaría al jugador 2. Luego esa cantidad de dinero enviada se triplicó antes de llegar al jugador 2. En la otra sala, se le pidió al jugador 2 que decidiera la cantidad que le iba a devolver al jugador 1 por cada oferta que este hiciera. Cada jugador conocía cabalmente las reglas por las que se regía la transacción del juego antes de que se le pidiera que tomase una decisión con respecto a esas asignaciones. Inmediatamente antes de la toma de decisiones, se le pidió a cada uno que predijera la decisión que tomaría el otro jugador. Después de que ambos jugadores tomaran sus decisiones, se emparejó la elección del jugador 1 con la respuesta del jugador 2 correspondiente a esa cantidad, lo cual determinó el resultado del juego.

⁵ Véase Candelo y Polanía (2007) para conocer los detalles sobre los protocolos utilizados en las cuatro actividades.

⁶ La caracterización de los niveles socioeconómicos del barrio (distritos o unidades territoriales en los que se dividen las distintas ciudades) se hizo teniendo en cuenta la información de ingresos familiares promedio recolectada en la etapa de muestreo previo.

Este juego experimental permite medir hasta dónde un individuo confía en otra persona de características socioeconómicas similares o diferentes, y si las acciones y características de ese individuo afectan la respuesta de su pareja en el juego. En suma, el juego mide la confianza y la reciprocidad. Las ofertas altas realizadas por el primer individuo se interpretan como señales de confianza, mientras que las devoluciones altas del segundo individuo se toman como señales de reciprocidad. La predicción teórica para este juego es que el jugador 1 enviará una oferta nula, dado que no tiene garantía de que el jugador 2 devolverá cantidad alguna. La reproducción de este juego en todo el mundo ha mostrado que la gente envía en promedio la mitad de su dotación inicial al jugador 2, y que las devoluciones del jugador 2 al jugador 1 generan un retorno positivo neto para el jugador 1 de aproximadamente un 10%-20% sobre lo que había sido enviado originalmente.

- **Experimento 2 (Mecanismo de contribuciones voluntarias):** En un segundo experimento se reunió a todos los participantes en una sala para tomar parte en el juego de bienes públicos o mecanismo de contribuciones voluntarias (MCV). Cada jugador recibió una ficha que podía guardar o invertir en un proyecto colectivo. Si un jugador se guardaba la ficha, ganaba una cantidad de dinero (por ejemplo, US\$10). Si un jugador invertía la ficha en un proyecto colectivo (esto es, si “cooperaba”), su ficha y cada una del resto de las fichas de la cuenta colectiva generaban un retorno de US\$1 para cada participante del grupo. El jugador que guardaba su ficha también recibía US\$1, multiplicado por la cantidad de fichas que había en la cuenta colectiva. Antes de que se tomaran las decisiones (privadas) individuales de contribuir al grupo, el monitor anunció verbalmente y escribió en el pizarrón el género, la edad, la educación y la composición socioeconómica (esto es, la cantidad de individuos de barrios de un nivel socioeconómico alto, medio o bajo) del grupo. Además, para conocer las expectativas, el monitor solicitó que cada participante predijera por escrito la fracción de miembros del grupo que cooperaría.

El experimento de bienes públicos o MCV capta una dimensión similar de confianza a la del experimento anterior, pero en este caso con respecto a un grupo y no a un individuo, para lo cual mide la voluntad de contribuir con una ficha a un bien público y proveer beneficios para todos los miembros del grupo. La decisión de contribuir al grupo aumenta los beneficios para todos, pero no contribuir siempre va a generar mayores pagos para los individuos, lo que incentiva el oportunismo. Una cooperación total implica pagos para todos, que serían mayores que si hubiera oportunismo total, y las ganancias generadas por la cooperación aumentan con la cantidad de jugadores. Un elemento clave del juego es que ningún jugador sabe de antemano cuántos miembros del grupo contribuirán. Los jugadores conocen únicamente las características socioeconómicas generales de los otros jugadores antes de tomar la decisión.

- **Experimento 3 (Tres juegos de riesgo):** Cada jugador toma decisiones individualmente en tres juegos que miden las actitudes individuales con respecto al riesgo, a la ambigüedad y a las pérdidas.

- El primer juego, que mide la aversión al riesgo, ofrecía a los participantes probabilidades y resultados conocidos para seis loterías 50/50 que pagaban desde una pequeña cantidad segura hasta una cantidad mayor de tipo todo o nada (las loterías intermedias aumentaban gradualmente el valor esperado y el diferencial entre ambas cantidades).
- El segundo juego, que medía la aversión a la ambigüedad, pagaba lo mismo para las seis loterías mencionadas. A diferencia del primer juego, sin embargo, los individuos no conocían las probabilidades exactas pero se les informaba únicamente que había por lo menos 30% de probabilidades de recibir la cantidad más pequeña y que había también por lo menos 30% de probabilidades de recibir la más alta.
- El tercer juego, que medía la aversión a la pérdida, usaba seis loterías con 50% de probabilidades para cada resultado, pero incluía la posibilidad de recibir pagos negativos en algunos casos.⁷

Los juegos de riesgo individual se basan en tres elementos del comportamiento frente al riesgo. Los tres juegos permiten distinguir las actitudes frente al riesgo en términos de aversión al riesgo, a la ambigüedad y a la pérdida. El primer juego mide la aversión al riesgo y se basa en probabilidades y resultados conocidos para seis loterías 50/50. Elegir loterías que pagan cantidades más pequeñas se puede interpretar como una mayor aversión al riesgo. El segundo juego mide la aversión a la ambigüedad, y el tercero, la aversión a la pérdida. El propósito de esta actividad es medir el comportamiento frente al riesgo para vincularlo con el comportamiento cooperativo y de confianza.

- **Experimento 4 (Riesgo compartido):** Cada jugador debía elegir formar un grupo (es decir, un “subgrupo” del grupo que participaba en la sesión) para compartir equitativamente las ganancias de otro juego de aversión al riesgo o para jugar ese juego individualmente. Una vez que los participantes hubiesen decidido formar un grupo o no, se anunció la cantidad total de personas que formaban un grupo y luego los jugadores decidieron individualmente su propia lotería.

Este juego mide la disponibilidad de los individuos para unirse a un grupo y aceptar una distribución pareja de los pagos después de elegir nuevamente una lotería como las disponibles en el primer juego de riesgo individual. Como en el juego de MCV, el propósito aquí es determinar si un individuo basará su decisión de unirse a un grupo en la posible composición socioeconómica del mismo (en este caso, en la composición socioeconómica del grupo presente en esa sesión). Una vez más, no se les permitió a los jugadores comunicarse entre ellos y se les brindó únicamente información básica sobre la conformación del grupo de esa sesión (edad, educación, género y composición socioeconómica). Cabe advertir que en este juego el resultado colectivo más rentable se produciría cuando todos los jugadores se unieran al grupo y eligieran loterías de más alto

⁷ Para evitar los pagos negativos, los jugadores recibían una dotación con una cantidad fija sin considerar las ganancias o pérdidas.

Gráfico 7.4**Participación en grupos y organizaciones**

Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

riesgo (con una probabilidad del 50% para la cantidad más alta, el valor esperado debería generar mayores cantidades para todos en el grupo).

Al final de la última actividad, mientras un monitor pagaba una de las actividades elegida al azar y otro calculaba las ganancias individuales y llamaba en privado a cada jugador para distribuir las ganancias, los demás monitores hacían llenar a los participantes una encuesta individual con información detallada sobre las características socioeconómicas y actitudes, creencias y preferencias con respecto a varias dimensiones de la exclusión social.

CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS BÁSICAS

Antes de pasar a los resultados experimentales, vale la pena considerar las respuestas que dieron los participantes después de completar las actividades experimentales sobre las actitudes, creencias y preferencias con respecto a la confianza, la acción colectiva y la exclusión. En las seis ciudades del proyecto, los participantes mostraron bajos niveles de participación en grupos organizados (gráfico 7.4). Las asociaciones con la mayor cantidad de participantes fueron organizaciones culturales y atléticas, seguidas muy de cerca por los grupos religiosos; sólo aproximadamente uno de cada siete individuos indicó que participaba en uno de estos tipos de organizaciones. Curiosamente, las organizaciones étnicas y las patrocinadas por el Estado tenían la menor tasa de participación.

Después de la pregunta sobre participación colectiva, los participantes debieron responder si estaban de acuerdo o no con una serie de afirmaciones sobre el alcance y la escala del Estado de bienestar. Los gráficos 7.5a y 7.5b muestran los resultados, divididos en proposiciones positivas y negativas, sobre este particular. En general, las proposiciones positivas en las que hubo mayor acuerdo están relacionadas con la igualdad de oportunidades, el bienestar colectivo y la ausencia de discriminación. Se coincidió menos con las proposiciones que planteaban aumentar la recaudación de impuestos para redistribuirlos.

Gráfico 7.5**Opiniones acerca del Estado de bienestar**

a. Positivas



b. Negativas



Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Gráfico 7.6**Exclusión de las actividades sociales y económicas**

Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

También se interrogó a los participantes con respecto a los deseos profesionales o económico-financieros no cumplidos (gráfico 7.6). El deseo frustrado más común fue comprar una vivienda, mencionado por uno de cada tres participantes. Asimismo, entre otros importantes deseos frustrados se encuentran obtener un préstamo bancario, estudiar y trabajar, citados por uno de cada cuatro participantes.

Por su parte, las percepciones de los derechos revelan áreas tanto de frustración como de satisfacción (gráficos 7.7a y 7.7b). Cuando se les pidió a los participantes que identificaran áreas en las cuales creían que sus derechos habían sido vulnerados, las tres primeras elecciones de una lista de 20 opciones fueron la oportunidad de tener un trabajo decente, la libertad de opinión, y la justicia y el tratamiento equitativo ante la ley. Las tres áreas menos elegidas fueron los derechos de voto (donde se incluye el derecho a votar y ser elegido), el derecho a no ser sometido a torturas y la libertad de asociación. De hecho, casi el 80% de los participantes indicó haber votado en la última elección presidencial de su país. Cuando se les preguntó por qué consideraban que sus derechos no habían sido respetados en por lo menos una ocasión en los últimos cinco años (gráfico 7.8), las razones más frecuentemente indicadas fueron la falta de conexiones, la falta de dinero y la edad. Esos resultados concuerdan con los de otras encuestas de opinión realizadas en la región (por ejemplo, el Latinobarómetro).

Sin tener en cuenta sus propias situaciones, los participantes concordaron ampliamente con respecto a los grupos más vulnerables de la sociedad (gráfico 7.9). Dos tercios de los encuestados indicaron que los ancianos constituyen el grupo social más vulnerable y aproximadamente un tercio consideró que dicho grupo lo conformaban los niños.

Gráfico 7.7
Derechos que se reportan como no respetados

a. Derechos civiles y políticos



b. Derechos sociales

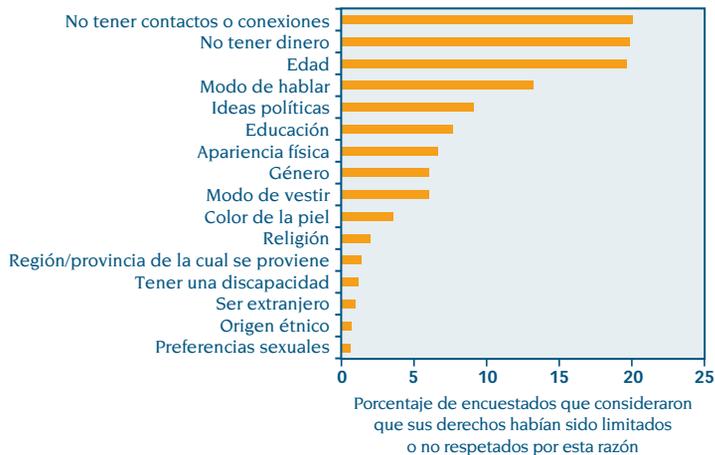


Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Por último, la encuesta abordó la noción de distancia social y las percepciones sobre las causas de los conflictos sociales (gráfico 7.10). Las diferencias políticas, indicadas por casi la mitad de los encuestados, representaron la principal causa de conflicto percibida, mientras que cerca de un tercio de los encuestados señaló las diferencias en materia de ingresos y nivel de educación como causa de conflictos.

Gráfico 7.8

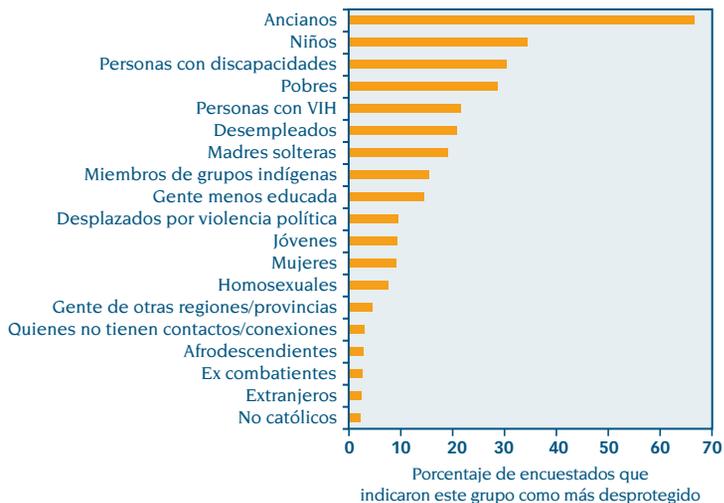
Razones por las cuales los derechos fueron limitados o no respetados



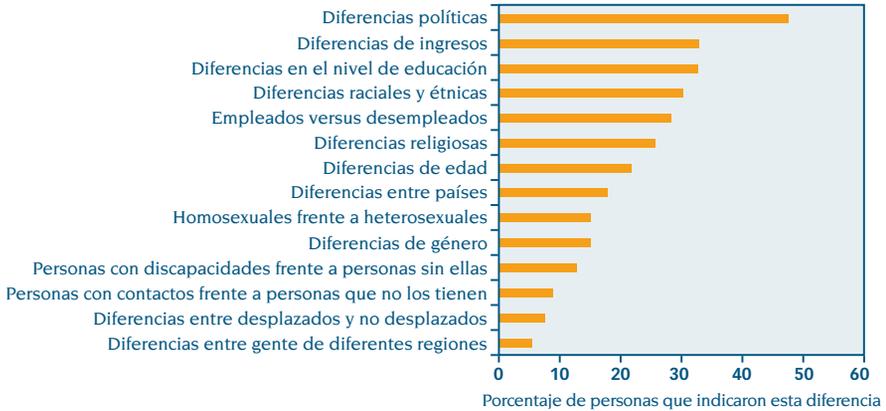
Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Gráfico 7.9

Percepciones de los grupos más desprotegidos



Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Gráfico 7.10**Percepción de las diferencias que generan más conflicto entre personas**

Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

LECCIONES DERIVADAS DE LOS EXPERIMENTOS

En las siguientes secciones se describen los resultados más pertinentes y sólidos que se desprendieron de los datos individuales y colectivos obtenidos a partir de los experimentos referidos en el presente capítulo.⁸

Resultado 1: Los latinoamericanos están dispuestos a confiar y cooperar

En concordancia con el comportamiento experimental observado previamente, se rechaza la predicción teórica según la cual en el juego de confianza las personas no enviarían ninguna cantidad de dinero ya sea como jugador 1 o jugador 2. Solamente el 12% de las decisiones observadas en los individuos que participaron como jugador 1 implicaron enviar al jugador 2 una cantidad nula. La oferta promedio constituyó un 44% de la dotación inicial, y la oferta mediana, el 50% de la dotación inicial (el 32% de las decisiones). Si bien la eficiencia social se maximiza cuando el jugador 1 envía al jugador 2 la dotación entera, dejando que el jugador 2 decida la asignación de la cantidad triplicada, esto únicamente ocurrió en el 9% de los casos. Otro 15% de participantes envió el 75% de la dotación inicial.

Con respecto a los jugadores 2, los resultados experimentales también rechazan la predicción del comportamiento egoísta y confirman que la reciprocidad es el principal impulsor de su comportamiento. Únicamente el 14% de los jugadores 2 decidió guardarse

⁸ Las complejidades técnicas de los resultados que se resumen en esta sección se analizan en detalle en Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

todo el dinero después de conocer la decisión del jugador 1; la mitad ofreció devolver al jugador 1 una cantidad nula cuando el jugador 1 había ofrecido enviarles una cantidad nula a su vez. El 11% de los jugadores 2 no devolvió nada a los jugadores 1 que les habían enviado la dotación entera.

Las expectativas sobre el comportamiento del otro jugador explican ampliamente las cantidades enviadas por el jugador 1 y las respuestas recíprocas del jugador 2. Además, el comportamiento de los individuos en otros juegos es un buen indicador para predecir su comportamiento en este (es decir, más individuos que preferían arriesgar hicieron ofertas más altas en el papel de jugador 1 y también devolvieron cantidades más altas como jugador 2). Al analizar las características demográficas, se descubrió que las mujeres enviaron cantidades ligeramente menores y también devolvieron menos que los hombres, resultado compatible con otras conclusiones de la literatura económica experimental. La educación y la posición socioeconómica no parecen explicar las variaciones en el comportamiento de los jugadores 1, pero los jugadores 2 de baja posición socioeconómica tendieron a devolver un porcentaje menor de la cantidad recibida que otros.

Cabe destacar también que aproximadamente uno de cada cuatro participantes en el juego de MCV eligió contribuir al bien público, lo que también lleva a rechazar la hipótesis de contribución cero para este juego. De hecho, los individuos cooperaron, conclusión que es compatible con otros estudios. Surgen resultados más interesantes cuando la decisión de contribuir con una ficha a la cuenta colectiva se explica como una función de las condiciones de juego, así como de las características individuales y colectivas. Primero, el comportamiento en este juego fue compatible con el de otros juegos. Las decisiones de cooperar en el juego de confianza y en el de riesgo compartido constituyeron elementos significativos para predecir la decisión de cooperar en el juego de MCV. Análogamente, las expectativas en cuanto a la confianza y la formación de grupos explicaron ampliamente la cooperación en el juego de bienes públicos. Las características socioeconómicas no parecen jugar un papel importante a la hora de predecir la cooperación.

Resultado 2: Aun cuando los latinoamericanos confían y cooperan, las distancias sociales limitan el alcance de esa confianza y cooperación

Otro resultado destacable sobre los factores que impulsan el comportamiento de los individuos en la primera actividad vincula brechas educacionales entre los jugadores 1 y 2 con menores cantidades enviadas por los primeros a los segundos y menores porcentajes devueltos. El gráfico 7.11 lo muestra claramente: las barras a ambos extremos (que corresponden a grandes brechas educacionales entre los jugadores, ya sean negativas o positivas) son más cortas que las del medio (que corresponden a brechas más pequeñas). El resultado se mantiene aun después de controlar por características individuales (económicas y demográficas). El gráfico 7.11 también muestra el bienestar social desperdiciado asociado con cada grupo de brechas educacionales, medido como el porcentaje del total de dotaciones que una pareja de jugadores dejó de ganar por falta de confianza plena. Tal como se ve, ese bienestar desperdiciado es mayor entre las parejas de juga-

dores con mayores brechas educacionales.

En los juegos de MCV y de riesgo compartido se obtienen resultados similares. En ellos la desviación estándar de los años de educación, otra variable sustitutiva para la heterogeneidad social, muestra correlaciones negativas con la fracción de cooperadores por sesión, como se puede observar en los gráficos 7.12 y 7.13.

Resultado 3: La falta de confianza y cooperación tiene consecuencias directas sobre el bienestar colectivo generado

Aunque los participantes claramente demostraron confianza y cooperación en los juegos experimentales, no lo hicieron en su máxima expresión. Si hubieran mostrado niveles socialmente óptimos, hubieran aumentado sus ganancias en un 40% sobre los resultados efectivos en el juego de confianza, en un 71% en el juego de MCV y en un 22% (en valor esperado) en el juego de riesgo compartido. Tales porcentajes dan una idea de la magnitud del bienestar social que las sociedades de la región no generan a raíz de las limitaciones en materia de confianza y disponibilidad para cooperar.

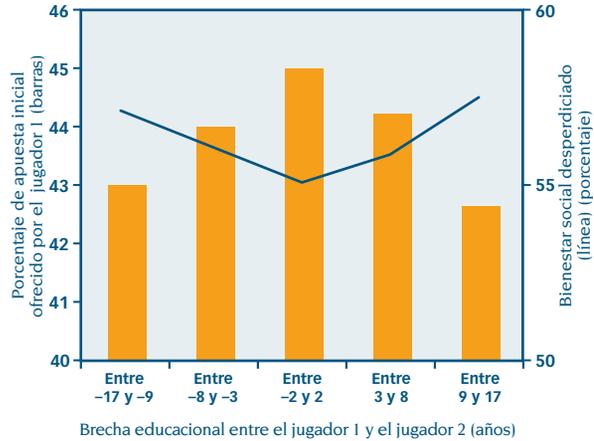
Estas limitaciones al comportamiento socialmente óptimo pueden surgir de diversas fuentes. Una de ellas es la distancia social (o, específicamente, las diferencias en materia de educación). De hecho, esta variable por sí sola reduce la parte de bienestar social resultante en aproximadamente un 9% de la riqueza total en el juego de confianza, un 15% en el juego de MCV y un 3% (en valor esperado) en el de riesgo compartido.

Resultado 4: El “ojo por ojo” motiva a los latinoamericanos a confiar y cooperar

En el juego de confianza, los jugadores 1 que esperaban reciprocidad hicieron ofertas altas, y los jugadores 2 que esperaban ofertas altas también estaban dispuestos a devolver cantidades más altas a los jugadores 1. De hecho, los jugadores 2 estaban dispuestos a devolver una cantidad de 2,5 veces el total de las dotaciones iniciales de los jugadores 1. Esa tasa de devolución disminuyó con la cantidad enviada por los jugadores 1.

Gráfico 7.11

Confianza, brecha educacional y generación de bienestar



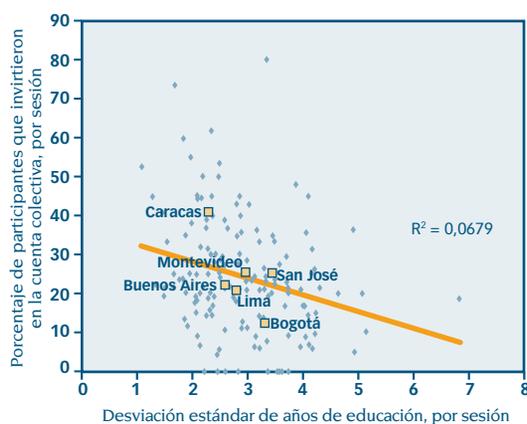
Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Resultado 5: Las expectativas se cumplieron en gran parte

Las expectativas sobre el comportamiento pro social u orientado hacia lo colectivo en general predicen los resultados obtenidos en los experimentos. En los juegos de confianza y de MCV, se pidió a los participantes que predijeran el comportamiento de sus compañeros de sesiones y se basaran para ello en la información demográfica sobre la composición de los grupos. Únicamente el 10% de los participantes en posición de jugador 2 predijo que los jugadores 1 iban a enviar el 0% de la dotación inicial. Un poco más del 38% predijo que se les enviaría el 50%, y el 13% de los jugadores 2 predijo que el jugador 1 les enviaría el 100% de la dotación inicial. Los pronósticos de los jugadores 2 resultaron sorprendentemente acertados. Por otra parte, los participantes en el juego de MCV pronosticaron, en promedio, que el 44% de los jugadores contribuiría a la cuenta colectiva, y sólo el 7% predijo que nadie iba a cooperar en el juego. Los participantes pudieron brindar una predicción bastante precisa de la tasa efectiva de cooperación en sus sesiones en el juego de MCV y actuaron siguiendo una estrategia de reciprocidad. Los jugadores que esperaban que más personas cooperaran en el juego tenían más probabilidades de cooperar ellos mismos. En términos generales, la fracción de cooperadores que se predijo correspondió a la fracción de aquellos que contribuyeron al bien público, como se muestra en el gráfico 7.14.

Gráfico 7.12

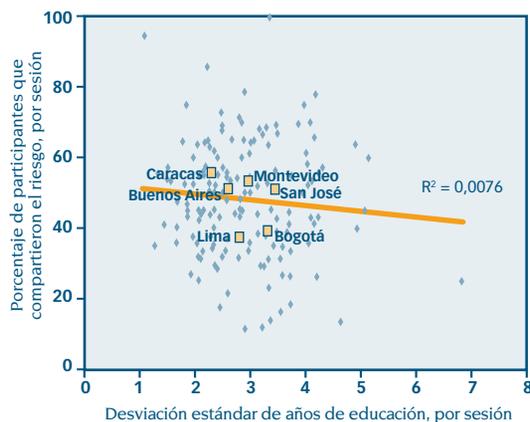
Heterogeneidad de la sesión y propensión a confiar en el grupo



Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Gráfico 7.13

Heterogeneidad de la sesión y probabilidad de compartir el riesgo



Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

Resultado 6: Socialización, confianza y cooperación están notablemente vinculadas para los latinoamericanos

En la última actividad, el juego de riesgo compartido, un promedio de 48% de los jugadores decidió unirse al grupo de ingresos combinados, con tasas de participación en las sesiones individuales que iban del 11% al 100%. Más interesante aún es que la fracción de aquellos dispuestos a unirse al grupo de ingresos combinados estaba sumamente correlacionada con la fracción de contribuyentes a la cuenta colectiva en el juego de MCV, como se puede observar en el gráfico 7.15. Si bien estos juegos miden diferentes dimensiones del comportamiento orientado hacia lo colectivo, en ambos casos deben haberlos impulsado motivaciones similares, como los efectos internos del grupo o el sentido de pertenencia al mismo. En promedio, los grupos que mostraron altos niveles de contribución también presentaron altos niveles de formación de grupos.

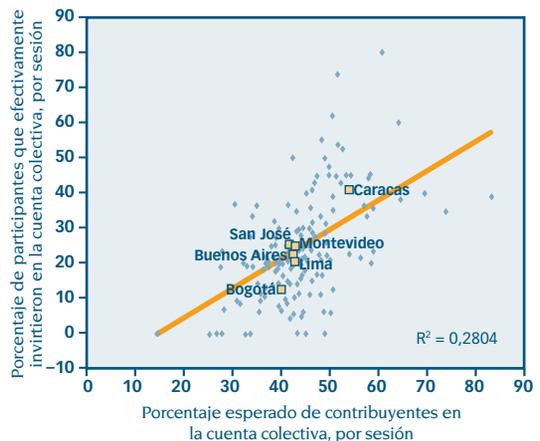
Un estudio del comportamiento cooperativo de los jugadores 1 en el juego de confianza muestra que aquellos que contribuyeron a la cuenta colectiva en el juego de MCV enviaron en promedio el 50% de su dotación inicial, mientras que aquellos que no contribuyeron enviaron solamente un 48%. Asimismo, quienes se unieron a un grupo de ingresos combinados en el juego de riesgo compartido, enviaron ofertas un 8% más altas en el juego de confianza que las de quienes no se unieron al grupo. Un patrón similar mostraron los jugadores 2 en el juego de confianza. Quienes contribuyeron en el juego de MCV devolvieron un 8% más a sus jugadores 1 en el juego de confianza, y quienes se unieron a un grupo de ingresos combinados en el juego de riesgo compartido devolvieron casi un 6% más a sus jugadores 1.

Los resultados también sugieren que hay diferencias interesantes con respecto al comportamiento promedio por ciudad. Los participantes en Bogotá y Lima presentaron un comportamiento cooperativo menor comparado con sus contrapartes en otras ciudades del proyecto. En cambio, los jugadores de Caracas parecían ser en promedio más cooperativos que los de otras ciudades, como se ilustra en los gráficos 7.12 a 7.15.

CONCLUSIONES

Los resultados de la serie de experimentos aquí presentados proporcionan nuevos indicios sobre cómo puede surgir el comportamiento orientado hacia lo colectivo entre los miembros de un grupo y qué factores permiten o limitan las elecciones que be-

Gráfico 7.14
Cooperación esperada frente a cooperación efectiva



Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

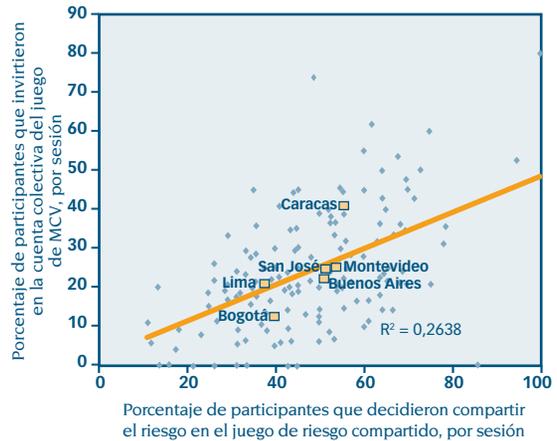
nefician a individuos y grupos. Al igual que sucedió con estudios anteriores, estos resultados muestran que la confianza, la cooperación y la formación de grupos están altamente correlacionadas. Los grupos experimentales con condiciones claramente favorables para que sus miembros confiaran en otros fueron también aquellos cuyos miembros estaban dispuestos a contribuir al bien público o a formar un grupo que compartiera los ingresos de una lotería incierta. Por último, las expectativas sobre el comportamiento de los otros resultaron ser una importante variable capaz de predecir el comportamiento efectivamente observado.

Las conclusiones en cuanto a las expectativas son cruciales por diversas razones. En primer lugar, si las personas pueden predecir con bastante acierto el comportamiento de aquellos con quienes comparten la sala, basándose únicamente en una breve observación y en la escucha de datos demográficos muy básicos sobre el grupo, significa que los individuos prestan atención y condicionan su comportamiento orientado hacia lo colectivo al contexto inmediato y no únicamente a las características individuales de los miembros del grupo. En segundo lugar, las expectativas constituyen informantes clave de las decisiones económicas y como tales también pueden guiar erróneamente a las personas hacia un comportamiento que no sea beneficioso para el grupo y, de esa manera, conducir los grupos hacia trampas o a equilibrios no deseados.

La educación, considerada aquí como medida sustitutiva de posición socioeconómica, permite explicar el comportamiento confiado y cooperativo de los latinoamericanos por varias razones. Primero, la educación por sí misma resultó estar asociada con altos niveles de aversión al riesgo entre los participantes, así como también con altos niveles de confianza y honradez. (Sin embargo, no aumentó la probabilidad de que los participantes contribuyeran en el juego de MCV.) Por otra parte, los grupos con mayores grados de heterogeneidad en materia de educación mostraron una cooperación y una formación de grupos reducidas. En el juego de confianza, las parejas cuyos jugadores presentaron mayores diferencias en materia de educación (brechas educacionales) se caracterizaron por las cantidades pequeñas de dinero que el jugador 1 envió al jugador 2. Así, los logros educacionales de algunos individuos no constituyen un beneficio absoluto para los grupos. Por un lado, la educación puede permitir desarrollar las destrezas cognitivas necesarias para superar las limitaciones de la aversión al riesgo y de esa manera puede a su vez aumentar la confianza. Por otro lado, la educación confiere estatus y las diferencias en nivel educativo pueden aumentar la heterogeneidad colectiva, la

Gráfico 7.15

Vínculo entre la decisión de cooperar en los juegos de mecanismo de contribuciones voluntarias (MCV) y de riesgo compartido



Fuente: Cárdenas, Chong y Ñopo (2007).

distancia social y los efectos entre grupos, al tiempo que pueden disminuir el sentido de pertenencia; estos factores, por su parte, pueden obstaculizar la acción colectiva. Por consiguiente, si las brechas educacionales dentro de un grupo se convierten en fuente de distancia social, también son susceptibles de crear barreras para la confianza y la cooperación.

Estas diferencias en educación, que resultaron estar vinculadas al comportamiento cooperativo y de confianza de los latinoamericanos, se hallaban a su vez asociadas a posibilidades de generación de bienestar social. Las parejas de jugadores con mayores brechas educacionales (en el juego de confianza) y los grupos de jugadores con mayor heterogeneidad en materia educacional (en el juego de MCV y de riesgo compartido) generaron menores resultados pro sociales que aquellas formadas por compañeros con menores discrepancias educacionales.

Desde el punto de vista de la política, los resultados presentados en este capítulo son bastante convincentes. Como lo muestra la amplia investigación existente en economía y disciplinas relacionadas (por ejemplo, Putnam, 1994; Fukuyama, 1995), el comportamiento cooperativo y la formación de grupos conducentes a crear capital social y confianza benefician el crecimiento económico de la sociedad (Knack y Keefer, 1997). En este contexto, los responsables de formular políticas no deberían perder de vista el hecho de que las políticas de inclusión no producirán únicamente beneficios de corto plazo, sino también resultados de largo plazo, más duraderos. En todo caso, la lección clave que debe extraerse de este capítulo es que las políticas de inclusión son políticas de inversión.

PARTE II

Más allá de las carencias materiales

PARTE II

Más allá de las carencias materiales

Las carencias materiales son una de las consecuencias cruciales de la exclusión, pero constituyen sólo un aspecto de las privaciones que padecen los excluidos. La exclusión social es un proceso dinámico que afecta todas las dimensiones de la vida social de maneras que limitan la capacidad de los excluidos para funcionar y, por ende, para adquirir y emplear aptitudes que tienen valor en una economía de mercado. Las características excluyentes de las sociedades no sólo inciden en el comportamiento de los excluidos y les impiden tanto el acceso a los recursos materiales como su utilización, sino que también restringen el acceso a las instituciones formales e informales que prestan servicios y ofrecen oportunidades a los grupos incluidos.

No se trata de un descubrimiento reciente. En los estudios sobre la pobreza se emplea una línea de pobreza que se refiere a un nivel de ingresos por debajo del cual las familias no pueden participar plenamente en la sociedad como consecuencia de su falta de recursos, y el concepto de privaciones múltiples se ha utilizado por lo menos desde el innovador estudio sobre la pobreza que realizó Townsend en el Reino Unido en 1979. No obstante, como señalan Burchardt, Le Grand y Piachaud (2002), aun cuando sea evidente que los excluidos padecen privaciones por otras causas además de sus bajos ingresos, la mayoría de los estudios sobre el tema no refleja estos otros elementos.

Hacer frente al reto de la exclusión social y promover políticas que favorezcan la inclusión son tareas que requieren comprender mejor estas otras dimensiones de la exclusión. No obstante, la consideración de la totalidad de estas dimensiones va mucho más allá del alcance de este informe y de lo que sus autores pueden razonablemente abarcar. En cambio, en esta sección se destaca la función que desempeñan ciertas políticas e instituciones para producir o combatir la exclusión social.

Los siguientes capítulos se centran en cinco temas específicos que, hasta cierto punto, han sido considerados los principales culpables de este debate entre “los de adentro y los de afuera” al tratar la exclusión social a la hora de formular políticas. Los capítulos se enfocan, en particular, en las privatizaciones, los movimientos sociales, la delincuencia y la violencia, el acceso a los servicios financieros y la falta de documentación, y muestran en cada caso cómo la dinámica sigue trayectorias específicas que no necesariamente corresponden al saber generalmente aceptado.

Por ejemplo, al analizar a través de la lente de la exclusión social políticas tales como las privatizaciones, las medidas que tienen por objeto incrementar el acceso a los servicios financieros y la provisión de documentos, se demuestra que a menudo no se entiende cómo interactúan las diferentes dimensiones de la exclusión ni cómo esas interacciones modifican el impacto de las políticas para los grupos excluidos. Las privatizaciones podrían generar un efecto de exclusión para los empleados despedidos de empresas

públicas privatizadas, pero también podrían tener sorprendentes efectos de inclusión mediante la expansión de la cobertura de servicios de las nuevas empresas privadas. El desembolso de transferencias sociales por medio de tarjetas de débito puede, en ciertas condiciones, no sólo elevar el ingreso de las familias beneficiarias, sino también fortalecer la capacidad de estas familias para abrir y usar cuentas de ahorro. Del mismo modo, los métodos más sofisticados de focalización podrían producir un efecto sorprendente de exclusión en situaciones en las que los grupos excluidos de la población no tienen acceso al registro civil.

Los sistemas políticos y electorales que excluyen a grupos desaventajados reducen la capacidad de esos grupos para influir en las acciones gubernamentales a través de canales políticos “normales” y pueden en cambio abrir la puerta al activismo político y a movimientos sociales contenciosos. La segregación geográfica amplía la exposición de los grupos desaventajados al delito y a la violencia, porque los ricos se recluyen en comunidades protegidas por servicios de seguridad privados y porque los desaventajados carecen de los recursos sociales, económicos y políticos necesarios para acceder a las fuerzas preventivas y correctivas del sistema judicial y de la policía.

Se espera que estos ejemplos ayuden a otros investigadores y a quienes formulan las políticas a comprender mejor los rasgos sociales que conforman la exclusión social, sus factores determinantes y su dinámica.

Privatizaciones y exclusión social en América Latina

Después de las crisis generalizadas de la década de 1980, la mayoría de los países de América Latina adoptó reformas institucionales y económicas para reducir los déficits fiscales y la inflación, liberalizar las economías y modernizar el aparato del Estado (Lora, 2007). Estas reformas cambiaron inevitablemente la relación entre los ciudadanos y el Estado. Antes, se consideraba al Estado como un gran benefactor social, incluso paternalista, que hacía las veces de empleador de gran escala y de proveedor de una gran variedad de bienes y servicios a través de una participación activa en los mercados. Esa imagen ha cambiado sustancialmente en las últimas décadas.

Aun cuando los efectos económicos e institucionales de las reformas en América Latina ya han sido ampliamente analizados, no hace mucho que esa investigación ha comenzado a centrarse en los efectos de la reforma sobre el modo de relacionarse de los ciudadanos con el Estado. El impacto sobre determinados grupos y la inclusión social y económica de los mismos recién ahora están empezando a ser considerados. El presente capítulo aborda estos efectos evaluando cómo una de las reformas más importantes, la privatización de empresas públicas, ha cambiado tanto las percepciones como las realidades de la exclusión social.

Por lo general, los latinoamericanos han desaprobado las privatizaciones desde las etapas iniciales de las reformas estructurales a comienzos de los años noventa. Con todo, los niveles de aprobación que han dado las encuestas de opinión para las privatizaciones han aumentado sustancialmente en los últimos años, a medida que los beneficios de determinadas privatizaciones se hicieron más evidentes. Una mayoría creciente de la población latinoamericana puede disfrutar de los beneficios que brindan empresas privatizadas, especialmente en lo referente a mejor acceso y calidad, lo cual a su vez aumenta la posibilidad de realizar una gran variedad de actividades económicas y sociales. No obstante este reciente progreso, aproximadamente dos de cada tres latinoamericanos tienen una opinión negativa de las privatizaciones. En la última encuesta de Latinobarómetro (2006), que abarcó 17 países, solamente el 30% de latinoamericanos declaró estar “satisfecho o muy satisfecho” con los resultados de la privatización de servicios públicos, “considerando precio y calidad”.

¿Qué determina las opiniones de los latinoamericanos sobre la privatización? Según Gaviria (2006), la adhesión a la privatización está estrechamente vinculada con la riqueza y la percepción de la movilidad social. El quintil más rico de los hogares de la región tiene en promedio un 8% más de probabilidades de aprobar las privatizaciones que el quintil más pobre. Además, independientemente del nivel de ingresos, los hogares cuyos miembros perciben que han experimentado la movilidad social o que aún pueden hacerlo tienen más probabilidades que otros de aprobarlas.

Las explicaciones más subjetivas del descontento popular –y las percepciones de que la privatización ha exacerbado la exclusión social– sugieren que es producto de una creencia generalizada que considera que las privatizaciones han dado a los inversionistas privados, que son vistos como parte de la elite económica, control sobre activos juzgados importantes para el país en cuestión (Birdsall y Nellis, 2002). Estos sentimientos se manifestaron en particular durante la privatización de las telecomunicaciones en México y Perú.

La aprobación popular de las privatizaciones se reduce aún más cuando no hay consenso político sobre qué actividades deberían ser operadas por el gobierno. Según una encuesta de 1998 realizada por el *Wall Street Journal Americas* en 14 países de América Latina, en promedio el 31% de los encuestados consideraba que las aerolíneas debían estar bajo control gubernamental, el 26% apoyaba la gestión del gobierno de los canales de televisión y el 61% indicó que el gobierno debía encargarse del suministro de agua potable.

Cabe destacar también que la percepción pública de quien se beneficia con las privatizaciones, al menos en el corto plazo, de hecho tiene cierta base. Quienes aprobaron las privatizaciones en la encuesta del *Wall Street Journal Americas* también se identificaron como partidarios de la derecha política, y reportaron estar en el decil más alto de la distribución de ingresos y participar activamente de las mejoras económicas de sus países así como también ser de los primeros en experimentarlas. Aunque algunos se benefician más que otros en el corto plazo, no hay respuesta definitiva a preguntas tales como si las privatizaciones a la larga excluyen a los grupos que ya están en la peor posición económica a favor de los intereses de los más privilegiados.

La mayor parte de los estudios sobre las privatizaciones ha evaluado la eficiencia o las ganancias en productividad de la gestión privada comparada con la pública. Sin embargo, estas ganancias suscitan muy poco interés para el público en general, quien probablemente se dé más cuenta de los efectos directos sobre su bienestar. Por lo tanto, en el presente capítulo se procura evaluar las afirmaciones que consideran que las privatizaciones aumentan la exclusión social y la desigualdad. En especial, se analiza si los efectos de la privatización alcanzan por sí mismos para explicar por qué esta encontró relativamente poca acogida en la región.

PRIVATIZACIÓN Y EXCLUSIÓN EN EL CORTO PLAZO

En general se reconoce que las privatizaciones en América Latina aportaron significativas ganancias en productividad y eficiencia.¹ Esto es de notar porque se trata de una región pionera en promover la participación privada en proyectos de infraestructura: entre 1990 y 2003 la región recibió aproximadamente la mitad de una inversión total de US\$768.000 millones del sector privado para países en desarrollo. El papel de los diversos sectores en la privatización se puede medir en líneas generales por sus respectivas participaciones en los ingresos totales procedentes del sector privado. En América Latina el 75% de esos ingresos provino de los sectores de infraestructura y servicios públicos, el 11% del sector financiero y el resto de los sectores de hidrocarburos y manufacturero.

¹ Véase un ejemplo en Brown, Earle y Telegdy (2005).

No obstante, el alcance de la privatización en América Latina ha variado de un sector a otro y en ningún país de la región se han privatizado todas las empresas públicas. La mayoría de los países ha privatizado sus servicios de telecomunicaciones y electricidad y, en menor medida, agua potable y saneamiento. En contraposición, la privatización de las empresas de ferrocarriles, aerolíneas, aeropuertos y carreteras ha sido menos generalizada. En los sectores financiero e industrial, la privatización no ha sido significativa porque la participación privada en ellos ya era extensa. En la mayoría de los países se ha mantenido la presencia de por lo menos un banco oficial y se ha conservado el control del gobierno sobre las empresas relacionadas con los recursos naturales como el petróleo, el gas natural y el cobre. Incluso Chile, uno de los países que adoptó más agresivamente la privatización de empresas públicas, mantuvo el control de compañías en sectores clave, como el del cobre, el petróleo, la banca, el correo, los ferrocarriles y los puertos.

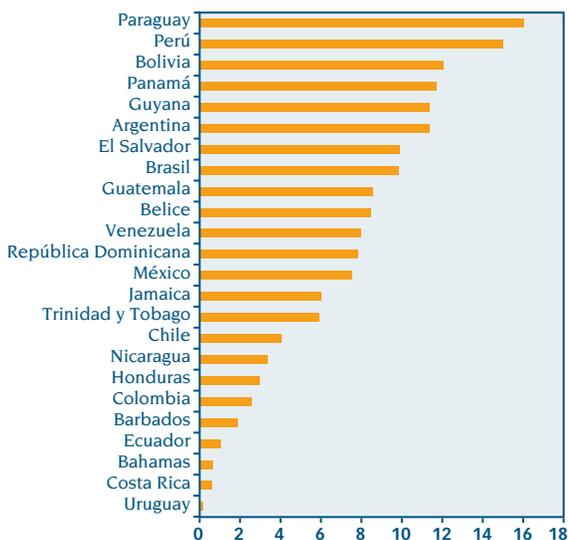
Dentro de la tendencia global hacia la privatización, su alcance ha diferido ampliamente de un país a otro. Como se muestra en el gráfico 8.1, por ejemplo, algunos países con grandes sectores estatales, como Costa Rica, Ecuador y Uruguay, privatizaron únicamente unas pocas empresas en la última década del siglo XX, mientras que otros países, como Argentina, Bolivia, Panamá y Perú, vendieron empresas estatales por un valor total de más del 10% del producto interno bruto (PIB). Uruguay fue el único país que no privatizó empresas en los sectores de electricidad, petróleo y telecomunicaciones en dicho período, quizá porque las privatizaciones propuestas estaban explícitamente sujetas a referéndum popular, mecanismo que no se utilizó en ningún otro país de la región. En el otro extremo, en Argentina se llevó a cabo una privatización que influyó prácticamente sobre todos los sectores de infraestructura así como en otros sectores en los que el Estado estaba implicado; las considerables excepciones comprenden algunas empresas de salud provinciales y algunos bancos provinciales y nacionales.

En América Latina, la transferencia de las empresas del Estado al sector privado se realizó ante todo para lograr una mayor eficiencia.² Antes de ser privatizadas, las

Gráfico 8.1

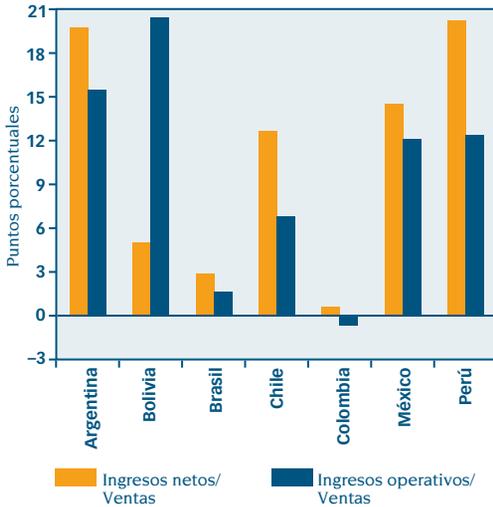
Ingresos provenientes de la privatización en América Latina y el Caribe, 1990–2000

(Porcentaje del PIB, en dólares de 1999)



Fuente: Chong y López-de-Silanes (2005b).

² Si bien los ingresos que los gobiernos derivaron de las privatizaciones indudablemente representaron otra motivación importante, las cuestiones fundamentalmente fiscales van más allá del alcance de este informe.

Gráfico 8.2**Cambios en la rentabilidad después de las privatizaciones en América Latina**

Fuente: Chong y López-de-Silanes (2005b).

Nota: Los componentes de las variables se definen como sigue: los ingresos netos equivalen a los ingresos operativos menos los gastos por concepto de interés e impuestos netos pagos, así como el costo de todo ítem extraordinario; los ingresos operativos equivalen a las ventas menos los gastos operativos, menos el costo de las ventas y menos la depreciación, y las ventas equivalen al valor total de los productos y servicios vendidos, en el ámbito nacional e internacional, menos devoluciones y descuentos.

indicador de ventas por empleado se elevó significativamente también. En Chile y México, los dos casos más extraordinarios, las ventas por empleado en las empresas públicas se duplicaron y, en algunas, los aumentos fueron varias veces mayores. A primera vista podría pensarse que estos resultados provienen de una simple reducción de costos o de personal. Sin embargo, la producción de las empresas aumentó considerablemente tras las privatizaciones aun cuando la razón promedio de ventas/activos y ventas por empleado mejoraba. México y Colombia presentaron las mayores ganancias promedio en materia de producción (que ascendieron a 68% y 59%, respectivamente). Brasil, que figuraba detrás de los demás países en el estudio, aumentó la producción en un no menos impresionante 17%.

No obstante, se suele percibir que el aumento de la productividad en las empresas que anteriormente pertenecían al Estado ha surgido a expensas de reducciones de personal y recortes de beneficios sociales. En particular, es común considerar que la mayoría de los trabajadores despedidos de las empresas públicas de América Latina ha sido forzada a ingresar en el sector informal, perdiendo de esa forma una fuente estable de ingresos y el acceso a beneficios sociales. Esta perspectiva tiene su fundamento: dado

empresas públicas de la región habían manifestado fallas características de firmas cuya gestión sigue un criterio político: las decisiones con respecto al empleo, la inversión, la localización o la innovación perjudicaron el rendimiento y la eficiencia, por lo cual se produjeron déficits fiscales y se debilitaron los marcos de referencia institucionales. Tras evaluar los efectos microeconómicos de la privatización en cinco países de América Latina, Chong y López-de-Silanes (2005a, 2005b) demostraron que la privatización había mejorado ampliamente la eficiencia y la rentabilidad de las empresas. Después de ser privatizadas, estas por lo general aumentaron la razón ingreso neto/ventas en 14 puntos porcentuales, principalmente gracias a una mayor eficiencia, mientras que los costos unitarios cayeron un 16% en promedio. El gráfico 8.2 resume los principales resultados del estudio relacionados con la rentabilidad.

Otros indicadores arrojan resultados similares. Por ejemplo, la razón ventas/activos aumentó en promedio un 26% en las empresas de América Latina que fueron privatizadas, y el indicador

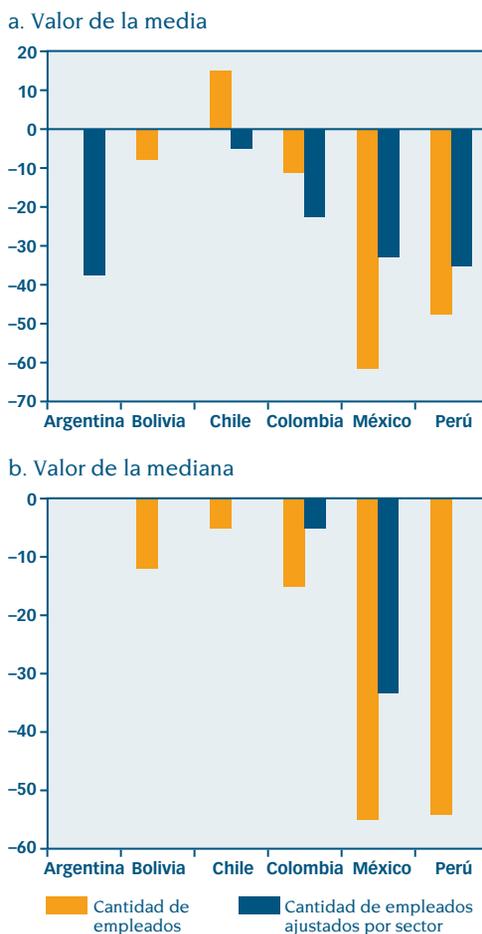
que las empresas públicas a menudo se han utilizado para crear empleos por razones políticas, la reducción de empleos en el corto plazo ha sido generalmente necesaria para hacer que esas empresas fueran viables dentro del proceso de privatización.

En el gráfico 8.3 se puede observar la magnitud de la pérdida de empleo resultante de las privatizaciones en seis países de América Latina. En tanto la pérdida de empleo ajustada por sector en Chile promedió sólo el 5%, en Perú y Argentina ese promedio sobrepasó el 37%. No obstante, el efecto de las privatizaciones sobre el desempleo en Colombia parece haber sido relativamente modesto, por lo menos en el sector eléctrico, donde se llevó a cabo la mayoría de las privatizaciones (Chong y López-de-Silanes, 2005b).

Pero estos resultados de corto plazo no cuentan toda la historia de la privatización y el empleo. En el mediano plazo, muchas empresas terminaron recontratando trabajadores que habían sido inicialmente despedidos durante el proceso de privatización, una vez que se hizo evidente que se trataba de los trabajadores “equivocados”. Tal como se muestra en el gráfico 8.4, las privatizaciones en América Latina han ofrecido un ejemplo excelente para este problema de selección adversa. Como de hecho algunos trabajadores despedidos acabaron en el sector informal (Chong, López-de-Silanes y Torero, 2007), está claro que ese tipo de despidos produjo exclusión social, aunque en algunos casos este problema se viese atenuado por la recontratación de los trabajadores despedidos.

No queda claro aún si las ganancias de la privatización en América Latina en materia de eficiencia fueron impulsa-

Gráfico 8.3
Cambios porcentuales en el empleo después de las privatizaciones en América Latina



Fuente: Chong y López-de-Silanes (2005b).

Nota: La cantidad de empleados corresponde a la cantidad total de trabajadores (remunerados y no remunerados) que dependen directamente de la empresa. La cantidad de empleados ajustados por sector se calcula aumentando la cantidad previa a la privatización por la diferencia entre el índice de crecimiento acumulativo de empleados de la compañía y el índice de crecimiento acumulativo de la cantidad de empleados del grupo de control en el período posterior a la privatización en relación con la cantidad promedio de empleados antes de la privatización. En el caso de Argentina, no está disponible el valor medio de empleados; en el caso de Chile y Perú, no están disponibles los datos ajustados de la mediana por sector, y en el de Bolivia, los datos ajustados por sector.

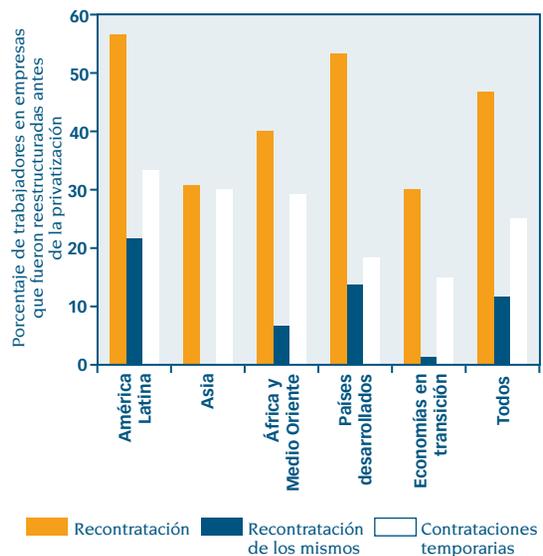
das por la inversión para mejorar la productividad o por las reducciones de empleos y de beneficios sociales. Aunque en algunos de los países grandes las privatizaciones llevaron a despedir a muchos trabajadores, en otros las empresas privatizadas crearon en realidad una cantidad considerable de nuevos empleos en el mediano plazo. Aun así, la pérdida neta de empleos o su creación no es el único factor que hay que tomar en cuenta. Más relevante es cómo, en algunos casos, con determinados cambios en la relación entre los ciudadanos y el gran marco institucional y económico, se llegó a una mayor integración o a una mayor exclusión social.

LA DINÁMICA DE LA PRIVATIZACIÓN, EL EMPLEO Y LA EXCLUSIÓN

Quienes critican la privatización sostienen que las reducciones de empleos son un medio fundamental para impulsar la productividad y, a su vez, la mayor causa de exclusión del mercado formal de trabajo de los trabajadores poco calificados y de cierta edad. Si bien los pocos indicios disponibles sugieren que las reducciones del costo laboral contribuyen a aumentar la rentabilidad luego de una privatización, aquellos ahorros no explican la mayor parte de ese incremento en rentabilidad (La Porta y López-de-Silanes, 1999). Además, las reducciones de empleos no constituyen el único medio para aumentar la productividad laboral e, incluso cuando ocurren, pueden ir acompañadas de otras medidas para rebajar costos, como la disminución de salarios y beneficios.

Pero la productividad no puede considerarse en forma aislada. Tomando en cuenta otros indicadores laborales, Chong y León (2007) hallaron indicios contradictorios con respecto a los beneficios de las privatizaciones. Los gerentes de empresas privatizadas ganan salarios significativamente más altos que sus homólogos en empresas del Estado o empresas que siempre han sido privadas, en tanto que los salarios de los trabajadores no calificados en empresas privatizadas no difieren en gran medida de los de sus homólogos en empresas del Estado o privadas. Por otra parte, las condiciones laborales parecen haberse deteriorado notablemente en la transición de la propiedad estatal a la privada. Además de la desregulación laboral que se puso en marcha en toda la región, ha habido una clara tendencia hacia la reducción de costos laborales no salariales, particularmente los beneficios sociales. En otras palabras, las empresas privatizadas y las pri-

Gráfico 8.4
Recontrataciones después de las privatizaciones, por región



Fuente: Chong y López-de-Silanes (2005a).

Nota: Lista original basada en 1.500 empresas. La muestra representa las 225 empresas que redujeron personal antes de la privatización.

vadas parecen preferir trabajadores temporarios a aquellos con contratos permanentes y emplear más trabajadores no calificados. En estas circunstancias, los trabajadores tienen menos capacidad para organizarse y por lo tanto las empresas privatizadas presentan índices más bajos de sindicalización que las empresas públicas.

Sin embargo, en algunos casos la mayor productividad proveniente de las privatizaciones ha conducido a aumentos de salarios y otras formas de remuneración. En México los salarios de una amplia muestra de empresas privatizadas aumentaron en promedio un 76% de 1983 a 1994, muy por encima de los salarios del resto de la economía. Más sorprendente aún es que los salarios subieron considerablemente más para los obreros que para los oficinistas (122% comparado con un 77% en el período 1983–94). En muchas empresas privatizadas, los trabajadores se beneficiaron además gracias a los programas de participación en el capital de las mismas, que fueron creados para aumentar el interés de los trabajadores en la privatización. En Colombia el salario promedio en las empresas manufactureras privatizadas aumentó un 25% con la privatización. No obstante, como ocurrió en otros países, parece que se deterioraron otras condiciones laborales y que se vio afectada la influencia de los sindicatos.

Otra preocupación la constituye lo que ocurrió con aquellos trabajadores que habían sido despedidos durante la reestructuración, ya sea antes o después de la privatización. En general proveniente de los grupos más vulnerables a las sacudidas económicas de cualquier tipo, ese segmento de la población se podría decir que enfrenta el mayor riesgo de exclusión social a causa de la privatización. En efecto, una de las principales inquietudes en torno a la privatización ha sido el hecho de que los trabajadores despedidos no puedan obtener un empleo similar en el sector privado debido a la edad, la poca calificación o la acumulación de capital humano que no se transfiere a otros sectores. Si bien los pocos datos disponibles han imposibilitado abordar seriamente este problema a gran escala en la mayoría de los países, Chong, López-de-Silanes y Torero (2007) analizaron las condiciones de los trabajadores despedidos en Perú antes de la privatización y 10 años después de la misma. A pesar de que dichos trabajadores recibieron una remuneración compensatoria, el estudio concluyó que el trabajador promedio sufrió un golpe inicial importante luego de ser despedido, lo que da validez a la preocupación sobre el impacto de la privatización en la desigualdad y la exclusión social. Por otra parte, el estudio también concluyó que con el tiempo los salarios y beneficios de los trabajadores llegaron a estar al mismo nivel que los de los trabajadores homólogos en el sector privado.

Quizá sorprenda más que los trabajadores “mantenidos en sus puestos” en Perú reciban salarios y beneficios más altos que los trabajadores comparables despedidos por la privatización o que siempre han estado en el sector privado. Aparentemente, los trabajadores de las que fueran empresas del Estado pudieron extraer más que otros trabajadores gracias a un firme poder de mercado, al poder de los sindicatos o a las condiciones favorables de un contrato colectivo que aún tiene vigencia. Ese resultado también permite explicar por qué la compensación de trabajadores que perdieron sus empleos como consecuencia de la privatización vuelve a alcanzar el mismo nivel de la compensación media del sector privado correspondiente en esa área.

Como ya se señaló, la exclusión social no opera únicamente a través de mercados específicos como lo es el mercado laboral. También se la puede abordar a través de re-

sultados relacionados con el bienestar de la población excluida. Dicho método revela que el trabajador típico de América Latina despedido a raíz de una privatización consume su remuneración compensatoria en los primeros dos años, en general para invertir en una vivienda o crear un negocio independiente. Pero desgraciadamente, el nuevo negocio en promedio quiebra para finales de ese período y el trabajador luego regresa a actividades relacionadas con su empleo previo. Estos resultados contrastan con la creencia de que luego de una privatización los trabajadores pierden a largo plazo y de que aquellos trabajadores que pierden sus empleos están condenados al desempleo o a la pobreza.³ En general, los trabajadores despedidos a causa de la privatización sufren un gran retroceso en un primer momento, y luego se recuperan rápidamente hasta que sus salarios y beneficios convergen con los de los trabajadores similares en el sector privado.

EFFECTOS DISTRIBUTIVOS Y SOCIALES

Para evaluar los efectos distributivos y sociales más importantes de las privatizaciones en América Latina, habría que considerar a los ciudadanos como consumidores en lugar de trabajadores. En la era posterior a la privatización, algunas empresas de la región eran vistas como portadoras de un poder de monopolio que afectaba la oferta y los precios. Si estas percepciones tienen una base objetiva o no es discutible, pero indudablemente han influido en las opiniones de la población respecto de la privatización.

La privatización de recursos públicos constituye un ejemplo destacado, ya que sus efectos sobre la pobreza y la desigualdad son una combinación de dos factores. Por un lado, en general tras una privatización los precios aumentan significativamente, lo que puede resultar particularmente difícil para los grupos de bajos ingresos. Por otra parte, la privatización de servicios a menudo implica que estos se expandan, lo que beneficia ampliamente a los grupos que en promedio son incluso más pobres. Además, los elementos simbólicos son tan pertinentes como los resultados materiales, ya que el acceso a los servicios públicos puede generar un sentido de inclusión y ofrecer derechos básicos a poblaciones históricamente excluidas.

Investigaciones recientes sobre los efectos de la privatización sobre los ingresos y la desigualdad han llegado a conclusiones reveladoras. Un estudio comparativo de McKenzie y Mookherjee (2003) concluyó que las privatizaciones de la electricidad y el agua potable tuvieron efectos positivos para todos los grupos de ingresos en Argentina.⁴ Sin embargo, en Bolivia se observó que la privatización del servicio de telefonía benefició principalmente a la clase media, grupo dentro del cual fue más evidente la extensión de la cobertura. No obstante, cabe destacar que el método que los autores siguieron sólo ofrece un vistazo parcial de los beneficios de la privatización porque no considera otros efectos que no sean los ingresos.

³ Otros estudios pertinentes que abordan los salarios y el empleo son: Tansel (1999), con datos retrospectivos para Turquía; Galiani y Sturzenegger (2005), que se centra en una empresa en Argentina; Haskel y Szymanski (1992), que examina el Reino Unido; Brown, Earle y Vakhitov (2006), que estudia Ucrania, y Chong y López-de-Silanes (2005a), que muestra que la selección adversa afecta los programas de reducción de gastos de la privatización, poniendo en duda el impacto negativo de la misma sobre el empleo.

⁴ En lo que respecta a la electricidad, por ejemplo, los beneficios para el 30% de la población, por más pobre representaron un 2%–3% de sus ingresos.

Varios trabajos recientes, incluido uno patrocinado por el BID, ofrecen elementos convincentes de que la privatización arroja otros beneficios además de los ya mencionados. De acuerdo con diversos estudios, la privatización ha resultado muy provechosa en términos de salud, gestión del tiempo y oportunidades de empleo en Argentina, donde hubo una oposición generalizada. Galiani, González-Rozada y Schargrotsky (2007), por ejemplo, observaron que la expansión de la red de agua potable a villas miseria alrededor de Buenos Aires por parte de una empresa privatizada redujo marcadamente la frecuencia y severidad de episodios de diarrea en los niños. Además, las familias pudieron ahorrar significativamente en tiempo y dinero porque ya no tenían que ir a buscar el agua. De la misma manera, aquellos hogares que antes de las privatizaciones tenían conexiones de agua ilegales experimentaron mejoras en materia de salud una vez que el servicio fue privatizado, ya que el agua que utilizaban previamente era de muy baja calidad, y quienes carecían de conexión, también pasaron a ahorrar en tiempo porque dejaron de tener que transportar el agua desde pozos distantes. Estos resultados son análogos a los de un estudio previo (Galiani, Gertler y Schargrotsky, 2005) que mostró que la privatización de los servicios de agua potable en Argentina fue seguida por una disminución del 5% al 7% en la mortalidad infantil, principalmente en las áreas más pobres.

En otra categoría de servicios, González-Eiras y Rossi (2007) abordaron los efectos de la expansión de las redes eléctricas privatizadas sobre la salud en América Latina. El acceso a la electricidad y la continuidad del servicio tienen efectos indirectos importantes, ya que generan inconvenientes en la refrigeración y esto puede estropear los alimentos y causar problemas de salud pública, como intoxicación por alimentos y desnutrición, particularmente entre los niños. Los autores concluyeron que en las provincias argentinas donde la red de distribución eléctrica había sido privatizada disminuyó la frecuencia de los nacimientos de niños con bajo peso en comparación con las provincias que tenían redes públicas, y obtuvieron resultados similares para la mortalidad infantil.

Un tanto más variados fueron los resultados de la investigación de Barrera-Osorio y Olivera (2007) sobre el servicio relacionado con el agua potable en Colombia. La privatización de ese servicio en Colombia ha mostrado efectos positivos globales, según los autores, en particular en las zonas urbanas, donde aumentaron tanto la cobertura como la calidad del agua. Además, en las áreas más pobres se aumentó la frecuencia de ese servicio, a expensas de disminuirlo en áreas más ricas, y aumentó el índice peso/altura –variable indicativa de la situación sanitaria– de los niños en las municipalidades privatizadas. Al mismo tiempo, el gran incremento del precio del servicio de agua potable puede haber pesado más que los beneficios que resultaron de otras mejoras.

En Perú, sin embargo, como en Argentina, un estudio patrocinado por el BID concluyó que la privatización había sido ampliamente beneficiosa, en especial para los campesinos y los trabajadores rurales pobres. Torero, Nakasone y Alcázar (2006) observaron que la continuidad y fiabilidad del servicio eléctrico privatizado en Perú permitió que los usuarios dedicaran menos tiempo al trabajo agrícola y más a actividades no agrícolas o de esparcimiento, con efectos positivos sobre los ingresos y el bienestar. De la misma manera, Chong, Galdo y Torero (2005) comprobaron que la privatización del servicio telefónico hizo llegar importantes beneficios a la población rural pobre. Así, los ingresos de los residentes mejoraron en pueblos seleccionados al azar en los que el gobierno requirió que la empresa privatizada, Telefónica del Perú, instalara cabinas telefónicas

públicas. El ámbito donde hubo en especial aumentos fue en los ingresos no agrícolas, sector crucial para estabilizar los ingresos de la población rural pobre. Si bien este beneficio era un requisito del gobierno y no producto de la buena voluntad de la compañía, también es cierto que la empresa pública no pudo o no quiso ofrecer cabinas telefónicas públicas, lo que sugiere que el gobierno es capaz de concentrar los beneficios de la privatización para favorecer a los grupos sociales menos privilegiados. En este caso, la privatización claramente sirvió para reducir la exclusión social.

La ampliación del servicio que acompañó a las privatizaciones no sólo proporciona a los menos privilegiados la oportunidad inmediata de usar los servicios provistos, sino que también ofrece el beneficio quizá más importante del sentido de inclusión en la sociedad. El mayor acceso a tales servicios permite además a los latinoamericanos disfrutar de una mejor calidad de vida y les brinda la ocasión de generar más fuentes de ingresos estables.

CONCLUSIONES

Las privatizaciones pueden ser socialmente inclusivas, pero hacer llegar sus beneficios a los pobres requiere que el gobierno regule las empresas privatizadas. A pesar de que los beneficios de la privatización per se pueden ser discutibles, está claro que es necesario que la transición se prepare cuidadosamente, que haya una gestión sólida y una supervisión adecuada del proceso, así como también que se tomen en cuenta los beneficios y los costos sociales. Es particularmente importante considerar los factores psicológicos e ideológicos que influyen las percepciones de si la privatización tiene beneficios inclusivos o no. Los estudios de la Economía del comportamiento, particularmente en el campo de la teoría de la perspectiva aplicada por primera vez por Kahneman y Tversky (1979), identificaron tres factores psicológicos que se distinguen particularmente. El primero es la tensión entre la experiencia individual y la estadística global: la exclusión como producto de un resultado personal negativo, tal como la pérdida del empleo, pesa mucho más que las ganancias pequeñas y muy dispersas.

Un segundo factor psicológico que se relaciona con el anterior es que en la exclusión social, como en otras áreas, los individuos cuentan mucho más las pérdidas que las ganancias con respecto a sus situaciones iniciales. Por último, la percepción está pre-dispuesta a preferir los resultados de corto plazo. Hay más probabilidades de que los individuos noten los cambios repentinos que los cambios graduales como la extensión de la cobertura o la mejor calidad de ciertos servicios.

Incluso si las percepciones generalizadas de los efectos de la privatización no igualan necesariamente las medidas oficialmente registradas y "objetivas" del progreso, los responsables de formular políticas las ignoran a su cuenta y riesgo. Los políticos y las autoridades del gobierno no pueden descartar sencillamente las objeciones a las privatizaciones como equivocadas ni tampoco pueden garantizar vagamente a los votantes que sus condiciones van a mejorar con el tiempo. En América Latina, donde hay poca confianza pública en la competencia y honestidad del gobierno, se necesita realizar un planteamiento diferente para convencer a gran parte del electorado de que la privatización puede reducir y no aumentar la exclusión social, y de que efectivamente lo logra.

Exclusión y política

EL SISTEMA DEMOCRÁTICO COMO PUNTO DE EXCLUSIÓN

Desde fines de la década de 1970 se extendió por América Latina y el Caribe una ola de democratización; para principios del decenio de 1990, todos los países con sistemas presidencialistas de gobierno ya estaban eligiendo a sus dirigentes por medio de elecciones competitivas. Dado que la democracia entrañaba la igualdad política formal para todos los ciudadanos y el fin de la represión, se esperaba que aumentara visiblemente la influencia política de los grupos que previamente se encontraban en desventaja y que permitiera avanzar rápidamente para eliminar la exclusión social y económica. La democracia ofrecía a esos grupos nuevas oportunidades de organizarse y hacer oír sus reclamos, y al mismo tiempo daba más incentivos a los partidos y dirigentes políticos para responder a esos reclamos. Sin embargo, pese a la igualdad formal de los derechos políticos consagrados en las constituciones de los países, por diferentes razones el sistema democrático sigue limitando los canales formales de influencia de algunos ciudadanos, cuya voz resuena muy poco en la práctica.

En algunos países los nuevos sistemas democráticos otorgaban el derecho de voto a todos los ciudadanos adultos por primera vez.¹ No obstante, la falta de documentación adecuada que acredite la ciudadanía, como documentos nacionales de identidad y certificados de nacimiento, impide todavía a algunas personas el ejercicio de sus derechos fundamentales, entre ellos el de voto, así como el acceso a algunos servicios básicos (véase el capítulo 12). Incluso para quienes cuentan con la debida documentación, la dificultad de acceder a las urnas, sobre todo en zonas remotas, puede limitar la inclusión de algunos ciudadanos en los comicios. Debido en parte a problemas de acceso, en promedio, aproximadamente el 36% de la población de la región con derecho a votar se abstuvo de participar en las elecciones presidenciales más recientes. Si bien este nivel de abstención fue superior al registrado en Europa Central y Oriental y en Europa Occidental (28% y 29%, respectivamente), resultó ser considerablemente más bajo que en Estados Unidos, Canadá y África (Payne, Zovatto G. y Mateo Díaz, 2007). La abstención fue un problema más grave en unos pocos países: casi el 60% en Colombia y más del 50% en Guatemala y Paraguay.

El sistema democrático también sigue siendo un punto de exclusión para algunos grupos de ciudadanos porque tienen menos posibilidades de ser designados y electos para ocupar cargos de poder en la legislatura, el Poder Ejecutivo o los gobiernos sub-

¹ En épocas anteriores, los requisitos de alfabetización habían excluido, de hecho, a mucha gente pobre y a miembros de grupos indígenas de la participación en las elecciones en Chile (antes de 1970), Ecuador (antes de 1979), Perú (antes de 1980) y Brasil (antes de 1985) (Yashar, 2005, p. 37).

nacionales. Por ejemplo, pese a que hubo avances durante el decenio de 1990, en 2002 las mujeres ocupaban sólo el 15% de los escaños de la Cámara de Diputados, el 12% del Senado y el 13% de los cargos ministeriales de la región (Htun, 2005). Los pueblos indígenas también están subrepresentados en cargos electos: en Perú, el 8% en la legislatura frente al 47% de la población; en Ecuador, el 3,3% frente al 43%; en Guatemala, el 12,4% frente al 66% y en Bolivia, el 25,2% frente al 71% (Bull, 2006; BID 2006c).²

También puede existir exclusión política porque los ciudadanos tienen diferentes niveles de recursos con los cuales ejercen influencia política. Dados los altos costos de las campañas electorales, el dinero es un recurso muy preciado de los partidos políticos y los candidatos. Las contribuciones financieras de las personas adineradas y las conexiones directas con otros grupos importantes desde el punto de vista socioeconómico tienden a acrecentar su influencia en la política, en tanto que los pobres, si además están desorganizados, no tienen mucho más que sus votos para negociar. Por otra parte, los ciudadanos más educados y de mejor posición económica suelen participar más y estar mejor informados en materia de política, lo que les permite tener mayor injerencia en las decisiones de política pública.

El sistema político también actúa como un punto de exclusión de maneras más sutiles. En algunos países no se protegen adecuadamente el derecho a organizarse ni la libertad de expresión, ni tampoco los derechos civiles básicos, como el debido proceso y los derechos de propiedad, sobre todo en zonas remotas donde ni la justicia ni otras instituciones públicas tienen suficiente alcance. Con frecuencia, los pobres, las personas sin acceso a la educación, las mujeres, los pueblos indígenas y otros grupos no gozan debidamente de otros derechos de los ciudadanos, como el derecho de igualdad bajo la ley y de protección contra la discriminación.

Por otra parte, la voz de algunos ciudadanos en los nuevos sistemas democráticos está limitada en la práctica por las deficiencias de las instituciones representativas, en especial los partidos políticos. Los sistemas políticos de muchos países no están adecuadamente institucionalizados y en general se percibe que los funcionarios elegidos no atienden las acuciantes necesidades de la sociedad ni representan a sus comunidades en los períodos que transcurren entre una elección y otra. Dado que los partidos no suelen distinguirse claramente entre ellos en cuanto a enfoques de política pública o ideologías alternativas, la política está menos motivada por la resolución de problemas que por la distribución focalizada de beneficios y favores, como obras públicas, empleos y contratos. Cuando se intercambian votos por beneficios específicos en lugar de apoyar a organizaciones políticas que representan alternativas programáticas, las elecciones pierden mucho de su valor potencial para los ciudadanos en tanto mecanismos para influir en las decisiones de política a su favor. Dada esta carencia de recursos, los grupos excluidos tienden a ser más susceptibles a verse cooptados de esa manera.

Los grupos organizados adoptan una actitud clara y unificada en los asuntos públicos y es más probable que reciban atención de los funcionarios electos. No obstante, la acción colectiva de individuos con intereses comunes es difícil de sustentar porque los individuos tienen un fuerte incentivo para aprovecharse de los esfuerzos de los demás

² Los pueblos indígenas de Bolivia obtuvieron una representación considerablemente más amplia en la Asamblea Constituyente electa en 2006.

participando lo menos posible. Es por eso que los grupos pequeños, como las personas adineradas o los fabricantes textiles, tienden a organizarse mejor que los grupos grandes como los consumidores, los campesinos y los pobres (Olson, 1965; Bates, 1981). En los grupos pequeños, cada individuo comparte una porción mayor de los beneficios de la acción colectiva, lo que justifica la inversión de tiempo y dinero. Por eso, a menudo los intereses de las minorías bien organizadas son más respetados que los de la mayoría, porque la mayoría no se puede organizar al mismo nivel.

El alto nivel de desigualdad en los ingresos característico de América Latina determina que existan muchos grupos de excluidos, como los pobres, los trabajadores del sector informal y los campesinos. Estos grupos son de gran tamaño y carecen de recursos, por lo que les resulta difícil ponerse de acuerdo y mantenerse organizados. Hasta cierto punto, hay una desconexión entre el potencial de incidencia electoral de esos grupos y su influencia real en el proceso y contenido de la política pública. Esto, sumado a la débil institucionalización de los sistemas de partidos, también explica la prevalencia de estrategias populistas para ganar y ejercer el poder mediante las cuales los políticos son elegidos por su conexión personal con los electores y sus vagas promesas de mejorar las condiciones de las masas. Pero dada la falta de organización de esos grupos, estos políticos, una vez elegidos, con frecuencia se olvidan de sus promesas y siguen una trayectoria diferente o adoptan políticas económicas populistas generando ganancias a corto plazo en los resultados económicos y en los salarios, que tienden a revertirse en el contexto de crisis inflacionarias.

La organización en torno a intereses comunes es un vehículo clave para que los grupos excluidos puedan avanzar hacia mayores niveles de integración social y política. No obstante, dicho avance no es automático ni sencillo, lo que en parte explica por qué grupos social y económicamente desfavorecidos, con poca voz en el sistema político, a menudo siguen en esa condición durante mucho tiempo, incluso en un sistema democrático. Aun cuando se organicen, no hay ninguna garantía de que persista su influencia a lo largo del tiempo, de que se satisfagan sus reclamos, ni de que adquieran una representación constante en el sistema político (véase el capítulo 4).

EL SURGIMIENTO DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

Las deficiencias de los sistemas democráticos de América Latina, que no otorgan una adecuada representación y participación a los grupos marginados, han contribuido al surgimiento de movimientos de protesta social. La frustración de algunos sectores de la población con el sistema democrático se exacerbó por la crisis de la deuda, las medidas de estabilización económica y las reformas orientadas al mercado que tuvieron lugar en la región, y que entrañaron profundos cambios en los perfiles de inclusión y exclusión (véase el capítulo 4). Se percibía que los sistemas democráticos habían avanzado muy poco en la atención de las necesidades sociales insatisfechas o en la creación de gobiernos transparentes, eficientes y libres de corrupción. Por lo tanto, si bien la democracia ofrecía más oportunidades para la organización y la protesta, no cumplió su promesa de fortalecer la inclusión social, económica y política.

Fue en este amplio contexto que en varios países la batalla de la política se desplazó, por lo menos de manera temporal, de las urnas, los partidos políticos y el Congreso a las

calles (o al campo). Algunos grupos de la población resolvieron desafiar directamente al gobierno y plantear sus reclamos en lugar de defender sus intereses principalmente a través de los canales institucionales. En varios países esos movimientos lograron la incorporación de temas importantes en la agenda gubernamental, la promoción de reformas jurídicas y constitucionales, y la derogación de políticas gubernamentales impopulares. Al mismo tiempo evitaron que se adoptasen políticas consideradas adversas a sus intereses e incluso llegaron a provocar la destitución de presidentes elegidos por el voto popular.

¿Qué factores explican por qué algunos grupos sociales que se habían mantenido en calma pudieran superar obstáculos considerables a su acción colectiva y surgir como fuertes movimientos de protesta, desafiando efectivamente el statu quo y haciendo que quienes estaban en el poder en ese momento prestaran atención a sus exigencias? El surgimiento de los movimientos sociales fue examinado en una vasta bibliografía de la sociología y las ciencias políticas (véase, por ejemplo, Tilly, 2004; McAdam, 1982, 1994; Morris y McClurg Mueller, 1992; Giugni, 1998; Elster, 1985; Yashar, 2005; Scott, 1990; Tarrow, 1998). Pueden delinarse tres enfoques teóricos amplios. Uno de ellos se centra en el impacto de las privaciones y de los cambios socioeconómicos que tuvieron lugar en las estructuras de oportunidades sociales y políticas, que a su vez motivaron y permitieron una acción social colectiva. El segundo subraya el papel de los procesos, los valores y los sistemas de creencias a nivel de grupos, que son los que dan forma a las interpretaciones e identidades colectivas. Desde esta perspectiva, las identidades de los grupos (por ejemplo, trabajadores, mujeres, pueblos indígenas) no están determinadas exclusivamente por sus características inherentes ni por su condición social, sino por ellos mismos en interacción con el medio que los rodea (Yashar, 2005). Un tercer enfoque se centra en los costos y beneficios que representa para un individuo unirse a acciones de protesta, y en la manera en que estas están determinadas por las preferencias individuales y por los incentivos que ofrecen las organizaciones de los movimientos sociales y sus líderes. La experiencia de algunos de los movimientos sociales más prominentes de la región destaca su significación política y la función de diferentes factores causales en su movilización.

El Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil surgió como una fuerza a nivel nacional a principios de los años ochenta con ocupaciones de tierras concentradas en un principio en el estado sureño de Rio Grande do Sul. Al ocupar tierras consideradas no productivas, el MST presionó al gobierno federal y a los estatales para que expropiasen y redistribuyesen tierras que estaban en manos privadas. Esto dio como resultado el asentamiento de unas 350.000 familias en sus propias tierras. El MST no fue un simple movimiento de protesta, sino que construyó toda una red organizada a través de la cual ofrece educación, vivienda, centros de salud y créditos financieros.

El origen de este movimiento puede, en definitiva, atribuirse a una notable característica estructural de Brasil: un alto nivel de desigualdad en la distribución de la tierra. Otros cambios estructurales que tuvieron lugar en decenios anteriores al de 1980, como el desarrollo de la agricultura mecanizada, que hizo que trabajadores eventuales migrasen al campo; la disminución de la producción industrial, que desalentaba a los jóvenes a migrar hacia zonas urbanas; y la liberalización del régimen político son factores que contribuyeron al surgimiento de este movimiento. El movimiento también debe su éxito a su capacidad para adquirir recursos (incluso dinero para construir escuelas y prestar

otros servicios a los miembros que viven en tierras ocupadas) y la facultad, en parte debido a la índole de la causa, de otorgar recompensas selectivas a los participantes; concretamente, una participación en la tierra de propiedad cooperativa (Bull, 2006). Sin embargo, la acción colectiva del MST también fue posible porque se inspiró en el ejemplo de otros movimientos sociales que se organizaron contra la dictadura militar del país, por influencias ideológicas, como la teología de la liberación, y por el apoyo de otros grupos organizados, incluso la Iglesia. La constante expansión y la creciente influencia del movimiento fueron en gran medida resultado de esta interacción entre los campesinos sin tierra y sus principales seguidores religiosos, lo que hizo que los participantes reinterpretasen los costos y beneficios de sus acciones, centrándose más en los valores colectivos de solidaridad y en las metas más amplias del movimiento en lugar de atender objetivos exclusivamente individuales y materiales (Carter, 2003).

Como ocurrió con el MST, el movimiento de los piqueteros de Argentina se formó en relación con una condición estructural obvia: el alza del desempleo urbano a más del 15% en el período 1985–2002. Hacia finales del decenio de 1990, los piqueteros habían organizado numerosas protestas en las principales ciudades argentinas, con cortes masivos de rutas y vías de acceso. Como resultado de las protestas, el gobierno otorgó asistencia social en forma de empleos temporarios, subsidios especiales y asistencia alimentaria.

La formación del movimiento estuvo claramente relacionada con factores económicos, entre ellos el abrupto incremento del desempleo, la inflexibilidad del mercado laboral y los niveles crecientes de pobreza. La profunda crisis económica que azotó a Argentina en 2001–02 proporcionó el ímpetu para consolidar a los piqueteros como movimiento social. Asimismo, las reducciones en la asistencia social estatal, el debilitamiento de las redes informales de apoyo en los barrios y la pérdida de fuerza de los sindicatos eliminaron algunos de los elementos que amortiguan el surgimiento de protestas sociales (Bull, 2006). Hubo además dos acontecimientos fundamentales, sucedidos a mediados de la década de 1990, que precipitaron la formación del movimiento: los despidos masivos de trabajadores industriales y la privatización de la empresa petrolera estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

Varios otros países de la región también experimentaron niveles crecientes de desempleo y crisis económicas pero no surgieron en ellos movimientos sociales bien organizados de desempleados. La clave del éxito inicial de los piqueteros para desafiar de manera eficaz al gobierno argentino fueron los cortes de rutas como método de lucha y la amplia aceptación de sus planteos, que criticaban al régimen político del país y a su modelo económico por favorecer la exclusión. La respuesta del Estado, que lanzó planes sociales que los piqueteros podían administrar, fortaleció sus estructuras organizativas y aportó incentivos y herramientas estratégicas para motivar la participación en el movimiento (Svampa y Pereyra, 2003; Wolff, 2007).

Por último, en varios países de América Latina, los pueblos indígenas han constituido importantes movimientos sociales nacionales que influyeron en los debates sobre la reforma constitucional y exigieron cambios en las políticas económicas y otras políticas públicas. También participaron en movilizaciones sociales más amplias que derrocaron a presidentes. Habida cuenta de los esfuerzos históricos de los políticos y los gobiernos latinoamericanos para sustituir las identidades étnicas por identidades de clase y para asimilar las culturas étnicas, la movilización de los pueblos indígenas tomó a muchos por

sorpresa (Yashar, 2006). En Ecuador y Bolivia surgieron poderosas organizaciones, inicialmente con el objetivo de defender la autonomía local. Estos movimientos exigieron una serie de reformas, entre ellas el reconocimiento legal, la representación, la autonomía y la educación multicultural, y en algunos casos incursionaron en la política formando partidos políticos nacionales, nombrando candidatos y obteniendo cargos políticos en todos los niveles de gobierno (Van Cott, 2005).

Sin duda alguna, el surgimiento de estos movimientos está relacionado con la larga historia de explotación y exclusión de los pueblos indígenas en estos países. Estos pueblos ya habían participado en movilizaciones sociales en el pasado, pero las que comenzaron en los años ochenta fueron las primeras en las cuales los reclamos basados en el origen étnico, como la exigencia de reconocimiento de derechos especiales por su calidad de pueblos nativos, tomaron la delantera junto con los reclamos socioeconómicos. Por consiguiente, la actual ola de organización de los pueblos indígenas está relacionada no sólo con las características actuales de la estructura social y económica sino también con la politización de las identidades étnicas en los últimos dos o tres decenios (Yashar, 2005, 2006). Según se dice, esta politización de identidades tuvo lugar por lo menos en parte debido a que hubo cambios en la relación institucional entre el Estado y el campo, y los pueblos indígenas en particular. A mediados del siglo XX, el Estado procuraba respaldo político y control de las masas mediante formas corporativistas y clasistas de representación de intereses en las cuales las personas que se unían a organizaciones campesinas patrocinadas por el Estado obtenían acceso a tierras redistribuidas, programas sociales (incluida la atención médica), subsidios y crédito. En este contexto, se privilegiaba la identidad de los pueblos indígenas como campesinos, y se les otorgaron libertades que previamente se les habían denegado, así como acceso al Estado. Gracias a las libertades concedidas por formas previas de control laboral y al poco alcance del Estado, en la práctica los pueblos indígenas, sobre todo en el Amazonas pero también en las sierras andinas, obtuvieron cierto grado de autonomía que les permitió instaurar prácticas comunitarias indígenas (Yashar, 2005, 2006).

Dadas las limitaciones económicas y la resistencia al creciente poder de las federaciones de clase, para el decenio de 1980 los Estados comenzaron a reafirmar el control sobre las federaciones campesinas, liberalizar los mercados agrícolas, reducir los programas sociales rurales y poner en venta tierras comunales, todo lo cual tendió a debilitar la autonomía y la viabilidad de las comunidades indígenas. Estos cambios en el contexto institucional contribuyeron a la politización de las diferencias étnicas y al desarrollo de movimientos indigenistas. Al mismo tiempo, la democratización y la descentralización dieron a los grupos indígenas un espacio político para organizarse, protestar e incrementar su participación en la actividad política.

¿QUÉ DIFERENCIA PUEDEN HACER LOS MOVIMIENTOS SOCIALES?

¿Qué cambios han logrado los movimientos sociales que no pudo realizar el sistema político?

El sistema político es donde se producen las transacciones o los intercambios de poder, entendiéndose la política como el ejercicio del poder. Los movimientos sociales, en tanto agentes del cambio social (della Porta y Diani, 1999), cuentan con un recurso

importante para influir en estas transacciones: la protesta. La política de los movimientos sociales es “contenciosa”, en el sentido de que los reclamos sociales generalmente entran en conflicto con los intereses de alguien (Tilly, 2004, p. 3, citando a McAdam, Tarrow y Tilly, 2001). La “política contenciosa” es una forma de acción colectiva que utilizan grupos que no tienen acceso regular a las instituciones, cuyos reclamos no son aceptados o todavía no figuran en la agenda política, y que expresan sus intereses de maneras que desafían el orden establecido (Tarrow, 1998, p. 3).

Para responder a la protesta, el Estado procura controlarla o produce una política social: o bien reprime el movimiento o negocia con él o utiliza ambas estrategias al mismo tiempo (della Porta y Diani, 1999, p. 240). La política social es tanto causa de la protesta como respuesta a ella. En ese sentido, la protesta y la política se afectan mutuamente (Meyer, 2003). Los movimientos sociales, a su vez, pueden utilizar diferentes llaves de entrada para acceder al sistema político y modificar los procesos y sus resultados.

Reconocimiento

Los países con divisiones étnicas o con culturas minoritarias tienen que hacer frente al problema del reconocimiento de la diversidad. Esto implica un cambio en el significado de la ciudadanía y de la identidad. La definición de “culturalismo liberal” establece un marco ampliamente aceptado para estos Estados, donde la protección efectiva de los derechos individuales debe ir acompañada de derechos y políticas específicas para cada grupo, que reconozcan las diferentes identidades y respondan a las necesidades de los grupos culturales étnicos (Kymlicka, 1995).

En numerosos países la presión organizada por parte de los movimientos indígenas ha dado como resultado, mediante reformas constitucionales, avances considerables en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas colectivamente y de los individuos pertenecientes a grupos indígenas. Los procesos para obtener reconocimiento, si bien simbólicos, movilizan a la población en apoyo de las reformas, demostrando el potencial electoral de la minoría étnica y facilitando el acceso a las urnas. Este proceso, que principalmente sirve para eliminar las limitaciones institucionales, es en sí un factor que permite constituir un partido viable (Van Cott, 2005), lo que a su vez allana el camino para la inclusión formal en instituciones representativas.

Cambios en el proceso de formulación de políticas

Una manera de modificar los procesos de formulación de políticas es obtener acceso formal y sostenido al poder político mediante la representación en las instituciones donde tienen lugar las transacciones. La presencia en instituciones formales da lugar a un cambio significativo en las posiciones que ocupan los diferentes actores, porque comienzan a participar en términos más equitativos. Además de la formación de partidos políticos, una vía para la verdadera integración en la toma de decisiones ha sido el diseño y la implementación de mecanismos y reformas como las cuotas y los escaños reservados en instituciones representativas.

Los movimientos sociales no sólo han ganado a veces acceso a instituciones formales, sino que también han influido en el proceso de toma de decisiones en sus

diferentes etapas (definición de la agenda de trabajo, legislación, implementación, seguimiento y rendición de cuentas) incidiendo de manera informal en el ejercicio del poder. Han ejercido esta influencia mediante contactos con representantes electos en todos los niveles de toma de decisiones, miembros del gobierno, funcionarios de la administración pública y medios de comunicación, o incluso mediante la influencia en la formulación de políticas a través de la participación en comités, comisiones ad hoc, órganos consultivos, juntas asesoras, etc. Además, en varios países de la región se han creado entidades públicas encargadas de combatir la discriminación a la que están sujetos ciertos grupos.

Cambios en la política pública

Definición de la agenda de trabajo

Los movimientos sociales han influido en las diferentes etapas de la elaboración de políticas, primero atrayendo la atención pública hacia nuevos temas, destacando la importancia de los problemas existentes e incluyendo estos temas en la agenda política, y en segundo lugar participando en el diseño, la implementación y el seguimiento de las políticas públicas. Definir la agenda de trabajo significa crear conciencia sobre ciertos problemas y modificar la opinión pública y convencer a quienes toman las decisiones de la necesidad de introducir nuevas normas. Los movimientos sociales no solamente han contribuido a que se realizasen cambios en las políticas existentes, sino que también han abierto y creado nuevas áreas para la formulación de políticas (la mujer, los pueblos indígenas, el medio ambiente, etc.). La formación y el éxito de los partidos basados en movimientos, como los partidos indigenistas, modificaron las agendas de otros partidos (por ejemplo, de los partidos no indigenistas) y también hicieron que esos partidos transformasen el perfil de sus candidatos (por ejemplo, designando más candidatos indígenas).

Diseño, implementación y resultados de las políticas

Las alteraciones y las disposiciones jurídicas no se traducen de inmediato en cambios reales en la vida de la gente. Para pasar de una legislación aprobada a la ejecución eficaz y a avances concretos en términos de igualdad, se requiere voluntad política y recursos financieros y técnicos. Dado que los movimientos sociales contemporáneos de la región no comenzaron a movilizarse de manera significativa sino hasta fines del siglo XX, es posible encontrar pruebas de avances parciales, aunque probablemente sea demasiado pronto para hablar de cambios sostenidos en las políticas. Pese a esto, y dejando de lado las disposiciones sobre reconocimiento consagradas en las constituciones de los países, también hubo un progreso notable en la aprobación de leyes relacionadas directamente con la discriminación racial y étnica, la titulación de tierras colectivas, el derecho consuetudinario, la creación de entidades e instituciones especiales contra la discriminación, la inclusión de nuevas categorías censales para cuantificar el tamaño de los diferentes grupos, la formación de nuevos partidos políticos de acción afirmativa para tener representación formal en instituciones de gobierno y el establecimiento de mecanismos de consulta a diferentes niveles de la toma de decisiones.

Los movimientos sociales también influyeron en el surgimiento posterior de otros tipos de movimientos (Meyer y Whittier, 1997) y a veces allanaron el camino para que se produjesen cambios subsiguientes en las políticas (Meyer, 2003). No obstante, la puesta en práctica de nuevas políticas a menudo avanzó a un ritmo más lento que su introducción en la agenda política y su conversión en legislación promulgada, debido a limitaciones financieras y técnicas, combinadas con la falta de mecanismos de rendición de cuentas entre el Estado y los grupos.

Cambios de valores en la opinión pública

Los movimientos sociales han modificado agendas públicas y, al hacerlo, también han dado forma a la opinión pública sobre determinados temas. Pero la causalidad también se da en sentido contrario: muy a menudo los movimientos sociales necesitan una masa crítica de apoyo público para alcanzar sus objetivos. Y a fin de obtener resonancia pública sobre un tema en particular, se requiere convencer a la población de la importancia de ese tema para el grupo y para toda la sociedad. Para cambiar la opinión pública, se debe comenzar por un reconocimiento progresivo de que existe discriminación y, por lo tanto, de que las desigualdades son el resultado no sólo de diferencias socioeconómicas tradicionales sino también de la raza, el género o el origen étnico y cultural.

Inclusión sostenida

No es fácil evaluar cómo un grupo en particular ha logrado una inclusión sostenida dentro de la sociedad. Si un movimiento social puede modificar el sistema político en todos los aspectos previamente mencionados (es decir, reconocimiento, representación, inclusión mediante procedimientos de consulta, habilidad para definir la agenda de trabajo y ser parte del diseño y de la implementación de políticas públicas, fuerte avance en lo referente a la ecuanimidad de los resultados de las políticas y modificación de la opinión pública), puede decirse que su inclusión en el sistema será sostenible.

Para los escenarios intermedios, William Gamson (1975, citado en della Porta y Diani, 1999, p. 228) establece una tipología en la que emplea dos conceptos: "cooptación", que entraña un mecanismo de elección por votación de los miembros del grupo, en el cual un movimiento obtiene reconocimiento pero sin cambios en la política pública, y "preferencia" ("*pre-emption*"), que es un mecanismo de adquisición prioritaria, en el cual hay cambios de política pero no hay aceptación. Según algunas de las conclusiones a las que se llegó en la literatura empírica, es más probable que los movimientos con base exclusivamente étnica o cultural se conformen según el primer concepto, en tanto que aquellos con base exclusivamente social o sustentados en un problema específico sean más propensos a conformarse según el segundo concepto.

DETERMINANTES DEL ÉXITO ENTRE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES

¿Qué características de los movimientos sociales y del sistema político han sido fundamentales para los logros presentados en las secciones precedentes? ¿Por qué ciertos

movimientos pueden alcanzar determinados objetivos y otros no? ¿En qué condiciones es probable que la movilización logre algunos avances en términos de inclusión? ¿Cuáles son las condiciones necesarias y suficientes para una integración exitosa?

Tipos de movimientos

De acuerdo con el contexto, ciertas características de un movimiento pueden ser más pertinentes que otras para determinar los resultados que obtiene. La probabilidad de éxito de un movimiento tiene que ver en primer lugar con la calidad del liderazgo y su capacidad para movilizar y mantener la unión entre los miembros. Los líderes pueden tener diferentes cualidades, y abarcan desde el empresario político y el intermediario político al líder carismático y visionario. En mucha mayor medida de lo que sería deseable, la supervivencia de una organización depende muy a menudo de la capacidad del liderazgo para controlar el movimiento, hacer frente a las divisiones internas, reformular los reclamos y efectuar las transiciones necesarias entre diferentes fases del movimiento.

La capacidad organizativa de un grupo depende de su tamaño, composición y recursos. Cuanto más pequeño y homogéneo sea un movimiento, mayores serán sus probabilidades de organizarse rápidamente. Cuantos más recursos tenga a su disposición, mayor será su capacidad de negociación e intercambio y, por lo tanto, su influencia. Si el grupo no cuenta con recursos ni con la capacidad para incidir en la política por medios convencionales (es decir, partidos, representación en instituciones políticas), tenderá a recurrir a la protesta como una manera de obtener acceso a la influencia. Si bien en teoría los grupos más pequeños deberían estar en mejores condiciones de organizarse, en este caso, cuanto más grande, más volátil, más público y más diverso sea un movimiento, más difícil será para el gobierno lograr, como mínimo, la paz interna (Meyer, 2003, p. 1).

Los orígenes y la composición del movimiento guardan una clara relación con el tipo de identidad que vincula a los miembros del grupo. A su vez, la identidad resulta fundamental para entender las metas de los miembros del grupo y las posibilidades de alcanzarlas. Algunos investigadores (por ejemplo, Hooker, 2005) sostuvieron que la identidad de grupo definida en términos culturales o étnicos es un factor más determinante del éxito de un movimiento social que el tamaño de la población o la capacidad organizativa del grupo. No obstante, la desventaja de basar los reclamos en diferencias culturales es que esto puede incidir en la índole de las respuestas que da el sistema político, que podría dar más preferencia a las políticas del reconocimiento que a las políticas contra la discriminación.

Los movimientos sociales también pueden distinguirse en términos de las estrategias y los repertorios que utilizan. Estos últimos son los tipos de acción política que despliegan, como coaliciones, asociaciones, reuniones públicas, manifestaciones, peticiones, panfletos y declaraciones ante los medios de comunicación (véase Tilly, 2004, p. 3). La legitimidad de la protesta también depende en gran medida de estas formas de movilización. A veces, ciertos repertorios, como la violencia o el uso persistente de una sola estrategia, pueden restar legitimidad a la protesta si la estrategia implica altos costos para el resto de la población.

Tipos de metas

Puede hacerse una distinción entre los “macroreclamos” (es decir, objetivos políticos generales que posicionan al grupo en términos amplios) y “microreclamos” (es decir, objetivos políticos específicos, ventajas materiales concretas que el grupo espera obtener). Para lograr apoyo, el movimiento deberá tener metas claras que sean fáciles de comunicar, atractivas y convincentes para el público. Las implicancias generales y personales que un problema particular planteado por un movimiento tiene para la población determinarán su capacidad de amplificar el apoyo público, ya sea porque se percibe su urgencia o ante la perspectiva de obtener recompensas.

A veces, los movimientos de protesta no se originan en grupos socialmente organizados, sino que emergen en torno a metas de corto plazo. Estos movimientos pueden ser sumamente eficientes porque pueden introducir un tema en la agenda pública a bajo costo para los individuos pero a un alto costo para la sociedad, dado que a veces los efectos de los tipos de protesta empleados pueden afectar a un sector económico, la seguridad ciudadana o la infraestructura pública (Mauro Machuca, 2006).

Ciertos objetivos tienen mayor capacidad de ganarse el apoyo de esos grupos. El grado en el cual un tema puede generar el apoyo de otros grupos depende de su alcance y exportabilidad, así como de su contingencia territorial (es decir, si se trata de un tema local, nacional o transnacional). En algunos casos, los temas pueden ser tan poderosos que pueden obtener apoyo de agentes influyentes ajenos al movimiento.

La manera en que se enmarca una meta también puede influir en su probabilidad de éxito. Muy a menudo, los macroreclamos se enmarcan negativamente como el rechazo de alguna medida, en tanto que los microreclamos se presentan en términos positivos, como algo esencialmente bueno y que debe lograrse. Y es precisamente cuando un reclamo puede convertirse en proposiciones positivas para la acción que aumenta su probabilidad de supervivencia, así como la capacidad de que se traduzca en políticas públicas.

Espacio político

El espacio político se define como la posibilidad de que un movimiento social forme o influya en un partido político. Los movimientos sociales y el Estado operan en una estructura de oportunidades políticas (Tarrow, 1998; Tilly, 1978). Los grupos no participan en una protesta si pueden lograr una meta utilizando políticas convencionales. Si el sistema de partidos existente ofrece espacio para el ingreso de nuevos actores –miembros de partidos concretos o nuevas fuerzas políticas– y una combinación justa de intereses, el grupo no incurrirá en el costo de una movilización.

Espacio para la adopción de políticas

La capacidad de los movimientos para plantear ciertos reclamos también depende de que el contexto permita la apertura de un espacio para adoptar políticas públicas relacionadas con un nuevo tema. La disposición del sistema para abrirse a un nuevo tema se encuentra ligada al grado de permeabilidad de la elite, que a su vez estará influida por

el nivel percibido de presión que ejercen diferentes actores como el movimiento social mismo, la opinión pública, otras partes interesadas y la comunidad internacional.

Una vez que se incluye un tema en la agenda política, se presenta el momento decisivo para que se traduzca en una reforma de políticas. Las partes involucradas en la toma de decisiones son conscientes de que muy a menudo se formulan nuevas políticas como resultado de un cambio en el equilibrio de poderes, pero también de que a su vez ellas pueden alterar ese equilibrio. Por consiguiente, existen riesgos de que la atención que se presta a un tema se desvíe hacia otro a medida que transcurre el tiempo y se modifican las alineaciones de poder. Ni el espacio para la adopción de políticas ni las coaliciones duran para siempre.

Puntos de transacción

El sistema político es el lugar donde se llevan a cabo las transacciones de poder. La cantidad y el tipo de estas transacciones estarán determinados por las instituciones que constituyen el sistema político, y que definen la estructura de oportunidades y restricciones. En ese sentido, algunos entornos políticos se prestan más que otros a engendrar movimientos sociales. En ciertas condiciones, la democracia promueve los movimientos sociales, así como los movimientos sociales promueven la democratización (Tilly, 2004). Parecería que la protesta es más probable en sistemas que se caracterizan por una combinación de factores abiertos y cerrados (por ejemplo, regímenes políticos en transición del autoritarismo a la democracia), cambios en las alineaciones (es decir, baja estabilidad electoral) o elites divididas (es decir, que pueden convertirse en aliados influyentes y aportar recursos a los movimientos que van surgiendo) (Tarrow, 1998, pp. 76–80). Por consiguiente, la intensidad de las movilizaciones sociales que atravesaron la región de América Latina y el Caribe durante los últimos decenios puede interpretarse como una consecuencia natural de estos factores.

La democracia, junto con otras tendencias de la reforma institucional, fue relajando progresivamente las restricciones y creando un entorno institucional más permisivo en la región. Por ejemplo, la descentralización abrió un espacio para la participación a un costo menor, porque los movimientos sociales pueden comenzar a organizarse de manera significativa en áreas donde hay gran cantidad de miembros potenciales. La proporcionalidad de los sistemas electorales, la apertura de los sistemas de partidos y la pérdida de importancia de los partidos tradicionales también facilitaron el ingreso de nuevos competidores. Otros entornos institucionales también favorecieron la movilización social: nuevos distritos electorales en zonas con abundante población indígena, escaños reservados para candidatos indígenas, la posibilidad de que los movimientos y no sólo los partidos participen en las elecciones, y una mayor facilidad para el registro de los partidos y la emisión del voto.

Las oportunidades para una movilización exitosa también dependen de la capacidad del sistema político para ajustarse a retos externos. En algunos casos, el sistema resta legitimidad a la protesta al ofrecer respuestas parciales. El ajuste de la representación política, la inclusión del movimiento en procedimientos democráticos formales e informales y en la discusión de ciertos temas que conciernen directamente a sus intereses, y la formulación de políticas de costo relativamente bajo son todas respuestas parciales.

En este sentido, el sistema puede abrir momentáneamente ciertos puntos de transacción para mantener el statu quo general en términos de distribución del poder.

CONCLUSIÓN

Los movimientos sociales no son causa de la erosión de la democracia sino consecuencia de las fallas estructurales que dan lugar a expresiones de descontento. Los reclamos de movimientos de base étnica y cultural han desafiado la naturaleza del Estado y la comprensión de la ciudadanía. Más allá de ello, las fronteras étnicas y culturales tienden a superponerse con las clases socioeconómicas. En ese sentido, la protesta ha girado no sólo en torno al hecho de que las personas que pertenecen a estos grupos no tienen las mismas oportunidades que el ciudadano promedio (es decir, *derechos individuales*), sino también en torno al hecho de que no se reconozcan las necesidades y características culturales distintivas del grupo (es decir, *derechos colectivos*).

Las sustanciales desigualdades de acceso a los recursos socioeconómicos y políticos y los altos niveles de exclusión que persisten en América Latina y el Caribe sugieren que estos episodios más o menos serios de conflictos y crisis políticas continuarán ejerciendo presión para el cambio de los sistemas políticos de la región.

Por esa misma razón, los movimientos sociales suelen ser más parte de la solución que parte del problema. La emergencia y la intensidad de los movimientos sociales pueden interpretarse como un signo positivo de la evolución de la democracia en la región, donde la apertura y la eliminación progresivas de las barreras han dado lugar a la movilización.

La movilización social tiene el potencial de otorgar voz a los excluidos. La participación en el ámbito político puede mejorar la comprensión de las realidades y de las posibilidades de cambio y puede incluso generar ciertos cambios. En algunos casos, la movilización puede producir cambios duraderos en el sistema político (en la asignación del poder para la toma de decisiones) y fomentar cambios en las políticas que reflejen una mayor inclusión. En otros casos, es posible que con cambios más pequeños se transformen agendas, se modifiquen formas de pensar y en el largo plazo puedan abrirse oportunidades para que se produzcan cambios más duraderos y significativos en el sistema político y en las políticas públicas. Cabe admitir que en el corto y mediano plazo la movilización social puede agravar el conflicto social y complicar la gobernabilidad democrática. Pero puede ser que este sea el precio que haya que pagar, aunque deberá administrarse con cuidado, sin represión, con una actitud abierta y haciendo esfuerzos para crear consenso.

Exclusión social y violencia

**Antes había reglas claras:
nadie robaba en la villa.**

Si robaban, lo hacían fuera de la villa.

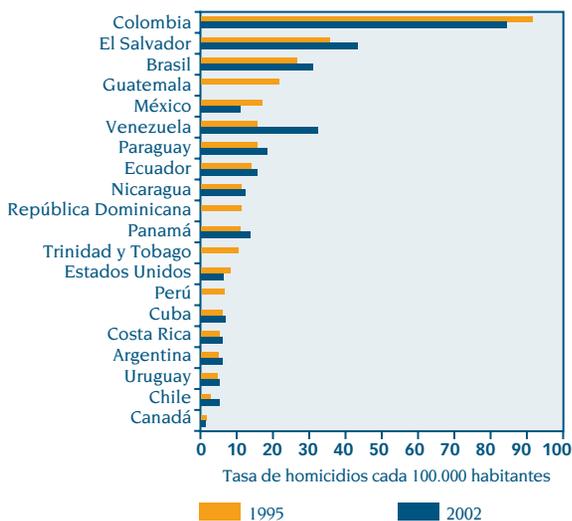
**Ahora, roban en la villa
y en todas partes.**

“Las cuatro chapas del desamparo”

En las últimas décadas se han producido en América Latina y el Caribe varias transiciones económicas, sociales y políticas que han cambiado los esquemas de inclusión y exclusión. Los movimientos dentro de la región, entre ellos la emigración de las zonas rurales, la rápida urbanización consiguiente, los cambios institucionales y el lento crecimiento del empleo formal, refuerzan la dependencia de la población de mecanismos y transacciones informales para garantizar su supervivencia. Los sistemas judiciales y policiales se han adaptado poco a los nuevos desafíos y continúan dejando a grandes segmentos de la sociedad sin acceso adecuado a la justicia y a la seguridad económica y física.

Como se muestra en el gráfico 10.1, las tasas de homicidios de algunos países de la región llegan a niveles que sólo suelen verse en lugares devastados por la guerra. Sin embargo, las batallas que están dejando esta carnicería no se libran en zonas de guerra sino en comunidades socialmente excluidas de América Latina. No las libran soldados ni guerrilleros, sino una minoría que recurre a la violencia para satisfacer sus necesidades. Los habitantes de esos vecindarios no pueden depender de las instituciones creadas para protegerlos, y la violencia se convierte en un instrumento para alcanzar ciertos fines, como justicia, seguridad y beneficios económicos por medios que perturban la vida de la comunidad. Cuando la justicia se logra por medio de la venganza, la seguridad por medio de la imposición violenta de la autoridad y los beneficios económicos por medio de los robos, los asaltos y la intimidación, a la gran mayoría de los ciudadanos respetuosos de la ley no le queda opción. En esas comunidades, la gente no reconoce a la persona de al lado como el vecino, al policía como un protector, al dirigente comunitario como artífice del consenso, sino como una posible amenaza. En muchos estudios, que abarcan desde trabajos antropológicos sobre el terreno en áreas marginadas de barriadas, favelas, barrios y villas (Caldeira, 2000; Márquez, 1999; Goldstein, 2003) hasta estudios geoespaciales avanzados que documentan la incidencia de la violencia (Beato, 2002; Consejo de Seguridad, 2006), se señala que las tasas de homicidios son mucho más

Gráfico 10.1
Tasas de homicidios, región de las Américas,
1995–2002



Fuente: Compilación del autor utilizando datos de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y de Rubio y Cohen (2007).
Nota: No se dispone de datos sobre Guatemala, Perú, República Dominicana ni Trinidad y Tobago para 2002.

(Reiss y Roth, 1993). Los habitantes de comunidades socialmente excluidas son muy conscientes de su falta de opciones y de las consecuencias de no tener dinero para sobornar a agentes de policía y jueces corruptos, influencia para evitar las extorsiones o suficiente confianza para resistirse al reclutamiento de las pandillas. Para aquellos cuyas perspectivas de adelanto económico son escasas o nulas, las oportunidades de obtener beneficios por medios ilícitos y violentos se convierten en un imán letal. Cuando las instituciones estatales no velan por la seguridad y la justicia, pueden intervenir otros, como líderes comunitarios violentos, pandillas o agentes de policía corruptos, para imponer formas diferentes de justicia y venganza.

Los problemas de seguridad, autoridad, justicia, identidad y economía son tangibles en los actos de violencia que se utilizan para hacerles frente en zonas socialmente excluidas que escapan a la influencia de las instituciones estatales y a los paradigmas imperantes en la sociedad para resolver los conflictos. Las consecuencias son graves y consumen los escasos recursos de los países de América Latina y el Caribe que están avanzando por un camino difícil hacia el desarrollo económico y la modernización de las instituciones democráticas. La violencia corroe la delicada trama social que mantiene unidas a las comunidades durante períodos de penurias económicas, sociales y políticas, y destruye la confianza, la seguridad y la solidaridad que lleva años cimentar. En este capítulo se examina la interacción de la exclusión social y la violencia en un círculo vicioso que deja a las personas socialmente excluidas en un entorno social muy hostil donde los

altas en estos vecindarios que en los de clase media y alta.

La exclusión social es un factor que contribuye a la violencia, independientemente de que la violencia se produzca en un país desarrollado de Europa Occidental o en un pujante Estado centroamericano. Aquellos que recurren a actos de violencia suelen carecer de oportunidades económicas legítimas y de los contactos personales o sociales necesarios para obtener muchos de los servicios y recursos de que dispone el grueso de la sociedad. Cuando los métodos convencionales para alcanzar una situación social mejor, mayores ingresos y más influencia son limitados, como suele ocurrir en las zonas marginadas, algunos se sienten obligados a recurrir a lo que el grueso de la sociedad considera como medios ilegítimos, incluidos los actos de violencia

Cuadro 10.1 Clasificación de la violencia por motivo, tipo y participantes en América Latina y el Caribe

Motivación	Tipo de violencia	Victimarios	Víctimas
Interpersonal o social: dominio, venganza, control, deudas, desacuerdos, intimidación de naturaleza desconocida	Doméstica o familiar: física, sexual, verbal, abuso psicológico, abandono	Parejas masculinas, padres, parientes, amigos, conocidos	Parejas femeninas, niños, ancianos, parientes
Económica: crímenes con escasa o ninguna estructura	Peleas, lesiones, homicidios Homicidios, violaciones, robos	Pandillas, conocidos, desconocidos Delincuentes comunes, miembros de pandillas	Amigos, conocidos desconocidos, Población en general, miembros de pandillas o grupos
Económica y de poder: crimen organizado	Homicidios, lesiones, asaltos	Traficantes de drogas, pandillas organizadas	Líderes, jueces, periodistas, ciudadanos, miembros de pandillas
Política	Homicidios, masacres, secuestros, lesiones	Guerrilla, tropas paramilitares, fuerzas públicas	Campeños, habitantes de zonas rurales, fuerzas contra-guerrilla, soldados, policía

Fuente: Concha-Eastman (2002).

límites entre lo legal y lo ilegal, lo legítimo y lo ilegítimo, suelen ser borrosos e inciertos. En este entorno una minoría usa la violencia para conseguir justicia, seguridad, autoridad y beneficios económicos. Sin embargo, el uso de la violencia por parte de esta minoría afecta a la vida de la mayoría de los excluidos que no recurren a la violencia.

DEFINICIÓN DE VIOLENCIA

La violencia generalmente se describe como el uso intencional de la fuerza o el poder con un fin predeterminado, mediante el cual una o más personas infligen daños físicos, mentales (psicológicos) o sexuales, restringen la libertad de movimiento o causan la muerte de otro o de otros (incluido el perpetrador) (Concha-Eastman, 2002, p. 44). A fin de relacionar la violencia con la exclusión social, se presta atención a la violencia alimentada por la necesidad de poder y oportunidades económicas. La violencia interpersonal y doméstica también tiene efectos indirectos y directos que perpetúan la violencia en toda una comunidad. Como se muestra en el cuadro 10.1, en América Latina y el Caribe la violencia suele ser ejercida por familiares, pandillas, delincuentes comunes, agresores que la víctima no conoce o conocidos. Otros perpetradores pueden ser agentes de policía corruptos y fuerzas extrajudiciales. Sus víctimas (familiares, niños de la calle, co-

nocidos, la población en general, integrantes de pandillas rivales o, en niveles más altos, figuras del gobierno o líderes de la sociedad civil) sufren abusos, asesinatos, lesiones, agresiones y robos (Concha-Eastman, 2002).

Hay un gran caudal de investigaciones sobre la violencia, algunas de ellas centradas específicamente en América Latina (por ejemplo, Concha-Eastman, 2002; Dowdney, 2005; Morrison, Buvinić y Shifter, 2003; Reiss y Roth, 1993; Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998; Londoño, Gaviria y Guerrero, 2000; Moser y McIlwaine, 2000, 2001; Rotker, 2002; Riaño-Alcalá, 2006; Moser, Winton y Moser, 2003). Aquellos que estudian la violencia generalmente están de acuerdo en que hay un gran número de factores que contribuyen al problema. Diversas características estructurales y culturales presentes en una comunidad pueden interactuar con factores tanto individuales como sociales e inducir un conjunto de resultados relacionados con el comportamiento en el plano individual y comunitario. El hacinamiento, el alto grado de inmigración y emigración, el número creciente de familias monoparentales y el deterioro de la economía pueden influir mucho en la intensidad de la violencia en una comunidad al contribuir al desmoronamiento del capital social (Morrison, Buvinić y Shifter, 2003; Reiss y Roth, 1993). La disponibilidad de armas de fuego, la forma en que se presenta la violencia en los medios de comunicación, las secuelas de la guerra civil y las cambiantes normas culturales desempeñan una función en la génesis de la violencia en una comunidad (Morrison, Buvinić y Shifter, 2003). La edad, el nivel socioeconómico, la situación laboral, el abuso de drogas o alcohol, la exposición temprana a estímulos agresivos o a la violencia y el haber sido víctima o testigo de abusos físicos o psicológicos también pueden predisponer a los individuos a ejercer la violencia (Morrison, Buvinić y Shifter, 2003).

En la incidencia de la criminalidad y la delincuencia en una comunidad influyen condiciones económicas tales como el ingreso medio, la distribución de los ingresos de la sociedad de la cual forma parte la comunidad y el grado de educación (Fajnzylber, Lederman y Loayza, 1998). El género también tiene un efecto importante en la propensión de una persona a recurrir a la violencia: los hombres podrían estar más predispuestos por varias razones fisiológicas, culturales o situacionales, como resultado del mayor consumo de alcohol y drogas y por la presión económica de mantener a la familia.

Los trabajos de campo en las comunidades socialmente excluidas, entre ellas algunas comunidades indígenas, han comprobado que la violencia afecta a estas áreas más que a las de nivel socioeconómico más alto (Caldeira, 2000; Heinemann y Verner, 2006, citando a Borjas, 1995; Katzman, 1999, citado en Buvinić, Morrison y Orlando, 2002). Un estudio realizado en la ciudad brasileña de Belo Horizonte mostró que, en zonas socialmente excluidas, como las favelas, donde varios indicadores de bienestar social y calidad de vida eran muy inferiores a los de otras zonas de la ciudad, el número de homicidios era mayor (Beato, 2002, p. 3). En esas zonas había un porcentaje más alto de empleo en el sector informal, tasas más elevadas de mortalidad infantil y analfabetismo, y poco desarrollo de la infraestructura urbana. Peixoto, Moro y Viegas Andrade (2004) también observaron que los homicidios en Belo Horizonte se concentran en zonas menos desarrolladas, como las favelas, y presentan una correlación con factores ecológicos tales como desorden social y físico. Las tasas de homicidio presentan una relación negativa con el grado de desarrollo de la infraestructura y una relación positiva con la tardanza de la respuesta de las fuerzas policiales. Los organismos que llevan un registro de las esta-

dísticas de defunciones en São Paulo informaron en 1995 que las zonas con las tasas más altas de homicidios (entre 75 y 96 cada 100.000 habitantes) se encontraban entre las más pobres de la región, mientras que aquellas con las tasas más bajas se encontraban entre las zonas más ricas (Caldeira y Holston, 1999). En encuestas realizadas en Bogotá, Ciudad de México y Santiago de Chile se observó que las zonas más pobres y marginadas de estas ciudades presentan las tasas más altas de homicidios (Consejo de Seguridad, 2006; Fundación Mexicana para la Salud y Centro de Economía y Salud, 1998; Silva Lira, 2000).

EL PAPEL DE LA VIOLENCIA: JUSTICIA, SEGURIDAD, AUTORIDAD Y BENEFICIOS ECONÓMICOS

En las comunidades socialmente excluidas de América Latina, la violencia tiene diversas causas y finalidades diferentes. En esta sección se abordan las finalidades de la violencia: para qué y cómo se usa en estas comunidades. Cabe señalar que aunque la violencia está muy difundida en muchas zonas marginadas y tiene graves repercusiones en la vida de casi todos sus habitantes, la mayor parte de la gente que vive en esas zonas no recurre a ella. Los medios de comunicación, los políticos y los habitantes de clase media y alta suelen recurrir al sensacionalismo al hablar de la violencia y suelen calificar a las comunidades de peligrosas (en lo que Moser y McIlwaine [2000, p. 68; 2001, p. 106] llaman “el estigma de área”), dando la impresión de que la mayoría de los habitantes de esas zonas, si no todos, recurre constantemente a la agresión, lo cual dista de ser cierto. La mayoría de los habitantes, incluidos los hombres jóvenes, trata de evitar la violencia y hacer caso omiso de ella por temor a las consecuencias de verse involucrada y a que se produzca una escalada de peligros. Muchos incluso sucumben a la sensación de impotencia frente a la violencia.

En cuanto a los habitantes de esas comunidades que sí recurren a la violencia, son varios los factores que contribuyen a su decisión. Ante la falta de una presencia fuerte, legítima y equitativa del Estado y de oportunidades en la sociedad formal, las comunidades deben procurar otros medios locales para satisfacer sus necesidades y garantizar el orden. Cuando aumenta la delincuencia o disminuyen las oportunidades de empleo, los habitantes de esas comunidades sufren la falta de seguridad física y económica. Cuando esto se combina con las presiones de la globalización, el consumismo y la desigualdad, los habitantes de la comunidad a veces buscan otras formas de autoridad, trabajo y control a fin de reducir la inseguridad y pueden llegar a tomar el asunto en sus manos (Caldeira, 2000). En algunos casos, los habitantes de las comunidades marginadas han logrado trabajar mancomunadamente para garantizar la seguridad pública y el suministro de servicios públicos, como en el caso ampliamente citado de Villa El Salvador en Lima, Perú (Woolcock, 2005).¹ En otros casos, los que asumen el control lo hacen con intenciones o medios que no son en beneficio de la comunidad.

Los integrantes de comunidades socialmente excluidas que emplean la violencia lo hacen para alcanzar uno o más de los siguientes objetivos: hacer valer su autoridad y visibilidad, adquirir una identidad cultural, imponer la seguridad, actuar como justi-

¹ Los habitantes de la Villa El Salvador se movilizaron para promover el suministro de servicios públicos en su comunidad marginada, que carecía de bienes públicos fundamentales.

cieros o alcanzar objetivos económicos. En los lugares donde el capital social se ha debilitado y prevalece la inseguridad, algunas personas erigen muros, literal y figuradamente, entre ellas y las comunidades, utilizan servicios privados de seguridad, apoyan a grupos de justicieros o hacen la vista gorda frente a actos privados e ilícitos de venganza extrajudicial (Caldeira, 2000). Otros pueden llegar a dejar de lado las normas convencionales del trabajo en sectores laborales formales, ya que las oportunidades que se ofrecen a los socialmente excluidos son pobres, inexistentes o no les sirven como peldaño para conseguir mejores oportunidades. En este contexto, algunas personas podrían considerar el uso de la violencia como método superior para satisfacer ciertas necesidades tangibles.

La privatización informal de la justicia

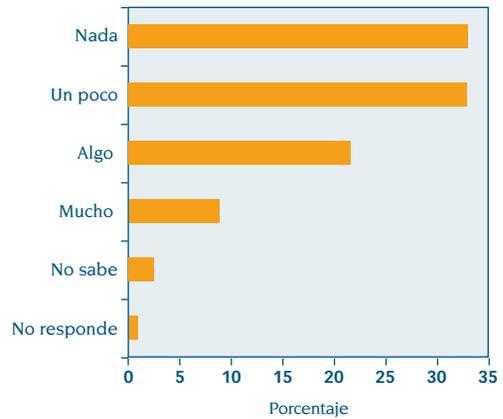
Uno de los objetivos principales del uso de la violencia en las comunidades socialmente excluidas es hacer justicia, generalmente por medio de alguna forma de castigo violento. La falta de un sistema judicial que funcione, con representación legal adecuada, fallos imparciales, debido proceso legal y respeto de los derechos humanos, podría llevar a los ciudadanos a abandonar la justicia administrada por medios institucionales y a tomarse la justicia por su propia mano o depender de otros para que les resuelvan sus conflictos (Concha-Eastman, 2002). Para muchos integrantes socialmente excluidos de la sociedad, los tribunales, los jueces, los jurados y un juicio justo están fuera del alcance de sus conexiones y de sus expectativas.

Incluso en la población latinoamericana en su conjunto, hay poca confianza en el sistema judicial. El gráfico 10.2 muestra los resultados de una pregunta del Latinobarómetro de 2005: dos tercios de los encuestados dijeron que confiaban poco o nada en el sistema judicial de su país, mientras que sólo 22% aseveró confiar “algo” en el Poder Judicial. Sólo 9% de los encuestados dijo confiar “mucho” en el sistema judicial de su país. En vista de que esta encuesta incluyó gente de clase media y alta, que generalmente goza de acceso adecuado a las instituciones judiciales, se podría argumentar que el porcentaje de la población que confía en el sistema judicial sería incluso menor en las comunidades socialmente excluidas.

Cuando el sistema judicial no atiende de forma adecuada a ciertos segmentos de la población, los ciudadanos podrían sentirse inclinados a establecer sus propias normas de justicia e idear métodos propios para imponerlas. En un estudio internacional realizado por Children in Organized Armed Violence (COAV) se observó que en los lugares donde

Gráfico 10.2

Confianza del público en el sistema judicial



Fuente: Latinobarómetro (2005).

Nota: El gráfico ilustra las respuestas a la pregunta: “¿Cuánto confía usted en el sistema judicial?”

la presencia estatal es débil, había grupos armados que supervisaban sus comunidades y actuaban como árbitros en los pleitos, incluso entre los residentes que no estaban vinculados a esos grupos (Dowdney, 2005). En su trabajo de campo sobre las favelas de Rio de Janeiro, Goldstein (2003) describe el uso de la venganza, el homicidio y el castigo brutal por parte de diversos actores –pandillas, delincuentes, agentes de policía y particulares– como sustituto de un sistema judicial ausente o que no funciona. Cuando el Estado no vela por la seguridad ni proporciona servicios en las favelas, suelen intervenir las pandillas como fuerza mediadora y ofrecer una forma de justicia frente a la cual los integrantes de la comunidad están dispuestos a hacer la vista gorda (Goldstein, 2003). Aunque estos pandilleros realizan actividades ilícitas, también sustituyen al sistema de justicia, y esta doble función a menudo lleva a los vecinos a tolerar y justificar sus actos.

Un trabajo de campo en comunidades pobres y socialmente excluidas de Colombia también revela la acción de justicieros y actos de violencia como medio para hacer justicia. Al informar sobre los resultados de una serie de entrevistas con hombres jóvenes, Moser y McIlwaine (2000) observan la frecuencia con que utilizan la fuerza y la violencia, a las cuales a menudo hacen alusión con las frases “la ley del más fuerte” y “la ley de la navaja”. Un estudio diferente de los mismos autores mostró que en muchos casos de violencia y uso de la fuerza los residentes pensaban que tomar la justicia por su propia mano, fuera de forma individual o grupal, era lo único que podían hacer en vista de la ausencia de opciones viables, la falta de confianza en las instituciones estatales y la corrupción endémica (Moser y McIlwaine, 2000). Las estadísticas recopiladas por las autoridades de Bogotá hasta fines de 2005 revelan sistemáticamente que la razón más común de los homicidios es la venganza, que abarca los asesinatos de honor y los relacionados con deudas (SUIVD, 2006).

El uso de medios extrajudiciales con el propósito de resolver conflictos puede tener consecuencias adversas para la comunidad y para aquellos que recurren a la violencia. Las altas tasas de defunción de hombres jóvenes en zonas socialmente excluidas podrían atribuirse a ciclos de venganza entre pandillas rivales o a la escalada de conflictos interpersonales entre aquellos que consideran que el sistema de justicia no cumple su función (Goldstein, 2003). Los habitantes de la comunidad que quieren evitar la violencia y resolver conflictos por medios institucionales tal vez temen hacerlo porque podrían poner su propia vida en peligro. Una joven de un barrio argentino dijo que le preocupaba acudir a la policía para denunciar a los narcotraficantes que operaban en la calle por temor de una represalia. La joven explicó en una entrevista que “tenía miedo de hablar con la policía porque podían matarla” y que filmar actos delictivos “sería su muerte o la de su familia.” Frente a este temor, elegía el silencio.²

La falta de formas institucionalizadas de justicia permite a diversos interesados intervenir y hacer justicia para unos pocos en defensa de sus propios intereses y en beneficio propio. A los que se oponen a este tipo de intervención o tienen poco o ningún acceso a un sistema judicial legítimo les quedan escasas opciones. Cuando el Estado no adminis-

² “Yo tengo miedo de hablar con la policía porque puedo ser *boleto de toque*, porque yo veo a los patrulleros; pensé en una filmadora, pero eso sería mi muerte o la de mi familia, por eso no denuncié porque incluso yo misma veo a los patrulleros que vienen por el barrio.” Entrevista con Jovita, Barrio Santa Elena, por Ana Lourdes Suárez y Carlos, Fundación SES, 13 de octubre de 2006.

Gráfico 10.3**Confianza del público en la policía**

Fuente: Latinobarómetro (2005).

Nota: El gráfico ilustra las respuestas a la pregunta: "¿Cuánto confía usted en la policía?"

cía corruptos, fuerzas extrajudiciales, pandillas rivales y actos comunes de vandalismo en la comunidad. En algunas favelas de Río de Janeiro, los capos y las pandillas involucrados en el crimen organizado ofrecen a los integrantes de la comunidad seguridad y otros servicios, como dinero para comprar comida y medicamentos o para el cuidado de los hijos, creando incentivos para que los habitantes no los denuncien a las autoridades. Como el Estado no puede proporcionar esos servicios —y las entidades estatales encargadas de hacerlo actúan como una fuerza "corrupta", "represiva" o temible—, los habitantes los consideran muy valiosos, ya que de no obtenerlos de la forma mencionada, no contarían con ellos (Moser, Winton y Moser, 2003, p. 73). La desconfianza generalizada respecto de instituciones tales como la policía es común en toda la región. El sondeo anual del Latinobarómetro revela sistemáticamente poca o ninguna confianza en la policía. El gráfico 10.3 muestra que en 2005 el 61% de los encuestados del Latinobarómetro confiaba "un poco" o nada en la policía. Moser y McIlwaine (2000) señalan que la policía es la institución que menos confianza suscita en muchos barrios colombianos. Muchos de los entrevistados creen que la policía no es confiable y probablemente exacerbe el conflicto. En un trabajo de campo realizado en Caracas (Venezuela) se observaron percepciones similares de la necesidad de seguridad, especialmente para defender a la comunidad de las fuerzas policiales. Un joven venezolano que había vivido bastante tiempo en las calles de Caracas explicó que creía que la policía antes era menos violenta, pero "ahora te agarran en la calle y enfrente de todos te tiran gas lacrimógeno a la cara. También te pegan y te patean... como si fueras un perro" (citado en Márquez, 1999, p. 213).

La falta de confianza en la policía y la frustración que eso genera también resulta evidente a partir de varias entrevistas realizadas en 2006 en barrios de Argentina. Los entrevistados respondieron a menudo que la policía respondía rara vez o sólo débilmente a las amenazas para su barrio. Un muchacho de 17 años se quejó de que "no anda

tra la justicia debidamente, eso no sólo afecta a aquellos que necesitan hacer valer sus derechos y recurrir a una acción judicial, sino que también obliga a los habitantes de la comunidad a someterse a las instituciones informales adversas creadas y mantenidas por justicieros.

Seguridad

En las comunidades socialmente excluidas la violencia se usa como medio para obtener seguridad, además de impartir formas diferentes de justicia. La falta de un Estado que vele por la seguridad y el alto grado de desconfianza respecto de la policía obliga a las comunidades a recurrir a otras fuentes de protección. Se usa la violencia para resistir a actores e intereses en pugna, entre ellos agentes de poli-

la policía o no hace nada. Hay mucha delincuencia, se viven drogando y los mismos vecinos te roban... [Quiero] que pase la policía y que haga algo. Porque pasan, pero no hacen nada”.³ Debido a esa desconfianza, muchas víctimas de delitos no acuden a la policía. En el Latinobarómetro de 2000 se preguntó a los entrevistados a quién acudían tras un incidente delictivo o violento. Como muestra el gráfico 10.4, menos de la mitad (44,6%) dijo que acudía a la policía, mientras que 40,5% declaró que no denunciaba los hechos a nadie.

En vista de esta falta de confianza en la policía y de instituciones que velen debidamente por la seguridad y la paz en los países de América Latina y el Caribe –y más aún en las comunidades socialmente excluidas– no causa sorpresa que haya fricción en estas zonas cuando intervienen terceros. Si la policía no está mejor vista que los delincuentes, los ciudadanos no tienen más remedio que guardar silencio o tomar el asunto en sus manos.

La autoridad por medio de la visibilidad

La violencia también puede usarse para imponer la autoridad donde no la hay y exigir la visibilidad de las personas socialmente excluidas. En las zonas donde las instituciones estatales están ausentes y la policía es corrupta o da la impresión de no tener mucha autoridad, los habitantes y diversos grupos sociales a veces intervienen con la intención de ejercer poder, influencia y control. Basándose en su trabajo de campo en las favelas de Rio, Caldeira (2000, p. 91) dice que la delincuencia es una cuestión de autoridad, y que la gente cree que el aumento de la delincuencia es un signo de debilidad de la autoridad, sea de la escuela, de la familia, de la madre, de la Iglesia, del gobierno, de la policía o del sistema de justicia.

La necesidad de dar rienda suelta a la frustración y tener la sensación de autoridad y visibilidad llamando la atención (aunque sea una atención negativa) también puede llevar a algunas personas a recurrir a la violencia. Después de que un muchacho de Rio de Janeiro que había vivido en situación de calle cuando era niño tomó como rehenes a los pasajeros de un autobús durante varias horas, incidente que terminó con la muerte violenta del secuestrador (CNN, 2000; Padilha, 2002), Eduardo Soares, sociólogo y ex Ministro de Seguridad Pública de Brasil, comentó:

Gráfico 10.4
Después de haber sido víctima de un delito, ¿a quién acude?



Fuente: Compilación de los autores a partir de la encuesta de Latinobarómetro (2000).

Nota: El gráfico refleja las respuestas a la pregunta, sin incluir la categoría “no corresponde”.

³ Jonatan, del Barrio Primavera, entrevistado por Graciela Ramírez, de la Fundación SES, 29 de octubre de 2006.

Un muchacho con una pistola puede hacernos sentir... miedo... Puede recobrar su visibilidad y afirmar su existencia social y humana... Es un pacto: el muchacho da su futuro, su vida, su alma, a cambio de... la pequeña gloria de ser reconocido [y] valorado (citado en Padilha, 2002).

Aquellos que imponen su autoridad ante la falta de instituciones legítimas, o que sienten la necesidad de imponerse desde fuera a la sociedad para mitigar su sensación de invisibilidad, usan la violencia para ejercer su autoridad, poder e influencia. Riaño-Alcalá (2006) observa que la violencia entre los jóvenes de Colombia está directamente relacionada con la exclusión social y la invisibilidad de aquellos que provienen de zonas pobres. Esos jóvenes están poco conectados con la sociedad y viven excluidos de las áreas y espacios públicos donde normalmente se produce la interacción social. En cambio, estos jóvenes invisibles adoptan “prácticas territoriales de protección civil y vigilancia” (pp. 160–161), lo que para ellos es una forma de expresar su civismo y establecer una conexión con la comunidad. La finalidad de la violencia empleada por los jóvenes es hacer valer y reforzar su conexión con la comunidad, volviéndose visibles. En este contexto, los jóvenes excluidos recurren a la violencia como medio para comunicarse y participar en una comunidad que de lo contrario no les prestaría atención.

Cuando se ignoran algunos segmentos de la sociedad, que se convierten en el blanco de prejuicios y no pueden beneficiarse de la sociedad ni contribuir a ella, la necesidad de la existencia y del reconocimiento frente al estigma puede tener consecuencias adversas (Padilha, 2002). Las personas socialmente excluidas carecen de visibilidad, reconocimiento y autoridad en la sociedad en lo que concierne al trato que reciben y al trato que dan a los demás. Para la minoría que recurre a la violencia, podría considerarse como un método para restablecer el control y la autoridad frente a la exclusión social.

Aspectos económicos

Además de la necesidad de velar por la seguridad, hacer justicia e imponer la autoridad, las consecuencias de la exclusión social podrían llevar a algunos a usar la violencia con fines económicos. En las comunidades cuyos residentes tienen dificultades para satisfacer sus necesidades mediante los mecanismos formales y dominantes, el atractivo de las pandillas, el narcotráfico o los actos de violencia individual, como los robos, tal vez sea mayor. América Latina presenta uno de los mayores niveles de desigualdad económica del mundo (Székely y Hilgert, 1999). La imposibilidad de obtener los bienes necesarios o deseados y la conciencia de que el trabajo arduo rara vez llevará a mejoras notables en la calidad de la vida podría convencer a algunos de que la violencia expresada por medio de actos delictivos ofrece la posibilidad de obtener mayores beneficios. La proliferación del crimen organizado y sus conexiones crecientes con las “pandillas”⁴ o “naciones”⁵ de barrio es un importante factor que contribuye a la propagación de actividades delictivas y violentas. En muchos países donde hay grupos armados organizados, el crimen es el

⁴ En Honduras y El Salvador las pandillas reciben el nombre de “maras”.

⁵ “Naciones” es el nombre que se les da a las pandillas en Ecuador.

principal medio para obtener beneficios económicos, seguido del narcotráfico (Dowdney, 2005). Los actos de violencia, entre ellos los robos a mano armada y los secuestros, son métodos que esos grupos emplean comúnmente para obtener beneficios económicos (Dowdney, 2005). La importancia del territorio como espacio donde realizar actividades ilícitas y obtener ganancias suele llevar a enfrentamientos violentos entre pandillas rivales (Dowdney, 2005).

La situación económica en muchas de las zonas marginadas a menudo se caracteriza por la inestabilidad, la desesperación y la explotación, y las oportunidades económicas generalmente son escasas y se limitan al sector informal. Muchos de sus habitantes, sin conocimientos especializados ni los medios para adquirirlos, terminan como desempleados o como vendedores ambulantes. En entrevistas realizadas en 2005, muchos jóvenes de Rio de Janeiro que se habían metido en pandillas describían su trabajo en las calles de la ciudad como una experiencia “degradante”. Para ellos, vender golosinas en la calle o en los autobuses o vender agua en las intersecciones era un acto de desesperación, y no un trabajo que daba un sentido sólido de identidad y respeto. En ese contexto, las invitaciones de amigos o pares que estaban metidos en pandillas resultaban interesantes. Para algunos muchachos, la pandilla era el único empleo estable que habían tenido en su vida o la primera o única oportunidad de entrar en el mercado “laboral” (Barker, 2005, p. 73; véase también Dowdney, p. 2005). Muchos jóvenes entrevistados de las favelas de Rio de Janeiro se sentían desanimados con las perspectivas de trabajar con salarios bajos y decían que aunque las pandillas dominaban por medio de la violencia, el temor y el terror, a menudo proporcionaban el único estímulo económico que tenían las comunidades pobres (Goldstein, 2003, p. 169).

CONCLUSIONES

La falta de seguridad, acceso a la justicia y oportunidades económicas en las comunidades marginadas ha contribuido a la proliferación de la violencia en América Latina y el Caribe en los últimos años. A fin de combatir la exclusión social y los problemas consiguientes de la violencia, los encargados de la formulación de políticas deben buscar un equilibrio entre la necesidad de control (incluido el monopolio estatal de la fuerza, la protección de los derechos de los ciudadanos y su seguridad, y el mantenimiento del orden público) y la necesidad de no exacerbar la violencia mediante la amenaza de los derechos humanos y la alienación de algunos segmentos de la población.

A corto plazo, las autoridades de la región deberán responder a la violencia con una mayor presencia de las fuerzas policiales en las comunidades afectadas y la vigilancia de los delincuentes reincidentes de alto riesgo.⁶ A más largo plazo, habrá que crear programas para resolver las causas fundamentales que fomentan la exclusión social y los resultados violentos. Estas políticas deberían estar dirigidas a las fallas del sistema judicial, policial y educativo, así como del mercado laboral, a fin de proporcionar acceso a las personas socialmente excluidas, desalentar el uso de métodos violentos para satisfacer ciertas necesidades y proteger a los miembros de las comunidades marginadas

⁶ Moser, Winton y Moser (2005) describen con pormenores varios programas que han probado ser eficaces, ineficaces o prometedores.

afectados por la violencia. Con respecto a las relaciones entre la policía y la comunidad y el mantenimiento del orden público, en algunas evaluaciones preliminares se ha comprobado que programas tales como Juventud y policía, en Belo Horizonte, con talleres y seminarios para agentes de policía y grupos de jóvenes, mejoran las relaciones entre los vecindarios y la fuerza local (Ramos, 2006). Asimismo, se debería enseñar a las fuerzas policiales a tratar con más respeto a los delincuentes arrestados y a los jóvenes. Paralelamente a las mejoras en las relaciones y los métodos de mantenimiento del orden público, se debería impulsar a las comunidades a fin de que organicen programas de vigilancia combinados con cabildos abiertos para establecer prioridades (Moser, Winton y Moser, 2005). Con la atribución de responsabilidades y facultades a los habitantes de la comunidad se podría reforzar la seguridad y reducir la sensación de vulnerabilidad en los vecindarios afectados por la violencia.

Asimismo, es indispensable abordar las fallas y la desorganización de los sistemas judiciales de la región y garantizar el debido proceso legal y el trato justo de las personas que no tienen conexiones o dinero. Para eso hay que mejorar la capacidad y la disponibilidad de los defensores de oficio y facilitar la representación legal. La lucha contra la corrupción en los sistemas judiciales reducirá la capacidad de aquellos que tienen dinero para escapar de la justicia con sobornos. Es necesario mejorar la situación de las cárceles y los programas de rehabilitación. Los programas para enseñar oficios a ex delincuentes han resultado eficaces, igual que aquellos que ofrecen tratamiento centrado en los riesgos a fin de que estas personas puedan reintegrarse en la sociedad (Moser, Winton y Moser, 2005).

Las políticas para combatir la exclusión social e integrar a todos los miembros de la sociedad son difíciles de focalizar e implementar. Sin embargo, en vista de la prevalencia de la exclusión y la violencia en toda América Latina y el Caribe, las autoridades deben tratar de que las instituciones y las políticas incluyan a estos segmentos vulnerables de la población y los protejan de los efectos devastadores de la violencia.

Exclusión y servicios financieros

La exclusión financiera se refiere a los procesos que impiden el acceso de diferentes grupos de la población al sistema financiero. Entre los servicios financieros fundamentales que ofrecen las instituciones formales y semiformales figuran las cuentas de depósito, las cuentas de crédito, los servicios de transacciones y los seguros privados.¹ Si bien en América Latina y el Caribe se dispone de una amplia variedad de instituciones y productos, grandes grupos de la población siguen realizando transacciones personales e incluso empresariales mediante canales informales, con dinero en efectivo.²

Los beneficios de la inclusión financiera son muchos. El acceso a mecanismos de ahorro puede ayudar a las familias a distribuir de manera más uniforme el consumo y evitar las limitaciones que se presentan cuando se depende únicamente del flujo de efectivo.³ A menudo se presentan problemas cuando se lleva dinero en la billetera o se guarda bajo el colchón debido a conflictos de distribución del efectivo dentro del hogar, a dificultades para asumir compromisos, a la inflación o a una alta exposición a robos. El acceso a servicios de transacciones como las tarjetas de débito, las tarjetas de acceso a cajeros automáticos y las cuentas corrientes pueden generar grandes ahorros de tiempo y oportunidades para controlar mejor los fondos. Estos servicios facilitan el retiro de fondos y la realización de pagos. La administración electrónica de fondos por medio de computadoras, teléfonos celulares y otros dispositivos puede redundar en grandes ventajas para los empresarios, quienes así también tienen acceso inmediato a información importante para su empresa. El acceso al crédito es crucial para elevar la productividad de las empresas caseras, las granjas y las pequeñas y medianas empresas. Los empresarios y agricultores también pueden invertir en proyectos de mayor rentabilidad cuando pueden adquirir seguros contra riesgos idiosincrásicos o agregados.

Se ha reconocido claramente que los pobres enfrentan mayores riesgos de perder su trabajo, padecer crisis de salud e incluso son más susceptibles a los desastres climáticos y naturales, y la teoría económica sugiere que cuanto más vulnerable sea la población, mayor deberá ser su tasa de ahorro precautorio. No obstante, en estudios empíricos se ha encontrado exactamente lo opuesto: el análisis de datos de encuestas de hoga-

¹ Entre las instituciones semiformales se incluyen las instituciones microfinancieras, las cooperativas y las instituciones de ahorro y crédito popular que están sujetas a poca o ninguna regulación, en comparación con los bancos comerciales (Sadoulet, 2006). Estas instituciones semiformales suelen seguir estándares de operación que han sido establecidos al margen de las autoridades de regulación formales.

² Entre los canales informales se encuentran miembros de la familia, amigos y usuarios locales.

³ La distribución más uniforme del consumo es un objetivo central de la teoría del ciclo de vida y de otras teorías macroeconómicas (Deaton, 1992).

Cuadro 11.1 Porcentaje de hogares con crédito o ahorros (en instituciones formales, semiformales o informales)

Año	Total		Pobres		No pobres		Urbanos		Rurales	
	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros
Bolivia	12,9	9,9	10,0	4,0	17,4	18,0	17,0	13,4	5,7	3,9
Ecuador	11,3	22,7	8,2	7,9	12,7	29,9	12,3	29,3	9,7	12,6
El Salvador	2,6	n.d.	2,0	n.d.	2,9	n.d.	2,8	n.d.	2,3	n.d.
Guatemala	11,1	17,2	9,6	2,7	12,4	29,4	12,0	30,6	10,4	6,9
Haití	n.d.	11,7	n.d.	3,7	n.d.	23,9	n.d.	25,0	n.d.	4,3
Jamaica	10,5	68,2	9,6	48,9	10,7	72,7	10,9	73,1	10,1	62,7
México	23,5	29,6	21,2	23,6	28,3	42,2	24,6	33,5	19,9	16,0
Nicaragua	17,4	7,4	9,7	1,8	22,3	10,9	21,7	11,0	11,8	2,7
Panamá	34,7	38,6	28,6	12,7	36,8	47,7	38,1	46,4	28,4	24,6
Paraguay	4,2	5,1	4,0	1,9	4,2	6,3	5,0	7,6	3,0	1,9
Perú	12,4	4,5	8,5	0,9	15,8	7,6	14,9	5,8	6,8	1,6
República Dominicana	21,0	25,1	16,9	9,8	22,7	31,7	21,8	30,2	19,5	16,0
Promedio (ponderado)	18,9	23,2	16,2	15,0	22,6	33,9	20,9	28,3	14,1	11,8

Fuente: Tejerina y Westley (2007).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

res sugiere que solo el 15% de los hogares pobres de América Latina y el Caribe tiene cuentas de ahorro, en tanto que este porcentaje asciende al doble en los hogares que no son pobres (Tejerina y Westley, 2007).⁴ Si bien los pobres pueden tratar de ahorrar invirtiendo en sus hogares o hacerlo “en especie”, estos métodos informales no ofrecen suficiente liquidez y los activos pueden perder valor durante épocas de shocks covariados de toda la economía, precisamente en el momento en que es mayor la necesidad (Sadoulet, 2006).

En el cuadro 11.1 se muestra el porcentaje de hogares que declararon que cuentan con crédito o ahorro de diferentes fuentes (formales, semiformales o informales) y en el cuadro 11.2 se muestra el porcentaje únicamente de aquellos hogares con crédito o ahorros en instituciones formales o semiformales, con base en un estudio de Tejerina y Westley (2007).⁵ Según la clasificación de los autores, la categoría “instituciones formales y semiformales” abarca a las instituciones financieras reguladas, como los bancos, así como a instituciones financieras no reguladas, que en la mayoría de los casos se refieren a diferentes tipos de cooperativas de crédito y organizaciones no gubernamentales. La categoría “informal” incluye todas las fuentes de crédito que no se consideran instituciones financieras, como las asociaciones de ahorro y crédito rotativo (ROSCA), los prestamistas y los familiares. La información proporcionada por Tejerina y Westley se basa en encuestas nacionales de hogares en las que se pregunta acerca de las cuentas de ahorro y los préstamos obtenidos en el año precedente.

Aun si se utiliza la definición menos restrictiva, como en el cuadro 11.1, menos de un cuarto de los hogares declara tener ahorros o crédito según el promedio ponderado. Al eliminar las fuentes informales, como se hace en el cuadro 11.2, los niveles de las poblaciones “bancarizadas” se reducen, sobre todo en el caso de los hogares que declaran haber obtenido un préstamo en el año precedente.

Se observa una amplia variación en los distintos países y grupos socioeconómicos. De los 12 países incluidos en el estudio de Tejerina y Westley (2007), Jamaica, Panamá y República Dominicana tienen la más alta cobertura de cuentas de ahorro, pero sólo en Jamaica más del 50% de los hogares tiene cuentas. En Perú, Paraguay, Nicaragua y Bolivia, en cambio, los hogares que declaran tener cuentas de ahorro suman menos del 10%. No obstante, la brecha entre los pobres y no pobres dentro de cada país es sorprendente, como lo son las diferencias entre los hogares rurales y urbanos. En los 12 países, el 28,3% de los hogares no pobres asegura tener cuentas de ahorro, mientras que sólo el 10% de los pobres hace esa afirmación. Tras realizar un amplio análisis de los datos de las encuestas, Tejerina y Westley determinan que las diferencias en los ahorros entre los pobres y los no pobres son mayores que en el uso del crédito. La brecha en los ámbitos urbano y rural en cuanto a la utilización de servicios financieros también es importante. El uso del crédito formal o semiformal en zonas rurales es del 3,8%, frente al 7,4% en zonas urbanas, y el uso del ahorro formal o semiformal asciende a 8,4% en zonas rurales en comparación con el 22,2% en zonas urbanas.

⁴ Las estimaciones están ponderadas por la población de la muestra de 12 países.

⁵ La pregunta comúnmente efectuada en la encuesta de hogares era: “¿Tiene algún tipo de cuenta de ahorros?”

Cuadro 11.2 Porcentaje de hogares con ahorros o préstamos de instituciones formales o semiformales

Año de los datos	Total		Pobres		No pobres		Urbanos		Rurales	
	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros	Crédito	Ahorros
Bolivia	7,0	9,9	5,3	4,5	9,7	18,0	9,3	13,4	3,2	3,9
Ecuador	9,8	22,7	4,9	7,9	12,2	29,9	12,0	29,3	6,4	12,6
El Salvador	1,3	n.d.	0,5	n.d.	1,7	n.d.	1,6	n.d.	0,7	n.d.
Guatemala	6,4	16,8	4,2	2,5	8,3	28,9	7,7	30,0	5,4	6,7
Haití	n.d.	11,7	n.d.	3,7	n.d.	23,9	n.d.	25,0	n.d.	4,3
Jamaica	3,8	59,4	1,0	40,2	4,5	63,9	4,8	62,2	2,7	56,3
México	6,2	20,6	5,3	14,8	8,2	32,9	7,1	24,1	3,3	8,4
Nicaragua	10,4	5,6	5,0	0,9	13,8	8,6	13,8	8,9	5,9	1,3
Panamá	17,5	35,2	8,4	9,9	20,7	44,0	21,0	42,5	11,3	22,1
Paraguay	3,4	3,7	1,7	0,7	3,1	4,8	3,7	6,0	1,5	0,7
Perú	3,5	4,5	1,5	0,9	5,1	7,6	4,4	5,8	1,4	1,6
República Dominicana	10,9	25,1	5,8	9,8	13,1	31,7	12,5	30,2	7,9	16,0
Promedio (ponderado)	6,3	18,0	4,5	10,0	8,3	28,3	7,4	22,2	3,8	8,4

Fuente: Tejerina y Westley (2007).

Nota: n.d. = no se dispone de datos.

La mayor parte de la labor empírica en este aspecto se enfrenta al problema de evaluar el *acceso* a los productos financieros más que el *uso* de los productos, que es un concepto muy diferente. Esto es particularmente difícil en lo referente a la medición del acceso al crédito formal, porque los particulares pueden tener la capacidad para conseguir crédito pero pueden no haberla considerado o, si la consideraron, decidieron no utilizarlo. Se han elaborado varias técnicas para medir el acceso al crédito, como la solicitud directa de información, una serie de preguntas objetivas e hipotéticas basadas en el estatus declarado por los encuestados, y métodos que apuntan a los informantes clave. Sin embargo, el desafío fundamental permanece. Las estimaciones empíricas sugieren que el acceso a los mercados financieros sigue siendo difícil para amplios sectores de la población de América Latina y el Caribe, sobre todo en el caso de los hogares rurales pobres. Para amplios segmentos de la población, las transacciones financieras tienen lugar con una participación mínima de instituciones financieras formales y semiformales, y los particulares recurren a mecanismos extremadamente informales en lugar de emplear cuentas de depósito y de crédito.

Son varios los factores, tanto desde el lado de la oferta como de la demanda, que explican estos bajos índices de participación. La imposición de elevados saldos mínimos, comisiones mensuales y comisiones por transacción desalienta la participación de los clientes de bajos ingresos en las instituciones semiformales y formales. El costo anualizado de mantener una cuenta de depósito en Brasil y México en 2004 se estimaba en US\$50 y US\$400, respectivamente, con base en un conjunto moderado de transacciones (Ketley, Davis y Truen, 2005). La falta de confianza en las instituciones financieras es, por lo general, la principal respuesta que dan los encuestados que no tienen cuentas bancarias. El temor generalizado de que las autoridades confisquen sus ahorros de manera permanente o temporal fue lamentablemente convalidado durante las crisis económicas de Brasil y Argentina. La preocupación de que la inflación pueda erosionar los saldos también es una inquietud común. Otra importante barrera para la participación la constituyen los estrictos requisitos con respecto a la documentación. Por lo general, los bancos exigen a los solicitantes comprobación de domicilio mediante la presentación de facturas de electricidad, agua, gas, etc. y prueba de que tienen un empleo fijo, para lo cual deberán presentar una serie de comprobantes de ingresos. Según la investigación de Ketley, Davis y Truen (2005), para abrir cuentas de depósito en la región, es común que se exija demostrar un domicilio oficial (dirección reconocible para el correo y el catastro) y un empleo fijo o formal. La índole extralegal de los asentamientos ilegales, que se establecieron sin planes municipales, puede contribuir a la exclusión financiera, porque las viviendas que se construyen en estas comunidades a menudo carecen de domicilio oficial y de conexiones formales a servicios de agua, luz, gas, etc.⁶ Es más difícil para los trabajadores del sector informal y de ciertas industrias presentar comprobantes adecuados de empleo fijo y sueldos para abrir una cuenta de depósito en una institución que impone ese requisito. Con base en una encuesta de los cinco bancos formales más grandes en 58 países, Beck, Demirgüç-Kunt y Martínez Pería (2006) llegan a la conclusión

⁶ Véase en Galiani, González-Rozada y Schargrodsky (2007) una descripción de un programa innovador que aborda estas cuestiones extralegales con respecto a la concesión de servicios de agua en Argentina.

de que el requisito de contar con un empleo en el sector formal y un domicilio físico excluye de hecho a la mayoría de la población de los países en desarrollo de la posibilidad de abrir una cuenta. Ketley, Davis y Truen (2005) determinaron que los requisitos para abrir una cuenta de depósito en México y Brasil son aún más excluyentes que en Kenya o en Sudáfrica, principalmente porque se requiere comprobar ingresos salariales.

La información financiera y las preferencias culturales también desempeñan una función importante, lo que hace que las personas desfavorecidas prefieran instrumentos de ahorro alternativo, como invertir en la casa (“ahorrar en ladrillos”) o mediante clubes de ahorro informales. Si bien estas alternativas ofrecen algunas oportunidades para distribuir más uniformemente el consumo, no aportan todos los beneficios de la inclusión financiera.

La falta de interés en abrir una cuenta bancaria es un elemento disuasivo importante para ampliar la participación financiera. Los datos de encuestas de hogares realizadas en Brasil indican que un tercio de los hogares no tiene cuentas bancarias ni tampoco desea tenerlas (Kumar, 2005).

En cuanto a los factores del lado de la oferta, los costos administrativos más elevados vinculados con la selección y el seguimiento de clientes que pueden carecer de elementos tradicionales como historias de crédito o avales pueden elevar las comisiones por servicio. La concentración de cajeros automáticos en zonas con mucha delincuencia puede ser baja, lo que redundaría en una desventaja potencial para las poblaciones de bajos ingresos.

El entorno jurídico y regulatorio de un país aporta incentivos importantes para los prestamistas. En la mayoría de los países de la región no es legal utilizar existencias (bienes muebles) como garantía, únicamente se aceptan bienes raíces o automóviles nuevos (Fleisig, Safavian y de la Peña, 2006). Los países en los que no existe un entorno seguro para las transacciones en el cual pueda hacerse efectiva la garantía sin demoras en caso de incumplimiento ofrecen pocos incentivos para que haya una amplia concesión de préstamos. La falta de registros de crédito completos restringe aún más las ofertas de crédito a un selecto grupo de clientes con antecedentes sobresalientes en sus transacciones de negocios (Galindo y Miller, 2001). También es posible que no se divulgue ampliamente en un lenguaje accesible la información sobre las características de las cuentas bancarias, las comisiones o los costos de obtención de préstamos. El grado de autoridad discrecional que tienen los ejecutivos de cuentas para aprobar o denegar préstamos a quienes los solicitan abre la oportunidad para la discriminación y el favoritismo al tomar la decisión. Los estudios de auditoría en los cuales las características demográficas varían entre los diferentes solicitantes que cumplen requisitos similares constituyen la mejor manera de medir estos costos de la exclusión (Yinger, 1986; Neumark, 1996), pero apenas se están comenzando a realizar en la región y sería difícil llevarlos a cabo en comunidades muy cerradas donde es poco probable que quienes sean ajenas a ellas soliciten crédito.

INTERVENCIONES DIRECTAS E INDIRECTAS PARA AMPLIAR LA PARTICIPACIÓN EN LOS SERVICIOS FINANCIEROS

Las inquietudes en cuanto a las consecuencias para el bienestar social que resultan de la exclusión del sector bancario han llevado a algunos gobiernos a fomentar la extensión de servicios bancarios, sobre todo a los sectores rurales pobres (Besley, 1995). En 2001 México lanzó un programa de US\$150 millones para llevar instituciones bancarias a zonas rurales (Taber, 2004). El Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi) tiene dos objetivos principales: a) movilizar los depósitos de ahorro, sobre todo en zonas que previamente los bancos no atendían y b) ayudar a las instituciones de ahorro y crédito popular a satisfacer los requisitos para la obtención de licencias mediante asistencia técnica y un subsidio único para mejorar sus operaciones.⁷ Las comisiones bancarias se mantienen intencionalmente a un nivel mínimo, no se cobran comisiones por transacciones y sólo se retiene una comisión mínima por servicio (aproximadamente US\$5) para abrir una cuenta (Taber, 2004). El programa del Bansefi extendió exitosamente servicios bancarios a la población no bancarizada, y el número de cuentas de ahorro en México aumentó de 850.000 en 2001 a 3,3 millones cinco años después. Para mayo de 2006, había 523 sucursales del Bansefi, la mitad de ellas en zonas no atendidas por bancos comerciales (Gavito Mohar, 2006). Un 70% de la clientela del Bansefi es de sexo femenino, y mantiene saldos de ahorros que promedian los US\$150.⁸

A menudo se describe la proliferación de instituciones microfinancieras de la región como una respuesta a los altos costos de transacción que imponen las instituciones formales. Si bien las instituciones microfinancieras han sido sumamente exitosas para extender el acceso al crédito a las pequeñas empresas y a los sectores pobres moderados, no han tenido el mismo éxito para llegar a las poblaciones más marginadas (Hashemi y Rosenberg, 2006; Copestake et al., 2005; Hulme y Mosley, 1996). Una institución del sector privado de Bolivia, la Fundación para la Promoción y el Desarrollo de la Microempresa (Prodem) utiliza la tecnología para superar muchas de las barreras más difíciles al acceso financiero. La institución tiene 65 sucursales ubicadas en comunidades rurales que carecen de infraestructura de comunicaciones fiables. Prodem ofrece cuentas de depósito y de crédito a comunidades rurales mediante una red especializada de cajeros automáticos. Estos cajeros se extienden a comunidades “desconectadas” utilizando tarjetas electrónicas inteligentes que contienen información sobre la cuenta y datos biométricos del cliente. Las sucursales rurales pueden comunicarse en forma digital con la oficina central una vez al día y utilizar medios electrónicos como los CD o los diskettes cuando los servicios de telecomunicaciones son limitados. Además de las limitaciones geográficas, Prodem supera las barreras culturales y los bajos niveles de formación financiera por medio de su tecnología especializada. Según estimaciones de Prodem, el 27% de sus clientes es analfabeto y por lo tanto no puede leer las instrucciones corrientes de

⁷ Bansefi es la entidad sucesora del Patronato de Ahorro Nacional (Pahnal), un programa previo del gobierno que se orientaba a fomentar cuentas de ahorro en zonas rurales.

⁸ Esta composición por género y este bajo saldo promedio reflejan en parte el hecho de que más de un millón de subsidios gubernamentales otorgados en el marco del programa de transferencias de efectivo Oportunidades se dirigen intencionalmente a la mujer a través de estas cuentas.

una transacción financiera (Bazoberry, presentado en Hernández y Mugica, 2003). A fin de superar este obstáculo, se ha modificado una serie de transacciones interactivas para que sean activadas por la voz en los tres idiomas principales que se hablan en Bolivia (español, quechua y aimara), y se puedan realizar tocando la pantalla con distintos códigos de color. El sistema de identificación por huellas dactilares elimina la necesidad de que los clientes tengan que identificarse en cada operación utilizando un largo número de cuenta, lo que para algunos puede ser simplemente un inconveniente y para otros, toda una afrenta cultural. Prodem no cobra comisiones por las transacciones realizadas con las tarjetas inteligentes pero cobra un cargo anual moderado (alrededor de US\$7).⁹ Para 2006, el número de clientes con cuentas de ahorro ascendía a 255.966 y el de clientes que tenían préstamos activos, a 77.476 (Microfinance Information Exchange, 2006). Si bien la tarjeta inteligente se activa mediante identificación por huellas dactilares, es importante señalar que para abrir una cuenta se requiere una tarjeta nacional de identidad válida.¹⁰

Los programas de titulación de tierras, inspirados en la obra pionera de Hernando de Soto (2000), han proliferado en la región y promueven el acceso al crédito como objetivo primario. La teoría en la que se apoyan estos programas es que una vez que la familia puede ofrecer garantías a un banco en la forma de un título de propiedad, el banco estará dispuesto a concederles un crédito. Las evaluaciones del impacto de los distintos programas de titulación de tierras han tenido resultados mixtos en cuanto a su influencia para apalancar el crédito. En investigaciones realizadas por Galiani y Schargrodsky (2005) en Argentina se determinó que aun cuando recibieron el título de propiedad de sus tierras (en una situación casi experimental), la mayoría de los residentes no satisfacían otros requisitos para obtener préstamos, como un empleo formal y documentación personal. Por lo tanto, el hecho de contar con el título de propiedad de la tierra no era condición suficiente para aumentar el acceso al crédito. Las evaluaciones de los programas de titulación de tierras de Perú y Uruguay arrojaron resultados similares. Boucher, Barham y Carter (2007) encontraron que el programa de titulación de tierras de Perú redujo la proporción de hogares que se describen como sujetos al aumento del racionamiento del crédito (por carecer de garantías). No obstante, encontraron que la incapacidad de reducir la exposición a los riesgos seguía siendo la principal razón del racionamiento del crédito en Perú, lo cual reduce el efecto de la titulación en los hogares sujetos al racionamiento. En su evaluación de programas de titulación de tierras en Uruguay, Gandelman (2007) también observó que el título de propiedad no elevaba el acceso al sistema bancario formal ni a las instituciones financieras menos formales. De los hogares que habían solicitado crédito en el año precedente, al 93% se le exigió mostrar identificación personal y al 74% comprobación de sus ingresos salariales, en tanto que sólo al 4% se le pidió que presentara documentos que comprobasen que eran propietarios. Por lo tanto, los nuevos estudios sobre el tema sugieren que la identificación personal es una condición importante para acceder al crédito, en tanto que la posesión de un título de propiedad se requiere con menos frecuencia.

⁹ Para mayor información, véanse Sadoulet (2006) y Hernández y Mugica (2003).

¹⁰ Artículo de *La Razón* (11 de octubre de 2005) sobre las promociones y los incentivos que patrocinan bancos e instituciones microfinancieras para aumentar la clientela (La Paz, Bolivia).

Otras intervenciones en la región tienen implicancias importantes para ampliar el acceso financiero a poblaciones excluidas, aun cuando el objetivo principal de los programas no sea incrementar ese acceso. Muchos programas sociales de la región, incluidos los programas de transferencias de efectivo condicionales, han comenzado a emplear pagos electrónicos de las prestaciones en lugar de distribuir el dinero a los beneficiarios (Duryea y Schargrodsky, 2006). El sistema previo de distribución de efectivo a través de las oficinas administrativas daba lugar a largas filas y no escaseaban las acusaciones de sobornos a funcionarios administrativos y líderes políticos.

Si bien la entrega de subsidios por medios electrónicos es cada vez más común en América Latina y el Caribe, los servicios ofrecidos y la flexibilidad que brindan los diferentes programas varían ampliamente. En muchos países, entre ellos Argentina y Brasil, los beneficiarios solo pueden retirar dinero de sus cuentas, pero no pueden depositar fondos adicionales. El programa Oportunidades de México, en cambio, permite a los beneficiarios depositar otros fondos en las cuentas y existe una nueva opción para solicitar préstamos (Ayala Consulting, 2006). Aunque la distribución de las prestaciones a través de los bancos puede alentar a algunos participantes a abrir cuentas de depósito, una intervención más integral como la de México presta más servicios a los beneficiarios e incluye a más usuarios en el sistema financiero. Para mayo de 2006 se habían abierto 1,2 millones de cuentas de ahorro para los beneficiarios del programa Oportunidades.

¿Cómo ven los beneficiarios estos nuevos sistemas de pagos? Al evaluar la adopción de tarjetas de débito para la transferencia de prestaciones en un programa de bienestar social de Argentina, Duryea y Schargrodsky (2007) observaron que los beneficiarios mostraban niveles más altos de satisfacción con el nuevo sistema y que el 87% consideraba que el nuevo sistema de tarjeta de débito era más eficiente.¹¹ Los elevados niveles de satisfacción están altamente correlacionados con el ahorro de tiempo. Es más, el tiempo que se ahorra para recibir las prestaciones está vinculado con un aumento de las horas de trabajo. Además, los beneficiarios notificaron menos problemas para cubrir sus gastos médicos después de recibir las tarjetas de débito, lo que sugiere que el sistema electrónico proporcionó un instrumento para distribuir más uniformemente el consumo. Si bien sólo una pequeña proporción de los beneficiarios (4%) notificó que había pagado sobornos para recibir sus prestaciones, esta proporción cayó a 0,03% cuando los pagos se efectuaron electrónicamente a las cuentas. Los resultados de la encuesta también sugieren que, bajo el sistema de pagos por cajero automático, cada integrante del hogar adquiere independencia en el uso de su propio dinero. El porcentaje de hogares encuestados que declaran que el jefe del hogar y su cónyuge deciden independientemente el uso de su propio dinero aumentó de 6% a 12%. Los resultados de la evaluación en Argentina con respecto al uso del tiempo y la autonomía tienen implicancias particularmente importantes para la mujer, que son las que tienden a absorber la carga en tiempo que imponen las obligaciones de los programas de transferencias de efectivo.

El diseño de la tarjeta de transferencia electrónica puede por sí mismo fomentar la inclusión social. En el caso del programa Jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina, así como en el programa de seguimiento Plan familias, las tarjetas de débito son

¹¹ El estudio se basó en la metodología de dobles diferencias, dado que algunos hogares modificaron sus métodos de pagos y otros permanecieron constantes, dependiendo de su zona de residencia.

muy parecidas a las tarjetas bancarias que portan personas de ingresos más altos, para no estigmatizar a los beneficiarios como personas que se acogen a programas de bienestar social. Las tarjetas de débito complementaron la política de reintegro de impuestos que puso en práctica el gobierno argentino con el objeto de inducir el gasto hacia la economía formal. En el marco de esta política, a los beneficiarios del Plan Jefes se les redujo el impuesto al valor agregado (IVA) del país en 15 puntos porcentuales, del 21% al 6%, para compras realizadas con las tarjetas de débito emitidas por el programa. El ahorro tributario se devuelve a la cuenta de débito.

Si bien la calidad y la variedad de productos que se venden en establecimientos formales de Argentina suelen ser más altas en promedio que las de los productos que se venden en tiendas informales, en general las familias de bajos ingresos deben pagar precios efectivos más altos en estos establecimientos, porque no tienen una tarjeta bancaria y por lo tanto no pueden aprovechar el reintegro asociado al impuesto.¹² En la evaluación de la modificación del programa se reveló que las familias beneficiarias comenzaron a hacer más compras en establecimientos formales y que realizaban el 10% más de sus gastos mensuales en esos establecimientos después de recibir la tarjeta de débito.¹³ Los beneficiarios aprovechan claramente la oportunidad adicional de comprar en lugares frecuentados por una clientela de mayores ingresos. De esta manera, el nuevo enfoque del país para distribuir las prestaciones de los programas de bienestar social contribuyó a los esfuerzos del gobierno de desplazar los gastos hacia la economía formal, incrementando potencialmente la base tributaria para fines de política social.

A fin de permitir que puedan efectuarse depósitos de fondos provenientes de otras fuentes en las cuentas electrónicas individuales originalmente diseñadas para un programa social único, se requiere un marco administrativo particular; pero esta flexibilidad puede ser importante para fomentar el ahorro. Después del segundo pago mensual en el marco del programa Oportunidades de México, el 94% de los beneficiarios tenía cuentas con saldos positivos. Después del quinto pago en efectivo, el 5% de los beneficiarios realizó depósitos procedentes de otras fuentes de ingresos (Gavito Mohar, 2006).

Un sector financiero orientado a la inclusión permite que las poblaciones pobres y marginadas tengan acceso a una amplia gama de servicios financieros, como el crédito, el ahorro, las hipotecas y los seguros. La inclusión financiera puede promoverse mediante reformas a mayor escala del sector financiero, inclusive reformas legales que amplíen la definición de las garantías para incluir bienes muebles y fortalecer un entorno seguro de transacciones, así como respaldo a registros de historias de crédito. No obstante, la inclusión también puede lograrse mediante intervenciones bien diseñadas que escapen al ámbito inmediato del sector financiero. La concesión de documentos de identidad a nivel personal y residencial tiene importantes implicancias para el acceso a los servicios financieros. Los programas sociales que distribuyen prestaciones en forma de pagos electrónicos pueden estructurarse de formal tal que fomenten la inclusión de los beneficiarios y su expansión en diferentes productos financieros. Las nuevas tecnologías

¹² El costo unitario de los productos vendidos también puede ser más bajo en las tiendas formales, lo que puede compensar el impuesto que supuestamente se evita al hacer compras en las tiendas informales.

¹³ Nuevamente, se utilizó una estrategia de estimación de dobles diferencias, y los beneficiarios que recibieron la tarjeta incrementaron sus compras 10% más que aquellos que no cambiaron su situación.

aplicadas para efectuar transacciones, como los teléfonos celulares, han demostrado tener un enorme potencial para reducir las barreras físicas al acceso. Las instituciones microfinancieras han probado que hacer negocios con quienes no son ricos también puede ser rentable; el siguiente reto es ampliar este éxito al resto del sector no bancarizado. Un mejor acceso a los servicios financieros ayudaría a las familias a reducir sus vulnerabilidades a los shocks económicos y a distribuir más uniformemente el consumo, así como también a responder a mejores inversiones.

Exclusión y formas modernas de implementación de programas

En las sociedades agrícolas y premodernas el acceso a las esferas política y económica dependía de redes sociales informales, mientras que las leyes formales asignaban diferentes derechos y responsabilidades a los individuos de acuerdo con su origen étnico, raza y género. Los documentos de registro civil cumplían una importante función para el legado de propiedad entre habitantes que cumplieran los requisitos, pero no en la vida cotidiana de la mayoría de los individuos. Sin embargo, la vida moderna requiere cada vez más que las personas tengan constancias de identidad oficiales que les permitan ejercer plenamente ciertas funciones esenciales para realizar determinadas acciones; por ejemplo, abrir una cuenta bancaria, votar en elecciones, obtener microcréditos o créditos más formales, poseer un título de propiedad sobre la tierra o tener un puesto de trabajo en el sector formal de la economía. Los millones de individuos de la región que carecen de identificación personal válida quedan, en efecto, excluidos de actividades productivas del área económica, que están abiertas a sus conciudadanos.

Más aún, en América Latina las formas modernas de implementación de programas sociales por estar localizadas en poblaciones tradicionalmente marginadas a menudo han debido lidiar con la falta de documentación. Si bien es posible que el alcance de la falta de documentación sea menor en América Latina y el Caribe que en otras regiones del mundo en desarrollo, como África y Asia del Sur (según las mediciones del registro civil de los niños), la región ha avanzado con rapidez en la modernización de los sistemas de identificación y en la adopción de nuevos métodos para la distribución de los beneficios de los programas sociales. Infortunadamente, estos esfuerzos han tenido muchas veces una consecuencia indeseada: la exclusión de los más vulnerables de los programas de asistencia social.

EL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN INDOCUMENTADA

Un certificado de nacimiento representa el primer contrato de un individuo con el Estado: un reconocimiento formal de su nombre e identidad, con una demanda implícita de servicios futuros. Pero en América Latina aproximadamente el 15% de los niños menores de 5 años carece de dicho certificado (UNICEF, 2005). Las estimaciones nacionales sobre nacimientos no registrados van desde el 7% en Perú hasta el 23% en Bolivia y el 26% en República Dominicana (Duryea, Olgiati y Stone, 2006). En cuanto a la falta de documentación en el caso de los adultos, no se han elaborado estimaciones comparables a nivel regional, debido en parte a la ausencia de una metodología uniforme y reconocida para efectuar una medición adecuada; no obstante, existe cierta información relacionada con unos pocos países específicos (Duryea, Olgiati y Stone, 2007). En Perú, el Registro Na-

cional de Identificación y Estado Civil (RENIEC), estimó que en 2005 un millón y medio de adultos de ese país no tenía documento nacional de identidad (DNI) (RENIEC, 2005). Por su parte, el Consejo Nacional de Modernización del Estado, de Ecuador, señaló que el 15% de la población total de ese país no se encontraba inscrita en registros (Conatel, 2006). Las estimaciones de censos recientes en Bolivia y Paraguay calculan que la cantidad de adultos sin DNI asciende a 750.000 y 127.000, respectivamente (Duryea, Olgati y Stone, 2007).¹

En los grupos tradicionalmente excluidos el porcentaje de indocumentados tiende a ser más alto, aunque existen algunas excepciones importantes. En toda la región el no registro de nacimientos es más elevado en las áreas rurales que en las urbanas. Los niños de estratos socioeconómicos más bajos tienen menos posibilidades de estar inscritos en registros antes de los 5 años. Además, en muchos países ciertos grupos étnicos y raciales tienen tasas más altas de falta de inscripción. Por ejemplo, en las regiones del norte y el noreste de Brasil, caracterizadas por niveles más bajos de educación e ingresos, y por una concentración elevada de afrobrasileños, la no inscripción de los nacimientos es tres veces más alta que en el sur, de mayor solvencia económica (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, IBGE, 2006). Si bien en la región no se observan variaciones significativas en cuanto a la inscripción de los niños de acuerdo con el género (Duryea, Olgati y Stone, 2006),² en algunos países las mujeres adultas de zonas rurales tienen menos probabilidades de poseer un documento de identidad que los varones pertenecientes también a zonas rurales. Por ejemplo, en las áreas rurales de Perú el 17% de las mujeres de más de 18 años carece de cualquier tipo de documento de identidad (DNI o pasaporte), en comparación con el 9% de los varones también de áreas rurales (Instituto Nacional de Estadística, INEI, 2006). En Paraguay las mujeres de zonas rurales tienen también el doble de probabilidades que los varones de no tener documentos de identidad (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos, DGEEC, 2004).

La exclusión de los programas económicos y sociales puede tener también carácter discrecional cuando los administradores de programas desestiman normas o incluso leyes que garantizan el acceso universal; la falta de cumplimiento de algunas leyes sugiere que es posible que estos comportamientos no se interpreten como decisiones discrecionales, sino como prácticas aceptables. Las investigaciones de tipo cualitativo indican que los directores de escuelas de la región suelen utilizar la falta de certificados de nacimiento para racionar las vacantes escasas, así como para restringir los fondos destinados a becas a los niños menos marginados (Ordóñez y Bracamonte, 2005). Si bien las prácticas varían de un país a otro, el patrón de Nicaragua se ha observado en el resto de la región. Allí se permite a los niños asistir a la escuela en forma provisional, pero no se les permite recibir el diploma que acredita que han finalizado el nivel primario, ni inscribirse en el secundario, si no presentan un certificado de nacimiento. En Honduras los

¹ No todos los países tienen documento nacional de identidad (DNI), pero todos tienen documentos de identidad oficiales tales como certificados de nacimiento, cédulas de inscripción de votantes, identificaciones de contribuyentes y pasaportes.

² No se advierte ninguna diferencia de género significativa en las tasas de inscripción de niños menores de 5 años para los países estudiados.

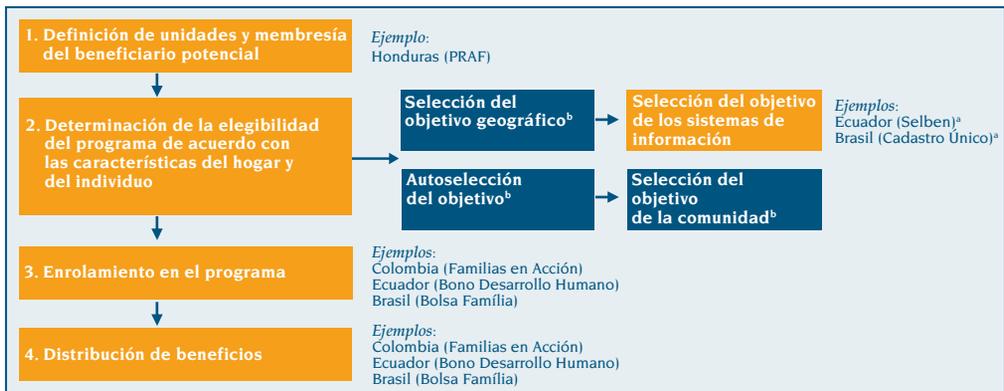
niños pueden ingresar en primer grado, pero no se les permite pasar a segundo grado a menos que presenten un certificado de nacimiento (Ordóñez y Bracamonte, 2005). Según los datos de encuestas a hogares de Brasil correspondientes a 2001, el 8% de los niños de 7 a 9 años no asistía a la escuela por falta de documentación (Duryea, Olgiati y Stone, 2006). Si bien la acción discrecional de parte de los agentes individuales puede excluir a individuos de los programas sociales de la región, es importante también explorar los procesos más estructurados que repercuten sobre la exclusión.

LA FOCALIZACIÓN

En un contexto de recursos escasos y preocupación acerca del fraude y de la fuga de recursos en los programas sociales, incluido el aprovechamiento de los beneficios de programas por parte de grupos en mejor situación, los tecnócratas de América Latina han dado la bienvenida a los avances metodológicos en la prestación de asistencia social. A fin de satisfacer el deseo de una mayor rendición de cuentas, se necesitan procedimientos que permitan verificar los requisitos para obtener los beneficios de los programas, así como vigilar las transferencias de fondos. En lugar de proveer beneficios no individualizados según la ubicación geográfica, los administradores de los programas utilizan información específica sobre familias e individuos con miras a determinar su elegibilidad para los programas y los niveles de beneficios. Esta tendencia en el diseño de programas también se ha observado en países desarrollados que procuran un uso más eficiente de los recursos. Se ha hecho especial hincapié en el desarrollo de procedimientos de selección destinados a reducir los “errores de inclusión”, es decir, la fuga de beneficios hacia individuos a los que no estaban destinados. No obstante, cabe esperar algunos inconvenientes en el intento de reducir dichos errores, ya que a medida que se añaden filtros adicionales a los programas pueden magnificarse los errores de exclusión de destinatarios.

Así, los programas sociales pueden intensificar sin proponérselo la exclusión social de los indocumentados, al considerar a los documentos de identificación oficiales como requisitos estrictos para la participación en los programas. La exclusión inicial puede tener un impacto particularmente marcado en los casos en que existen oportunidades limitadas de ingresar en los programas en un momento posterior, bajo otras condiciones, debido a que no surgirán nuevas vacantes, o a la escasa frecuencia de las oportunidades de reevaluación. Muchos sistemas de información utilizados para la identificación de destinatarios de programas, por ejemplo, actualizan los registros de hogares apenas cada dos o tres años; esto constituye una demora significativa desde el punto de vista de una familia concreta. En algunos países, como Colombia y Ecuador, las familias pueden pedir que se las revalúe, pero pocos hogares saben que los asiste este derecho.

Resulta de especial interés considerar de qué modo los programas de transferencias de efectivo se conjugan con los problemas de documentación, debido a que estos programas han estado a la vanguardia de la adopción de nuevas tecnologías de identificación de destinatarios y distribución de beneficios en la región. El gráfico 12.1 ilustra las distintas etapas en el diseño y la implementación de los programas en los que la falta de documentos de identidad puede conducir a la exclusión. Los programas con requisitos de documentación relativamente estrictos han excluido de hecho a las poblaciones

Gráfico 12.1**Pasos del diseño y de la implementación de programas sociales cuando la falta de documentación puede llevar a la exclusión**

Fuente: Duryea, Glassman y Stone (2007).

^a Los requisitos se dejan de lado luego de la revisión del sistema de selección de objetivos.

^b En esta etapa, este enfoque no suele asociarse con la exclusión basada en la documentación.

indocumentadas, a través de procedimientos de selección o verificación.³ No obstante, otros programas de transferencias condicionadas de efectivo han adoptado un enfoque más flexible en materia de requisitos, incorporando la adquisición de documentos de identidad a los objetivos del programa.

Vale la pena considerar algunos programas específicos. Tal como sucede en muchos programas de transferencias condicionadas de efectivo, el programa Bono Desarrollo Humano (BDH), en Ecuador, utiliza un sistema informático para identificar hogares beneficiarios. El Sistema de Identificación y Elección de Beneficiarios (Selben), también de Ecuador, incluye información de una encuesta breve acerca de las características de las viviendas, así como acerca del capital humano y del potencial de obtención de ingresos de los integrantes de la familia. La base de datos del Selben incluye el número nacional de identificación de todos los miembros de los hogares, así como el número de certificado de nacimiento de todos los niños hasta los 16 años. Las familias que se clasifican en los dos quintiles inferiores de acuerdo con una estimación estadística de su situación de pobreza son consideradas aptas para participar en una serie de programas destinados a este sector. Sin embargo, los datos de las familias no pueden incorporarse al Selben si el jefe o la jefa de hogar carece de documento nacional de identidad; esto los excluye de todos los programas sociales que utilizan el Selben para la identificación de destinatarios, entre otros, el programa de transferencias condicionadas de efectivo (Cely, 2005). Aunque ha habido excepciones a esta normativa, debido a la incorporación inicial al Selben de algunas familias que no cumplían con los requisitos de documentación, lo que

³ Esta sección sobre programas de transferencias condicionadas de efectivo y documentación está tomada de Duryea, Glassman y Stone (2007).

sucedo es que estas familias no pasan las verificaciones posteriores de la base de datos para identificación de destinatarios y quedan excluidas de ella (Cely, 2005).⁴ Una evaluación efectuada por el Selben en 2003 detectó que la falta de documentación constituía un obstáculo para la inclusión en dicho sistema, en particular en el caso de familias de áreas rurales y de personas mayores (Habitus, 2003, citado en Cely, 2005).⁵ El sistema de identificación de destinatarios es apenas el primer filtro para la inclusión; el programa de transferencias condicionadas de efectivo en sí, el BDH, exige la documentación de la persona que sea jefe o jefa de hogar según la definición que establece el programa. El Cadastro Único, sistema de identificación de destinatarios diseñado por Brasil en 2002, también compila los distintos documentos nacionales de identidad de los miembros de la familia, además de recoger información sobre las características personales y de las viviendas (de la Brière y Lindert, 2005). En un principio, para la inclusión en el registro se exigía la documentación oficial de la persona definida como cabeza de familia (exclusión en la etapa 2, véase el gráfico 12.1) (de la Brière y Lindert, 2005).⁶ Sin embargo, los administradores de los programas pronto advirtieron que esta situación traía aparejado un efecto excluyente, y modificaron los requisitos (Castañeda y Lindert, 2005). El sistema de información del Cadastro Único continúa reuniendo la información necesaria para facilitar el cruce de referencias de los individuos entre los distintos programas, pero la inclusión en la base de datos para identificar destinatarios no depende de los documentos nacionales de identidad.

No obstante, al igual que sucede en los programas de transferencias condicionadas de efectivo en Ecuador, para inscribirse en Bolsa Familia de Brasil, la persona definida como el jefe o la jefa de hogar debe ofrecer una forma de identificación oficial: una tarjeta de seguridad social, una identificación como contribuyente o una cédula de identificación para votar. Engel Aduan (2006) advierte que la falta de documentación entre las personas identificadas como jefes o jefas de hogar ha dado como resultado una tasa de exclusión del programa del 10%. Se ha comprobado que los grupos tradicionalmente excluidos son particularmente vulnerables a ser omitidos del sistema de identificación del programa. Según un estudio reciente del gobierno, el 16% de los residentes en "quilombos" (comunidades aisladas habitadas por descendientes de esclavos afrobrasileños fugitivos) carecía de toda forma de documento nacional de identidad, y sería excluido de los beneficios de los programas, aun cuando el sistema de identificación de destinatarios se extendiese a estas comunidades (César Nunes, 2007). A fin de abordar el problema, se ha planificado implementar campañas de documentación destinadas a estas poblaciones.

⁴ El programa es más permisivo en lo que hace a la documentación de menores. Las restricciones se relacionan con la documentación del jefe o de la jefa de hogar, según lo define el programa.

⁵ El requisito de documentación para la inclusión en el Selben fue eliminado en una reforma posterior; no obstante, se mantuvo el requisito de documentación para la incorporación al programa BDH. De acuerdo con los cálculos provistos por el Selben, 115.994 hogares que cumplían con el requisito de elegibilidad en términos de la evaluación sustitutiva para determinar la situación de pobreza se consideraron no elegibles para participar en el BDH debido a que la madre de la familia carecía de DNI (BID, 2006d).

⁶ La información para el Cadastro Único es compilada por las municipalidades. En una auditoría de 2003 el 63% de las mismas informó haber ingresado en la base de datos información condicionada a la presentación de documentación (de la Brière y Lindert, 2005).

Puede decirse que los programas de transferencias condicionadas de efectivo de México y Centroamérica han adoptado un enfoque más neutral frente a la documentación oficial; los administradores han preferido utilizar otros modos de seleccionar e inscribir a los beneficiarios, pues han advertido las altas tasas de indocumentación entre las poblaciones indígenas y pobres. El programa Oportunidades (antes Progresas) de México, la Red de Protección Social de Nicaragua y el Programa de Asignación Familiar (PRAF) de Honduras no exigen documentación oficial en las etapas de identificación de destinatarios e inscripción en los programas. Oportunidades, por ejemplo, acepta formas de identificación locales, entre ellas, fotografías (Acosta Urquidi y Burstein, 2006). Sin embargo, en algunos programas se ha observado que el exceso de flexibilidad en cuanto a la identificación induce a informes inexactos. En respuesta al hecho de que algunas familias inscribían a niños inexistentes o de vecinos para recibir mayores beneficios, el PRAF comenzó a verificar los certificados de nacimiento de todos los niños mencionados como integrantes de un hogar beneficiario potencial.

Algunos países intentan limitar los posibles conflictos entre las normas sobre requisitos y la falta de documentación, embarcándose en campañas de registro civil en las comunidades inmediatamente antes del lanzamiento de un programa. En Colombia, por ejemplo, las comunidades con tasas de inscripción por debajo de lo estándar, que se prevé serán incluidas en el programa de transferencias condicionadas de efectivo Familias en Acción, primero reciben –a través de una campaña– información acerca de la inscripción en el registro civil. El Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisben) compila información acerca del estado de la documentación, pero el ingreso en el programa de transferencias condicionadas de efectivo está abierto a los indocumentados. No obstante, las familias no reciben el subsidio disponible a través del programa hasta que la madre no cumpla los requisitos de documentación; la falta de documentación de los niños no se penaliza durante los seis meses posteriores a la inscripción en el programa. Ordóñez y Bracamonte (2005) informan que numerosas familias experimentan demoras en la recepción de los beneficios debido a problemas con su documentación, aunque menos de un 5% queda excluido en forma permanente. Aunque el enfoque de Colombia, de permitir la inscripción pero no efectuar el pago, es algo más flexible que la opción de denegar el acceso al programa, una vez que la campaña de documentación previa al mismo ha finalizado su curso, no existen recursos formales de transferencias de efectivo que permitan ayudar a las familias a obtener estos documentos. A fin de reducir la exclusión potencial de Bolsa Familia, Brasil también ha comenzado a centrar las campañas de inscripción en las comunidades pobres.

Algunos programas sociales han incorporado la documentación como objetivo del programa, más que como un requisito previo. Las iniciativas más dinámicas han sido las de Chile (Chile Solidario), Argentina (Plan Familias) y Perú (Juntos), países donde los documentos de identidad han pasado a ser la meta para las familias participantes con miembros sin documentos de identidad ni certificados de nacimiento. En Chile Solidario, las familias no están sujetas a condiciones de conducta; más bien, se fijan objetivos en siete áreas, entre ellas, la de la identificación, con ayuda de trabajadores sociales. En 2004 el 14% de las familias beneficiarias estableció la meta de obtener identificación para, como mínimo, un miembro de la familia (Galasso, 2007). En el primer año de su Pro-

grama Puente, Chile Solidario emitió más de 26.000 DNI a familias pobres que estaban indocumentadas al inicio del programa (Provoste Campillay, 2004). En la etapa de diseño del Plan Familias, encuestas piloto en dos municipalidades argentinas indicaron que entre el 15% y el 17% de los beneficiarios propuestos carecían de DNI; posteriormente, el programa desarrolló procedimientos para ayudar a las familias a adquirir estos documentos. En el primer año del programa Juntos, en Perú, se resolvió el 85% de los 15.000 casos de madres e hijos sin identificación.

Los programas sociales que han adoptado la identificación de beneficiarios como objetivo han aprendido que no es suficiente exigir a los clientes o a los sistemas de registro civil si no se los dota de recursos de apoyo. Muchas familias con problemas de larga data relacionados con la identidad se encuentran en un pantano legal que les resulta imposible atravesar sin asistencia experta. A menudo es necesario proporcionar acceso a escribanos, trabajadores sociales y abogados para ayudar a las familias a decodificar sistemas complejos.

LA BANCA

La opción de distribuir subsidios de bienestar social a través de instituciones financieras representa otra tendencia hacia la modernización que posiblemente haya acrecentado la exclusión.⁷ Las instituciones bancarias de América Latina y el Caribe suelen exigir documentación oficial para las transacciones cara a cara o para abrir cuentas individuales. La mayoría de los programas de transferencias, tales como Familias en Acción de Colombia, demanda que el beneficiario principal posea un documento nacional de identidad, puesto que el banco donde dicha persona cobrará los beneficios lo exige al verificar los pagos; cuando los programas deciden otorgar los beneficios por vía electrónica, muy pocos siguen ofreciendo a los receptores la opción de cobrar en efectivo a través de las oficinas administrativas, opción necesaria para quienes carecen de los documentos requeridos por los bancos (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, 2005). El programa Oportunidades de México constituye una excepción importante. Aunque la mayor parte de los beneficiarios ha aceptado las cuentas bancarias asociadas a este programa, una proporción pequeña pero sólida de clientes del mismo continúa recibiendo los beneficios en efectivo.

El paso de los pagos en efectivo a los electrónicos a través del sistema financiero puede tener muchas ventajas potenciales. Por ejemplo, en Argentina y Ecuador el gobierno varía la fecha de los pagos para los programas de transferencias de efectivo según el último dígito del DNI del destinatario; esto reduce las posibilidades de que se cometan delitos. Sin embargo, estos beneficios se obtienen al costo de no incluir a las familias más vulnerables en los programas.

⁷ Dado que distribuir efectivo es peligroso para los administradores de los programas, y puede vincularse con acusaciones de corrupción, los programas de transferencias están optando cada vez más por entregar los subsidios a través de instituciones financieras.

REFORMAS PARA AMPLIAR LA COBERTURA

La provisión de documentos de identidad a la totalidad de la población es un reto particularmente difícil en entornos con un bajo porcentaje de nacimientos en hospitales, donde las generaciones anteriores carecen de documentos y existe poca confianza en las instituciones públicas. La transmisión de la “invisibilidad” de una generación a otra presenta uno de los desafíos más difíciles de superar, ya que la carencia de documentos por parte de los padres se convierte en un obstáculo adicional. Aun los hijos de padres indocumentados nacidos en hospitales con testigos oficiales presentes deben atravesar un escollo burocrático más, dado que una madre indocumentada debe presentar dos testigos de su propio nacimiento con el fin de establecer la identidad materna, y que los testigos también deben poseer documentos de identidad válidos. Las normas sociales plantean problemas extra, puesto que algunas madres prefieren no inscribir a sus hijos antes que declarar oficialmente su condición de madres solteras. Las campañas de documentación exitosas deben abordar aspectos culturales, además de los obstáculos legales que muchas familias enfrentan.

Numerosos países han eliminado los pagos de tasas de inscripción dentro de un período específico posterior al nacimiento (habitualmente el primer mes); sin embargo, los costos directos constituyen apenas una parte del problema. Para quienes viven en zonas rurales y remotas, el viaje al registro civil puede representar costos indirectos considerables, en términos de tiempo y gastos de traslado. Algunos países han implementado unidades móviles, entre ellas botes, que permiten llegar a áreas especialmente alejadas. Pero se necesita que estas unidades realicen visitas periódicas, antes que llevar a cabo campañas irregulares, para lograr avances sostenidos que permitan reducir las situaciones de falta de inscripción, y para mantener actualizada la documentación de los adultos.

Hasta hace poco, las inscripciones en el registro civil regional seguían efectuándose manualmente, en carpetas que no estaban necesariamente catalogadas en sistemas centrales, de modo que resultaba difícil recoger esta información en fotocopias o microfiches para su empleo en otras oficinas. En ese sentido, los desafíos que enfrenta la modernización de los procesos de registro civil de América Latina y el Caribe son notables. En México, por ejemplo, hasta hace poco los registros civiles descentralizados de los 32 estados del país tenían más de 100 formatos y procedimientos distintos para la inscripción de los nacimientos. Con escasas excepciones, entre las que se cuentan Chile y México, pocos países de la región han actualizado sus registros civiles, con procedimientos eficientes y tecnología informática integrada. La mayor parte de los países se encuentra lejos de sus objetivos en el área, y se necesita una reforma institucional profunda para alcanzarlos. Hasta ahora las iniciativas destinadas a mejorar la cobertura se han concentrado, en su mayoría, en campañas de corta duración, que no han producido resultados duraderos. Sin embargo, no son tan pocos los países que avanzan sin pausa hacia el otorgamiento de números de identificación únicos en el momento del nacimiento, números que los individuos mantienen en los distintos documentos y programas, y que incluyen mediciones biométricas. Hasta que los países universalicen la identificación, las normas que rigen los programas sociales deberán abordar con detenimiento el tema de la documentación insuficiente.

PARTE III

Promover la inclusión

Inclusión y política pública

La exclusión social en América Latina y el Caribe continúa evolucionando en formas que aún sólo se comprenden parcialmente. En este informe se estudia cómo nuevas y más modernas fuerzas interactúan con modos de exclusión centenarios basados en la raza, el origen étnico, el género y otros rasgos grupales, para dar lugar a una forma de exclusión más compleja que se manifiesta en la mayor parte de la región.

Los excluidos son pobres y su vida laboral es inestable. Las bajas remuneraciones y la exclusión de los mecanismos de seguridad social hacen que sean más vulnerables en todas las dimensiones de su vida social. Vecindarios donde reina la delincuencia, falta de acceso a servicios sociales y públicos básicos, discriminación, privación de derechos en la vida política: todo se combina a fin de limitar la capacidad de las personas excluidas para lograr resultados que tengan valor en una economía de mercado. Una gran parte de la población excluida proviene de grupos históricamente excluidos por su raza, origen étnico, género y otros rasgos grupales: la exclusión en la región tiene la piel tan oscura como la pobreza. Pero considerarla únicamente a través de estos rasgos impide ver el impacto de las fuerzas modernas de exclusión sobre un grupo aún más amplio y diverso de la población.

Un lugar particularmente clave donde se mueven esas fuerzas es el mercado laboral. El aumento de la cantidad de empleos con bajos salarios no es un buen indicio para la productividad y el crecimiento, y para muchos el mercado laboral se ha convertido en una fuente de exclusión más que en un camino hacia la integración social (véase el capítulo 5). Las numerosas publicaciones que abordan el impacto del clima de inversión sobre la creación de empleo (Aterido, Hallward-Driemeyer y Pagés, 2007, y las referencias allí incluidas) sugieren que para combatir los malos empleos como fuente de exclusión es crucial que haya crecimiento económico y un mejor clima de negocios. Como mínimo, se podría sostener que una economía de crecimiento más rápido está mejor ubicada para financiar la transferencia de recursos hacia los grupos excluidos (tanto por fuerzas tradicionales como modernas) a un costo político menor que una economía estancada.

Pero la naturaleza multidimensional de la exclusión social en áreas como los mercados laborales debería dar una señal de alerta sobre la falta de efectividad de soluciones "mágicas", como el crecimiento económico, para combatirla. La exclusión se debe deconstruir en sus diversas dimensiones, interrelacionadas a través de una serie de acciones en diferentes niveles sociales y por parte de diferentes actores sociales.

¿Qué papel puede jugar la política pública en la *superación* de la exclusión que se deriva de tan diversas fuerzas y en el *fomento* de la inclusión para garantizar un acceso más igualitario a servicios y oportunidades para todos los ciudadanos? Al igual que sucede con la literatura especializada sobre la exclusión misma, las publicaciones sobre política

pública e inclusión son muy pocas y relativamente limitadas, y contienen poca evidencia sistemática de qué es lo que funciona mejor. No existen teorías dinámicas sobre cómo funciona la exclusión, no hay un conjunto de investigaciones y análisis sobre cómo desarrollar políticas públicas “inclusivas”, ni tampoco una serie establecida de políticas aplicadas y programas probados y listos para llevarse a la práctica. Pocas iniciativas políticas, si las hay, utilizan el término “inclusión” como objetivo principal.

Sin embargo, la región no está empezando de cero. Existe una serie de instrumentos, instituciones y leyes en materia de política diseñados para promover resultados más inclusivos para determinados grupos o para mejorar el desempeño de ciertos grupos en áreas clave. En muchos casos, los movimientos de protesta han logrado definir grupos por los procesos que generan su exclusión (“piqueteros” y desempleados en Argentina, por ejemplo), o recrear la identidad social y política de grupos tradicionalmente excluidos (como el “movimiento indigenista” en Ecuador) (véase un análisis del tema en el capítulo 9). Algunos resultados han sido probados con el tiempo; la eficacia de otros aún está por determinarse. Más allá de algunos programas aislados, es poco lo que se conoce sobre la totalidad, a saber: qué instrumento, política o ley resulta más crucial o cómo y qué instrumentos clave operan juntos para promover la inclusión y de qué manera lo hacen. ¿Cuál es el marco de referencia más amplio dentro del cual operan las políticas y los programas? ¿Se puede aprender algo más fundamental sobre cómo opera la política pública relacionada con la inclusión, o es específica de un país y sector?

Dado el limitado conocimiento de base y los peligros inherentes de generalizar para contextos muy diversos de políticas nacionales y exclusión, los objetivos de este capítulo son muy modestos. Se pretende contribuir a la comprensión del funcionamiento de las políticas públicas y la inclusión a través del análisis –mediante una serie de preguntas esenciales– de la naturaleza de la inclusión buscada (por ejemplo, ¿estática o dinámica?). Después de una breve exploración de la naturaleza de la inclusión, se sugiere que es más exacto considerar las políticas públicas de inclusión como un proceso antes que un punto terminal de las políticas públicas (es decir, un único objetivo que se logra en un momento determinado). Se concluye con un breve resumen de cómo esa comprensión permitiría un replanteamiento de la manera en que las naciones consideran y elaboran un método para combatir la exclusión. El capítulo 14 sigue el marco de referencia expuesto en este capítulo para presentar experiencias más específicas de América Latina y el Caribe en materia de políticas públicas de inclusión.

Dadas las restricciones actuales en materia de pruebas, experiencia y conocimiento, este capítulo pretende contribuir analíticamente al planteamiento, o mejor dicho al replanteamiento, de las políticas públicas relativas a la inclusión, usando para ello los aportes de los capítulos anteriores. Tales objetivos analíticos tienen implicaciones concretas en materia de política, pues informan y fortalecen el contenido de estrategias, políticas y planes de acción que se deben seguir para que se logre la inclusión en cualquier contexto nacional particular. Pero para comenzar a construir dicho marco analítico de referencia, se debe volver al interrogante original planteado en este volumen: ¿qué debe lograr la inclusión social? Y preguntarse qué significado tiene la respuesta a este interrogante para una política pública “inclusiva”.

FOMENTAR LA INCLUSIÓN A TRAVÉS DE LA POLÍTICA PÚBLICA: ALGUNOS ASPECTOS CLAVE

¿Con qué fin? Establecer los parámetros para la inclusión y la política pública

¿Cómo es una sociedad inclusiva? ¿Qué pueden pretender las políticas públicas formuladas para lograr la inclusión? En líneas generales, una sociedad inclusiva tendría bajos índices de desigualdad basada en rasgos grupales y altos índices de movilidad social entre clases (capítulo 6). En dicha sociedad las oportunidades y los servicios estarían disponibles por igual según los derechos de los ciudadanos, y los progresos se basarían en méritos y esfuerzos. La representación política sería cada vez más representativa y los recursos no se distribuirían con criterios discriminatorios (capítulo 9). Una sociedad inclusiva no necesariamente carecería de pobreza ni males sociales, pero el color de piel de una persona y la riqueza de sus padres no serían los factores clave determinantes de quién es pobre, cuán educada es una persona o si la misma recibe o no la atención médica adecuada (capítulo 2).

Una sociedad inclusiva no presenta únicamente resultados inclusivos. La inclusión no sólo afecta los resultados de la política pública, sino también la forma en que estos se logran. La inclusión se propone lograr la igualdad de acceso y oportunidades para los grupos excluidos integrándolos a las estructuras sociales, económicas, políticas, institucionales y comunitarias que deciden esos accesos y oportunidades. En la mayoría de los casos, esto representa una transformación significativa de la manera en que se distribuyen los recursos, se crean las instituciones políticas y se accede a las oportunidades (capítulos 4, 5, 9 y 12). Por lo tanto, la inclusión es central para la democracia, ya que una mayor inclusión mejora la calidad de la representación (capítulo 9). Si se considera a la inclusión desde esta perspectiva, una sociedad no puede ser inclusiva en materia económica y no serlo en materia política y social al mismo tiempo. Una sociedad inclusiva probablemente no tendrá igualdad en la educación sin que se fomente también una mayor participación política y la participación local en las escuelas. Muchos sostienen también que la inclusión y los componentes que permitan abordar la desigualdad en la región se pueden lograr de forma realista únicamente a través de un pacto social (Birdsall y Menezes, 2004).

¿Se puede decir que alguna nación en el mundo hoy en día ha logrado la inclusión de todos los grupos? ¿Se puede lograr la inclusión en un área de la política pública y no en otra? Por ejemplo, a pesar del progreso significativo que han alcanzado las mujeres, ¿lograron también la igualdad de oportunidades en algún país? Entre las regiones del mundo en desarrollo, América Latina y el Caribe es una de las que ha progresado más significativamente en materia de educación, participación en la fuerza laboral y participación política para las mujeres. Pero, al mismo tiempo, la región presenta los índices más altos de segregación ocupacional para las mujeres en trabajos domésticos y administrativos, no ha logrado los estándares de igualdad de remuneración para los mismos cargos y cuenta con grandes mayorías de mujeres, en particular indígenas, en empleos informales. Este ejemplo en materia de género demuestra que la inclusión no es un único punto de llegada, sino un continuo de diferentes “grados” de inclusión en áreas distintas (mercados laborales, participación

política, interacciones sociales) que pueden encontrarse en diferentes fases de evolución dentro de períodos históricos relativamente largos (capítulos 1 y 2). Inclusive dentro de un área determinada de la política pública (como la educación), puede haber diferentes grados de inclusión (capítulo 2). Por ejemplo, la inclusión de miembros de grupos indígenas puede haber progresado más en una subárea (educación primaria) que en otra (educación universitaria), y aunque a nivel universitario ha aumentado marcadamente el grado de inclusión de las mujeres, aquellas pertenecientes a pueblos indígenas han obtenido los logros más modestos entre las mujeres en general en esta área.

La inclusión, ¿se reivindica para todos los grupos simultáneamente y de la misma manera? La historia ofrece otro elemento para comprender lo que ahora se puede considerar más como una gama de la inclusión y no un punto terminal único (capítulo 1). Los movimientos de protesta o de promoción de la inclusión pueden estar encabezados por un solo grupo (como las mujeres, si bien muchas de ellas pueden pertenecer también a otros grupos de excluidos) o por el esfuerzo combinado de varios grupos de excluidos. Por ejemplo, aunque el movimiento por los derechos civiles de los años sesenta en Estados Unidos fue conducido principalmente por afroamericanos, un resultado político clave (la Ley de Derechos Civiles de 1964) prohibió la discriminación basada en una serie de rasgos grupales (raza, religión, género, origen étnico). En el caso de Estados Unidos, el movimiento de las mujeres comenzó a principios del siglo pasado con el reclamo del derecho de voto, y el movimiento por los derechos civiles para los afroamericanos progresó intensa y rápidamente en los años sesenta basándose en un conjunto mayor de derechos de voto, civiles, económicos y sociales. Aunque el movimiento de las mujeres había ganado impulso antes, el género se “agregó” en el último minuto a la legislación parlamentaria pendiente sobre derechos civiles por algunos que creyeron que con eso se iba a llevar al fracaso todo lo que se había logrado. La experiencia de Estados Unidos demuestra lo que se observa en todo el mundo: que el proceso de inclusión puede tener trayectorias históricas diversas y distintas prioridades para grupos diferentes, así como también estar sujeto a accidentes históricos inesperados.

Ver la inclusión como una variedad de inclusiones en campos distintos (cultural, empleo, educación, como se explicó en los capítulos 1 y 2) permite comprender mejor que los grupos pueden tener prioridades diferentes en lo referente a esa inclusión en diversos momentos en el tiempo (por ejemplo, pueblos indígenas que reclaman derechos sobre la tierra y autonomía cultural, personas con discapacidades que reclaman acceso físico a edificios públicos y a sus lugares de trabajo). Esto no niega los notables aspectos comunes que existen entre los grupos ni la importancia de que aúnen esfuerzos para lograr la igualdad de oportunidades. En esencia, los grupos reclaman sus derechos, los mismos que tienen todos los ciudadanos, independientemente del color de la piel o del origen étnico. Para seguir con el ejemplo del movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos y el movimiento de las mujeres, en diferentes momentos de la historia estos movimientos colaboraron entre ellos y propusieron políticas clave que beneficiaron a todos los grupos excluidos.

Una nación que logra la inclusión, ¿nunca retrocede? Aun aquellas naciones consideradas muy avanzadas en materia de inclusión no pueden verse como en un estado estático. Los países desarrollados que en la creación de sus naciones han pasado por períodos en los que extendieron su inclusión económica y política pueden retroceder y fracturarse. Las

nuevas presiones socioeconómicas o las ejercidas por la llegada de nuevos grupos de inmigrantes pueden reafirmar viejos patrones de discriminación o afirmar nuevos. Países europeos como Alemania y Francia, que en un contexto de lento crecimiento económico acogen a inmigrantes de países musulmanes, se enfrentan hoy a desafíos en materia de inclusión bajo condiciones diferentes de las que pudieron haber experimentado anteriormente con otros grupos. En los capítulos precedentes se expuso cómo la región de América Latina y el Caribe puede experimentar formas más complejas de exclusión aun antes de haber avanzado de manera significativa en la lucha contra las fuentes tradicionales de exclusión, como las que se basan en la raza o el origen étnico.

LA INCLUSIÓN COMO PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA

Esta interpretación multidimensional y multigrupal de la inclusión como algo que se intenta lograr progresivamente en el tiempo brinda una perspectiva clara sobre lo que es una política pública inclusiva y lo que no lo es. Una política pública inclusiva no es una política única ni es su punto terminal. No es una meta cuyo logro significa que ya no vaya a necesitarse ningún otro de los mecanismos diseñados para promover la inclusión. Tal como lo plantean las preguntas anteriores y el capítulo 1, una política pública inclusiva debería ser vista como un proceso dinámico que apunta a promover activamente la igualdad social, económica y cultural, que aborda la discriminación pasada y presente de las poblaciones excluidas, y que aumenta continuamente la diversidad. En este caso, “proceso” implica la necesidad de avanzar en un área para avanzar en otra; por ejemplo, la inclusión social y económica no se puede lograr sin inclusión política. Esto es producto tanto de la naturaleza interrelacionada de la exclusión (la exclusión en un área está vinculada u origina otras exclusiones), como de la propia naturaleza de las sociedades, que constantemente cambian e introducen nuevas fracturas o incluso nuevos grupos excluidos. Aunque parezca sencillo, y algunos sostengan que el desarrollo en sí mismo es un proceso, la formulación de políticas públicas a favor de la inclusión no refleja esa comprensión.

Cuando los procesos de inclusión comienzan a tomar forma, lo hacen en un entorno en el cual es probable que la exclusión aún esté operando en muchos sectores. Todo esto implica que se inician nuevos programas, políticas y campañas al mismo tiempo que otros programas y políticas existentes siguen produciendo resultados que generan exclusión o, a la inversa, que las políticas y programas que tienen el propósito de ser inclusivos pueden originar efectos no buscados que deberán ajustarse una vez en marcha.

La dinámica que resulta de las fuerzas simultáneas de inclusión y exclusión en una sociedad no mueve el proceso de política pública en línea recta hacia adelante, sino hacia adelante en ciertas áreas, no mucho en algunas y hacia atrás en otras. Esa situación refleja lo que perciben comúnmente los grupos excluidos: pueden avanzar en algunas áreas pero no en otras, o por lo menos lo hacen en diferentes períodos. Como se señaló en las preguntas iniciales de la sección anterior, la inclusión rara vez parece llegar a un punto terminal finito; en su lugar, los nuevos resultados (inclusivos y exclusivos) se convierten en otro proceso de política pública perfeccionado y más avanzado en su estructura. Como ya se observó, los países desarrollados que se considera que hace tiempo han sido favorables a la inclusión pueden llegar a retroceder debido a la exclusión de nuevos grupos.

Entender la inclusión como un proceso implica que el impacto de una política o un programa no se pueda considerar de forma aislada. Si la exclusión está arraigada en una serie de instituciones, procesos e interacciones sociales, su eliminación devendrá un proceso dinámico y formado por capas en el cual los avances ligados a una forma de exclusión sean impulsados por el progreso en otra área (por ejemplo, la representación política). Al considerar la inclusión como un proceso de largo plazo, desaparece la idea de la existencia de un único programa o iniciativa capaz de lograrla por sí solo. No hay una política que sea la solución sencilla y efectiva. La inclusión es un proceso de largo plazo y constantemente dinámico.

Tres niveles: normativo, institucional e instrumental

Si la inclusión es un proceso, ¿en qué consiste? Si bien existen diferencias históricas, culturales y sociales entre los países, este capítulo propone la noción de que la política pública de inclusión opera en tres niveles interrelacionados (véase el gráfico 13.1), y que interactúa en ellos con cambios culturales y sociales, lo que resulta en un proceso social mucho más amplio (representado en el gráfico 13.2). Esos tres niveles (o marcos de referencia) son el normativo, el institucional y el instrumental.

El marco normativo se refiere a las leyes fundamentales y disposiciones constitucionales de una nación que rigen el tratamiento justo y los derechos de los ciudadanos de forma no discriminatoria. Este es el marco de referencia “macro” a partir del cual se derivan y operan las instituciones, así como los programas y políticas conducentes a la inclusión. La inclusión exige un marco de referencia constitucional y legal que reconozca los derechos colectivos (de grupos) tanto como los derechos individuales.

El marco de referencia institucional está constituido por la serie de instituciones que desarrollan y ejecutan las normas, los programas y las políticas. Para que la política pública logre fomentar la inclusión, las instituciones que implementan las normas, políticas y programas, también deben operar de forma inclusiva.

Por último, los instrumentos específicos (políticas y programas) que se crean para lograr resultados a favor de la inclusión constituyen el marco de referencia instrumental. En una situación ideal, dichos resultados tendrían efectos sobre los marcos de referencia normativo e institucional, cuyos cambios, a su vez, resultarían en nuevos programas y políticas, los cuales profundizarían aquellos resultados. En el capítulo 14 se analiza en detalle la experiencia de América Latina y el Caribe en cada uno de estos tres marcos de referencia.

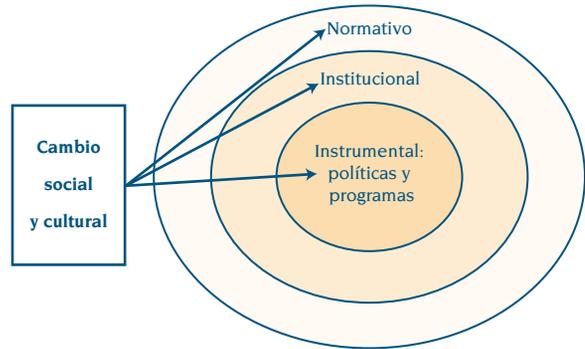
Una vez que de alguna manera se ha iniciado un proceso de inclusión, los tres niveles (normativo, institucional e instrumental) parecen estar representados en él, si bien es cierto que con muy diferentes grados de intensidad. Sencillamente no se conoce ningún ejemplo en el cual una nación haya querido abordar la inclusión o alguna forma de estigma y discriminación contra grupos y hubiera llevado a cabo únicamente un cambio de programa, sin transformaciones institucionales y legales a la vez. La inclusión, aun en su etapa incipiente, de algún modo involucra los tres niveles de política juntos. Esto es básicamente producto de la naturaleza multidimensional de la exclusión: desde la constitución de una nación, pasando por el interior de sus instituciones y dentro de los programas y políticas de su gobierno.

En cualquiera de estos tres niveles, la política pública no opera aisladamente, sino en contextos nacionales definidos en los cuales la sociedad en general influye sobre la política y es a su vez influida por ella. Para Nina Pacari Vega (2004), la inclusión tiene dos aspectos, ya que abarca tanto los gobiernos como las sociedades en general. La forma en que la sociedad impulsa el cambio, manifiesta o incorpora las ganancias (o pérdidas) de las políticas del gobierno, determina procesos de inclusión muy diferentes en el ámbito nacional. ¿Qué se sabe acerca de cómo surge la inclusión social o cómo se puede lograr que surja a partir de las interacciones entre la sociedad y la política pública? Aunque cuando se examinan las publicaciones en el área de la Ciencia política –esto es, el papel de movimientos sociales, partidos políticos y elites (capítulo 9)– se pueden hallar diferentes actores vinculados a la inclusión, pocos son los estudios que se han realizado con la intención explícita de delinear cómo surge (o no) la inclusión social.¹

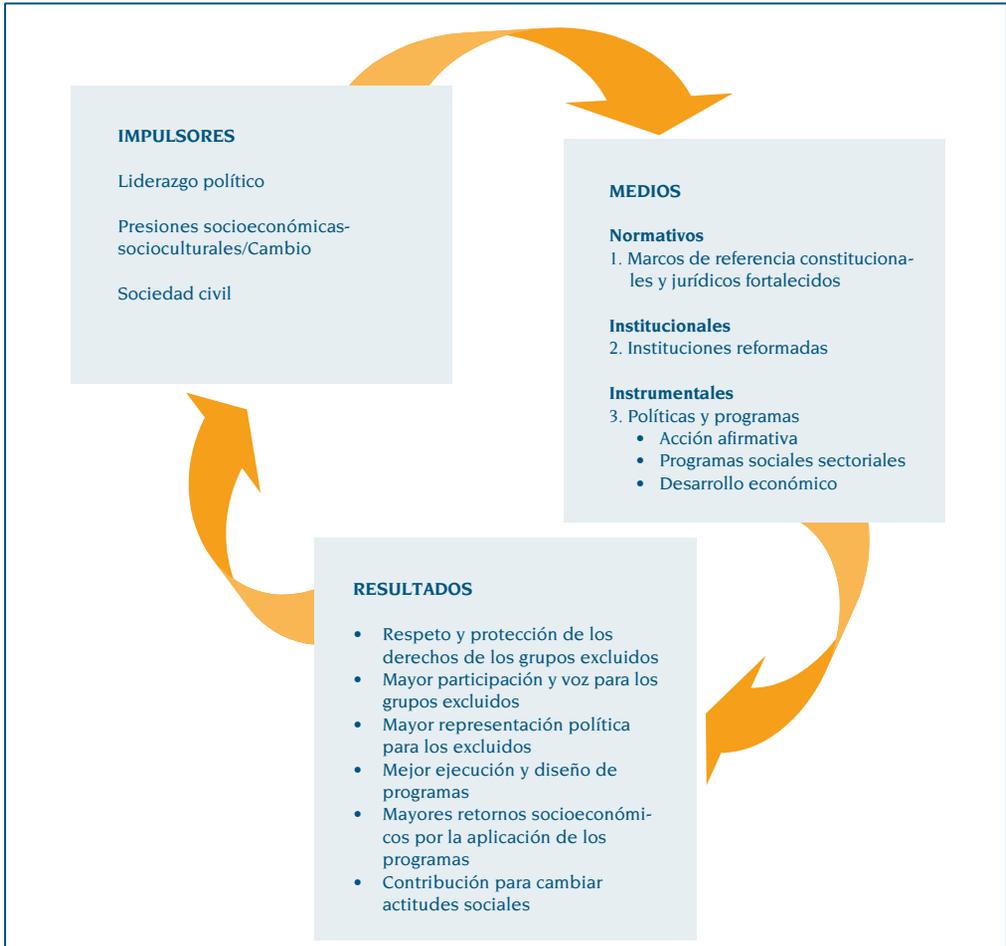
Tal delimitación comenzaría a permitir una comprensión más sistemática de las interacciones entre los tres niveles de política y cómo la política pública se vincula con el contexto más amplio del cambio social y cultural, cambio que a su vez constituye un aporte (“impulsor”) y un producto (“resultado”) del proceso de inclusión. El caso de la inclusión del género en América Latina y el Caribe claramente muestra que las transformaciones dentro de la sociedad (en el papel de las mujeres, el respeto de sus derechos, sus contribuciones económicas) han sido fundamentales para los cambios en materia de política pública que fueron impulsados o que respondieron a nociones sociales cambiantes sobre las mujeres (Buvinić y Roza, 2004).

Al deconstruirse los elementos clave de un proceso de política pública inclusiva, se pueden distinguir factores o elementos impulsores definidos que cumplen una función crítica para inducir –dentro de los marcos normativo, institucional e instrumental– cambios en los “medios” de política necesarios para que la política pública conduzca a resultados más inclusivos. El gráfico 13.2 muestra de forma rudimentaria esas relaciones. Los impulsores sociales estimulan los cambios diferenciados en los niveles normativo, institucional e instrumental que contribuyen, en el mejor de los casos, a obtener resultados más inclusivos en sectores o campos más específicos. A su vez, estos resultados más inclusivos motivan otros cambios normativos, institucionales e instrumentales que impulsan resultados adicionales. De hecho, como se señaló en las preguntas iniciales

Gráfico 13.1
Política de inclusión: tres niveles



¹ Aggleton, Parker y Maluwa (2004) exponen un marco de referencia sobre la superación del estigma y la discriminación por el VIH/SIDA.

Gráfico 13.2**Política pública inclusiva: un proceso dinámico**

en este capítulo, la inclusión no llega a un punto terminal finito. Se sabe de países que han retrocedido en materia de integración de nuevos grupos en sus sociedades, incluso después de que hubieran incluido con éxito a otros grupos.

Elementos impulsores

¿Quién o qué es capaz de estimular la cadena de cambios sociales, políticos y económicos necesarios para avanzar hacia la inclusión? Aunque se pueden señalar otros factores, los principales “impulsores” de ese proceso que se mencionan en los trabajos publicados al respecto son: liderazgo político (que se manifiesta en la “voluntad política”) para implementar los cambios sociales, políticos y económicos necesarios; sociedad civil (las

organizaciones civiles mucho más organizadas y activas llevan a presionar y apoyar los cambios de política pública), y cambio socioeconómico y cultural. Cuando funcionan bien, los procesos dinámicos de inclusión comprenden organizaciones de la sociedad civil organizadas y representativas, con vínculos nacionales e internacionales; instituciones y liderazgo político representativos y más activos, y una transformación cultural y social más amplia, capaz de impulsar la aceptación y el liderazgo en lo que concierne a la inclusión.

En el centro de muchos análisis sobre las fuerzas clave que impulsan la inclusión se encuentran el rol y el liderazgo de los representantes de los propios grupos excluidos. Las organizaciones cívicas y alianzas de organizaciones son tan esenciales para la savia vital del desarrollo democrático (más estudiado) como para la inclusión (menos estudiado). Los avances en el campo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe han sido resultado de la promoción coordinada que realizaron las organizaciones de mujeres, principalmente en los años ochenta y noventa. Las organizaciones indígenas se han convertido en fuentes esenciales para articular demandas sociales y para la organización política, como lo demuestran los avances de los últimos años de los movimientos indígenas en las naciones andinas y la elección de Evo Morales como presidente de Bolivia. Nina Pacari Vega (2004), primera Ministra de Relaciones Exteriores indígena de Ecuador, subraya que la inclusión social debería verse desde dos perspectivas: la inclusión de las opiniones de los pueblos indígenas en el debate económico y político nacional, y la inclusión social que las autoridades indígenas deberían impulsar para sus sociedades locales expresando las opiniones de sus comunidades y participando en la toma de decisiones locales. Como Aggleton, Parker y Maluwa (2004) concluyeron en el estudio acerca de las organizaciones cívicas para personas con VIH/SIDA, la participación en el seno de estas organizaciones resulta esencial para superar estigmas sociales que dificultan la autoidentificación con la enfermedad. El apoyo se deriva de la autoidentificación y del mutuo sostén provenientes de la participación en esas organizaciones civiles. Judith Morrison (2006) presenta el ejemplo de la Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (Odeco), una organización no gubernamental hondureña compuesta por grupos indígenas y afrodescendientes, que fomentó el acercamiento de estos grupos al presidente y a los responsables de las decisiones de alto nivel, y que tradujo esta mayor influencia en la elaboración de políticas en el ámbito nacional. En Ecuador, los años de organización de los pueblos indígenas seguidos de la organización de los grupos de afrodescendientes han sido cruciales en el camino de esa nación hacia la inclusión social (véase el recuadro 14.4).

El sistema político también se debe adaptar al patrón cambiante de inclusión y exclusión respondiendo a (o por lo menos encargándose de) las demandas de grupos cuyas identidades políticas no surgen de la raza o del origen étnico, sino de la falta de empleo y acceso a recursos. Los movimientos sociales, como el Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST) de Brasil o los piqueteros en Argentina, interactúan con el sistema político de dos maneras fundamentales (véase el capítulo 9). Primero, por medio de su activismo son capaces de empujar al sistema político para que se tomen medidas con el fin de distribuir recursos a sus miembros. Segundo, estos movimientos son utilizados por el gobierno para canalizar recursos (como títulos de tierras o transferencias de efectivo) a sus militantes.

La función que cumplen las organizaciones civiles en América Latina y el Caribe en cuanto al respaldo de políticas en particular se benefició enormemente de los contactos y redes internacionales, de modo que una versión avanzada del gráfico 13.2 incluiría también dinámicas internacionales. Afroamérica XXI y Mundo Afro operan a través de organizaciones asociadas de afrodescendientes en la región. Estas establecen una identidad regional y apoyan procesos de derechos regionales más amplios, como el seguimiento de la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, llevada a cabo en Durban (Sudáfrica) en 2001, y de la Conferencia Regional de las Américas, realizada en Santiago (Chile) en 2000, en la cual se elaboraron aportes y compromisos para la conferencia de Durban. Romero Rodríguez, el fundador de Mundo Afro, explica la dinámica internacional de la comunidad afrodescendiente que siguió a la Conferencia de Santiago:

Santiago obligó a los afrodescendientes de las Américas a ubicar su desarrollo dentro de una perspectiva regional y a articular las propuestas con sus comunidades hermanas. Así se creó una nueva dinámica, en la cual esas comunidades comenzaron a verse a sí mismas en relación con la diáspora africana en el mundo... Los afrodescendientes deben generar propuestas y presentar su perspectiva en los programas de desarrollo para profundizar el debate sobre derechos humanos con el fin de que se adopten medidas y se cambien las actitudes en la participación de los gobiernos y sus instituciones. (Citado en Morrison, 2006, p. 222)

El liderazgo político puede jugar un papel ya sea como elemento impulsor o como freno de la dinámica de la inclusión. Los gobiernos autoritarios, en particular, pueden basar su poder e identidad en una exclusión muy institucionalizada que imponen con leyes excluyentes y, por fuera del ámbito legal, a través de la violencia. El liderazgo político de Sudáfrica, amparado por el racismo institucionalizado después de 1948, reprimió severamente la organización cívica activa de la población negra de ese país. Sólo después de décadas de organización cívica y desobediencia civil, y de crecientes sanciones y aislamiento internacional, la elite permitió finalmente el desmantelamiento del apartheid en 1990. En el caso de Brasil, aunque los afrobrasileños ansiaban tener un organismo nacional que atendiera sus problemas y aspiraciones como grupo racial, fue el liderazgo del Presidente Luiz Inácio Lula da Silva el que en definitiva operó como catalizador en la creación de la Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPPIR) (véase el recuadro 14.2).

Los tres elementos impulsores mencionados aportan simultáneamente al proceso de inclusión de una nación cuando está en su fase plena. Actualmente, en América Latina y el Caribe los procesos de inclusión, o los movimientos por los derechos de poblaciones clave excluidas, son centrales en la vida política de varias naciones; en otras, el debate sobre la inclusión es apenas perceptible. Varias de las posibles explicaciones para esta diferencia en la distribución cronológica y prominencia de los procesos de inclusión están relacionadas con la calidad y la naturaleza de los “impulsores” sociales: estabilidad política/liderazgo político, solidez y presencia de organizaciones de la sociedad civil, firmeza e intensidad de la exclusión/represión en el pasado, y las dinámicas

de nuevas fuerzas de exclusión, como la violencia y el trabajo marginal. Las innovaciones chilenas más recientes en política social llevadas a cabo por medio del sistema Chile Solidario, las inversiones en desarrollo indígena y la atención en materia de política a personas con discapacidades, se pueden atribuir parcialmente a la historia política del país y a la reciente estabilidad electoral (de partidos), que evitó los vaivenes políticos crónicos que politizan y debilitan la eficacia de los programas e instituciones gubernamentales.

La dinámica inclusión/exclusión: haciendo historia

¿Cómo se interrelacionan en la práctica las sociedades política y civil a fin de conducir a la inclusión? Aunque hay escasos estudios sistemáticos de la inclusión en contextos nacionales específicos, se pueden identificar procesos interrelacionados que tienen lugar en períodos de acelerados cambios históricos, sociales y políticos. En países no pertenecientes a la región se pueden detectar períodos históricos en los cuales se han implementado reformas y programas más profundos en poco tiempo, lo cual ha dado lugar a importantes momentos históricos de cambio. Según el país de que se trate, dichos períodos de gran notoriedad representan la confluencia de presiones socioeconómicas, cambios de instituciones políticas y una creciente visibilidad de los movimientos sociales. Entre los ejemplos se encuentran Sudáfrica en la etapa posterior al apartheid; Estados Unidos en los años sesenta con el movimiento de los derechos civiles, y a principios del siglo XX con el movimiento por el sufragio femenino, y Malasia en los años ochenta, con su nueva política económica. En estos casos se puede ver claramente lo importante que es la confluencia de organizaciones civiles activas que recurren a la voluntad o al liderazgo político (gubernamental) y son impulsadas por cambios socioeconómicos, que llevan la inclusión al primer plano de las prioridades nacionales en momentos clave de la historia de una nación. En América Latina y el Caribe, las semillas del cambio histórico también pueden estar creciendo con la elección del primer presidente indígena de Bolivia en 2006, y con la de da Silva en Brasil, quien dio renovada notoriedad a la inclusión de los afrobrasileños.

FOMENTAR LA POLÍTICA PÚBLICA INCLUSIVA

Tal como se señaló al inicio del capítulo, lo que la política pública hace o, mejor aún, lo que puede hacer para fomentar la inclusión es terreno inexplorado. Son escasos los estudios sistemáticos de las políticas y sus efectos y, lo que es más importante, de las interacciones entre las diversas políticas (a saber, qué cambios desencadenan qué otros cambios). Aun la acción afirmativa, la política pública que más se asocia con la lucha contra la exclusión, se ha estudiado muy poco en forma sistemática en América Latina y el Caribe. Dada la naturaleza multidimensional de la exclusión, hay un amplio acuerdo en que para resultar efectiva, la acción afirmativa debe formar parte de una “serie” complementaria de políticas a favor de la inclusión; aun así, el contenido y la índole de dicha serie complementaria rara vez se explican en detalle o, peor aún, rara vez se los integra en los esfuerzos a favor de la acción afirmativa.

El análisis de la experiencia de la exclusión en América Latina y el Caribe que se presenta en este informe permite llegar a algunas conclusiones clave para guiar la futura política pública:

- El proceso de inclusión es dinámico e interrelacionado; los cambios en un área (por ejemplo, educación, capítulo 2) son necesarios, pero no suficientes, para provocar cambios en otra (por ejemplo, mercados laborales, capítulo 5).
- La inclusión no se logra como un punto único en el tiempo, sino que se la considera de manera realista como una variedad de avances en una gran serie de sectores en diferentes puntos en el tiempo.
- Los países no “llegan” a la inclusión para quedar fijos en ese punto. Pueden retroceder en algunas formas de exclusión y avanzar en otras; los individuos pueden experimentar la discriminación según su pertenencia a un grupo en algunas áreas y no en otras (capítulo 1).
- A los nuevos grupos y formas de exclusión (por ejemplo, la exclusión como resultado de la violencia, capítulo 10) posiblemente sea necesario considerarlos y abordarlos con el tiempo, a medida que surgen, con los grupos integrados y las nuevas formas de exclusión remediadas. Esto permite ubicar la incorporación de los marcos de referencia de los derechos en el centro de la institucionalización de sociedades inclusivas (capítulo 1).
- La inclusión debe cambiar resultados, pero sobre todo debe cambiar cómo se logran esos resultados y cómo se ponen a disposición las *oportunidades* en una sociedad. De este modo, en una política pública inclusiva es fundamental cambiar la naturaleza de la participación y la toma de decisiones, así como la naturaleza de la representación política en sociedades democráticas.
- Los grupos excluidos pueden tener diferentes prioridades en avanzar hacia la inclusión, y la secuencia histórica de esos avances puede diferir de un grupo a otro.

La formulación e implementación de políticas inclusivas es un proceso muy complejo en el cual la interrelación de diferentes actores sociales en un contexto histórico particular impulsa los cambios en normas, instituciones y políticas. Esto implica que ningún tipo de fórmula universal será de mucha ayuda para los encargados de formular políticas orientadas a fomentar la inclusión. La historia y el análisis de las experiencias históricas del proceso de inclusión son una mejor guía en la medida en que permiten comprender cómo distintos actores en diversos países han interactuado dentro de diferentes marcos de referencia normativos, institucionales y de políticas para lograr (o no) una sociedad más inclusiva. El capítulo siguiente intenta contribuir a construir esa guía sobre la base del análisis de la experiencia histórica de procesos de inclusión.

El proceso de inclusión en marcha en América Latina y el Caribe

El panorama de la exclusión en América Latina y el Caribe que se presenta en este informe es complejo y cambiante; en él las fuentes tradicionales de discriminación interactúan con formas nuevas y más complejas de exclusión asociadas con los procesos de democratización, estabilización macroeconómica y globalización. En los últimos 25 años se han observado avances y retrocesos para distintos grupos en relación con diferentes factores de exclusión en un ciclo histórico de inclusión/exclusión que ha modificado tanto los grupos afectados por la exclusión como los mecanismos mediante los cuales se los excluye.

En la discusión sobre políticas públicas en muchos países de la región aún se sigue argumentando acerca de la importancia de una mayor inclusión como forma de combatir la desigualdad, la pobreza y la injusticia generalizadas. Los “de afuera” han dejado de ser grupos marginales, sino que abarcan grandes mayorías con características bien definidas dentro de las poblaciones. En la tarea de acometer contra la exclusión, la política pública tiene conocimientos y experiencia muy limitados, especialmente en relación con los tipos de exclusión que se observan en América Latina y el Caribe. No obstante, se advierten elementos de políticas y programas públicos que pueden comenzar a abordar este ciclo de inclusión/exclusión en toda la región. El objetivo de las iniciativas de política actuales no es la inclusión explícita y completa sino el logro de resultados de inclusión, como por ejemplo reparar la discriminación del pasado (con programas de acción afirmativa) o mejorar los resultados, la importancia y el acceso a la educación de grupos excluidos (con programas de educación bilingüe). De esta manera, las pocas lecciones de política disponibles hasta el momento provienen de políticas e iniciativas que no necesariamente se han de definir como inclusivas, pero que persiguen efectos de inclusión. Los capítulos de la parte II de este informe presentan algunos ejemplos conocidos sobre los efectos de inclusión de determinados tipos de intervenciones, aunque algunas de estas intervenciones reproduzcan o creen involuntariamente nuevos resultados de exclusión.

Este capítulo presenta una mirada más profunda sobre algunos de los cambios jurídicos, y sobre las instituciones, políticas y programas enmarcados en la política pública de inclusión que se ha descrito en el capítulo 13. El objetivo no es formular recomendaciones de política concretas a países específicos, sino recurrir a un conjunto muy limitado de experiencias a fin de ilustrar los interrogantes –y las posibilidades– que plantean los procesos de inclusión. En este sentido, el objetivo es analítico y no operativo. Las iniciativas de inclusión son el emergente de estrategias y planes de acción de naciones e instituciones, no de informes analíticos. Y lo que es más importante aún, las recomendaciones de políticas en esta área deben ser el producto de procesos de de-

mocratización y participación cívica, que constituyen la esencia de cualquier conjunto de iniciativas nacionales de inclusión. El análisis que propone este capítulo es ilustrativo y no exhaustivo, y contribuye a sustentar un marco más amplio que permita comprender los elementos fundamentales de la política pública de inclusión, recurriendo en la medida de lo posible a la experiencia regional. A partir de un primer análisis de la experiencia nacional, el objetivo es fijar un marco en el cual cada país pueda reflexionar sobre sus propios procesos de política pública, y servir de guía para el replanteo, el análisis y las nuevas iniciativas de política.

INCLUSIÓN EN TRES NIVELES

Como se ha expuesto en el capítulo 13, el fenómeno que se observa en América Latina y el Caribe, al igual que en muchos países desarrollados y en desarrollo, es un “proceso” de inclusión mediante el cual la política pública incide en tres niveles diferentes pero muy interrelacionados: el nivel normativo, el nivel institucional y el nivel en el que se instrumentan las políticas propiamente dichas. No hay un ejemplo histórico de un proceso de inclusión que haya tenido efectos exclusivamente en uno de estos niveles sin incidir en los otros, pero las experiencias de cada país varían según la intensidad que haya tenido el cambio en cada uno de estos tres niveles, y en función de la naturaleza de los cambios que se pretende alcanzar. El propósito de esta sección es presentar una descripción más exhaustiva de las etapas iniciales de inclusión en marcha en los tres niveles, partiendo en la medida de lo posible de ejemplos de países de América Latina y el Caribe. Junto con este análisis, se incluye una serie de recuadros que describen experiencias concretas de países.

Nivel 1: el marco normativo y la experiencia regional

El marco normativo se refiere a las leyes fundamentales y disposiciones de la Constitución de un país que rigen el tratamiento equitativo y los derechos de los ciudadanos de un modo no discriminatorio. Para que haya inclusión es preciso que exista un marco constitucional y jurídico que reconozca los derechos colectivos así como los derechos individuales. A lo largo de la historia se han ido eliminando lentamente los ejemplos más atroces de marcos normativos excluyentes en todo el mundo (como el apartheid en Sudáfrica, la esclavitud y la segregación, aunque el sistema de castas aún persiste en algunos países asiáticos). Sin embargo, con la trascendencia que se ha dado a los derechos individuales, la importancia de incorporar los derechos colectivos ha gozado de menor reconocimiento. Los marcos que protegen los derechos individuales normalmente omiten reconocer que esos derechos se ven socavados si no se controla la discriminación de grupos. Los derechos colectivos incluyen tanto la protección contra la discriminación de grupos poblacionales como políticas afirmativas que procuren poner fin a la subordinación del grupo excluido. Dentro de este marco, las políticas afirmativas y la discriminación positiva se transforman en instrumentos justos (en lugar de ser considerados injustos o discriminatorios por quienes no son destinatarios de esos beneficios) para combatir la desigualdad estructural que afecta a los grupos excluidos (Saba, 2004). Estos derechos colectivos incluyen el acceso a un conjunto de derechos

culturales, territoriales y sobre la tierra, además de un tratamiento justo por parte del sistema judicial e igualdad en el acceso al mismo.

Los instrumentos normativos que consagran los derechos colectivos son leyes nacionales e internacionales. Existen al menos 29 convenios y declaraciones internacionales relacionados con la discriminación, la mayoría de los cuales ha sido ratificada por las naciones de América Latina y el Caribe. Entre ellos se incluyen los convenios de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos universales básicos y los derechos de los grupos excluidos, como las mujeres y los grupos raciales o étnicos, así como los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que rigen los derechos de los trabajadores y la discriminación en el lugar de trabajo. Una vez ratificados por las legislaturas nacionales, estos convenios prevalecen sobre la ley nacional. En cambio las declaraciones, a diferencia de los convenios, no deben ser ratificadas por las legislaturas nacionales.

Algunas naciones de América Latina y el Caribe han avanzado en lo referente a la sanción de legislación nacional que reconoce los derechos de grupos excluidos dentro de una nación soberana, y protege y refrenda explícitamente la diversidad cultural, étnica y racial. La Constitución colombiana es un ejemplo, ya que define al país como una nación de múltiples culturas; también cabe citar la Ley 80 de Colombia, que protege los derechos colectivos sobre la tierra (véase el recuadro 14.1). Otros países han sancionado leyes nacionales contra la discriminación racial (Brasil, Ecuador), de origen étnico (Perú) o de género (Chile y muchos otros).

Debido en parte a los regímenes autoritarios que caracterizaron la historia de América Latina y el Caribe, el sistema jurídico interamericano ha dedicado sus recursos fundamentalmente a combatir la violación de los derechos civiles y políticos básicos (socavados por prácticas de tortura, privación ilegítima de la libertad, “desapariciones”, asesinatos). Las violaciones de los derechos sociales, económicos y culturales fundadas en la pertenencia a un grupo han ocupado un segundo plano en la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Rossi, 2003). En los últimos años la Comisión ha comenzado a tratar causas relacionadas con la discriminación de género o de los inmigrantes, pero el establecimiento de un fuerte marco normativo internacional para la región aún se encuentra en una etapa incipiente. Además de las peticiones individuales ante las cortes internacionales, el vehículo principal para promover la protección y el cumplimiento de los derechos colectivos en el ámbito internacional o regional es necesariamente la denuncia ante organismos internacionales (como la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos), así como también lo son las nuevas obligaciones e informes en relación con reuniones internacionales. Los foros de inclusión más importantes en materia de inclusión en la región han sido La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (llevada a cabo en Durban, Sudáfrica, en 2001) y la IV Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, China, 1995).

A medida que evoluciona el marco internacional, la gestación de marcos normativos sólidos en el orden nacional adquiere una importancia constante. En el ámbito nacional, la vigilancia es el factor fundamental para garantizar que los derechos que figuran en los papeles se materialicen en inclusión en la práctica. Algunos países de la región están movilizándose para crear una institución específica cuyo mandato consista concretamente en hacer cumplir y promover las protecciones legales. Por ejemplo, en 2003 México aprobó

Recuadro 14.1 Colombia: el fomento de la inclusión empieza con la Constitución

Normativa. La elaboración de una nueva Constitución en 1991 fue un hito para la inclusión social en Colombia, no sólo a fin de que la diversidad y el multiculturalismo se reconocieran legalmente, sino también por el carácter político-inclusivo del proceso de reforma constitucional. Las revisiones constitucionales reconocieron a Colombia como nación multicultural y reservaron dos escaños en el Senado para miembros de grupos indígenas y otros dos en la Cámara de Representantes para afrodescendientes. La nueva Constitución otorga a las comunidades indígenas territorios autónomos (a nivel legal y sociopolítico) dentro de los “resguardos”^a, y a los afrocolombianos la propiedad colectiva de grandes territorios de la costa del Pacífico del país. La mayoría de estas disposiciones se rige por la Ley 70/93, que exigió planes de desarrollo para los afrocolombianos como aporte clave para el Plan de Desarrollo Nacional.

Institucional. El reconocimiento normativo del multiculturalismo y la multiplicidad de etnias que surgió de la nueva Constitución fue acompañado de cambios institucionales. Al Ministerio del Interior se le encomendó la nueva Dirección de Etnias, encargada de elaborar y ejecutar los planes de desarrollo garantizados por la Constitución para reparar la exclusión sufrida por diferentes grupos étnicos y razas, así como también de asesorar a los organismos pertinentes sobre cómo incorporar la inclusión en políticas y programas nacionales. En ministerios

clave, como Educación, Salud, Vivienda y Medioambiente, se crearon pequeñas oficinas para promover los derechos de los grupos excluidos y coordinar la ejecución de programas específicos como el que rige el establecimiento de cupos para el ingreso de miembros de comunidades indígenas a universidades públicas. Estas oficinas promovieron cambios en programas y políticas, como el módulo especial para introducir Historia y Cultura Afrocolombiana en los planes de estudio de las escuelas públicas, las iniciativas de desarrollo sostenible en las zonas costeras del Atlántico y del Pacífico, y la confección de ranking especiales para personas con discapacidades en la asignación de viviendas. No obstante, ellos suelen ser los primeros que sufren restricciones fiscales en épocas de ajustes financieros.

Instrumental: políticas y programas. Uno de los primeros programas de inversión en beneficio de los afrocolombianos fue una iniciativa de desarrollo sostenible para la costa del Pacífico (Plan Pacífico), aprobada en 1994 con financiamiento del BID. La tasa de pobreza para los afrodescendientes que viven en la costa del Pacífico es de más del doble que el promedio nacional: 85% vive en condiciones de pobreza, en comparación con el promedio nacional de 32%. Sin embargo, la evaluación y ejecución institucional del Plan Pacífico ha sido débil, lo que llevó a una dispersión de los recursos y a proyectos de infraestructura básica incompletos. El gobierno de Colombia canceló parcialmente

el préstamo con la intención de diseñar una segunda fase, sobre la base de las enseñanzas obtenidas. Inspirándose en la experiencia del Plan Pacífico, en 2003 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) presentó su primera política de acción afirmativa nacional orientada a reparar la exclusión social de afrocolombianos (Conpes 3310). Esta política abarcó todo el país y encaró la crisis humanitaria creada por el desplazamiento de afrodescendientes.

Si bien falta mucho para que el Conpes 3310 se aplique, ya se ha dado un paso fundamental hacia el reconocimiento de la exclusión afrocolombiana y la elaboración de medidas específicas para remediarla, tales como una política estatal para la región del Pacífico (donde reside una gran cantidad de afrocolombianos), la incorporación de la inclusión social en la corriente de discusión social predominante, una mejor selección de los beneficiarios y una mejor recopilación de datos socioeconómicos sobre los afrodescendientes. El cumplimiento de la Sentencia T-025 proferida por la Corte Constitucional (2004), que obliga al Estado a hacer todo lo posible para restablecer los derechos de la población desplazada por el conflicto armado y permitirle llevar vidas productivas, también beneficiaría a los afrocolombianos. Las nuevas sanciones dispuestas en la sentencia son tan duras que no cumplir el mandato resultaría en la prisión de autoridades públicas.

Participación. Considerando que los grupos indígenas han podido consolidar un movimiento político para asegurar su participación en los escaños (cuota) reservados en el Congreso Nacional, los afrodescendientes enfrentan desafíos continuos para crear un consenso interno que logre una participación política coherente. No todos los ciudadanos negros del país se identifican como afrocolombianos; algunos no quieren identificarse como tales por miedo a la discriminación, y aquellos que viven en la parte norte del país se quejan de la atención que se presta a la costa del Pacífico. El establecimiento de la Comisión Consultiva de Alto Nivel, un grupo consultivo ciudadano sobre política pública para afrocolombianos, es un comienzo, pero mucho más se debe hacer para abordar las diversas raíces de la exclusión política de la cual los afrocolombianos son objeto. El hecho de que haya comunidades de afrodescendientes que no se sienten necesariamente representadas por aquellos designados para hacerlo y sus inquietudes sobre la imparcialidad del proceso de selección de representantes implican importantes desafíos en materia de organización política para dichas comunidades.^b

^a Existen más de 560 “resguardos” en Colombia, sitios que albergan a más de 800.000 miembros de las comunidades indígenas del país.

^b Reuniones con el Grupo de Trabajo Afrocolombiano en la oficina de la Representación del BID en Colombia, Cali, Colombia, 14–15 de diciembre de 2005.

una ley integral contra la discriminación y, para contribuir a su aplicación, creó el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred). La ley prohíbe la discriminación por motivos de género, origen étnico, discapacidad, inclinación sexual o culto religioso.

El marco normativo adecuado para promover la inclusión debe responder a la historia y a las dinámicas nacionales concretas. Oliver (2006) indica que en el caso de Canadá, fundada por dos naciones –Reino Unido y Francia– más una población indígena oriunda del territorio, la promoción del multiculturalismo (como la Ley Multicultural de 1988) no tuvo resultados tan satisfactorios como la introducción de cambios normativos para proteger los derechos individuales (como la Declaración Canadiense de Derechos y Libertades, la Ley de Derechos Humanos de Canadá y la Ley de Igualdad de Empleo).

El hecho de posibilitar que los grupos excluidos defiendan sus derechos de propiedad y sobre la tierra está asociado con avances no sólo en lo referente al marco normativo sino también a políticas y programas concretos. Por ejemplo, la ausencia de inscripción de nacimientos de muchas mujeres en Perú les impide ejercer el derecho de propiedad de sus tierras (Vega, 2006). Si se resuelve el problema de la falta de certificados de nacimiento que afecta a gran parte de la población de la región (capítulo 12), se facilitará el acceso de segmentos excluidos de la población a ese espectro de derechos cívicos consagrados por la ley, incluidos el derecho de voto, a la propiedad de la tierra y a la educación.

Los marcos normativos resultan fundamentales para acceder a otro activo generador de ingresos de las poblaciones excluidas: su propio capital humano. La mayoría de las naciones de América Latina y el Caribe (14 de 26) ha ratificado los ocho convenios de la OIT relacionados con las cuatro normas básicas del trabajo: la prohibición contra el trabajo infantil (Convenios 138 y 182); la prohibición del trabajo forzoso (esclavitud) (Convenios 29 y 105); el derecho de libertad sindical y negociación colectiva (Convenios 87 y 98), y el estar libre de discriminación (Convenios 100 y 101).¹ La tendencia que se observa en la región a no ratificar los convenios en los 12 países restantes no parece guardar especial correlación con las violaciones más generalizadas de las normas básicas del trabajo (Daude, Mazza y Morrison, 2003); en cambio, se ha comprobado su correlación con falencias institucionales y demoras legislativas. La protección de los derechos del trabajo depende fundamentalmente de la observancia preventiva de las normas en el orden nacional y de la asignación de recursos.

Así, el marco normativo nacional e internacional constituye un elemento fundamental de la política pública de inclusión que además de garantizar protecciones esenciales para los grupos civiles, permite el acceso y la protección de activos generadores de ingresos esenciales para superar la exclusión. La promoción de estos marcos normativos también constituye un gran aporte, ya que dichos marcos contribuyen fundamentalmente al reconocimiento social de la discriminación contra poblaciones excluidas, y en ese sentido pueden servir como estímulo para fomentar el cambio institucional e instrumental. En el consiguiente proceso dinámico de tres niveles, el marco normativo no puede cumplir su función general de proteger y garantizar los derechos básicos de

¹ Estar libre de discriminación requiere una política nacional para eliminar la discriminación en el empleo, la capacitación y las condiciones laborales por motivos de raza, color, género, religión, ideología política, u origen social o país de proveniencia, y promover la igualdad de oportunidades y un tratamiento equitativo.

la ciudadanía sin la adecuada promoción y observancia de los marcos institucionales e instrumentales.

Nivel 2: inclusión e instituciones

Para que la política pública logre fomentar la inclusión, las instituciones que diseñan y administran las leyes, las políticas y los programas también deben funcionar de manera inclusiva. Las instituciones existentes reflejan un sesgo endémico y a menudo reproducen la exclusión, aun después de haberse eliminado normas abiertamente discriminatorias (como la segregación, el apartheid, la prohibición legal de la participación de las mujeres). Para propiciar la inclusión, las instituciones deben ser verdaderamente representativas, tener mecanismos explícitos para la participación de los grupos excluidos o sus representantes, y funcionar con relativa eficiencia y eficacia (por ejemplo, sin ánimo clientelista para satisfacer los intereses de una elite). Normalmente, las prácticas de exclusión están arraigadas en las instituciones deficientes y corruptas, según sostiene Thorp (2007). En sociedades donde los niveles de exclusión social son manifiestamente elevados, la reforma y el rediseño de las instituciones resultan primordiales para desterrar la exclusión arraigada en la operación de los servicios públicos clave (por ejemplo, policía, justicia): a quién se contrata, cómo se lo contrata, y qué recursos se asignan. Los dos elementos clave del marco institucional que se analizan en este capítulo son las instituciones públicas –en el orden nacional, estadual y local– y las instituciones civiles, que canalizan y expresan los intereses y las necesidades de los grupos excluidos.²

Instituciones públicas

Muchos de los mecanismos mediante los cuales se transmite y reproduce la exclusión en la región tienen su origen en el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas. Entre ellos se incluyen miles de formas de exclusión institucional, tales como las actitudes discriminatorias en las instalaciones de salud, la gestión desequilibrada de los recursos públicos para favorecer a una elite, las prácticas de contratación en la función pública que no fomentan la diversidad ni la representatividad, y los programas que no llegan a las comunidades a las cuales están destinados. Todas estas prácticas no hacen sino afianzar la exclusión con cada nueva administración de gobierno.

En varios países de la región pueden observarse iniciativas que promueven la inclusión a través del cambio institucional; en este sentido, la labor que cuenta con la trayectoria más larga es aquella realizada en el campo de las instituciones que fomentan la igualdad de género y los derechos de los pueblos indígenas. En el caso de la igualdad de género, para lograr la reforma institucional y la diversidad se procuró mejorar la representación en el Poder Legislativo nacional y en las instituciones públicas (mediante cupos) y se recurrió al cambio institucional: la creación de nuevas instituciones, la reforma de las existentes, y la incorporación de la diversidad y de la inclusión como valo-

² El funcionamiento de las instituciones del sector privado también repercute en el ciclo de inclusión, pero es objeto de análisis en este capítulo sólo de manera implícita, dada su relación con la política pública, que incluye políticas y programas para fomentar una mayor inclusión en el sector privado y en el empleo dentro de ese sector.

res fundamentales. Las iniciativas destinadas a fomentar el espíritu de inclusión en las instituciones públicas se han llevado a cabo mediante dos herramientas bien definidas: la representación política y los cupos, y el cambio institucional.

Representación política y cupos en el Poder Ejecutivo

Comparativamente, la región tiene mayor experiencia en la creación de cupos para aumentar la representación política de los grupos excluidos, esencialmente las mujeres (véase el capítulo 4), que en la implementación de otras formas de cupos. Comenzando por Argentina en 1991, la mitad de los países de América Latina estableció cupos para garantizar la representación de las mujeres en el Poder Legislativo; en la mayoría de los casos se estableció un cupo del 30%, muy inferior a la representación total de las mujeres en el padrón electoral (normalmente superior al 50%). Se considera que Argentina, Colombia, Costa Rica y Ecuador tienen las leyes más progresistas. En el caso puntual de Colombia, el cupo del 30% de representación femenina también rige para los cargos de alto rango en el Poder Ejecutivo (Ross, 2007). Colombia es uno de los pocos países que reserva escaños (es decir, no cupos porcentuales) en la legislatura para afrodescendientes y miembros de grupos indígenas. Con el objetivo de promover la paridad en el Poder Ejecutivo, el gobierno de Michele Bachelet ha designado mujeres en la mitad de los cargos ministeriales del gabinete y en la mitad de los cargos con rango de subministro, regionales y administrativos (Ross, 2007). En un estudio sobre cupos por género en América Latina, Htun (2004) concluye que, en promedio, las leyes de cupos han dado un impulso del 9% a la presencia de las mujeres de la región en el ámbito legislativo. Asimismo, comprueba que el sistema de cupos funciona mejor en los sistemas electorales de representación proporcional de listas cerradas con circunscripciones electorales grandes y un mandato de posición (Htun, 2004).

Sin embargo, mayor participación y representatividad no se traducen sin más en una mayor inclusión. Los estudios sobre el desempeño de las mujeres legisladoras en Estados Unidos y América Latina demuestran que estas suelen tener una participación más activa en temas relacionados con los derechos de la mujer, de los niños, de la familia; sin embargo, en temas más generales, la filiación política es un elemento más determinante del comportamiento que han de tener los legisladores al votar las leyes (Htun, 2004). Más aún, a medida que crece la presencia de las mujeres y que estas se vinculan con redes de legisladoras, pueden lograr un mayor impacto en materia de políticas. Un estudio comparativo de 12 legislaturas estatales en Estados Unidos comprobó que los órganos legislativos con bloques femeninos tenían una mayor producción legislativa sobre temas feministas que aquellos donde no existían tales bloques, independientemente del número efectivo de legisladoras (Thomas y Welch, 2001).

Hasta la fecha la experiencia demuestra que los cupos de representación parlamentaria y en el Poder Ejecutivo deben considerarse como una de las herramientas de inclusión disponibles, y coordinarse con otros instrumentos para lograr más resultados de inclusión. En el caso de los cupos, la aplicación de la norma mediante sanciones efectivas y alianzas multipartidarias parece ser particularmente importante. Marcela Ríos, jefa de investigaciones en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) de Santiago, sostiene que las leyes de cupos deben estar acompañadas de modificacio-

nes constitucionales que habiliten la reforma de las leyes electorales (es decir, cambios institucionales ligados a cambios normativos), dado que algunos sistemas electorales han sido concebidos con una estructura más adecuada que otros para aumentar la representación de la mujer.

Cambio institucional: crear, reformar e incorporar

A fin de impulsar el cambio institucional y la reforma de la gestión en la región, hasta el momento se ha recurrido a dos opciones principales. Una opción habitual es la creación de organismos, ministerios o consejos especializados con la misión de supervisar las iniciativas del sector público para promover los derechos y los intereses de los grupos excluidos. Una segunda opción es la apertura de nuevos canales institucionales y la asignación de nuevos recursos con el objetivo de “incorporar” la consideración de grupos excluidos dentro de las instituciones existentes. Con ambas opciones, se procura que el cambio institucional y la reforma de la gestión aumenten el acceso de los grupos excluidos a los servicios públicos y mejoren la calidad de dichos servicios (por ejemplo, ubicación de oficinas, instalaciones móviles), y también que optimicen los resultados al abordar el mecanismo mediante el cual estas instituciones se relacionan y trabajan con dichos grupos.

En lo que respecta a la primera opción, la región tiene en su haber más de dos décadas de experiencia en la creación de ministerios especializados, y esa experiencia no siempre ha sido favorable. El punto clave es si estos organismos están dotados de recursos y peso político suficientes para materializar el cambio, o si un mandato carente de poder y recursos termina marginando aún más a los grupos excluidos a través de dichos organismos. Durante los años ochenta, a partir del restablecimiento de la democracia en la región, se crearon varios ministerios y oficinas para la población indígena, pero muchos de estos organismos deben modernizarse para servir mejor a los grupos que representan dentro de los países donde funcionan. Por otra parte, todas las naciones de América Latina y el Caribe tienen un ministerio o algún tipo de departamento dedicado a la inclusión y al empoderamiento de la mujer, en ocho casos con rango ministerial (Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Perú).³ Estas dependencias fueron en su mayoría instituidas por ley, decreto presidencial o decreto ministerial (BID, 1998b). Otros 16 países establecieron comisiones parlamentarias abocadas a temas relativos a la mujer, y 5 países (Argentina, Bolivia, Colombia, Nicaragua y Perú) tienen un defensor de los derechos de la mujer o personal en la oficina del defensor del pueblo que se ocupan especialmente de temas de igualdad de género (Buvinić y Roza, 2004).

Brasil presenta el ejemplo más destacado de un nuevo ministerio creado con el objetivo de encabezar y coordinar la lucha contra la discriminación racial que afecta a la población afrodescendiente en el país. La Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR), fundada en 2003, tiene a su cargo la coordinación de las intervenciones del gobierno para combatir el racismo y mejorar las condiciones socioeconómicas de la población afrodescendiente (véase el recuadro 14.2). Del mismo modo, la ciudad de Montevideo (Uruguay) creó un ministerio especial para

³ En el caso de Perú, el ministerio se ocupa de cuestiones de género y desarrollo social.

Recuadro 14.2 Brasil: promover la inclusión para la mayor población de afrodescendientes de la región

La historia de explotación, colonización y comercio transatlántico de esclavos marca a Brasil, al igual que a varios otros países de las Américas, como un país con una larga trayectoria de exclusión y discriminación hacia los descendientes de esclavos.

En las últimas dos décadas el mito de la democracia racial se ha ido desmoronando lentamente. En un informe de 2003 para el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, Brasil reconoció lo siguiente: “Durante muchas décadas se propagó el mito de una nacionalidad caracterizada por la armoniosa y perfecta fusión de tres razas que había construido una ‘democracia racial’ en el país”. El informe concluía que “por largos períodos, el Estado y la sociedad brasileños... se mostraron incapaces de poner en práctica mecanismos efectivos para incorporar a afrodescendientes, grupos indígenas y miembros de otros grupos discriminados en la sociedad en general” (CERD, 2003, p. 5).

Este reconocimiento se logró gracias a las acciones de una activa sociedad civil comprometida con los afrodescendientes, pueblos indígenas y otros grupos excluidos. La chispa que encendió el debate en torno a este tema se podría atribuir a la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (celebrada en Durban, Sudáfrica, en 2001), que provocó una discusión más amplia en el Estado y la sociedad civil de Brasil sobre la acción

afirmativa y estimuló el establecimiento de cupos para afrodescendientes y otros grupos excluidos en materia de contrataciones laborales y educación dentro del sector público. Si bien aún es muy temprano para hacer una evaluación y conocer su impacto, en el país se siguen cuestionando y debatiendo acaloradamente las políticas y programas de acción afirmativa.

Los nombramientos en el gobierno con la presidencia de Luis Inácio Lula da Silva han reflejado este cambio de política. Cuatro afrodescendientes fueron elegidos ministros del gabinete, entre los cuales se encuentran Matilde Ribeiro como Ministra de la Igualdad Racial y Joaquim Barbosa como el primer Ministro afrobrasileño de la Suprema Corte de Justicia.

ACCIÓN AFIRMATIVA EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: SE DESTACA EL CAMBIO INSTRUMENTAL

Si bien los afrodescendientes constituyen más del 45% de la población brasileña, en 2003 no llegaban al 2% de la población universitaria. El estado de Rio de Janeiro fue el primero en introducir una legislación, puesta en práctica en la Universidad del Estado de Rio de Janeiro, que disponía cupos para estudiantes afrodescendientes y estudiantes provenientes de las escuelas públicas del país, así como también para estudiantes con discapacidades. La primera generación ingresó en el marco de esta ley en 2003.

Desde entonces, otras universidades federales y estatales han aplicado políticas de acción afirmativa, si bien no de manera uniforme. Entre ellas se cuentan las universidades del estado de Mato Grosso, la Universidad Federal de Brasilia, las universidades Federal y del Estado de Bahía y la Universidad Federal de Paraná (Global Rights, 2005). En enero de 2005 se aprobó una ley nacional que recortaba los impuestos a las universidades privadas si reservaban un mínimo del 20% de sus cupos a los pobres. “Estamos pagando una deuda contraída hace más de 500 años”, explicó el Presidente da Silva al promulgar la nueva ley (citado en Lloyd, 2004).

La acción afirmativa en la educación superior es algo relativamente nuevo en Brasil y ha creado bastante controversia y desafíos judiciales, lo que impidió el avance de los programas y también que se evaluaran las primeras experiencias. Datos recientes de la Universidad del Estado de Bahía revelan que los estudiantes que ingresaron en 2003 mediante el sistema de cupos obtuvieron en promedio calificaciones levemente más bajas (0,2%) que el resto de los estudiantes, y los que habían elegido lengua portuguesa como especialización habían obtenido calificaciones ligeramente más altas (0,4%). Pero lo más importante es que la barrera más significativa que encontraron estos estudiantes fue la capacidad de financiar su permanencia en las instituciones.

SEPPIR: UNA NUEVA INSTITUCIÓN PARA ABORDAR LA CUESTIÓN DE LA RAZA

Una iniciativa clave del primer mandato del Presidente da Silva fue crear el primer ministerio coordinado de la raza. Fundada en 2003, la Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial (SEPPIR) implica un paso adelante del gobierno brasileño y un nuevo enfoque hacia la promoción de la inclusión y de la igualdad a través de la coordinación ministerial.

La Secretaría tiene el mismo estatus que las demás secretarías de gobierno, y está trabajando con varios organismos gubernamentales, entre ellos los ministerios de Educación, Asuntos Exteriores, Agricultura y Justicia, para concientizar sobre la desigualdad y la exclusión, promover políticas dirigidas (como la acción afirmativa y el sistema de cupos) y elaborar proyectos para mejorar las condiciones socioeconómicas de los afrobrasileños. La SEPPIR expresa su compromiso de coordinar políticas para proteger los derechos individuales así como los derechos de los grupos raciales y étnicos, en particular la población brasileña afrodescendiente. Sin embargo, aun en su calidad de ministerio con facultades de convocatoria y coordinación pero no de gestión directa de programas o recursos significativos, la SEPPIR enfrenta importantes retos en materia de financiamiento, capacidad técnica del personal y arreglos institucionales.

afrodescendientes cuya misión es analizar las necesidades concretas en materia de políticas que tiene la población de ese origen en Uruguay (Morrison, 2006).

Gran parte de los estudios sobre el desempeño de la maquinaria, los organismos y las oficinas nacionales para la inclusión hacen especial hincapié en su constante marginalidad o precariedad en términos presupuestarios, de capacidad institucional o influencia en el gobierno (INSTRAW, 2005; DAW, 2004). Más difícil ha sido medir la función de estas instituciones en términos de sus aportes al proceso más general de políticas públicas y al estímulo de nuevas políticas, programas e instrumentos. Buvinić y Mazza (2005) observan que al menos algunos de los logros más significativos de la mujer en la región obedecen en parte a la nueva dinámica institucional que se puso en marcha a través de esas instituciones. Esto abarca la ratificación de convenios nacionales para combatir la violencia contra la mujer, así como la sanción de leyes que promueven la igualdad de oportunidades de empleo (CEPAL, 2004). Dos elementos que parecen resultar fundamentales para el funcionamiento eficaz de las oficinas dedicadas a la igualdad de género son: un nivel muy alto de respaldo o protección por parte del Poder Ejecutivo (que se traduce en asistencia presupuestaria) y fuertes alianzas con organizaciones de mujeres de la sociedad civil. Estas alianzas no sólo incluyen redes nacionales, sino alianzas nacionales e internacionales que sirven de foro para intercambiar experiencias sobre las políticas de cada país y fortalecer el apoyo financiero y la visibilidad política del movimiento femenino.

México es uno de los pocos países que ha creado un organismo o consejo integral (Conapred, 2003) que promueve la igualdad de oportunidades para un amplio espectro de grupos. No hay muchos estudios sobre las ventajas y desventajas, y la eficacia de tales organismos integrales, frente a los que defienden exclusivamente a un grupo. A todas luces, el contexto nacional, la naturaleza y el tamaño de los distintos grupos resultan esenciales a la hora de determinar la configuración institucional adecuada: una configuración que promueva los derechos de determinados grupos excluidos e impida el fraccionamiento o la marginalización de tales derechos por haber sido conferidos únicamente a través de una intervención dirigida a ese grupo específico. La concepción de un organismo integral es atractiva por la posibilidad de lograr un funcionamiento más eficiente y eficaz del gobierno mediante una mayor representación política, una base de apoyo más amplia fundada en los derechos cívicos y sinergias entre los distintos grupos. Sin embargo, como contrapartida, en el caso de organismos integrales, los grupos que los conforman pueden sentirse amenazados ante la posibilidad de perder un canal de comunicación directo con el gobierno, o pueden tener más dificultades para promover algunas prioridades de inclusión específicas de su grupo.

La segunda estrategia institucional de inclusión, que consiste en incorporar los intereses y las preocupaciones de los grupos excluidos en los ministerios y programas de gobierno existentes, puede complementar la creación de un organismo especializado. Pero en teoría, con el tiempo un proceso de incorporación eficaz debería tornar innecesaria la existencia de un organismo independiente. Los métodos de incorporación varían significativamente según la política de que se trate. Para atender los intereses de los grupos excluidos y abordar adecuadamente las numerosas causas de exclusión, se requiere modificar el funcionamiento de las instituciones, su ubicación geográfica, así como el diseño y la ejecución de sus programas. Esto supone transformar

el proceso de toma de decisiones de gestión e inducir a una mayor transparencia y competitividad en los procesos de contratación del gobierno. Un método para propiciar cambios mediante la estrategia de incorporación implica la creación de oficinas, asesorías o paneles dentro de cada organismo gubernamental a efectos de garantizar que los grupos excluidos sean tenidos en cuenta en todas las acciones institucionales y dispongan de mecanismos de supervisión. Otro método consiste en revisar las normas y los procedimientos de contratación del gobierno. En un nivel aún más sutil, en la próxima sección –que aborda los instrumentos y programas reales– se describe una serie de métodos empleados para aumentar el acceso de las poblaciones excluidas a los programas, y el impacto de tales programas sobre esas poblaciones como complemento de las reformas institucionales.

Una opción menos utilizada en la región, pero mucho más habitual en los países de la OCDE, es el establecimiento de cupos o mecanismos explícitos destinados a aumentar la participación de empresas administradas por grupos excluidos (que suelen denominarse “empresas de minorías”) en el proceso de adquisiciones de bienes y servicios del sector público. Estos mecanismos están concebidos para promover la inclusión económica mediante la diversificación del espectro de proveedores que suele participar en los procesos de adquisición del gobierno, para lo cual a menudo se busca mejorar la competitividad de los sistemas de contratación y la transparencia de los mecanismos de adjudicación de contratos. Brasil es uno de los pocos países de la región que ha fijado cupos para las contrataciones del gobierno; estas disposiciones reservan una determinada cantidad (si bien pequeña) del volumen de contrataciones del gobierno para miembros de grupos excluidos.

Sociedad civil

Las organizaciones que representan a grupos excluidos, entre las que pueden incluirse organizaciones no gubernamentales (ONG), organizaciones de base y grupos comunitarios, son fundamentales para el funcionamiento de un proceso de políticas públicas que promuevan la inclusión. Estas organizaciones no sólo proporcionan información organizada y apoyo para garantizar la inclusión a través de las instituciones y programas públicos, sino que sirven de foros para fomentar la identidad personal y de grupo, lo que resulta esencial para combatir la exclusión. El cambio institucional con fines de inclusión en cualquiera de las formas que aquí se analizan (“incorporación”, nuevas instituciones o reformas en materia de gestión) requiere la participación directa y el respaldo de las organizaciones de la sociedad civil.

Estas organizaciones y sus alianzas cumplen una función institucional clave: son los principales interlocutores entre las instituciones del sector público y los grupos excluidos. También se ocupan de ejecutar proyectos y programas y de traducir la experiencia recogida a través de esos proyectos en argumentos para abogar por políticas e instituciones más eficaces. El gobierno del Presidente da Silva ha nombrado a ONG afrobrasileñas locales como los principales organismos ejecutores de los servicios del gobierno en los “quilombos” (véase el capítulo 12); dichos servicios incluyen la gestión de programas para paliar el hambre y la administración del programa nacional de transferencias condicionadas, denominado Bolsa Família. En varios países las

organizaciones civiles han logrado progresar mediante organizaciones colectivas que propician una plataforma de negociación más amplia con incidencia en el sector público. La Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (Odeco) de Honduras representa tanto a poblaciones de indígenas como de afrodescendientes, atendiendo a comunidades como la garífuna, en la que confluyen raíces indígenas y africanas. La base representativa de Odeco le ha permitido cumplir un importante rol programático y defender a las grandes poblaciones pobres y excluidas de esa nación. Las organizaciones que representan a grupos excluidos se han beneficiado de establecer lazos con organizaciones similares en países desarrollados que les han brindado asistencia financiera y técnica, así como también su respaldo.

Las organizaciones de la sociedad civil cumplen una función aún más fundamental en la transformación social necesaria para lograr la inclusión. La experiencia de la exclusión, especialmente cuando se ha originado en siglos de opresión, puede generar resistencia y alienación, si no se la transforma mediante la formación de identidades sociales comunes con base en una experiencia común (Hall, 1990). En su estudio sobre el estigma y la discriminación asociados con el VIH/SIDA en América Latina y el Caribe, Aggleton, Parker y Maluwa (2004) concluyen que la creación de organizaciones comunitarias de personas con VIH/SIDA resultó esencial para combatir los efectos del estigma y de la discriminación. Mediante la participación cívica, dichos grupos pudieron crear diversas “identidades de proyectos” que abrieron nuevos canales de lucha contra la exclusión a través de la identidad de grupo, la colaboración y la acción cívica.

Nivel 3: nivel instrumental. Algunos programas y políticas de América Latina y el Caribe

Quizá las áreas que más se identifican con la política pública de inclusión son las que atañen a políticas y programas concretos concebidos para remediar la discriminación del pasado o garantizar mayor igualdad para las poblaciones excluidas. Sin embargo, estos programas y políticas deben analizarse en el contexto más amplio de la política pública, con un marco normativo e institucional que contribuya a lograr un mejor diseño y ejecución de políticas y, por consiguiente, mejores resultados (véase el gráfico 13.2).

Los programas y políticas son instrumentados por instituciones nacionales, subnacionales y locales y resultan útiles para: a) identificar a las poblaciones excluidas como punto de partida para mejorar dichos programas y políticas; b) reparar la discriminación del pasado y eliminar las barreras de exclusión, y c) fomentar, con espíritu proactivo, mejores condiciones socioeconómicas para las poblaciones excluidas. Para materializar la inclusión, las políticas y programas que persiguen ese objetivo no pueden ser tratados como intervenciones pequeñas y aisladas mientras que el gran espectro de la política pública sigue produciendo resultados de amplia exclusión. A modo de ejemplo, por más útil que pueda resultar un programa de pequeña envergadura destinado a mejorar el acceso a la educación universitaria, tendrá un impacto limitado si la mayor parte del gasto destinado a educación y el énfasis puesto en esa área se traducen en una educación inicial y secundaria de baja calidad para esos mismos grupos excluidos, lo que hace que la mayoría de sus miembros ni siquiera llegue a completar los estudios secundarios. En esta misma línea, las políticas instrumentales deben concebirse como

un proceso bidireccional: reformar y “desarticular” importantes políticas y programas que generan exclusión, e implementar nuevas medidas proactivas para lograr una mayor inclusión. Tanto el rediseño como la reformulación requieren programas universales y dirigidos a grupos específicos, y ninguno es excluyente del otro.

Los programas universales, por su propia definición, están concebidos para beneficiar a toda la ciudadanía (por ejemplo, educación primaria y secundaria universal, programas de salud universal). En los países con largas historias de exclusión, este fenómeno está arraigado en el comportamiento habitual de los programas y políticas “universales”, que posiblemente hayan comenzado con una intención de universalidad, pero que en la práctica terminaron beneficiando únicamente a elites. Las prestaciones de la seguridad social y los beneficios laborales son apenas un ejemplo de un programa con concepción universal (cuyo objetivo es dar asistencia a todos los trabajadores y sus dependientes), que con el correr del tiempo pasó a beneficiar a un porcentaje cada vez menor de trabajadores de un grupo privilegiado del sector formal con contratos a largo plazo (véase el capítulo 4). Las normas laborales que garantizan los beneficios de la seguridad social, la protección contra el despido arbitrario, las indemnizaciones por despido y otros beneficios constituyen la base de los “derechos” conferidos a ciudadanos de América Latina y el Caribe después de la primera y la segunda guerras mundiales (Gordon, 2004). Con el correr del tiempo, los beneficios originalmente concebidos para todos devinieron en “privilegios para algunos” por acción de tres fuerzas fundamentales: las prácticas comerciales y de contratación corporativistas y excluyentes, el crecimiento del empleo informal, y la globalización (Gordon, 2004). Thorp (2007) sostiene que los patrones arraigados de exclusión en la sociedad latinoamericana evolucionaron mediante la acción combinada de los modelos económicos o de producción, las estructuras políticas y las políticas sociales que provocaron la pérdida de poder de grandes grupos.

La exclusión arraigada en los programas y políticas no sólo puede encontrarse en estas tendencias históricas generales que afectan a programas universales, sino también en la administración cotidiana de los programas focalizados. Jacinto, García y Solla (2007) estudiaron programas vecinales para la juventud en Argentina dirigidos a la juventud pobre marginal. Las autoras comprobaron que la estructura de estos programas a menudo no tomaba en cuenta las realidades muy complejas de la vida comunitaria en vecindarios marginales y las expectativas de los jóvenes. En consecuencia, los programas con frecuencia provocaban nuevas grietas o subexclusión dentro de esas comunidades, las que se dividían entre quienes participaban y quienes no participaban del programa, o bien elevaban a los organizadores de los programas comunitarios a una condición superior a la de los participantes. Abramo (2004) sostiene que los programas para los jóvenes marginales normalmente tratan a la juventud como un tema aislado, y no abordan sus necesidades de autonomía y participación para generar resultados de inclusión.

Entonces, ¿por dónde comenzar? Si la exclusión es multidimensional y ocurre simultáneamente en varios sectores (por ejemplo, educación, mercados laborales, salud), ¿qué cambios deberían introducirse en el nivel instrumental? ¿Cómo acometer el programa existente y la exclusión social, y a la vez promover nuevos instrumentos de inclusión? También en este caso los estudios sobre política pública realizados hasta la fecha ofrecen pocos lineamientos, y la experiencia de los países es variada.

Los tipos bien definidos de programas y políticas que se analizan en las siguientes subsecciones –acción afirmativa o medidas contra la discriminación, políticas sectoriales (en materia de educación, salud, mercado laboral), programas de transferencias condicionadas y desarrollo económico o empoderamiento– resaltan los (eventuales) efectos interrelacionados de las intervenciones que persiguen la inclusión. Un marco instrumental de inclusión satisfactorio se apoya en la información básica de los grupos excluidos, la cual se recopila en el orden nacional (principalmente, mediante censos y encuestas de hogares) y por programa, mediante la inscripción en registros civiles y la emisión de documentos de identidad básicos (por ejemplo, registros de nacimiento y emisión de documentos nacionales de identidad). En capítulos anteriores se ha demostrado que los países de América Latina y el Caribe padecen de falencias significativas tanto en la realización de censos como en la función del registro civil: la recopilación de datos sobre poblaciones excluidas es deficiente y hay un mayor porcentaje de personas no inscritas y una mayor falta de documentos de identidad en los grupos excluidos (véase el capítulo 12). Las iniciativas regionales, respaldadas por el BID, tales como Todos Contamos I y II, y el apoyo directo a los censos nacionales, junto con la recopilación de información y los registros civiles, son elementos fundamentales para promover una plataforma común de lanzamiento de políticas públicas más eficaces y mejor focalizadas.

Acción afirmativa y medidas contra la discriminación

Posiblemente la acción afirmativa sea la política que más se asocia con la reparación de prácticas discriminatorias del pasado en todo el mundo. Una aproximación más exacta sería concebirla como una herramienta dentro del conjunto de instrumentos para fomentar la inclusión; su eficacia depende enormemente de su aplicación e implementación, así como de un contexto más amplio de políticas y programas complementarios. Lamentablemente, los análisis acerca de la acción afirmativa suelen quedar inmersos en debates sobre “preferencias especiales” y pasan por alto que tales preferencias constituyen apenas una herramienta más dentro de un proceso de inclusión más amplio.

Si bien la experiencia de la región en materia de acción afirmativa hasta el momento es limitada, se pueden encontrar políticas y programas inspirados en esta herramienta en varios sectores (Buvinić, 2004; IAD, 2004; Afroamérica XXI, 2006). Suelen aparecer en los cupos de representación política en razón de género, raza y origen étnico (véase la sección “Nivel 2: inclusión e instituciones”), aunque los cupos por género son los más habituales. Hay cupos limitados de este tipo en áreas tales como vivienda pública, empleo y educación. En su sistema de selección de beneficiarios por puntaje, Chile concede puntos adicionales de preferencia a personas con discapacidades que solicitan subsidios públicos o se presentan en programas para el financiamiento de la vivienda; Brasil ha establecido cupos para afrodescendientes y miembros de grupos indígenas a efectos de participar en el proceso de contratación del sector público y para el ingreso en la universidad (véase el recuadro 14.2). Según un compendio de acción afirmativa e instrumentos jurídicos en favor de las poblaciones afrodescendientes de la región, compilado por Afroamérica XXI, hay 10 países que utilizan estas herramientas.

En otras partes del mundo el uso de los instrumentos de acción afirmativa está más extendido y abarca el empleo en el sector privado, la propiedad de empresas y el

financiamiento de estudios universitarios, campo este en el que la región cuenta con poca experiencia en su haber. Malasia posiblemente tenga uno de los programas de acción afirmativa más comprehensivos, el cual se ha introducido como parte integral de su nueva política económica. En este programa los cupos corresponden a tres grupos étnicos bien definidos y cubren áreas tales como la propiedad empresarial, la educación y el empleo. A pesar de las insistentes advertencias del Banco Mundial sobre los efectos negativos de un enfoque tan integral hacia la acción afirmativa, el programa malayo ha logrado excelentes resultados, sin generar malestar social, en lo que respecta a la democratización y apertura de la propiedad de empresas así como a la reparación de desigualdades significativas en la distribución del ingreso entre grupos. En Estados Unidos el énfasis de los instrumentos de acción afirmativa está cambiando: en lugar de preferencias en la contratación pública en favor de empresas de minorías, se centran en promover una mayor diversidad entre empresas más grandes y en los contratos de adquisiciones que adjudica el gobierno. Esta transformación tiene por objetivo abrir nuevos mercados para empresas de minorías y mejorar el acceso de muchas empresas a clientes que representan minorías (Boston, 2006).

Además de la definición formal de sistemas de cupos y programas de acción afirmativa existen iniciativas que respaldan la implementación y aplicación de políticas o leyes contra la discriminación. En la mayoría de los casos, las poblaciones excluidas tienen recursos limitados para hacer valer sus derechos, ya sea en forma individual o colectiva. Las reformas y programas judiciales y de aplicación de la ley cumplen una función fundamental en esta área. El gobierno federal y los gobiernos estatales de Estados Unidos brindan apoyo a clínicas de asistencia legal para personas pobres, que incluyen representación legal en casos de discriminación, así como programas concretos de aplicación proactiva, por ejemplo, para garantizar la igualdad de oportunidades de acceso al crédito o a la vivienda. Como sucede con otras políticas y programas, para que la acción afirmativa tenga buenos resultados, su aplicación e implementación revisten especial importancia. Bergman (1996) sostiene que los efectos limitados de la política de acción afirmativa en Estados Unidos pueden atribuirse en gran medida a la aplicación inadecuada de los organismos estadounidenses.

Un aspecto que se suele desconocer en cuanto a la función de la acción afirmativa es que contribuye indirectamente a desterrar la negación pública de los efectos de la discriminación en el pasado y promueve el cambio social y cultural que puede potenciar otras iniciativas de políticas. Un director de admisión en una universidad estatal de Brasil explica: "La mayor ventaja de este sistema de cupos es que ha puesto fin al mito de una sociedad no racista. En general, los brasileños siempre han estado convencidos de que no existe población de raza blanca y de raza negra. Sin embargo, el debate acerca de los cupos ha forzado a toda la población a enfrentar el hecho de que el racismo, la discriminación y la exclusión social siguen vivos" (citado en Jeter, 2003). Como se comentó anteriormente, si bien la acción afirmativa es una de las políticas que más se asocia con la inclusión, también es objeto de controversia y debate en muchos países (véase el recuadro 14.2). Sus críticos la acusan de utilizar métodos discriminatorios para desterrar la discriminación del pasado y de crear así nuevas tensiones de índole racial y étnica. Como ejemplo de la constante controversia que rodea este tema, en una votación reñida, la Corte Suprema de Estados Unidos se pronunció recientemente en contra de los planes

de integración dispuestos por la justicia cuyo objetivo es fomentar la diversidad en la escuela primaria y secundaria (Barnes, 2007).

Políticas y programas sectoriales: educación, salud y mercados de trabajo

Una clave para impedir que la exclusión se reproduzca y perpetúe a través de las instituciones existentes y lograr avances concretos para grupos excluidos radica en las políticas sectoriales de naturaleza social. Entre ellas se incluyen las políticas y sus repercusiones en las áreas de educación, mercados laborales, salud y nutrición (véanse los recuadros 14.3 sobre salud reproductiva, 14.5 sobre VIH/SIDA y 14.6 sobre justicia), además de programas de protección social o transferencias de fondos. Para poder perfeccionar y rediseñar los programas sectoriales, es preciso contar con una recopilación adecuada de datos y estadísticas acerca de características sobre raza, origen étnico, discapacidades, y acerca de otros rasgos de los grupos excluidos, que sirvan de punto de partida para identificar cómo los programas y políticas afectan desproporcionadamente a estos grupos. En los primeros capítulos de este informe se ha demostrado, por ejemplo, que pese a los avances de la mujer en materia de educación, las mujeres indígenas son las que menor grado de educación tienen, y que los varones y mujeres indígenas y afrodescendientes perciben salarios desproporcionadamente bajos y tienen una representación más elevada en el sector informal (capítulo 5). Las políticas destinadas a resolver estas grandes disparidades exigen que se preste mucha atención a las diversas causas de las mismas y a los múltiples factores que las afectan.

Por ejemplo, para inducir una mayor inclusión no sólo se requiere prestar atención al acceso y a la participación equitativa de grupos raciales y étnicos, y de otros grupos excluidos en todos los niveles de educación, sino también prever el acceso físico para personas con discapacidades, la enseñanza multicultural y bilingüe, así como la reducción de disparidades en la calidad de la educación que reciben distintos vecindarios (Verdisco, Calderón y Marshall, 2004). Al abordar la exclusión social mediante la educación, Marshall y Calderón (2006) hacen especial hincapié en la necesidad de contar con políticas diseñadas, en primer lugar, para optimizar la escolarización de la gente pobre mediante un mayor acceso y menores costos, y en segundo lugar, para aumentar la demanda de escolarización por medio de la mejora de los rendimientos previstos. En el caso de personas con discapacidades, entre las principales barreras que impiden una educación inclusiva se encuentran el estigma y la discriminación, la invisibilidad, la falta de transporte accesible, el costo percibido y la discriminación de género (los varones con discapacidades tienen más probabilidades que las mujeres de ser enviados a la escuela) (Massiah, 2004). La experiencia de la región en cuanto a métodos de educación más inclusivos abarca la enseñanza bilingüe (como en Bolivia, Ecuador, Honduras), la ampliación del acceso físico y el empleo de pedagogía innovadora que permita integrar a personas con discapacidades en clases regulares (como el programa de "inclusión en educación superior" de México), la incorporación y adaptación de planes de estudios para hacer mayor hincapié en la herencia multicultural y en los aportes de los grupos indígenas y afrodescendientes a la cultura e historia nacionales (tal es el caso de Colombia), y la vinculación de la educación y la asistencia escolar con programas destinados a erradicar las peores formas de trabajo infantil (como en República Dominicana, donde

los niños indígenas, inmigrantes y afrodescendientes representan un enorme porcentaje de los niños que trabajan). Los avances realizados en materia de inclusión a partir de la educación deben ir acompañados de un cambio en la recopilación y el análisis de datos. Las naciones desarrolladas miden con mayor frecuencia el desempeño de grupos específicos (mujeres, afrodescendientes) al amparo de programas sociales o económicos a fin de determinar si los programas están creando mayores disparidades entre los distintos sectores de la sociedad, y contribuir ya sea a rediseñar el programa o a generar intervenciones complementarias.

La salud reproductiva (véase el recuadro 14.3) es un área que requiere imperiosamente atención, ya que la región está muy rezagada incluso respecto de otras regiones en desarrollo, y existen importantes diferencias en las tasas de mortalidad infantil dentro de los grupos excluidos (el capítulo 2 destaca que las tasas de mortalidad infantil de las poblaciones indígenas son mayores que las tasas de otras poblaciones que habitan en la misma área geográfica).

Aún es preciso analizar el aporte de muchos de los programas y políticas laborales de la región a una mayor inclusión social (véase el capítulo 5). Un aspecto sorprendente en toda la región son las barreras que enfrentan los grupos excluidos en el mercado laboral, a pesar de los avances conquistados en materia de educación entre estos grupos. En un estudio de grupos blancos, *pretos* (afrodescendientes) y *pardos* (mestizos) en Brasil, se observó que los rendimientos de la educación en el mercado laboral varían significativamente en función de la posición de los padres en la escala de distribución del ingreso y del grado de color de la piel (Arias, Yamada y Tejerina, 2002). Los autores del estudio observaron que la brecha del ingreso entre los grupos de afrodescendientes y de blancos tendía a *ampliarse* cuanto mayor educación recibían (una vez controladas todas las diferencias en materia de educación, ingreso de los padres, etc.), mientras que en el extremo inferior de la escala, la brecha del ingreso en relación con los blancos se estrechaba, y los *pretos* y los *pardos* tenían niveles más similares de ingreso.

A pesar de haber avanzado en materia de educación, las mujeres siguen teniendo salarios inferiores a los de los varones en ocupaciones equivalentes, si bien ha crecido su tasa de participación en la fuerza laboral (véase el capítulo 5). La segregación laboral de la mujer—su concentración en sectores de baja remuneración como el trabajo doméstico, la enseñanza o el trabajo administrativo en oficinas— es un hecho generalizado en América Latina y el Caribe. A pesar de los cambios económicos importantes en la estructura ocupacional y en la coyuntura macroeconómica entre 1989 y 1997, no se verificó que la segregación laboral por género en países clave hubiese descendido tal como se esperaba (Deutsch et al., 2004). Esto sugiere que, contra toda lógica, los factores culturales y sociales de exclusión persisten ante transformaciones económicas que normalmente inducirían al cambio. Como se describió en detalle en capítulos anteriores, el mercado de trabajo informal, en rápido crecimiento, se ha transformado en un factor clave en la dinámica de exclusión actual de la región. Los grupos excluidos mantienen una representación excesiva en el sector informal, carecen de beneficios fundamentales, protección y acceso a la capacitación destinada a mejorar su productividad. Las mujeres representan más de la mitad del sector informal, y sus ingresos promedio son menores que los de los varones que trabajan en ese mismo sector (Barrientos, 2004).

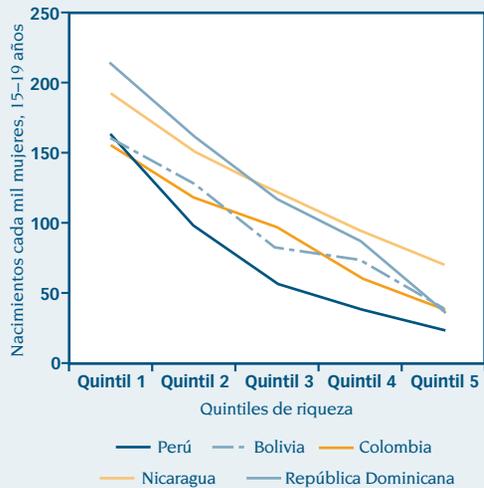
Recuadro 14.3 Desigualdad y exclusión en la salud reproductiva

Un factor decisivo en el caso de la exclusión, que limita muchas oportunidades para las mujeres, es el acceso desigual a la información y a servicios de calidad en materia de salud reproductiva. En América Latina y el Caribe la fertilidad total disminuyó a un promedio de 2,4 nacimientos con vida por mujer en edad de procrear, pero se mantiene sobre 4,0 en algunos de los países más pobres y entre los pobres. La fertilidad en adolescentes de la región es alta y se muestra desapareja según el nivel social, como se puede observar en el gráfico de este recuadro, y el progreso para reducir la mortalidad materna ha sido lento. Las causas de estos flagelos se encuentran en las brechas educacionales y en materia de ingresos, en las actitudes arraigadas en factores culturales y normas de género, y también en los sistemas de asistencia médica que no llegan a los pobres y excluidos de forma adecuada.

La mortalidad materna (correlacionada con los índices totales de fertilidad así como también con los ingresos y la calidad de la atención prenatal y perinatal), con un promedio de 190 cada 100.000 nacimientos, no se ha modificado esencialmente en los últimos 15 años. Su nivel es particularmente alto entre los indígenas y otros grupos desfavorecidos, para quienes las barreras culturales y lingüísticas –entre otros factores, como los informes de asistencia de calidad inferior y maltrato– pueden desalentarlos de dar a luz y recibir asistencia médica en hospitales.

La mayoría de los problemas relacionados con la salud reproductiva en la región se resolvería si se extendieran la cobertura y la calidad de los servicios, la asistencia prenatal y en partos, así como también su

Tasa de fertilidad en adolescentes por quintiles de riqueza



Fuente: Banco Mundial, “Socioeconomic Differences in Health, Nutrition, and Population” (disponible en <http://poverty2.forumone.com/library/topic/3438/4346/>). Basado en datos de la encuesta demográfica y de salud 2001–2005.

pertinencia y la reducción de costos; si se adoptaran enfoques multisectoriales, incluidas la educación, las políticas de bienestar social, y la participación de comunidades, familias y tanto varones como mujeres en la salud reproductiva; si se promovieran medidas para concientizar sobre la contracepción y prácticas seguras, y se permitiera un mayor acceso a las mismas. Asimismo se deberían alentar ciertas medidas en el área de salud pública, como la vacunación contra el virus del papiloma humano (VPH), causa de casi todos los casos de cáncer en el cuello del útero, siguiendo el ejemplo de un creciente número de países que la han adoptado en el mundo.

Los resultados más promisorios en el mercado laboral de la región se observan en una serie de evaluaciones de programas de capacitación para jóvenes que se han realizado en la región (por ejemplo, en Argentina, Chile y Perú), en los cuales se demuestra que las mujeres, como grupo representativo de los sectores excluidos, logran mayores niveles de rendimiento que los varones en relación con la capacitación y los servicios de intermediación laboral. La participación de mujeres en pasantías en empresas al amparo de estos programas les está permitiendo vencer la discriminación que enfrentan en materia de contratación y las desventajas de tener contactos más limitados.

El primer estudio acerca de los efectos de los servicios de intermediación laboral sobre el género, realizado por el Servicio Nacional de Empleo en la Ciudad de México (Flores Lima, 2007), comprobó efectos positivos para los varones en un grupo de control que no participó en el servicio, pero ningún impacto significativo para las mujeres. Este estudio y un próximo estudio sobre los servicios de intermediación laboral en Chile contribuyen a mostrar las acciones que es preciso llevar a cabo a fin de garantizar que dichos servicios sirvan de vehículo para mejorar la calidad del empleo al que acceden los grupos excluidos, en lugar de profundizar la segregación y la exclusión laboral existentes.

Programas de transferencias condicionadas

Los programas de transferencias condicionadas, actualmente empleados en más de 20 países de la región, tienen en cuenta aspectos fundamentales del empoderamiento de género y la toma de decisiones en materia de entrega de subsidios y beneficios de salud a través de las madres. Otro objetivo –poner fin a la transmisión intergeneracional de la pobreza de padres a hijos– refleja una meta similar: la erradicación de la transmisión intergeneracional de la exclusión. Los programas de transferencias condicionadas también tienen en cuenta implícitamente las formas interrelacionadas de exclusión, en términos de acceso a los servicios de salud y de las múltiples causas de inasistencia escolar de los niños. Sin embargo, la participación y el desempeño por razas y grupos étnicos en tales programas no se han estudiado aún, y los datos recopilados sobre los resultados logrados no han sido desagregados en función de estos criterios. En consecuencia, se desconoce si tales programas resuelven (o acentúan) la exclusión, y en qué medida. Un mayor hincapié en la inclusión social dentro de estos programas podría ofrecer oportunidades para mejorar los resultados y el desempeño de los mismos, ya que permitiría analizar si existen resultados dispares entre los distintos grupos que limiten la incidencia de estos programas en países clave. Un elemento más importante en cuanto al impacto sería la dimensión de exclusión a posteriori, es decir, cuán exitosos son los programas de transferencias condicionadas para contribuir a una erradicación permanente de la pobreza. Levy (2006) sostiene que esta es precisamente la falencia de tales programas, pues por mejor salud o educación que tengan los niños después de la intervención de una transferencia condicionada de fondos, es probable que no logren salir de los mercados laborales y vecindarios de exclusión, en donde esas mejoras no pueden materializarse para permitirles salir de la pobreza a largo plazo.

Desarrollo y progreso económico

Hay un grupo distinto de políticas y programas, orientado a promover el desarrollo económico y el empoderamiento de las poblaciones excluidas. En él se incluyen programas para fomentar el desarrollo económico en áreas geográficas con alta concentración de grupos étnicos y raciales destinatarios; proporcionar a las poblaciones excluidas un mayor acceso al crédito y a servicios de desarrollo de empresas, además de apoyo para su utilización; sustentar la reforma agraria y los derechos de propiedad, y brindar acceso a una infraestructura de calidad, al transporte y a los mercados.

El enfoque en el desarrollo regional constituye una oportunidad de abordar, de manera más integrada, las raíces bien definidas de la exclusión: oportunidades limitadas de empleo y desarrollo empresarial, vecindarios marginados, y falta de acceso a servicios sociales esenciales. Los efectos interrelacionados de las formas específicas de exclusión suelen ser más visibles en las regiones rurales aisladas o en vecindarios urbanos con alta concentración de poblaciones de diferentes razas y etnias. Actualmente el BID respalda una serie de proyectos de desarrollo regional, incluido uno en Bocas del Toro, Chile, y otro en Darien, Panamá, que tienen como objetivo explícito incorporar la participación y el poder de decisión de los grupos étnicos y raciales del lugar y desarrollar la región sobre la premisa de la identidad cultural y étnica. En el caso de Chile, los métodos de participación han introducido un enfoque de inclusión en el proyecto “Desarrollo con identidad,” que se basa en las fortalezas, los activos y las aspiraciones de pueblos mapuches y cuenta con una importante asistencia financiera (US\$150 millones) del gobierno nacional.

Sánchez (2004) recomienda que los programas de desarrollo económico orientados a las comunidades de afrodescendientes en particular tomen en cuenta métodos de desarrollo participativo que permitan reconstruir el capital social y el liderazgo disminuidos como consecuencia de las diversas formas de exclusión. Entre las lecciones que incluye Sánchez a partir de la experiencia de desarrollo de comunidades de afrodescendientes, cabe citar: a) el fortalecimiento simultáneo de organizaciones no gubernamentales y redes, b) la incorporación de herramientas de capacitación destinadas a derribar las barreras históricas (entre ellas, la autoestima, los roles de género, la identidad), y c) la vinculación con otros proyectos y programas más amplios de desarrollo social y económico.

En general, se percibe que el progreso económico de los grupos excluidos se ve más acotado por el acceso limitado de estos grupos al crédito para la generación de ingresos (negocios) y activos (vivienda, propiedad). Los prestamistas pueden discriminar a los miembros de grupos excluidos mediante una variedad de métodos: aplicar normas de crédito más rigurosas, cobrar tasas de interés más elevadas, y exigir más garantías a prestatarios de estos grupos que a prestatarios de grupos más favorecidos (Elliehausen y Lawrence, 1990, citado en Torero et al., 2004). A modo de ejemplo, en Estados Unidos, ante la evidencia sistemática de discriminación flagrante contra los afroamericanos que pretendían comprar viviendas en vecindarios habitados predominantemente por blancos, se introdujeron reformas importantes en las prácticas de concesión de crédito y en las medidas de divulgación pertinentes. Sin embargo, en el caso de América Latina y el

Caribe, la cantidad de estudios recientes sobre discriminación directa en los mercados de crédito es limitada.

Muchos opinan que la falta de disponibilidad de crédito para los grupos excluidos de la región tiende a materializarse mediante canales más indirectos que la discriminación abierta que se observa en los países desarrollados (capítulo 3). De hecho, la exclusión y la discriminación se manifiestan en relación con los requisitos que deben cumplir los solicitantes de los grupos excluidos para acceder al crédito formal, además de las tasas promedio generalmente altas que se cobran a los miembros de esos grupos por el crédito concedido. En su estudio y revisión de la literatura especializada, Torero et al. (2004) comprobaron en el caso de Perú que, cuanto mayor apariencia de raza blanca tenía una familia, mayor acceso al crédito obtenía (aunque el efecto marginal era pequeño). Según su teoría, puede haber muchos factores indirectos en juego en la región; entre ellos, factores correlacionados con la raza y el origen étnico (como la estabilidad del ingreso), y el acceso más limitado a los activos privados y bienes públicos necesarios. En muchos países de América Latina y el Caribe también puede suceder que una serie de factores, tales como la falta de garantías verificables, de derechos sobre la tierra o de identificación básica, impida que los grupos excluidos tengan acceso incluso al préstamo más elemental.

A fin de crear nuevas oportunidades para empresas que son propiedad de grupos excluidos o de minorías, es preciso romper con los lazos económicos de índole clientelista entre las empresas, que se sustentan en las relaciones del pasado en lugar de en la competitividad. Tal como sostiene Boston (2006), las desventajas económicas que enfrentan las empresas de minorías tienen raíces históricas en el tratamiento desigual que les fue dispensado en todos los órdenes de la vida: económico, social, político y jurídico. El autor describe una nueva área promisoría para la promoción de empresas que son propiedad de minorías en Estados Unidos: programas de diversidad de proveedores para las principales empresas estadounidenses. Para cortar con los moldes antiguos, se alienta a las empresas a diversificar su base de proveedores y a hacer que estos también sigan ese ejemplo. Boston observa que la organización estadounidense más notable que promueve la diversidad de proveedores es el National Minority Supplier Development Council, que ha tenido una participación trascendental en el aumento de la adquisición de bienes y servicios a empresas de afroamericanos (de US\$86 millones en 1972 a más de US\$80.000 millones en 2003).

Otro grupo excluido en el que el empoderamiento económico y social ha dado sus frutos es el de las personas con discapacidades, principalmente gracias a las iniciativas emprendidas por algunos países para facilitar el acceso de estos grupos a ciudades y servicios (por ejemplo, escuelas). La experiencia de Curitiba, Brasil, ha demostrado que los sistemas que no son accesibles para las personas con discapacidades resultan mucho más costosos (Massiah, 2004). En materia de transporte accesible, las lecciones fundamentales incluyen: principios universales de diseño, igualdad de acceso al transporte público y servicios especiales para personas con necesidades especiales (Wright, 2001, citado en Massiah, 2004).

Recuadro 14.4 Inclusión social en Ecuador

Ecuador es una nación diversa y multiétnica, con una población considerable de afrodescendientes y pueblos indígenas, así como también de grupos organizados de la sociedad civil para defender los derechos de las personas con discapacidades y personas con VIH/SIDA. Los movimientos de la sociedad civil y el gobierno nacional han jugado un papel clave en impulsar una agenda de promoción de la inclusión social.

Ecuador ha tomado medidas para promocionar la inclusión social a través de mecanismos normativos, institucionales y de política, que representan el marco de referencia inicial del proceso nacional para fomentar la inclusión. Mucho queda por hacer para elaborar políticas públicas de mediano y largo plazo orientadas a los grupos excluidos, para asegurar el financiamiento y el funcionamiento efectivo de las instituciones civiles, y para incrementar la atención política al financiamiento y a la extensión de iniciativas dirigidas a estos grupos.

CAMBIOS NORMATIVOS CLAVE

- En 1992 se adjudicaron aproximadamente cuatro millones de hectáreas de tierra a indígenas ecuatorianos (una de las mayores concesiones de títulos de tierras en la historia de América Latina) y sus territorios fueron designados como inalienables.
- La Asamblea Constituyente de 1997 aprobó los derechos colectivos de los

pueblos indígenas y afrodescendientes de Ecuador (explicados en los artículos 83, 84 y 85), y reconoció al país como Estado multicultural y multiétnico.

- En 1998 Ecuador ratificó el Convenio 169 de la OIT y aprobó la Ley de las Nacionalidades y los Pueblos Indígenas (vetada en 2003 por el entonces Presidente Gustavo Noboa). Ese mismo año los pueblos indígenas crearon el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe) a fin de presionar para que se ejecutara el mandato de la Constitución de 1997 sobre la participación de las comunidades en la planificación, las acciones y las decisiones del gobierno.
- El 9 de mayo de 2006 el Congreso Nacional de Ecuador aprobó la Ley de los Derechos Colectivos de los Pueblos Negros y Afroecuatorianos, y creó el Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (Condae) para que elaborara políticas y estrategias a fin de desarrollar esas comunidades. Los problemas de transición que se crearon con la ejecución de la ley generaron serios conflictos que aún no han sido resueltos.

CAMBIOS INSTITUCIONALES CLAVE

- En 1988 Ecuador reconoció oficialmente la educación bilingüe intercultural como una unidad dentro del Ministerio de Educación. Se creó un departamento nacional dedicado a esta función, junto

con departamentos en 16 provincias, escuelas y colegios bilingües, y programas de capacitación para maestros.

- En 1986 el primer congreso del Consejo Nacional de Coordinación de Nacionalidades Indígenas (Conacnie), estableció la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), cuyos objetivos consisten en: reunir a los pueblos indígenas y nacionalidades del Ecuador; luchar contra el colonialismo y la opresión de las autoridades, y por los derechos territoriales y de tierras, los derechos educacionales (interculturales y bilingües), la identidad cultural y la dignidad de los pueblos indígenas.
- En 1996 la Conaie cumplió un papel fundamental en la formación del Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik–Nuevo País, una coalición electoral de movimientos sociales indígenas y no indígenas. Desde su creación, el movimiento ha elegido representantes para varios cargos en niveles locales y en el ámbito nacional. En 2000, por ejemplo, se eligieron 5 funcionarios administrativos de alto rango, 31 alcaldes y 173 representantes para los consejos municipales y provinciales.

POLÍTICAS Y PROGRAMAS (INSTRUMENTALES) CLAVE

- Entre 1998 y 2002 la primera fase del Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros de Ecuador (Prodepine) invirtió US\$50 millones en programas para abordar las necesidades de estas comunidades y mejorar sus condiciones de vida.
- En mayo de 2002 un decreto ejecutivo aprobó la creación del Fondo Indígena para el Desarrollo, al que se le asignaron US\$10 millones para sus operaciones. La responsabilidad del Fondo fue asumida por el Codenpe.
- En 2002 se lanzó el primer banco de datos que aportaba información específica sobre problemas indígenas (administrado por una secretaría técnica en el Ministerio de Bienestar Social, en colaboración con organizaciones indígenas).
- En 2004 se creó el Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano (SISPAE), que a su vez forma parte del Sistema Integrado de Indicadores Sociales del Ecuador (SIISE). Este sistema se encuentra dentro de una secretaría técnica del Ministerio de Bienestar Social y tiene como misión facilitar la recolección de información socioeconómica cuantitativa sobre los afroecuatorianos.

EN POS DE LA INCLUSIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿CUÁL ES EL PRÓXIMO PASO?

El diseño de procesos nacionales de inclusión eficaces

Al observar los tres niveles de instrumentos de política en los procesos de inclusión de América Latina y el Caribe se nota que la intensidad y la urgencia del progreso varían enormemente según el país. Por ejemplo, el proceso nacional de Colombia ha hecho hincapié en los cambios normativos (véase el recuadro 14.1), mientras que en Chile, la atención se ha centrado fundamentalmente en nuevas inversiones e instrumentos para los grupos indígenas. Pero no hay siquiera un ejemplo de una nación que haya intentando abordar la inclusión o resolver alguna forma de estigma o discriminación grupal recurriendo únicamente a un cambio programático, es decir, sin recurrir a modificaciones normativas e institucionales. El caso de Ecuador (recuadro 14.4) pone de manifiesto transformaciones en las tres esferas, además de la incorporación de cambios bien definidos para dar respuesta a poblaciones con discapacidades o que padecen VIH/SIDA. Si se considera a la inclusión como un proceso multidimensional y multigrupal, el énfasis debe focalizarse en el desarrollo de modelos y procesos bien definidos por país, sustentados en la interacción con los grupos de la sociedad civil dentro de una nación, así como en la coordinación secuencial de cambios normativos, institucionales y de políticas, de modo que pueda darse respuesta, en primer término, a las necesidades y falencias nacionales.

El Fondo de Inclusión Social del BID se ha ocupado básicamente de apoyar, comprender y analizar la inclusión social en determinados países “líderes” (BID, 2006a). El apoyo no está dirigido a intervenciones de política aisladas, sino a acciones de estímulo clave que puedan tener efectos resonantes más prolongados en todo el espectro de políticas de inclusión. El peso distintivo que se atribuye a los cambios normativos, institucionales e instrumentales es reflejo de las diferencias y necesidades particulares de cada país. En Jamaica, por ejemplo, la lucha contra la discriminación asociada con el VIH/SIDA es especialmente apremiante y debe ocupar el centro de una política de inclusión social en el orden nacional (véase el recuadro 14.5).

En términos generales, de los tres niveles de instrumentos de política, la función de los cambios normativos constitucionales probablemente tenga menos efectos transformadores en la actualidad, con excepción de casos como el de Sudáfrica (Richards-Kennedy, 2006), ya que en muchos países las constituciones y los marcos jurídicos se han modernizado durante los procesos de democratización de fines del siglo XX. En América Latina y el Caribe lo más apremiante es perfeccionar y desarrollar salvaguardas legales y hacer que las declaraciones de derechos escritas en papel se vuelquen en la práctica mediante su observancia y una instrumentación proactiva. Pese a que el alcance de los cambios legales y constitucionales que se necesitan en la región puede ser limitado, se ha comprobado que las reformas normativas pueden tener una función catalizadora a la hora de estimular los consiguientes cambios institucionales y las nuevas políticas y programas diseñados para dar vida a compromisos constitucionales.

Un aspecto prioritario de los cambios normativos para promover la inclusión en muchos países de América Latina y el Caribe sigue siendo el derecho a la tierra y la propiedad, y el acceso al capital (capítulo 4). Gran parte de la exclusión económica que aqueja

Recuadro 14.5 Jamaica y el VIH/SIDA

Se estima que entre el 1% y el 1,5% de la población adulta de Jamaica tiene VIH/SIDA. La transmisión del VIH en este país se produce mayormente a través del contacto heterosexual, y la cantidad más alta de infección se ha registrado en los balnearios turísticos (2,6% a 3,0%). Las mujeres constituyen un 43% de los casos registrados de SIDA, y la tasa de mortalidad que presentan es aproximadamente del 42%. El porcentaje de mujeres adolescentes que contraen el virus es mucho más alto que el de los hombres adolescentes (2,5 veces más alto), y las mujeres heterosexuales son las más afectadas por la epidemia. Esta ejerce un impacto particularmente fuerte sobre las familias cuyos jefes de familia son madres y abuelas solteras.

La infección por el VIH está altamente estigmatizada por su asociación con comportamientos que muchas personas pueden llegar a considerar socialmente inaceptables. La gente que tiene el virus es objeto de discriminación y abusos de derechos humanos: muchos han sido despedidos de sus empleos y casas y rechazados por familiares y amigos; en algunos casos incluso se les ha dado muerte.

El estigma y la discriminación constituyen una de las grandes barreras para tratar efectivamente la epidemia. Los grupos más expuestos al contagio tienen acceso limitado o inadecuado a servicios de asistencia médica básica, educación y nutrición. Si bien existen programas y políticas que asisten a miembros de los grupos vulnerables que tienen VIH/SIDA, el país aún se enfrenta a actitudes culturales y conductuales que han cambiado poco al día de hoy.

EN BUSCA DE UNA RESPUESTA: NORMATIVA, INSTITUCIONAL E INSTRUMENTAL

Este país se ha visto beneficiado con un gran compromiso de parte del Ministerio de Salud para abordar problemas relacionados con el VIH/SIDA y con un apoyo creciente de la sociedad civil. Seis ministerios (Gobierno Local y Desarrollo Comunitario; Trabajo y Seguridad Social; Turismo; Educación, Juventud y Cultura; Salud, y Seguridad Nacional) participan en la ejecución de la política nacional sobre el VIH/SIDA. Entre otros participantes se encuentran el Comité Nacional sobre el SIDA, el Consejo de Iglesias de Jamaica, ONG jamaíquinas e internacionales relacionadas con el SIDA, los comités de SIDA distritales y el Centro para la Investigación, Educación y Servicios sobre el VIH/SIDA.

El Fiscal General de Jamaica también revisó la legislación existente y propuso recomendaciones para elaborar nuevas leyes que aborden los problemas que surgieron con la epidemia del SIDA en ese país. Dichas recomendaciones exhortan a todos los organismos a:

- Equilibrar los derechos de los individuos y los de la sociedad.
- Emitir pautas claras y específicas sobre privacidad, notificación, discriminación y pruebas de laboratorio.
- Proteger a los estudiantes infectados por el VIH/SIDA (o que tengan algún pariente afectado con el virus) para que no se les excluya o se les expulse de las instituciones de enseñanza por esa razón.

a la región se origina en el acceso desigual a los activos que generan ingresos. Una nueva generación de programas de reforma agraria y de escrituración de la propiedad de la tierra beneficia a las mujeres, a los grupos indígenas y a los afrodescendientes, y reconoce la propiedad colectiva y comunitaria de la tierra. Estos grupos se vieron perjudicados durante siglos por marcos normativos que no reconocían ni les concedían derechos de propiedad sobre la tierra (capítulo 2).

Cambios clave a nivel institucional y de políticas

En todos los procesos de inclusión, los cambios institucionales e instrumentales suelen suscitarse en forma conjunta. También esto obedece, por lógica, a la naturaleza arraigada de la exclusión. No es posible instituir nuevos programas y políticas eficaces con el mismo personal y los mismos procesos institucionales que anteriormente hicieron caso omiso de las poblaciones excluidas, o bien que no gozan de credibilidad ni de trayectoria ante los ojos de los grupos excluidos.

De las tres esferas de transformación, pocos discreparían con la idea de que el impulso más importante de cambio en América Latina y el Caribe consiste en reformar las instituciones que se basan o benefician a grupos de elite, e instrumentar una nueva generación de políticas públicas que atiendan las necesidades de los pobres y excluidos de formas más eficaces e integrales. En los estudios examinados en el capítulo 3 se puso de relieve el distinto peso relativo que tienen la identidad de grupo y de clase (por ejemplo, el ingreso) en los resultados que generan exclusión.

Si bien debe reconocerse que existe una gran variación entre los países de la región en cuanto a la naturaleza de la exclusión y a los grupos específicos afectados, es posible (y en efecto se ha hecho) identificar de manera más general las áreas fundamentales de cambio institucional, debido a las historias comunes de políticas y economías elitistas que comparten las naciones de la región. Las políticas europeas de inclusión (Atkinson, 2004) han centrado su atención en los mercados laborales; Ocampo (2004) sostiene que en el contexto de América Latina y el Caribe, el centro de atención debe recaer en la educación y en los mercados laborales. Dentro del ámbito de la educación, el capítulo 2 destaca la necesidad urgente de reducir la desigualdad en la escuela primaria y mejorar la calidad de la educación escolar.

Un principio rector (Marshall y Calderón, 2006) para la erradicación de la exclusión consiste en centrar la atención en “puntos de entrada” clave donde una mayor inclusión podría generar más efectos en otras áreas de exclusión. En este sentido, se atribuye mayor importancia a los puntos de entrada que generan ingresos: educación, mercados laborales, derechos sobre la tierra y de propiedad, y desarrollo empresarial. Pese a no contribuir directamente a la generación de ingresos, el acceso a la justicia reviste especial urgencia, debido a su función fundamental como vehículo de acceso a otros derechos, y suele ser un foco de especial atención para los movimientos de derechos civiles en los países desarrollados (véase el recuadro 14.6).

Un próximo paso crítico en la región es identificar los puntos de entrada estratégicos clave y aprovechar las lecciones aprendidas de las políticas de inclusión implementadas en el pasado a fin de moldear de forma más sistemática y beneficiosa las políticas futuras. Esto requiere un análisis mucho más sistemático de los aspectos de eficiencia y

equidad de las políticas públicas en materia de puntos de entrada clave. Una serie de estrategias, documentos de política y estudios del BID procuran realizar ese examen en relación con áreas clave de la política pública y constituyen una valiosa referencia.⁴ En los capítulos anteriores de este informe se han abordado las perspectivas de política en cada una de estas áreas, más concretamente en lo referente a los mercados laborales (capítulo 5), servicios financieros (capítulo 12), educación (capítulos 2, 3 y 13) y desarrollo empresarial (capítulos 8, 9 y 11). Como se indica al inicio del presente capítulo, este trabajo analítico no tiene por objeto formular recomendaciones concretas por país. Antes bien, esas recomendaciones deben ser el producto de la estrategia nacional y multilateral y de los procesos de consenso que dicte la inclusión.

Si bien el espectro necesario de intervenciones mediante políticas y programas en el nivel instrumental parece sobrecogedor, la perspectiva de la experiencia nacional y del proceso más amplio de la política pública ofrece cierto alivio. Actualmente, las prioridades y los instrumentos concretos varían sensiblemente en la región en función de la experiencia nacional, y aún se considera que están en una etapa muy inicial. La cobertura es limitada, incluso en las áreas de puntos de entrada clave. A la fecha, todavía hay relativamente pocos programas y políticas que tengan cierta antigüedad, y pocos programas recogen datos desagregados en función de la identificación de grupos, con la única excepción de los datos sobre género. Por el contrario, los países desarrollados cuentan con un complemento integral de programas y políticas que abarca cada una de las áreas antes aludidas (acción afirmativa o medidas contra la discriminación, políticas sectoriales y desarrollo económico), con un espectro mucho más amplio de programas y políticas en cada una de esas áreas.

La diversificación de políticas y programas entre las muchas dimensiones que adquiere la exclusión es más representativa de los países desarrollados que de América Latina y el Caribe, donde las normas, las instituciones y los programas y políticas no parecen englobar aún las grandes dimensiones política, económica y social del problema de la exclusión. A modo de ejemplo, la acción afirmativa o los sistemas de cupos predominan en muchas áreas en numerosos países, pero en la región las medidas adoptadas en este sentido corresponden principalmente a cuotas de participación en partidos políticos, en particular por cuestiones de género. La experiencia internacional indica, en términos muy generales, que a medida que el proceso de inclusión evoluciona con el paso del tiempo, la política de inclusión puede incorporar mayor diversidad y contar con instrumentos más específicos (políticas y programas) aun cuando no siempre haya consenso absoluto de la sociedad, en especial porque el fortalecimiento de la sociedad civil y un gobierno más representativo permiten abrir nuevos canales para la intervención en las políticas.

⁴ Véase www.iadb.org, para consultar políticas, estudios y estrategias, incluso aquellos relacionados con participación ciudadana, género, grupos indígenas, inclusión social, mercados laborales, salud y educación.

Recuadro 14.6 Fortalecer la inclusión por medio del sistema judicial: ¿una clave para América Latina y el Caribe?

En la caja de herramientas de la inclusión que tienen los países desarrollados, los mercados laborales y la oportunidad económica con frecuencia han jugado un papel más destacado que la reforma judicial, la prevención de la violencia y la aplicación de la ley. Esto refleja básicamente el desarrollo más extenso que tuvieron los sistemas judiciales en los países desarrollados y su diferente nivel de funcionamiento. Sin embargo, la justicia no es menos esencial para la inclusión en esos países; de hecho, en la actualidad uno de los programas punteros sobre cohesión social en Europa está incorporando el acceso a la justicia (Sanahuja, 2007). Pero en los países desarrollados ha sido posible promover la inclusión usando para ello más activamente el sistema judicial a fin de abordar denegaciones específicas de derechos. En cambio, en los raros casos en que los grupos excluidos de América Latina y el Caribe acuden a los canales judiciales, descubren que pueden obtener justicia a través del sistema judicial interamericano antes que por medio de sus propios sistemas judiciales.

Es posible que en la región el sistema judicial sea considerado como un sistema que reproduce o incluso acentúa las des-

igualdades económicas y sociales (Cappelletti y Garth, 1996) más que como una fuente dinámica para fomentar los derechos de los grupos. Tal como se explica en el capítulo 10, los sistemas judicial y policial de la región se han adaptado pobremente a los nuevos desafíos y a la creciente violencia, y siguen dejando segmentos de la sociedad sin acceso adecuado a la justicia y a la seguridad económica y física. Dentro de este marco, la violencia se convierte en un instrumento para lograr ciertos resultados –como justicia, seguridad y beneficios económicos–, y en una nueva fuerza de exclusión (véase el capítulo 10).

Carrillo-Flórez (2007) sostiene que después de 15 años de reforma del sistema judicial (aunque limitada), la justicia no es todavía una prioridad en la región en la lucha contra la exclusión y la fragmentación social, y afirma que la falta de una protección judicial efectiva es el “talón de Aquiles” de la inclusión. Carrillo-Flórez insiste en particular en que el acceso a la justicia y el trato equitativo en los tribunales no han constituido una prioridad de las políticas ni han sido diseñados para ser parte integral del fortalecimiento de los sistemas judiciales. El autor agrega que un servicio judicial público efectivo es una de las áreas de política pública

La vuelta al origen

Sin embargo, para fomentar la inclusión es preciso volver al origen. No existe una única causa identificable, ni una única solución definible, para los distintos niveles de marginación política, económica y social que han generado altas tasas de exclusión social en la región. Para lograr la inclusión es preciso esforzarse por definir y comprender mejor las fuerzas que provocan la *exclusión* y entender más cabalmente el proceso de política pública necesario para promover la *inclusión* de manera contundente.

con más contenido político, ya que implica un conjunto de variables que golpean directamente en el corazón de los principios de igualdad y no discriminación, y que las defensorías del pueblo de la región, como instituciones jóvenes, en la mayoría de los casos son frágiles y muy vulnerables a las intervenciones políticas. La falta de representación legal pública hace que las tasas de detención preventiva en América Latina sean extremadamente altas, más del 70% en promedio, en comparación con un 30% en España y Francia.

Entre las iniciativas para permitir el acceso a la justicia que Carrillo-Flórez (2007) recomienda se encuentran:

- Dar prioridad, en el programa de reformas judiciales de la región, a la asistencia legal pública para los miembros de los grupos excluidos o de bajos ingresos, y al acceso a la justicia.
- Modernizar los procedimientos legales para reducir el costo del acceso a los tribunales así como otras barreras, y simplificar leyes y procedimientos.
- Considerar nuevas formas de enseñanza y capacitación en Derecho que integren las funciones sociales que los jueces

y abogados deben tener para revertir décadas de injusticia hacia los grupos excluidos.

- Fomentar no solamente la justicia penal, sino también la justicia civil, de familia, laboral y de vivienda: áreas tradicionalmente dejadas al margen en los programas de reformas judiciales (DeShazo y Vargas, 2006).
- Crear programas para promover una educación civil y legal básica.
- Elaborar iniciativas para inculcar entre los profesionales del Derecho la noción de que brindar servicios legales pro bono es una responsabilidad civil.
- Establecer programas e iniciativas comunitarias, tales como los agentes de justicia comunitarios, para habilitar a las poblaciones excluidas.
- Planificar, administrar y monitorear de manera más sistemática las políticas públicas relacionadas con la justicia.
- Incorporar una red de instituciones para coordinar mejor los diferentes componentes de las políticas.
- Incorporar jurisdicciones legales especiales para comunidades indígenas y étnicas, cuya necesidad se reconoce en la legislación de varios países de la región.

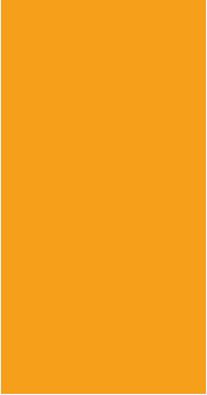
El paso más elemental en materia de política pública para combatir la exclusión en América Latina y el Caribe comienza por reconocer ciertas verdades fundamentales:

1. La exclusión es demasiado compleja, multidimensional y cambiante para que pueda combatirse con políticas independientes y aisladas.
2. La política pública para promover la inclusión debe ser concebida, diseñada y evaluada en el marco de un conjunto integral de intervenciones diversas, en

un proceso de política que integre la función de la sociedad civil y la transformación social.

3. Al diseñar intervenciones, los funcionarios públicos deben contemplar con criterios verticales y horizontales los cambios y reformas necesarios en tres niveles –leyes, instituciones e instrumentos–, ya que son interdependientes.
4. Un elemento decisivo para desarrollar procesos de inclusión sostenibles en el orden nacional en América Latina y el Caribe radica en la evolución de los sistemas democráticos de la región hacia un modelo de mayor representatividad y participación, que es la esencia para el desarrollo de políticas públicas inclusivas.
5. Es menester comenzar a evaluar sistemáticamente los programas y políticas existentes para medir sus efectos en la inclusión, identificar oportunidades clave a las que no tienen acceso las poblaciones excluidas, y recopilar datos básicos, a fin de que los países de la región tengan la posibilidad en el futuro de aprobar una nueva generación de programas y políticas inspirados en evidencia empírica que contribuyan a gestar procesos contundentes de inclusión en el orden nacional.

Una cuestión central para el futuro de la región consiste en sacar a la luz y abordar las dinámicas de exclusión e inclusión a través de la política pública. Muchos sostienen que en ese futuro los derechos (políticos, sociales, humanos, económicos y culturales) de los ciudadanos deben ser la esencia del proceso de inclusión (Abramovitch, 2004). Pero a menos que la inclusión se propicie a partir de los derechos fundamentales de los ciudadanos, América Latina seguirá sufriendo por su legado de exclusión y siendo considerada como la región con mayor desigualdad del mundo.



Referencias

- Abramovich, Victor. 2004. An Approximation to a Rights Approach to Development Strategies and Policies in Latin America. Trabajo presentado en el seminario, Rights and Development in Latin America: A Working Seminar, 9 y 10 de diciembre, Santiago, Chile.
- Acosta Urquidi, Mariclaire y John Burstein. 2006. ¿Qué puede haber dentro de un nombre? Estudios de caso sobre identidad y registro en América Latina y el Caribe. Trabajo presentado en el seminario del BID, Derecho desde el Comienzo: Registro, Identidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe, 2 de febrero, Washington, DC.
- Acuña, Cecilia y Mónica Bolis. 2005. Stigmatization and Access to Health Care in Latin America: Challenges and Perspectives. Trabajo presentado en el XXIX Congress of the International Academy of Law and Mental Health, del 4 al 8 de julio, París.
- Afroamérica XXI. 2006. *Compendio normativo de acciones afirmativas para comunidades afrolatinoamericanas*. Washington, DC: Afroamerica XXI.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. 2005. Aprendizaje colectivo: Programa Familias en Acción. Colombia.
- Aggleton, Peter, Richard Parker y Miriam Maluwa. 2004. Estigma, discriminación y VIH/SIDA en América Latina. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Alesina, Alberto y Eliana La Ferrara. 2000. Participation in Heterogenous Communities. *Quarterly Journal of Economics* 115(3) Agosto: 847–904.
- Altonji, Joseph G. y Rebecca M. Blank. 1999. Race and Gender in the Labor Market. En Orley C. Ashenfelter y David Card, eds., *Handbook of Labor Economics*. Volume 3C. Amsterdam: North-Holland.
- Álvarez, Eduardo. 2000. *Pathways to Accessibility: Disability and the Physical Environment in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Andersen, Lykke E. 2000. Social Mobility in Latin America. Instituto de Investigaciones Socioeconómicas, Universidad Católica Boliviana, La Paz.
- . 2001. *Social Mobility in Latin America: Links with Adolescent Schooling*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-433. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Andrade, Eduardo, Fernando Veloso, Regina Madalozzo y Sergio G. Ferreira. 2003. Do Borrowing Constraints Decrease Intergenerational Mobility? Evidence from Brazil. Fundación Getulio Vargas, Rio de Janeiro. Documento mimeografiado.

- Andreoni, James. 1988. Why Free Ride? Strategies and Learning in Public Goods Experiments. *Journal of Public Economics* 37(3) Diciembre: 291–304.
- . 1995. Cooperation in Public-Goods Experiments: Kindness or Confusion? *American Economic Review* 85(4) Septiembre: 891–904.
- Angeles, Hugo y Martha Rojas. 2000. Migración femenina internacional en la frontera sur de México. *Papeles de Población* [Universidad Autónoma del Estado de México] 23 (Enero–Marzo): 127–51.
- Angell, Alan, Pamela Lowden y Rosemary Thorp. 2001. *Decentralizing Development: The Political Economy of Institutional Change in Colombia and Chile*. Nueva York: Oxford University Press.
- Arends, Mary. 1992. Female Labor Force Participation and Earnings in Guatemala. En George Psacharopoulos y Zafiris Tzannatos, eds., *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Arias, Omar, Gustavo Yamada y Luis Tejerina. 2002. *Education, Family Background and Racial Earnings Inequality in Brazil*. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ashraf, Nava, Iris Bohnet y Nikita Piankov. 2006. Decomposing Trust and Trustworthiness. *Experimental Economics* 9(3) Septiembre: 193–208.
- Aterido, R., M. Hallward-Driemeyer y C. Pagés. 2007. The Impact of Regulation, Access to Finance and Corruption across Firms. Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Atkinson, Tony. 2004. La experiencia de la Unión Europea con la política de inclusión social. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Attanasio, Orazio, Pinelopi K. Goldberg y Nina Pavcnik. 2004. Trade Reforms and Wage Inequality in Colombia. *Journal of Development Economics* 74(2): 331–66.
- Ayala Consulting. 2006. Country Program Profiles – Mexico. Informe preparado para el Banco Mundial para el *Third International Conference on Conditional Cash Transfers*, del 26 al 30 de junio, Estambul. Disponible en http://info.worldbank.org/etools/ICCT06/DOCS/TemplateCCT_EN.pdf.
- Babcock, Linda y Sara Laschever. 2003. *Women Don't Ask: Negotiation and the Gender Divide*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Banco Mundial. 2005. The Gap Matters: Poverty and Well-Being of Afro-Colombians and Indigenous Peoples. Informe. Banco Mundial, Washington, DC.
- . Varios años. Indicadores del desarrollo mundial en línea. Disponible en <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.
- Baqir, Reza. 2002. *Social Sector Spending in a Panel of Countries*. Documento de trabajo del FMI No. 02/35. Fondo Monetario Internacional, Washington, DC.
- Barker, Gary T. 2005. *Dying to Be Men: Youth, Masculinity and Social Exclusion*. Abingdon, Reino Unido: Routledge.
- Barnes, Robert. 2007. Divided Court Limits Use of Race by School Districts. *Washington Post*, 29 de junio.

- Barr, Abigail. 2003. *Risk Pooling, Commitment, and Information: An Experimental Test of Two Fundamental Assumptions*. Documento de trabajo del CSAE No. 187. Centre for the Study of African Economies, Oxford, Reino Unido.
- Barrera-Osorio, Felipe y Mauricio Olivera. 2007. *Does Society Win or Lose as a Result of Privatization? Provision of Public Services and Welfare of the Poor: The Case of Water Sector Privatization in Colombia*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-525. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Barrientos, Armando. 2004. Women, Informal Employment and Social Protection in Latin America. In Claudia Piras, ed., *Women at Work: Challenges for Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Barrón, Manuel. 2005. Cuánto cuesta ser provinciano a un empleado de Lima Metropolitana: una aproximación mediante Propensity Score Matching. *Observatorio de la Economía Latinoamericana* no. 47.
- . 2006. *Exclusion and Discrimination as Sources of Inter-Ethnic Inequality in Peru*. Documento de trabajo de la PUCP No. 253. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Bates, Robert H. 1981. *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Beato, Claudio. 2002. Crime and Social Policies in Latin America: Problems and Solutions. Woodrow Wilson Center Update on the Americas. Disponible en <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/CitizenSecurity7.pdf>.
- Beck, Thorsten, Asli Demirgüç-Kunt y María Soledad Martínez Pería. 2006. *Banking Services for Everyone? Barriers to Bank Access and Use around the World*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 4079. Banco Mundial, Washington, DC.
- Beckett, Megan y Anne R. Pebley. 2002. *Ethnicity, Language, and Economic Well-Being in Rural Guatemala*. Serie de documentos de trabajo No. 02–05. Labor and Population Program, RAND, Santa Mónica, CA.
- Behrman, Jere R. 1999. Social Mobility: Concepts and Measurement. En Nancy Birdsall y Carol Graham, eds., *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace and Brookings Institution Press.
- Behrman, Jere R., Alejandro Gaviria y Miguel Székely. 2001. *Intergenerational Mobility in Latin America*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 452. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- , eds. 2003. *Who's In and Who's Out: Social Exclusion in Latin America*. Washington, DC: BID.
- Bello, Álvaro y Marta Rangel. 2002. Equity and Exclusion in Latin America and the Caribbean: The Case of Indigenous and Afro-Descendant Peoples. *CEPAL Review* No. 76 (Abril): 35–53.
- Benavides, Martín. 2002. Cuando los extremos no se encuentran: un análisis de la movilidad social e igualdad de oportunidades en el Perú contemporáneo. *Boletín del Instituto Francés de Estudios Andinos* 31(3): 473–94.
- . 2004. Educación y estructura social en el Perú: un estudio acerca del acceso a la educación superior y la movilidad intergeneracional en una muestra de trabajadores urbanos. En Patricia Arregui, Martín Benavides, Santiago Cueto, Jaime

- Saavedra y Barbara Hunt, eds., *¿Es posible mejorar la educación peruana? Evidencias y posibilidades*. Lima: GRADE.
- . 2006. Nota técnica sobre indígenas y afro peruanos. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima. Documento mimeografiado.
- Benavides, Martín, Máximo Torero y Néstor Valdivia. 2006. Pobreza, discriminación social e identidad: el caso de la población afrodescendiente en el Perú. Banco Mundial, Washington, DC y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima. Documento mimeografiado.
- Benavides, Martín y Martín Valdivia. 2004. Metas del Milenio y la brecha étnica en el Perú. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima. Documento mimeografiado.
- Berg, Joyce, John Dickhaut y Kevin McCabe. 1995. Trust, Reciprocity, and Social History. *Games and Economic Behavior* 10(1) Julio: 122–42.
- Bergman, Barbara R. 1996. In *Defense of Affirmative Action*. Nueva York: Basic Books.
- Bergstrom, Theodore, Lawrence Blume y Hal Varian. 1986. On the Private Provision of Public Goods. *Journal of Public Economics* 29(1) Febrero: 25–49.
- Bernal, Raquel y Mauricio Cárdenas. 2003. *Determinants of Labor Demand in Colombia: 1976–1996*. Documento de trabajo No. 10077. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- . 2005. *Race and Ethnic Inequality in Health and Health Care in Colombia*. Serie de documentos de trabajo No. 29. Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo), Bogotá.
- Bernstein, Jared y Heidi Hartmann. 2000. Defining and Characterizing the Low-Wage Labor Market. En Kelleen Kaye y Demetra Smith Nightingale, eds., *The Low-Wage Labor Market: Challenges and Opportunities for Economic Self-Sufficiency*. Washington, DC: Departamento de Salud y Servicios Humanos de Estados Unidos (HHS) y Urban Institute.
- Bertrand, Marianne y Sendhil Mullainathan. 2001. Do People Mean What They Say? Implications for Subjective Survey Data. *American Economic Review* 91(2): 67–72.
- . 2004. Are Emily and Greg More Employable than Lakisha and Jamal? A Field Experiment on Labor Market Discrimination. *American Economic Review* 94(4): 991–1013.
- Besley, Timothy. 1995. Savings, Credit and Insurance. En Jere Behrman y T. N. Srinivasan, eds., *Handbook of Development Economics*. Volume 3. Amsterdam: North-Holland.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1997. *América Latina tras una década de reformas*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1997. Washington, DC: BID.
- . 1998a. *América Latina frente a la desigualdad*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998–99. Washington, DC: BID.
- . 1998b. Institucionalidad para mujer y género en América Latina y el Caribe. Estudio regional. Unidad de Mujeres en el Desarrollo, Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2000. *Desarrollo más allá de la economía*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2000. Washington, DC: BID.

- . 2001a. *Competitividad: el motor del crecimiento*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2001. Washington, DC: BID.
- . 2001b. Summary of Proceedings: Towards a Shared Vision of Development: High Level Dialogue on Race, Ethnicity, and Inclusion in Latin America and the Caribbean, 18 de junio, Washington, DC e Inter-Agency Consultation on Race and Poverty in Latin America Policy Workshops, 19 de junio, Washington, DC: BID.
- . 2003a. *Se buscan buenos empleos: los mercados laborales en América Latina*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2004. Washington, DC: BID.
- . 2003b. Poverty Reduction and Promotion of Social Equity. Strategy document. Washington, DC: BID.
- . 2004. *Desencadenar el crédito: cómo ampliar y estabilizar la banca*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2005. Washington, DC: BID.
- . 2005. *La política de las políticas públicas*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2006. Washington, DC: BID.
- . 2006a. Annual Report of the Social Inclusion Trust Fund. BID, Washington, DC.
- . 2006b. *Vivir con deuda: cómo contener los riesgos del endeudamiento público*. Progreso económico y social en América Latina. Informe 2007. Washington, DC: BID.
- . 2006c. *Operational Policy on Indigenous Peoples and Strategy for Indigenous Development*. Sector Strategy and Policy Papers Series No. IND-111. Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington, DC.
- . 2006d. Profile of Project EC-T1063: Improving Targeting of the Universal Health Insurance Program. Aprobado el 28 de septiembre de 2006. Disponible en <http://www.iadb.org/projects/Project.cfm?project=EC-T1063&Language=English>.
- Binder, Melissa y Christopher Woodruff. 2002. Inequality and Intergenerational Mobility in Schooling: The Case of Mexico. *Economic Development and Cultural Change* 50(2) Enero: 249–67.
- Binswanger, Hans P. 1980. Attitudes toward Risk: Experimental Measurement in Rural India. *American Journal of Agricultural Economics* 62(3) Agosto: 395–407.
- Bird, Richard M. 2003. *Taxation in Latin America: Reflections on Sustainability and the Balance between Equity and Efficiency*. ITP Paper No. 0306. International Tax Program, Institute for International Business, Joseph L. Rotman School of Management, University of Toronto, Toronto.
- Birdsall, Nancy y Rachel Menezes. 2004. Toward a New Social Contract in Latin America. *Policy Brief* [Center for Global Development e Inter-American Dialogue] 3(2) Enero: 1–8.
- Birdsall, Nancy y John Nellis. 2002. *Winners and Losers: Assessing the Distributional Impact of Privatization*. Documento de trabajo No. 6. Center for Global Development, Washington, DC.
- Blanden, Jo, Paul Gregg y Stephen Machin. 2005. Intergenerational Mobility in Europe and North America. Informe. Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres. Disponible en <http://cep.lse.ac.uk/about/news/IntergenerationalMobility.pdf>.
- Blázquez Cuesta, Maite y Wiemer Salverda. 2006. *Low Pay Incidence and Mobility in the Netherlands—Exploring the Role of Personal, Job and Employer Characteristics*. Documento de

- trabajo No. 04/06. Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Blomberg, S. Brock, Jeffry Frieden y Ernesto Stein. 2005. Sustaining Fixed Rates: The Political Economy of Currency Pegs in Latin America. *Journal of Applied Economics* 8(2) Noviembre: 203–25.
- Bohnet, Iris y Richard Zeckhauser. 2004. Trust, Risk and Betrayal. *Journal of Economic Behavior & Organization* 55(4) Diciembre: 467–84.
- Borgarello, Andrea, Suzanne Duryea, Analía Olgiati y Stefano Scarpetta. 2006. Informal Jobs for Youth: Stepping Stones or Traps? Documento mimeografiado.
- Borja-Vega, Christian y Trine Lunde. 2007. Economic Opportunities for Indigenous People in Ecuador. En *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Borja-Vega, Christian, Trine Lunde y Vicente García-Moreno. 2007. Economic Opportunities for Indigenous People in Mexico. En *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Bossen, Laurel. 1982. Plantations and Labor Force Discrimination in Guatemala. *Current Anthropology* 23(3): 263–68.
- Boston, Thomas D. 2006. Supplier Diversity in the U.S.: A Review of Good Practices. En Claire Nelson y Stacy Richards-Kennedy, eds., *Advancing Equity in Latin America: Putting Policy into Practice*. Washington, DC: BID.
- Boucher, Stephen, Bradford Barham y Michael Carter. 2007. Are Land Titles the Constraint to Enhance Agricultural Performance? Documento mimeografiado.
- Bouillón, César y Mayra Buvinić. 2003. Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development. Trabajo presentado en el seminario CE/BID, Social Cohesion in Latin America and the Caribbean, 5 y 6 de junio, Bruselas.
- Bourguignon, François, Francisco H. G. Ferreira y Marta Menéndez. 2003. *Inequality of Outcomes and Inequality of Opportunities in Brazil*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 3174. Banco Mundial, Washington, DC.
- Bravo, David, Claudia Sanhueza y Sergio Urzúa. 2006a. An Experimental Study about Labor Market Discrimination: Gender, Social Class and Neighborhood. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago. Documento mimeografiado.
- . 2006b. Is There Labor Market Discrimination among Professionals in Chile? Lawyers, Doctors and Business-People. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago. Documento mimeografiado.
- Brown, J. David, John S. Earle y Almos Telegdy. 2005. *The Productivity Effects of Privatization: Longitudinal Estimates from Hungary, Romania, Russia, and Ukraine*. Documento de trabajo No. 05-121. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, MI.
- Brown, J. David, John S. Earle y Vladimir Vakhitov. 2006. *Wages, Layoffs, and Privatization: Evidence from Ukraine*. CERT Discussion Paper No. 601. Centre for Economic Reform and Transformation, School of Management and Languages, Heriot-Watt University, Edimburgo, Escocia.
- Bull, Benedicte. 2006. Social Movements, Political Representation, and Social Inclusion: Experiences from Norway and Latin America. Trabajo presentado en el taller para

- el Informe Progreso Económico y Social en América Latina 2008, junio, Washington, DC.
- Burchardt, Tania, Julian Le Grand y David Piachaud. 2002. Introduction. En John Hills, Julian Le Grand y David Piachaud, eds., *Understanding Social Exclusion*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- Burton, Michael, Richard Gunther y John Higley. 1992. Introduction: Elite Transformations and Democratic Regimes. En John Higley y Richard Gunther, eds., *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Busso, Matías, Martín Cicowicz y Leonardo Gasparini. 2005. Ethnicity and the Millennium Development Goals in Latin America and the Caribbean. Documento de trabajo de CEDLAS No. 27. Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.
- Buvinić, Mayra. 2004. Introducción: la inclusión social en América Latina. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Buvinić, Mayra y Jacqueline Mazza. 2005. Gender and Social Inclusion: Social Policy Perspectives from Latin America and the Caribbean. Trabajo presentado en la conferencia del Banco Mundial, New Frontiers of Social Policy: Development in a Globalizing World, del 12 al 15 de diciembre, Arusha, Tanzania.
- Buvinić, Mayra, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds. 2004. *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Buvinić, Mayra, Andrew Morrison y María Beatriz Orlando. 2002. Violencia, crimen y desarrollo social en América Latina y el Caribe. En Carlos Sojo, ed., *Desarrollo social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas*. San José, Costa Rica: FLACSO.
- Buvinić, Mayra y Vivian Roza. 2004. *Women, Politics and Democratic Prospects in Latin America*. Technical Paper No. WID-108. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Cacopardo, María Cristina y Alicia M. Maguid. 2001. Argentina: International Migrants and Gender Inequality in the Labour Market. Trabajo presentado en la XXIV General Population Conference, del 18 al 24 de agosto, Salvador, Brasil.
- Caldeira, Teresa P. R. 2000. *City of Walls: Crime, Segregation, and Citizenship in São Paulo*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Caldeira, Teresa P. R. y James Holston. 1999. Democracy and Violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History* 41(4) Octubre: 691–729.
- Campante, Filipe R., Anna R. V. Crespo y Phillippe G. Leite. 2004. Desigualdade salarial entre raças no mercado de trabalho urbano brasileiro: aspectos regionais. *Revista Brasileira de Economia* [Graduate School of Economics, Fundación Getulio Vargas (Brasil)] 58(2) Abril–Junio: 185–210.
- Candelo, Natalia y Sandra Polanía. 2007. Methodological Steps of an Experimental Design for Measuring Social Capital and Collective Action in Six Latin American Cities. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Cappelletti, Mauro y Bryant Garth. 1996. *El acceso a la justicia: la tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Cárdenas, Juan-Camilo. 2003. Real Wealth and Experimental Cooperation: Experiments in the Field Lab. *Journal of Development Economics* 70(2) Abril: 263–89.
- Cárdenas, Juan-Camilo, Natalia Candelo, Alejandro Gaviria, Sandra Polanía y Rajiv Sethi. 2006. Discrimination in the Provision of Social Services to the Poor: A Field Experimental Study. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Universidad de los Andes, Bogotá. Documento mimeografiado.
- Cárdenas, Juan-Camilo, Alberto Chong y Hugo Ñopo. 2007. *Basic Experimental Results Measuring Trust, Trustworthiness and Prosociality in Six Latin American Cities*. Documento de trabajo. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. De próxima publicación.
- Cárdenas, Juan-Camilo y Elinor Ostrom. 2006. How Norms Help Reduce the Tragedy of the Commons: A Multi-Layer Framework for Analyzing Field Experiments. En John N. Drobak, ed., *Norms and the Law*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Cardoso, Eliana y Ann Helwege. 1991. Populism, Profligacy, and Redistribution. En Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Carnevale, Anthony P. y Stephen J. Rose. 2001. Low Earners: Who Are They? Do They Have a Way Out? En Richard Kazis y Marc S. Miller, eds., *Low-Wage Workers in the New Economy*. Washington, DC: Urban Institute Press.
- Carpenter, Jeffrey P. y Juan-Camilo Cárdenas. Behavioural Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World. *Journal of Development Studies*. De próxima publicación.
- Carpenter, Jeffrey P., Glenn W. Harrison y John A. List, eds. 2005. *Field Experiments in Economics*. Research in Experimental Economics. Volume 10. Greenwich, CT: JAI Press.
- Carr, Marilyn y Martha Chen. 2004. *Globalization, Social Exclusion and Work: With Special Reference to Informal Employment and Gender*. Working Paper No. 20. Policy Integration Department, Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, International Labour Office, Ginebra.
- Carrillo-Flórez, Fernando. 2007. La falta de acceso a la justicia como factor de exclusión social. Oficina en Europa, Banco Interamericano de Desarrollo, París. Documento mimeografiado.
- Carter, Miguel. 2003. *The Origins of Brazil's Landless Rural Workers' Movement (MST): The Natalino Episode in Rio Grande do Sul (1981–84). A Case of Ideal Interest Mobilization*. Working Paper CBS-43-2003. University of Oxford Centre for Brazilian Studies, Oxford, Reino Unido.
- Cass, Noel, Elizabeth Shove y John Urry. 2005. Social Exclusion, Mobility and Access. *Sociological Review* 53(3): 539–55.
- Castañeda, Tarsicio y Kathy Lindert. 2005. *Designing and Implementing Household Targeting Systems: Lessons from Latin America and the United States*. Social Protection Discussion Paper No. 526. Banco Mundial, Washington, DC.
- Castillo, Marco y Ragan Petrie. 2005. Discrimination in the Workplace: Evidence from a Civil War in Peru. Documento mimeografiado.
- Castillo, Marco, Ragan Petrie y Máximo Torero. 2007. Ethnic and Social Barriers to Cooperation: Experiments Studying the Extent and Nature of Discrimination in Urban Peru. Georgia Institute of Technology, Georgia State University, International Food

- Policy Research Institute (IFPRI) y Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE). Documento mimeografiado.
- Cely, Nathalie. 2005. Evaluación y monitoreo del proceso de focalización de los beneficiarios del Bono de Desarrollo Humano. Documento mimeografiado.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2000. El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI. Trabajo presentado en la Octava Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe, del 8 al 10 de febrero, Lima.
- . 2004. Roads towards Gender Equity in Latin America and the Caribbean. Trabajo presentado en la Novena Conferencia Regional sobre la Mujer, del 10 al 12 de junio, México, D.F.
- . 2006a. *Panorama social de América Latina 2005*. Santiago: CEPAL.
- . 2006b. *Panorama social de América Latina 2006*. Santiago: CEPAL.
- . 2007. *Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL.
- CERD (Committee on the Elimination of Racial Discrimination). 2003. Reports Submitted by States Parties under Article 9 of the Convention: Seventeenth Periodic Reports of States Parties Due in 2002. CERD/C/431/Add.8. United Nations, International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, 16 de octubre.
- Cetrángolo, Oscar y Juan Carlos Gómez Sabaini, eds. 2006. *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*. Santiago: CEPAL.
- Cézar Nunes, Juliana. 2007. Coordenação Nacional de Quilombos pede inclusão de mais estados no Bolsa Família. Agência Brasil, 18 de febrero. Disponible en <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2007/02/18/materia.2007-02-18.1250341094/view>.
- Chadwick, Laura y Gary Solon. 2002. Intergenerational Income Mobility among Daughters. *American Economic Review* 92(1) Marzo: 335–44.
- Chong, Alberto, Virgilio Galdo y Máximo Torero. 2005. *Does Privatization Deliver? Access to Telephone Services and Household Income in Poor Rural Areas Using a Quasi-Natural Experiment in Peru*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 535. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Chong, Alberto y Gianmarco León. 2007. *Privatized Firms, Rule of Law and Labor Outcomes in Emerging Markets*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 608. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Chong, Alberto y Florencio López-de-Silanes. 2005a. Privatization and Labor Policies in Latin America. Banco Interamericano de Desarrollo. Documento mimeografiado.
- , eds. 2005b. *Privatization in Latin America: Myths and Reality*. Palo Alto, CA: Stanford University Press y Washington, DC: Banco Mundial.
- Chong, Alberto, Florencio López-de-Silanes y Máximo Torero. 2007. Back to Reality: What Happens with Workers after Privatization? Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Clark, Ximena, Timothy J. Hatton y Jeffrey G. Williamson. 2003. *What Explains Cross-Border Migration in Latin America?* Discussion Paper No. 2012. Harvard Institute of Economic Research, Cambridge, MA.

- CNN (Cable News Network). 2000. Hostage-Taker Shot as Rio Bus Siege Ends. CNN.com, 12 de junio. Disponible en <http://archives.cnn.com/2000/WORLD/americas/06/12/brazil.hostages/index.html>.
- Coba, Elena. 2005. *Los pueblos indígenas de Panamá: diagnóstico sociodemográfico a partir del censo del 2000*. Project Document No. 20. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Cohen, Mark A. y Mauricio Rubio. 2007. Solutions Paper: Violence and Crime in Latin America. Trabajo presentado en la Consulta de San José, copatrocinada por el Copenhagen Consensus Center y el Banco Interamericano de Desarrollo, del 22 al 26 de octubre, San José, Costa Rica.
- Comisión Europea. 2007. Discrimination in the European Union. Summary. *Special Eurobarometer* [TNS Opinion & Social] No. 263/Wave 65.4 (Enero): 1–36.
- Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. 2004. *A Fair Globalization: Creating Opportunities for All*. Ginebra: International Labour Office.
- Conapred (Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación). 2003. Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Capítulo III: Medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades. *Diario Oficial de la Federación* No. 8, 11 de junio. México, D.F. Disponible en <http://www.conapred.org.mx/index.php>.
- Conatel (Consejo Nacional de Telecomunicaciones). 2006. Libro blanco de la Sociedad de la Información. Quito, Ecuador. Documento mimeografiado. Disponible en http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/sociedad/libro_blanco/gobierno_electronico.doc.
- Concha-Eastman, Alberto. 2002. Urban Violence in Latin America and the Caribbean: Dimensions, Explanations, Actions. En Susana Rotker, ed., *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Consejo de Seguridad. 2006. Balance de convivencia y seguridad ciudadana: año 2006. Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia (SUIVD), Bogotá. Disponible en http://www.suivd.gov.co/estadisticas/sitio_estadisticas/consejos-Seguridad/Balance2006_archivos/frame.htm.
- Contreras, Dante, Diana Kruger y Daniela Zapata. 2007. Economic Opportunities for Indigenous People in Bolivia. En *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Contreras, Dante, Jaime Ruiz-Tagle, Paz Garcés e Irene Azócar. 2006. Socio-Economic Impact of Disability in Latin America: Chile and Uruguay. Departamento de Economía, Universidad de Chile. Documento mimeografiado.
- Copestake, James, Peter Dawson, J. P. Fanning, Andrew McKay y Katie Wright-Revollado. 2005. Monitoring the Diversity of the Poverty Outreach and Impact of Microfinance: A Comparison of Methods Using Data from Peru. *Development Policy Review* 23(6) Noviembre: 703–23.
- Corak, Miles. 2006. *Do Poor Children Become Poor Adults? Lessons from a Cross Country Comparison of Generational Earnings Mobility*. IZA Discussion Paper No. 1993. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemania.
- Corcoran, Mary y Greg J. Duncan. 1979. Work History, Labor Force Attachment, and Earnings Differences between Races and Sexes. *Journal of Human Resources* 14(1) Invierno: 3–20.

- Cueto, Santiago y Walter Secada. 2004. Oportunidades de aprendizaje y rendimiento en matemática de niños y niñas aimara, quechua y castellano hablantes en escuelas bilingües y monolingües en Puno, Perú. En Donald R. Winkler y Santiago Cueto, eds., *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. Washington, DC y Santiago: PREAL.
- Dade, Carlo y Aleisha Arnusch. 2006. Afro-Latinos, Canada and Poverty in the Americas. Trabajo de campo. Canadian Foundation for the Americas (FOCAL), Ottawa.
- Dahan, Momi y Alejandro Gaviria. 2001. Sibling Correlations and Intergenerational Mobility in Latin America. *Economic Development and Cultural Change* 49(3) Abril: 537–54.
- Daude, Christian, Jacqueline Mazza y Andrew Morrison. 2003. Core Labor Standards and Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean: Does Lax Enforcement of Labor Standards Attract Investors? Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Daughters, Robert y Leslie Harper. 2007. Fiscal and Political Decentralization Reforms. En Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- DAW (United Nations Division for the Advancement of Women). 2004. The Role of National Mechanisms in Promoting Gender Equality and the Empowerment of Women. Report of the Expert Group Meeting, del 29 de noviembre al 2 de diciembre, Roma.
- Dawes, Robyn M. y Richard H. Thaler. 1988. Anomalies: Cooperation. *Journal of Economic Perspectives* 2(3) Verano: 187–97.
- de Ferranti, David, Guillermo E. Perry, Francisco H. G. Ferreira y Michael Walton. 2004. *Inequality in Latin America: Breaking with History?* Washington, DC: Banco Mundial.
- de Janvry, Alain, Frederico Finan y Elisabeth Sadoulet. 2005. *Using a Structural Model of Educational Choice to Improve Program Efficiency*. Documento de trabajo. University of California, Berkeley, CA.
- de la Brière, Bénédicte y Kathy Lindert. 2005. *Reforming Brazil's Cadastro Único to Improve the Targeting of the Bolsa Família Program*. Social Protection Discussion Paper No. 527. Banco Mundial, Washington, DC.
- de Soto, Hernando. 2000. *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*. Nueva York: Basic Books.
- Deaton, Angus. 1992. *Understanding Consumption*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.
- della Porta, Donatella y Mario Diani. 1999. *Social Movements: An Introduction*. Oxford, Reino Unido y Malden, MA: Blackwell Publishers Ltd.
- DEMUS (Estudio para la Defensa y los Derechos de la Mujer). 2005. National Survey on Exclusion and Social Discrimination. Lima. Disponible en http://www.pucp.edu.pe/ridei/b_virtual/archivos/Encuesta_discriminacion.pdf.
- DeShazo, Peter y Juan Enrique Vargas. 2006. *Judicial Reform in Latin America: An Assessment*. Policy Papers on the Americas Vol. 17, Study 2. Center for Strategic and International Studies (CSIS), Washington, DC.

- Deutsch, Ruthanne, Andrew Morrison, Claudia Piras, and Hugo Ñopo. 2004. Working within Confines: Occupational Segregation by Gender in Costa Rica, Ecuador, and Uruguay. In Claudia Piras, ed., *Women at Work: Challenges for Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- DGEEC (Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos). 2004. *Paraguay. Resultados finales. Censo Nacional de Población y Viviendas. Año 2002 – total país*. Asunción: DGEEC.
- Dowdney, Luke. 2005. Neither War nor Peace: International Comparisons of Children and Youth in Organised Armed Violence. Informe. Programa COAV. Disponible en <http://www.coav.org.br/publique/media/NewAll.pdf>.
- Dudzik, Pamela, Ann Elwan y Robert Metts. 2002. *Disability Policies, Statistics, and Strategies in Latin America and the Caribbean: A Review*. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Dunn, Christopher. 2003. Intergenerational Earnings Mobility in Brazil and Its Determinants. University of Michigan, Ann Arbor, MI. Documento mimeografiado.
- . 2004. Intergenerational Transmission of Lifetime Earnings: New Evidence from Brazil. Trabajo presentado en el coloquio internacional de Cornell University, 75 Years of Development Research, 9 de mayo, Ithaca, NY.
- Duryea, Suzanne y María Eugenia Genoni. 2004. Origen étnico, raza y género en los mercados de trabajo de América Latina. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Duryea, Suzanne, Amanda Glassman y Leslie Stone. 2007. Designing Social Programs: Conditional Cash Programs and Underdocumentation. Documento mimeografiado.
- Duryea, Suzanne, Gustavo Márquez, Carmen Pagés y Stefano Scarpetta. 2006. For Better or For Worse? Job and Earnings Mobility in Nine Middle- and Low-Income Countries. En Susan M. Collins y Carol Graham, eds., *Brookings Trade Forum 2006: Global Labor Markets*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Duryea, Suzanne, Analía Olgíati y Leslie Stone. 2006. *The Under-Registration of Births in Latin America*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 551. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2007. Underregistration in Latin America: Prevalence and Patterns of Invisibility. Documento mimeografiado.
- Duryea, Suzanne y Carmen Pagés. 2003. Human Capital Policies: What They Can and Cannot Do for Productivity and Poverty Reduction in Latin America. En Ana Margheritis, ed., *Latin American Democracies in the New Global Economy*. Coral Gables, FL: North-South Center Press y Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Duryea, Suzanne y Ernesto Schargrodsky. 2006. The Optimal Payment of Welfare Programs: Cash vs. ATM Cards. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- . 2007. Financial Services for the Poor: Welfare, Savings and Consumption. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Echebarría, Koldo y Juan Carlos Cortázar. 2007. Public Administration and Public Employment Reform in Latin America. En Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin*

- America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Edwards, Sebastian. 1995. *Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Edwards, Sebastian y Guido Tabellini. 1991. *The Political Economy of Fiscal Policy and Inflation in Developing Countries: An Empirical Analysis*. Policy, Research, and External Affairs Working Paper No. 703. Banco Mundial, Washington, DC.
- Elías, Julio, Víctor Elías y Lucas Ronconi. 2007. Determinants of Popularity among Adolescents in Argentina. The State University of New York at Buffalo, Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, Argentina y University of California at Berkeley. Documento mimeografiado.
- Elster, Jon. 1985. *Making Sense of Marx*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Elwan, Ann. 1999. *Poverty and Disability. A Survey of the Literature*. Social Protection Discussion Paper No. 9932. Banco Mundial, Washington, DC.
- Engel Aduan, Wanda. 2006. Políticas integrales de reducción de la pobreza: el desafío de la efectividad. En Wanda Engel y Carlos Eduardo Vélez, eds., *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo*. Washington, DC: BID.
- ESA Consultores. 2005. Consideraciones de raza en los Objetivos de Desarrollo del Milenio: el caso de Honduras. Tegucigalpa.
- Escobal, Javier y Carmen Ponce. 2007. Economic Opportunities for Indigenous People in Rural and Urban Peru. En *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Escobal, Javier, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 1998. *Los activos de los pobres en el Perú*. Documento de trabajo No. 26. Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE), Lima.
- Espinosa, Isolda. 2005a. *Las Metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Guatemala*. Serie mujer y desarrollo No. 74. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- . 2005b. *Las Metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Nicaragua*. Serie mujer y desarrollo No. 68. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman y Norman Loayza. 1998. Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: An Empirical Assessment. Banco Mundial, Washington, DC. Disponible en <http://www.worldbank.org/research/conflict/papers/fajnzylber.pdf>.
- Farah, Ivonne y Carmen Sánchez. 2003. *Bolivia: An Assessment of the International Labour Migration Situation: The Case of Female Labour Migrants*. Documento de trabajo de GENPROM No. 1. Gender Promotion Programme, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Fazio, Maria Victoria. 2007. Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Guatemala. En *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Ferreira, Francisco H. G., Phillippe G. Leite y Matthew Wai-Poi. 2007. Trade Liberalization, Employment Flows and Wage Inequality in Brazil. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 4108. Banco Mundial, Washington, DC.

- Ferreira, Sergio G. y Fernando A. Veloso. 2004. Intergenerational Mobility of Wages in Brazil. Documento mimeografiado.
- Fields, Gary S. 2000. Income Mobility: Concepts and Measures. En Nancy Birdsall y Carol Graham, eds., *New Markets, New Opportunities? Economic and Social Mobility in a Changing World*. Washington, DC: Carnegie Endowment for International Peace y Brookings Institution Press.
- Fields, Gary S., María Laura Sánchez Puerta, Robert Duval Hernández y Samuel Freije. 2005. Earnings Mobility in Argentina, Mexico, and Venezuela: Testing the Divergence of Earnings and the Symmetry of Mobility Hypotheses. Cornell University, Ithaca, NY. Documento mimeografiado.
- Figueroa, Adolfo. 2006. *El problema del empleo en una sociedad sigma*. Documento de trabajo de la PUCP No. 249. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima.
- Figueroa, Adolfo y Manuel Barrón. 2005. *Inequality, Ethnicity and Social Disorder in Peru*. CRISE Working Paper No. 8. Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity (CRISE), University of Oxford, Oxford, Reino Unido.
- Filmer, Deon. 2005. *Disability, Poverty and Schooling in Developing Countries: Results from 11 Household Surveys*. Social Protection Discussion Paper No. 0539. Banco Mundial, Washington, DC.
- Finan, Frederico, Elisabeth Sadoulet y Alain de Janvry. 2005. Measuring the Poverty Reduction Potential of Land in Rural Mexico. *Journal of Development Economics* 77(1): 27–51.
- Fleisig, Heywood, Mehnaz Safavian y Nuria de la Peña. 2006. *Reforming Collateral Laws to Expand Access to Finance*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Flores Lima, Roberto. 2007. El Servicio de Intermediación Laboral como instrumento de inserción en el mercado laboral en México. Estudio. Fondo Enlace de Inclusión Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Fortin, Nicole M. y Sophie Lefebvre. 1998. Intergenerational Income Mobility in Canada. En Miles Corak, ed., *Labour Markets, Social Institutions, and the Future of Canada's Children*. Ottawa: Statistics Canada.
- Franzese, Jr., Robert J. 2002. *Macroeconomic Policies in Developed Democracies*. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press.
- Frieden, Jeffry. 1991. *Debt, Development and Democracy: Modern Political Economy and Latin America, 1965–1985*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Frieden, Jeffry, Piero Ghezzi y Ernesto Stein. 2000. *Politics and Exchange Rates in Latin America*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-421. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Friedman, Milton. 1962. *Capitalism and Freedom*. Chicago: University of Chicago Press.
- Fukuyama, Francis. 1995. *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*. Nueva York: Free Press.
- Fundación Mexicana para la Salud y Centro de Economía y Salud. 1998. *Análisis de la magnitud y costos de la violencia en la Ciudad de México*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-331. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Gacitúa Marió, Estanislao y Michael Woolcock, eds. 2005a. *Exclusão social e mobilidade no Brasil*. Brasília: IPEA y Washington, DC: Banco Mundial.

- Gacitúa Marió, Estanislao y Michael Woolcock con Marisa von Bulow. 2005b. Assessing Social Exclusion and Mobility in Brazil. Documento mimeografiado. Traducción del capítulo 1 en Estanislao Gacitúa Marió y Michael Woolcock, eds., *Exclusão social e mobilidade no Brasil*. Brasília: IPEA y Washington, DC: Banco Mundial.
- Galasso, Emanuela. 2007. "With Their Effort and One Opportunity": Alleviating Extreme Poverty in Chile. Presentación en PowerPoint brindada en el seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, Policy Seminar with Emanuela Galasso: Evaluation Results of Chile Solidario: With Their Effort and One Opportunity, 20 de febrero, Washington, DC. Disponible en http://www.iadb.org/res/pub_desc.cfm?pub_id=P-865.
- Galiani, Sebastián. 2006. Notes on Social Mobility. Universidad de San Andrés, Argentina. Documento mimeografiado.
- Galiani, Sebastián, Paul Gertler y Ernesto Schargrofsky. 2005. Water for Life: The Impact of the Privatization of Water Services on Child Mortality. *Journal of Political Economy* 113(1): 83–120.
- Galiani, Sebastián, Martín González-Rozada y Ernesto Schargrofsky. 2007. *Water Expansions in Shantytowns: Health and Savings*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-527. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Galiani, Sebastián y Ernesto Schargrofsky. 2005. Property Rights for the Poor: Effects of Land Titling. Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Documento mimeografiado.
- Galiani, Sebastián y Federico Sturzenegger. 2005. The Impact of Privatization on the Earnings of Restructured Workers: Evidence from the Oil Industry. De próxima publicación en *Journal of Labor Research*.
- Galindo, Arturo, Alejandro Micco y Ugo Panizza. 2007. Two Decades of Financial Reforms. En Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Galindo, Arturo y Margaret Miller. 2001. Can Credit Registries Reduce Credit Constraints? Empirical Evidence on the Role of Credit Registries in Firm Investment Decisions. Trabajo presentado en el seminario de la Reunión Anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Camino a la competitividad: la ruta institucional, 16 de marzo, Santiago, Chile.
- Gamson, William A. 1975. *The Strategy of Social Protest*. Belmont, CA: Wadsworth Publishing Co.
- Gandelman, Eduardo, Néstor Gandelman y Julie Rothschild. 2007. *Gender Differentials in Judicial Proceedings: Field Evidence from Housing-Related Cases in Uruguay*. Documento de trabajo. Universidad ORT Uruguay, Montevideo.
- Gandelman, Néstor. 2006. Selection Biases in Sports Markets. Universidad ORT Uruguay, Montevideo. Documento mimeografiado.
- . 2007. The Impact of House Titling: Evidence from a Natural Experiment in Uruguay. Presentación en PowerPoint brindada en el seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, Titling in Latin America: Effects and Channels, 30 de marzo, Washington, DC.

- Garay, Luis Jorge. 1998. Presentación. En Luis Jorge Garay, ed., *Tomo II – La industria de América Latina ante la globalización: Argentina, Brasil, México, Venezuela: apertura y reestructuración productiva*. Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, Consejería Económica y de Competitividad, Ministerio de Comercio Exterior, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y Proexport.
- García-Aracil, Adela y Carolyn Winter. 2006. Gender and Ethnicity Differentials in School Attainment and Labor Market Earnings in Ecuador. *World Development* 34(2) Febrero: 289–307.
- Gaviria, Alejandro. 2001. Raza y discriminación en América Latina. Un análisis preliminar basado en el Latinobarómetro. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- . 2005. Movilidad social en América Latina: realidades, percepciones y consecuencias. Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá.
- . 2006. *Movilidad social y preferencias por redistribución en América Latina*. Documentos CEDE No. 002678. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (CEDE), Facultad de Economía, Universidad de los Andes, Bogotá.
- Gavito Mohar, Javier. 2006. Banking the Unbanked: The Experience of Mexico's National Savings and Financial Services Bank (BANSEFI). En Luis Tejerina, César Bouillón y Edgardo Demaestri, eds., *Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Gill, Indermit, Truman Packard y Juan Yermo. 2005. *Keeping the Promise of Social Security in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Giugni, Marco G. 1998. Structure and Culture in Social Movement Theory. *Sociological Forum* 13(2): 365–75.
- Global Rights. 2005. Brazil: Affirmative Action in Higher Education, 2003–2004. Washington, DC: Global Rights.
- Goldstein, Donna M. 2003. *Laughter Out of Place: Race, Class, Violence, and Sexuality in a Rio Shantytown*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Gonzaga, Gustavo, Naércio Menezes Filho y Cristina Terra. 2006. Trade Liberalization and the Evolution of Skill Earnings Differentials in Brazil. *Journal of International Economics* 68(2) Marzo: 345–67.
- González, Mary Lisbeth. 2006. Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Los afrohondureños. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- González-Eiras, Martín y Martín A. Rossi. 2007. *The Impact of Electricity Sector Privatization on Public Health*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-524. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Goodin, Robert E. 1996. Inclusion and Exclusion. *Archives européennes de sociologie* 37(2): 343–71.
- Gordon, Sara. 2004. Ventajas e implicaciones de una perspectiva de desarrollo basada en los derechos. Trabajo presentado en la conferencia Derechos y desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo, 9 y 10 de diciembre, Santiago, Chile.
- Graham, Carol. 2005a. The Economics of Happiness: Insights on Globalization from a Novel Approach. *World Economics* 6(3) Julio–Septiembre: 41–55.

- . 2005b. Insights on Development from the Economics of Happiness. *World Bank Research Observer* 20(2) Otoño: 201–31.
- Graham, Carol y Stefano Pettinato. 2001. *Happiness and Hardship: Opportunity and Insecurity in New Market Economies*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Grawe, Nathan D. 2001. Intergenerational Mobility in the US and Abroad: Quantile and Mean Regression Measures. Tesis doctoral, University of Chicago.
- Guimarães, Roberta de Oliveira. 2006. Desigualdade salarial entre negros e brancos no Brasil: discriminação ou exclusão? *Econômica* [Rio de Janeiro] 8(2) Diciembre: 227–51.
- Hachen, Jr., David S. 1992. Industrial Characteristics and Job Mobility Rates. *American Sociological Review* 57(1) Febrero: 39–55.
- Hall, Gillette y Harry Patrinos. 2005. Indigenous Peoples, Poverty and Human Development in Latin America: 1994–2004. Report. Banco Mundial, Washington, DC.
- Hall, Stuart. 1990. Cultural Identity and Diaspora. En Jonathan Rutherford, ed., *Identity: Community, Culture, Difference*. Londres: Lawrence and Wishart.
- Hanson, Gordon H. y Ann Harrison. 1999. Trade Liberalization and Wage Inequality in Mexico. *Industrial and Labor Relations Review* 52(2): 271–88.
- Harrison, Glenn W. y John A. List. 2004. Field Experiments. *Journal of Economic Literature* 42(4) Diciembre: 1009–55.
- Hashemi, Syed y Richard Rosenberg. 2006. *Graduating the Poorest into Microfinance: Linking Safety Nets and Financial Services*. Focus Note No. 34. Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), Washington, DC.
- Haskel, Jonathan y Stefan Szymanski. 1992. A Bargaining Theory of Privatisation. *Annals of Public and Cooperative Economics* 63(2) Julio: 207–27.
- Haveman, Heather A. y Lisa E. Cohen. 1994. The Ecological Dynamics of Careers: The Impact of Organizational Founding, Dissolution, and Merger on Job Mobility. *American Journal of Sociology* 100(1) Julio: 104–52.
- Heinemann, Alessandra y Dorte Verner. 2006. *Crime and Violence in Development: A Literature Review of Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 4041. Banco Mundial, Washington, DC.
- Hernández, Gustavo, Carolina Soto, Sergio Prada y Juan Mauricio Ramírez. 2000. *Exenciones tributarias: costo fiscal y análisis de incidencia*. Archivos de macroeconomía No. 141. Departamento Nacional de Planeación, Bogotá.
- Hernández, Roberto y Yerina Mugica. 2003. What Works: PRODEM FFP's Multilingual Smart ATMs for Microfinance. Case Study. World Resources Institute, Washington, DC.
- Hernández-Jaramillo, Janeth e Iván Hernández-Umaña. 2005. Una aproximación a los costos indirectos de la discapacidad en Colombia. *Revista de Salud Pública* 7(2): 130–44.
- Hernández-Licona, Gonzalo. 2005. *Disability and the Labor Market: Data Gaps and Needs in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Hernández-Zavala, Martha, Harry Patrinos, Chris Sakellariou y Joseph Shapiro. 2006. *Quality of Schooling and Quality of Schools for Indigenous Students in Guatemala, Mexico and Peru*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 3982. Banco Mundial, Washington, DC.

- Holt, Charles A. y Susan K. Laury. 2002. Risk Aversion and Incentive Effects. *American Economic Review* 92(5) Diciembre: 1644–55.
- Hooker, Juliet. 2005. Indigenous Inclusion/Black Exclusion: Race, Ethnicity and Multi-cultural Citizenship in Latin America. *Journal of Latin American Studies* 37(2) Mayo: 285–310.
- Hopenhayn, Martín y Alvaro Bello. 2001. *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Serie políticas sociales No. 47. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Htun, Mala. 2004. Lecciones de las cuotas de género. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- . 2005. Case Study: Latin America. Women, Political Parties and Electoral Systems in Latin America. En Julie Ballington y Azza Karam, eds., *Women in Parliament: Beyond Numbers*. Revised Edition. Estocolmo: International IDEA.
- Hulme, David y Paul Mosley. 1996. *Finance against Poverty*. Volume 1. Londres y Nueva York: Routledge.
- IAD (Inter-American Dialogue). 2004. Race Report: Constitutional Provisions and Legal Actions Related to Discrimination and Afro-Descendant Populations in Latin America. Washington, DC: IAD.
- IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). 2006. *Estatísticas do Registro Civil 2005*. Volume 32. Rio de Janeiro: IBGE.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). 2006. Resultados de la Encuesta Nacional Continua – ENCO. Primer semestre 2006. Lima.
- INSTRAW (Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer). 2005. Institutional Mechanisms for the Advancement of Women: New Challenges. Progress Report. Disponible en <http://www.un-instraw.org/en/images/stories/Beijing/institutionalmechanisms.pdf>.
- IPEA (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada). 2006. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Nota técnica. En Ricardo Paes de Barros, Miguel Nathan Foguel y Gabriel Ulyseu, eds., *Desigualdade de renda no Brasil: uma análise da queda recente*. Volume 1. Brasília: IPEA.
- Isaac, R. Mark y James M. Walker. 1988. Group Size Effects in Public Goods Provision: The Voluntary Contributions Mechanism. *Quarterly Journal of Economics* 103(1) Febrero: 179–99.
- Jacinto, Claudia, Cristina García y Alejandra Solla. 2007. Programas sociales: lógicas desconocidas, abordajes acotados. Trabajo presentado en el seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, Advancing Inclusive Policies in Latin America and the Caribbean, 1 de marzo, Washington, DC.
- Jeter, J. 2003. Affirmative Action Debate Forces Brazil to Take Look in the Mirror. *Washington Post*, 15 de junio.
- Kahneman, Daniel y Amos Tversky. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47(2) Marzo: 263–92.
- Karl, Terry Lynn. 1990. Dilemmas of Democratization in Latin America. *Comparative Politics* 23(1) Octubre: 1–21.

- Kaufmann, Robert R. y Barbara Stallings. 1991. The Political Economy of Latin American Populism. En Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Kay, Cristóbal. 1995. Rural Development and Agrarian Issues in Contemporary Latin America. En John Weeks, ed., *Structural Adjustment and the Agricultural Sector in Latin America and the Caribbean*. Londres: Macmillan.
- Ketley, Richard, Ben Davis y Sarah Truen. 2005. An Inter-Country Survey of the Relative Costs of Bank Accounts. A Study for Finmark Trust. Genesis Analytics (Pty) Ltd., Johannesburgo.
- Kim, Oliver y Mark Walker. 1984. The Free Rider Problem: Experimental Evidence. *Public Choice* 43(1): 3–24.
- Knack, Stephen y Philip Keefer. 1997. Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation. *Quarterly Journal of Economics* 112(4) Noviembre: 1251–88.
- Kumar, Anjali. 2005. Measuring Financial Access through Users' Surveys: Core Concepts, Questions and Indicators. Trabajo presentado en el Joint World Bank/DFID/Finmark Trust Technical Workshop, Defining Indicators of Financial Access, 14 de junio, Washington, DC y Londres.
- Kymlicka, Will. 1995. *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- La Porta, Rafael y Florencio López-de-Silanes. 1999. The Benefits of Privatization: Evidence from Mexico. *Quarterly Journal of Economics* 114(4): 1193–1242.
- Lam, David y Robert F. Schoeni. 1993. Effects of Family Background on Earnings and Returns to Schooling: Evidence from Brazil. *Journal of Political Economy* 101(4): 710–40.
- Larraín, Felipe y Patricio Meller. 1991. The Socialist-Populist Chilean Experience: 1970–1973. En Rudiger Dornbusch y Sebastian Edwards, eds., *The Macroeconomics of Populism in Latin America*. Chicago: University of Chicago Press.
- Latinobarómetro. Varios años. Opinión pública latinoamericana. Disponible en www.latinobarometro.org.
- Lazear, Edward P. 1996. *Performance Pay and Productivity*. NBER Working Paper No. 5672. National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
- Legovini, Arianna, César Bouillon y Nora Lustig. 2005. Can Education Explain Changes in Income Inequality in Mexico? En François Bourguignon, Francisco H. G. Ferreira y Nora Lustig, eds., *The Microeconomics of Income Distribution Dynamics in East Asia and Latin America*. Oxford, Reino Unido: Oxford University Press y Washington, DC: Banco Mundial.
- Leite, Phillippe G. 2005. *Race Discrimination or Inequality of Opportunities: The Brazilian Case*. Discussion Paper No. 118. Ibero-America Institute for Economic Research (IAI), Goettingen, Alemania.
- Lémez, Rodolfo. 2005. La integración de las personas con discapacidad en la educación superior en el Uruguay. Informe. Instituto Universitario CLAEH, Montevideo.
- Lenoir, René. 1974. *Les exclus*. París: Seuil.
- Levy, Santiago. 2006. Productividad, crecimiento y pobreza en México: ¿qué sigue después de Progreso-Oportunidades? Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.

- Lloyd, Marion. 2004. In Brazil, a Different Approach to Affirmative Action. *Chronicle of Higher Education*, 29 de octubre.
- Londoño, Juan Luis, Alejandro Gaviria y Rodrigo Guerrero, eds. 2000. *Asalto al desarrollo: violencia en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lora, Eduardo. 2001. *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 466. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- . 2006. El futuro de los pactos fiscales en América Latina. Trabajo presentado en el seminario de la Fundación CIDOB, Políticas Económicas para un Nuevo Pacto Social en América Latina, 6 y 7 de octubre, Barcelona, España.
- Lora, Eduardo, ed. 2007. *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Machinea, José Luis, Alicia Bárcena y Arturo León, coordinadores. 2005. *Objetivos de Desarrollo del Milenio: una mirada desde América Latina y el Caribe*. Santiago: CEPAL/Naciones Unidas.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera. 2006. *Trade, Direct Investment and Production Policies*. Serie informes y estudios especiales No. 16. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Maloney, William F. 1999. Does Informality Imply Segmentation in Urban Labor Markets? Evidence from Sectoral Transitions in Mexico. *World Bank Economic Review* 13(2) Mayo: 275–302.
- Marconi, Nelson. 2004. Gap between Public and Private Wages and Wages Determination in the Public Sector. *Revista de Economía Política* 24(2) Abril–Junio: 257–79.
- Marini, Alessandra y Michele Gagnolati. 2003. *Malnutrition and Poverty in Guatemala*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 2967. Banco Mundial, Washington, DC.
- Márquez, Gustavo y M. F. Prada. 2007. Bad Jobs, Low Productivity, and Exclusion. Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Márquez, Patricia C. 1999. *The Street Is My Home: Youth and Violence in Caracas*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Marshall, Jeffery H. y Valentina Calderón. 2006. *Social Exclusion in Education in Latin America and the Caribbean*. Technical Papers Series. Departamento de Desarrollo Sostenible, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Marwell, Gerald y Ruth E. Ames. 1979. Experiments on the Provision of Public Goods. I. Resources, Interest, Group Size, and the Free-Rider Problem. *American Journal of Sociology* 84(6) Mayo: 1335–60.
- Marx, Ivo y Wiemer Salverda, eds. 2005. *Low-Wage Employment in Europe: Perspectives for Improvement*. Leuven, Bélgica: ACCO.
- Massiah, Ernest. 2004. Discapacidad e inclusión: datos, educación, desarrollo urbano y transporte. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.

- Mauro Machuca, Raúl. 2006. Partidos políticos y financiamiento político. *Economía y Bienestar* 6(10): 9–13.
- Mayer-Foulkes, David. 2004. The Human Development Trap in Mexico. División de Economía, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), México, D.F. Documento mimeografiado.
- Mazza, Jacqueline. 2004. Inclusión social, mercados de trabajo y capital humano en América Latina. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- McAdam, Doug. 1982. *Political Process and the Development of Black Insurgency, 1930–1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- . 1994. Culture and Social Movements. En Enrique Laraña, Hank Johnston y Joseph R. Gusfield, eds., *New Social Movements: From Ideology to Identity*. Filadelfia: Temple University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow y Charles Tilly. 2001. *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McEwan, Patrick J. 2004. La brecha de puntajes obtenidos en las pruebas por los niños indígenas en Sudamérica. En Donald R. Winkler y Santiago Cueto, eds., *Etnicidad, raza, género y educación en América Latina*. Washington y Santiago: PREAL.
- McKenzie, David y Dilip Mookherjee. 2003. The Distributive Impact of Privatization in Latin America: Evidence from Four Countries. *Economía* [Revista de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe] 3(2) Primavera.
- Melo, Alberto. 2001. *Industrial Policy in Latin America and the Caribbean at the Turn of the Century*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 459. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Melo, Alberto y Andrés Rodríguez-Clare. 2007. Productive Development Policies and Supporting Institutions in Latin America and the Caribbean. En Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Mesa-Lago, Carmelo y Gustavo Márquez. 2007. Reform of Pension and Social Assistance Systems. En Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Meyer, David S. 2003. *Social Movements and Public Policy: Eggs, Chicken, and Theory*. CSD Working Paper No. 03-02. Center for the Study of Democracy, University of California, Irvine. Disponible en <http://repositories.cdlib.org/csd/03-02>.
- Meyer, David S. y Nancy Whittier. 1997. Social Movement Spillover. En Doug McAdam y David A. Snow, eds., *Social Movements: Readings on Their Emergence, Mobilization, and Dynamics*. Los Angeles, CA: Roxbury Publishing Company.
- Mezza, Víctor. 2004. Bolivia: características sociodemográficas de la población con discapacidad. Trabajo presentado en la CEPAL/BID Segunda Reunión sobre Estadísticas de Discapacidad en el Cono Sur, 28 y 29 de octubre, Santiago.
- Microfinance Information Exchange. Profile for PRODEM Outreach Indicators for December 2006. Disponible en <http://www.mixmarket.org/en/demand/demand.show.profile.asp?ett=149>.

- Mincer, Jacob. 1974. *Schooling, Experience and Earnings*. Ann Arbor, MI: ProQuest Information and Learning.
- Mishel, Lawrence, Jared Bernstein y John Schmitt. 2001. *The State of Working America 2000–2001*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Mitnik, Pablo A., Matthew Zeidenberg y Laura Dresser. 2002. Can Career Ladders Really Be a Way Out of Dead-End Jobs? A Look at Job Structure and Upward Mobility in the Service Industries. Trabajo presentado en la APPAM Fall Research Conference, Asking “What If?” – Assessing the Public Policy and Management Implications of Social Science Research, del 7 al 9 de noviembre, Dallas, TX.
- Montaño, Sonia. 2004. Los caminos hacia la igualdad: logros y desafíos. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Documento mimeografiado.
- Montes, Andrés y Ernest Massiah. 2002. *Disability Data: Survey and Methods Issues in Latin America and the Caribbean*. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Moreno, Martin, Hugo Ñopo, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 2004. *Gender and Racial Discrimination in Hiring: A Pseudo Audit Study for Three Selected Occupations in Metropolitan Lima*. IZA Discussion Paper No. 979. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemania.
- Morris, Aldon D. y Carol McClurg Mueller, eds. 1992. *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Morris, Felipe, Mark Dorfman, José Pedro Ortiz y María Claudia Franco. 1990. *Latin America's Banking Systems in the 1980s: A Cross-Country Comparison*. Discussion Paper No. 81. Banco Mundial, Washington, DC.
- Morrison, Andrew, Mayra Buvinić y Michael Shifter. 2003. The Violent Americas: Risk Factors, Consequences, and Policy Implications of Social and Domestic Violence. En Joseph S. Tulchin, H. Hugo Frühling y Heather Golding, eds., *Crime and Violence in Latin America: Citizen Security, Democracy, and the State*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press.
- Morrison, Judith. 2006. The Changing Shape of Race and Race Relations in Latin America. En Claire Nelson y Stacy Richards-Kennedy, eds., *Advancing Equity in Latin America: Putting Policy into Practice*. Washington, DC: BID.
- Moser, Caroline y Cathy McIlwaine. 2000. *Urban Poor Perceptions of Violence and Exclusion in Colombia*. Washington, DC: Banco Mundial.
- . 2001. *Violence in a Post-Conflict Context: Urban Poor Perceptions from Guatemala*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Moser, Caroline, Ailsa Winton y Annalise Moser. 2003. Violence, Fear and Insecurity and the Urban Poor in Latin America. Trabajo de la World Bank Latin American and Caribbean Region Study of Urban Poverty. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- . 2005. Violence, Fear, and Insecurity among the Urban Poor in Latin America. En Marianne Fay, ed., *The Urban Poor in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Mueller, Dennis C. 2003. Interest Groups, Redistribution and the Size of Government. En Stanley L. Winer y Hirofumi Shibata, eds., *Political Economy and Public Finance*. Cheltenham, Reino Unido y Northampton, MA: Elgar.

- National Opinion Research Center. Varios años. General Social Survey. Inter-University Consortium for Political and Social Research, University of Michigan, Ann Arbor. Disponible en <http://www.icpsr.umich.edu/cocoon/ICPSR/SERIES/00028.xml>.
- Neumark, David. 1996. Sex Discrimination in Restaurant Hiring: An Audit Study. *Quarterly Journal of Economics* 111(3) Agosto: 915–41.
- Ñopo, Hugo. 2004. *Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps*. IZA Discussion Paper No. 981. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemania.
- . 2006. *The Gender Wage Gap in Chile 1992–2003 from a Matching Comparisons Perspective*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 562. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Ñopo, Hugo, Jaime Saavedra y Máximo Torero. 2004. *Ethnicity and Earnings in Urban Peru*. IZA Discussion Paper No. 980. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemania.
- Núñez, Javier y Roberto Gutiérrez. 2004. *Classism, Discrimination and Meritocracy in the Labor Market: The Case of Chile*. Documento de trabajo No. 208. Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile, Santiago.
- Núñez, Javier y Leslie Miranda. 2007. *Recent Findings on Intergenerational Income and Educational Mobility in Chile*. Documento de trabajo No. 244. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago. Disponible en <http://econ.uchile.cl/public/Archivos/pub/75504e79-7bfc-4da9-9843-b4c3b8476f30.pdf>.
- Núñez, Javier y Andrea Tartakowsky. 2006. Inequality of Outcomes vs. Inequality of Opportunities in Chile. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago. Documento mimeografiado.
- Ocampo, José Antonio. 2004. Desarrollo económico e inclusión social. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2004. *World Employment Report 2004–2005: Employment, Productivity and Poverty Reduction*. Ginebra: OIT.
- Oliver, Donald H. 2006. Integrating Visible Minority Groups in Canada. En Claire Nelson y Stacy Richards-Kennedy, eds., *Advancing Equity in Latin America: Putting Policy into Practice*. Washington, DC: BID.
- Olson, Jr., Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ordóñez, D. y P. Bracamonte. 2005. El registro de nacimientos: consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 5 países de Latinoamérica. Informe de Cooperación Técnica RG-TI082. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Österberg, Torun. 2000. Intergenerational Income Mobility in Sweden: What Do Tax-Data Show? *Review of Income and Wealth* 46(4) Diciembre: 421–36.
- Ostrom, Elinor. 1998. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review* 92(1) Marzo: 1–22.
- Pacari Vega, Nina. 2004. Inclusión social y derechos de los pueblos indígenas. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.

- Padilha, José, director. 2002. *Bus 174*. Nueva York: THINKFILM, en asociación con HBO/CINEMAX Documentary Films.
- Pagés, Carmen, Gaëlle Pierre y Stefano Scarpetta. 2007. *Job Creation in Latin America and the Caribbean: Recent Trends and the Policy Challenges*. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Pagés, Carmen y M. F. Prada. 2007. *What Drives the Increase of Low-Wage Employment in Latin America?* Departamento de Investigación, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Palfrey, Thomas R. y Jeffrey E. Prisbrey. 1997. Anomalous Behavior in Public Goods Experiments: How Much and Why? *American Economic Review* 87(5) Diciembre: 829–46.
- Panel on Methods for Assessing Discrimination, National Research Council. 2004. *Defining Discrimination*. En Rebecca Blank, Marilyn Dabady y Constance Citro, eds., *Measuring Racial Discrimination*. Washington, DC: The National Academies Press.
- Panizza, Ugo G. 1999. *Why Do Lazy People Make More Money? The Strange Case of the Public Sector Wage Premium*. Documento de trabajo del Departamento de Investigación No. 403. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Parker, Susan W., Luis Rubalcava y Graciela Teruel. 2005. Schooling Inequality and Language Barriers. *Economic Development and Cultural Change* 54(1): 71–94.
- Patrinós, Harry. 2000. The Cost of Discrimination in Latin America. *Studies in Comparative International Development* 35(2): 3–17.
- Patrinós, Harry y Vicente García-Moreno. 2006. Salary Gaps between Indigenous and Non-Indigenous Workers in Mexico: Policy Implications. Trabajo presentado en el seminario IBERGOP/UDLA/CIDE, Políticas Públicas para Crecimiento y Desarrollo, 28 y 29 de agosto, México, D.F.
- Patrinós, Harry y George Psacharopoulos. 1992. *Socioeconomic and Ethnic Determinants of Grade Repetition in Bolivia and Guatemala*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 1028. Banco Mundial, Washington, DC.
- Patrinós, Harry y Emmanuel Skoufias. 2007. *Conference Edition: Economic Opportunities for Indigenous Peoples in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Payne, J. Mark y Juan Cruz Perusia. 2007. Reforming the Rules of the Game: Political Reform. En Eduardo Lora, ed., *The State of State Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo y Banco Mundial, y Palo Alto, CA: Stanford University Press.
- Payne, J. Mark, Daniel Zovatto G., and Mercedes Mateo Díaz. 2007. *Democracies in Development: Politics and Reform in Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Peeler, John A. 2003. Social Justice and the New Indigenous Politics: An Analysis of Guatemala, the Central Andes, and Chiapas. En Susan Eva Eckstein y Timothy P. Wickham-Crowley, eds., *What Justice? Whose Justice? Fighting for Fairness in Latin America*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Peixoto, Betânia Totino, Sueli Moro y Mônica Viegas Andrade. 2004. Criminalidade na região metropolitana de Belo Horizonte: uma análise espacial. Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar), Belo Horizonte, MG, Brasil. Disponible en <http://www.cedeplar.ufmg.br/diamantina2004/textos/D04A016.PDF>.

- Pellegrino, Adela. 2002. *Skilled Labour Migration from Developing Countries: Study on Argentina and Uruguay*. International Migration Papers No. 58. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- Peredo, Elizabeth. 2004. *Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina*. Serie mujer y desarrollo No. 53. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Peres, Wilson. 2005. *El (lento) retorno de las políticas industriales en América Latina y el Caribe*. Serie desarrollo productivo No. 166. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Pessino, Carola y Ricardo Fenochietto. 2004. Efficiency and Equity of the Tax Structure in Argentina, Brazil and Chile: Analysis and Policy Considerations. Universidad de Buenos Aires y Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires. Documento mimeografiado.
- Peters, H. Elizabeth. 1992. Patterns of Intergenerational Mobility in Income and Earnings. *Review of Economics and Statistics* 74(3) Agosto: 456–66.
- Pinker, Steven. 2002. *The Blank Slate: The Modern Denial of Human Nature*. Nueva York: Penguin Group.
- Ponce, Juan. 2006. Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Los afroecuatorianos. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Porter, Gordon L. 2001. *Disability and Education: Toward an Inclusive Approach*. Documento de trabajo del Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Provoste Campillay, Yasna. 2004. Chile Solidario. Sistema de protección social a las familias más pobres del país. Presentación en PowerPoint brindada en la conferencia del BID, Third Meeting of the Social Policy Monitoring Network, 22 y 23 de noviembre, Buenos Aires. Disponible en http://www.iadb.org/res/seminar_specific.cfm?ev_id=30&sm_id=96.
- Putnam, Lara. 2002. La población afrocostarricense según los datos del censo de 2000. Trabajo presentado en el simposio, Costa Rica a la luz del censo del 2000, 5 y 6 de agosto, San José.
- Putnam, Robert D. con Robert Leonardi y Raffaella Y. Nanetti. 1994. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rabin, Matthew. 1993. Incorporating Fairness into Game Theory and Economics. *American Economic Review* 83(5) Diciembre: 1281–1302.
- Ramos, Joseph. 1996. *Política industrial y competitividad en economías abiertas*. Serie desarrollo productivo No. 34. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Ramos, Silvia. 2006. Youth and the Police. *Boletim Segurança e Cidadania* [Center for Studies on Public Security and Citizenship] 5(12) Octubre: 1–16. Disponible en http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/boletim12web_eng.pdf.
- Reiss, Jr., Albert J. y Jeffrey A. Roth, eds. 1993. *Understanding and Preventing Violence*. Washington, DC: National Academy Press.
- Reniec (Registro Nacional de Identificación y Estado Civil). 2005. *Plan nacional de restitución de la identidad: documentando a las personas indocumentadas 2005–2009*. Lima: Reniec.

- Revenga, Ana. 1997. Employment and Wage Effects of Trade Liberalization: The Case of Mexican Manufacturing. *Journal of Labor Economics* 15(3, parte 2) Julio: S20–43.
- Riach, Peter A. y Judith Rich. 2002. Field Experiments of Discrimination in the Market Place. *Economic Journal* 112(483): 480–518.
- Riaño-Alcalá, Pilar. 2006. *Dwellers of Memory: Youth and Violence in Medellín, Colombia*. New Brunswick, NJ: Transaction.
- Ribando, Clare. 2005. Afro-Latinos in Latin America and Considerations for U.S. Policy. CRS Report for Congress. Congressional Research Service, Library of Congress, Washington, DC.
- Richards-Kennedy, Stacy. 2006. South Africa's Post-Apartheid Strategy for Black Economic Empowerment. En Claire Nelson y Stacy Richards-Kennedy, eds., *Advancing Equity in Latin America: Putting Policy into Practice*. Washington, DC: BID.
- Robles, Arodys. 1999. ¿Transiciones paralelas o divergentes? Las poblaciones indígenas y no indígenas en América Latina. En Kenneth Hill, José Morelos y Rebeca Wong, coordinadores, *Las consecuencias de las transiciones demográfica y epidemiológica en América Latina*. Baltimore: Johns Hopkins University Press y El Colegio de México.
- Roemer, John E. 2004. Equal Opportunity and Intergenerational Mobility: Going beyond Intergenerational Income Transition Matrices. En Miles Corak, ed., *Generational Income Mobility in North America and Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roland, Edna. 2001. The Economics of Racism: People of African Descent in Brazil. Trabajo presentado en el International Council on Human Rights Policy Seminar on the Economics of Racism, 24 y 25 de noviembre, Ginebra.
- Ross, Jen. 2007. Chile Kick-Starts Debate on Gender Quotas. *Women's e-News*, 16 de febrero. Disponible en <http://www.womensenews.org/article.cfm/dyn/aid/3069>.
- Rossi, J. 2003. Mecanismos internacionales de protección de los derechos económicos, sociales y culturales. En Víctor Abramovich, María José Añón y Christian Curtis, eds., *Derechos sociales: instrucciones de uso*. México, D.F.: Doctrina Jurídica Contemporánea.
- Rotker, Susana, ed. 2002. *Citizens of Fear: Urban Violence in Latin America*. New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.
- Rubalcava, Luis N. y Graciela M. Teruel. 2004. *The Role of Maternal Cognitive Ability on Child Health*. Documento de trabajo de la Red de Centros de Investigación No. R-497. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Saba, Roberto. 2004. (Des)igualdad estructural. En Jorge Amaya, ed., *Visiones de la Constitución 1853–2004*. Buenos Aires: UCES.
- Sadoulet, Loïc. 2006. Savings and Deposit Services for the Poor. En Luis Tejerina, César Bouillón y Edgardo Demaestri, eds., *Financial Services and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Salverda, Wiemer, Brian Nolan, Bertrand Maître y Peter Mühlau. 2001. Benchmarking Low-Wage and High-Wage Employment in Europe and the United States: A Study of New European Datasets and National Data for France, Germany, the Netherlands, the United Kingdom and the United States. European Low-Wage Employment Research Network (LOWER), Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, Amsterdam.

- Sanahuja, José Antonio. 2007. La cohesión social en el marco del diálogo político UE-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa. Trabajo presentado en el seminario Exclusión y fragmentación social en América Latina: una visión desde Europa, Madrid.
- Sánchez, Enrique y Paola García. 2006. Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Los afrocolombianos. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Sánchez, Jeannette. 2006. Inequality, Ethnicity and Social Disorder: The Ecuadorian Case. Trabajo presentado en la Third World Bank Conference on Inequality, 5 y 6 de junio, Washington, DC.
- Sánchez, John. 2005. Afroecuatorianos: invisibilidad, racismo, exclusión y pobreza. Trabajo presentado en el seminario internacional, Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe, del 27 al 29 de abril, Santiago.
- Sánchez, Margarita. 2004. Desarrollo de la comunidad afrodescendiente en Honduras y Guatemala. En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Sánchez, Margarita y Maurice Bryan. 2003. *Afro-descendants, Discrimination and Economic Exclusion in Latin America*. Londres: Minority Rights Group International.
- Sánchez-Páramo, Carolina y Norbert Schady. 2003. *Off and Running? Technology, Trade, and the Rising Demand for Skilled Workers in Latin America*. Documento de trabajo de Políticas de Estudio No. 3015. Banco Mundial, Washington, DC.
- Schochet, Peter y Anu Rangarajan. 2004. Characteristics of Low-Wage Workers and Their Labor Market Experiences: Evidence from the Mid- to Late 1990s. Informe final preparado para el U.S. Department of Health and Human Services, Office of the Assistant Secretary for Planning and Evaluation. Disponible en <http://aspe.hhs.gov/hsp/low-wage-workers04/>.
- Scott, Alan. 1990. *Ideology and the New Social Movements*. Londres: Unwin Hyman.
- Secretaría Técnica del Frente Social. 2004. Survey of Perceptions of Racism and Discrimination in Ecuador.
- Sedesol (Secretaría de Desarrollo Social). 2005. Primera encuesta nacional sobre discriminación en México. México, D.F. Disponible en http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/subse_discriminacion.htm.
- Sen, Amartya. 1999. *Development as Freedom*. Nueva York: Knopf.
- Silva Lira, Iván. 2000. *Costo económico de los delitos, niveles de vigilancia y políticas de seguridad ciudadana en las comunas del Gran Santiago*. Serie gestión pública No. 2. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago.
- Smith, Peter H. 2005. *Democracy in Latin America: Political Change in Comparative Perspective*. Nueva York y Oxford: Oxford University Press.
- Solano, Elizabeth. 2002. La población indígena en Costa Rica según el censo 2000. Trabajo presentado en el simposio, Costa Rica a la luz del censo del 2000, 5 y 6 de agosto, San José.
- Sorucu, Ximena, Giorgina Piani y Máximo Rossi. 2007. What Emigration Leaves Behind: The Situation of Emigrants and Their Families in Ecuador. Fundación Sur, Cuenca,

- Ecuador y Universidad de la República Oriental del Uruguay, Montevideo. Documento mimeografiado.
- Stefoni, Carolina. 2002. Mujeres inmigrantes peruanas en Chile. *Papeles de Población* [Universidad Autónoma del Estado de México] 33 (Julio–Septiembre): 118–45.
- SUIVD (Sistema Unificado de Información de Violencia y Delincuencia). 2006. Estadísticas: caracterización del homicidio en Bogotá. Disponible en http://www.suivd.gov.co/estadisticas/sitio_estadisticas/lestad.htm.
- Svampa, Maristella y Sebastián Pereyra. 2003. *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Székely, Miguel y Marianne Hilgert. 1999. The 1990s in Latin America: Another Decade of Persistent Inequality. Working Paper No. 410. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC.
- Taber, Lisa con Carlos Cuevas. 2004. Integrating the Poor into the Mainstream Financial System: The BANSEFI and SAGARPA Programs in Mexico. En Consultative Group to Assist the Poor (CGAP) y Banco Mundial, *Scaling Up Poverty Reduction: Case Studies in Microfinance*. Washington, DC: CGAP/Banco Mundial.
- Tansel, Aysit. 1999. Workers Displaced Due to Privatization in Turkey: Before versus after Displacement. *METU Studies in Development* 25(4): 625–47.
- Tarrow, Sidney. 1998. *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Second Edition. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tejerina, Luis y Glenn Westley. 2007. Financial Services for the Poor: Household Survey Sources and Gaps in Borrowing and Saving. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Telles, Edward y Nelson Lim. 1998. Does It Matter Who Answers the Race Question? Racial Classification and Income Inequality in Brazil. *Demography* 35(4): 465–74.
- Tenjo Galarza, Jaime, Rocío Ribero Medina y Luisa Fernanda Bernat Díaz. 2004. Evolution of Salary Differences between Men and Women in Six Latin American Countries. En Claudia Piras, ed., *Women at Work: Challenges for Latin America*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Thomas, Sue y Susan Welch. 2001. The Impact of Women in State Legislatures: Numerical and Organizational Strength. En Susan J. Carroll, ed., *The Impact of Women in Public Office*. Bloomington, IN: Indiana University Press.
- Thorp, Rosemary. 1998. *Progreso, pobreza y exclusión: una historia económica de América Latina en el siglo XX*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- . 2007. The Historical Roots of Social Exclusion in Latin America. Trabajo presentado en el taller Exclusión y fragmentación social en América Latina: una visión desde Europa, 23 de febrero, Madrid.
- Tilly, Charles. 1978. *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- . 2004. *Social Movements, 1768–2004*. Boulder, CO: Paradigm.
- Torero, Máximo, Eduardo Nakasone y Lorena Alcázar. 2006. Provision of Public Services and Welfare of the Poor: Learning from an Incomplete Electricity Privatization Experience in Rural Peru. Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Torero, Máximo, Jaime Saavedra, Hugo Ñopo y Javier Escobal. 2004. La economía de la exclusión social en Perú: ¿un muro invisible? En Mayra Buvinić, Jacqueline Mazza

- y Juliana Pungiluppi con Ruthanne Deutsch, eds., *Inclusión social y desarrollo económico en América Latina*. Washington, DC: BID.
- Townsend, Peter. 1979. *Poverty in the United Kingdom: A Survey of Household Resources and Standards of Living*. Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Tsakoglou, Panos y Fotis Papadopoulos. 2001. *Identifying Population Groups at High Risk of Social Exclusion: Evidence from the ECHP*. IZA Discussion Paper No. 392. Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, Alemania.
- UNICEF (Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia). 2005. *The 'Rights' Start to Life: A Statistical Analysis of Birth Registration*. Nueva York: UNICEF.
- Universidad Nacional de Tres de Febrero. 2006. Más allá de los promedios: afrodescendientes en América Latina. Resultados de la prueba piloto de captación en la Argentina. Banco Mundial, Washington, DC. Documento mimeografiado.
- Van Cott, Donna Lee. 2005. *From Movements to Parties in Latin America: The Evolution of Ethnic Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Vega, Gabriela. 2006. Comentarios pronunciados en el seminario del Banco Interamericano de Desarrollo, Right from the Start: Registration, Identity and Development in Latin America and the Caribbean, 2 de febrero, Washington, DC.
- Verdisco, A., V. Calderón y J. H. Marshall. 2004. Social Exclusion in Education in Latin America and the Caribbean. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington, DC.
- Wendel Abramo, Helena. 2004. Políticas de juventud en Brasil: nuevos tiempos, nuevas miradas. En Elisabet Gerber y Sergio Balardini, eds., *Políticas de juventud en Latinoamérica: Argentina en perspectiva*. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Fundación Friedrich Ebert.
- Wiesner, Eduardo. 2003. *Fiscal Federalism in Latin America: From Entitlements to Markets*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Wodon, Quentin. 2001. Income Mobility and Risk during the Business Cycle: Comparing Adjustments in Labour Markets in Two Latin-American Countries. *Economics of Transition* 9(2) Julio: 449–61.
- Wolff, Jonas. 2007. (De-)Mobilising the Marginalised: A Comparison of the Argentine Piqueteros and Ecuador's Indigenous Movement. *Journal of Latin American Studies* 39(1) Febrero: 1–29.
- Woolcock, Michael. 2005. Calling on Friends and Relatives: Social Capital. En Marianne Fay, ed., *The Urban Poor in Latin America*. Washington, DC: Banco Mundial.
- Yashar, Deborah J. 2005. *Contesting Citizenship in Latin America: The Rise of Indigenous Movements and the Postliberal Challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.
- . 2006. Indigenous Politics in the Andes: Changing Patterns of Recognition, Reform, and Representation. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro Leongómez, eds., *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Yinger, John. 1986. Measuring Racial Discrimination with Fair Housing Audits: Caught in the Act. *American Economic Review* 76(5) Diciembre: 881–93.

Índice analítico de materias

c: cuadro

g: gráfico

n: nota

r: recuadro

A

accesibilidad, 251

acción: afirmativa, 7, 238r, 239r, 244-246, 257;
colectiva: *bienestar colectivo y*, 6; *falta de confianza y*, 131; *incentivos a la*, 133

actores políticos: pueblos indígenas, como, 52r; mujeres, como, 51, 53; pobres, como, 3-4; votantes, 53-56

Afroamérica XXI, 226, 244

afrodescendientes: acceso y derechos a la tierra y a la vivienda, 24-26, 232r; acción afirmativa en favor de los, 7, 238r, 239r, 244; bibliografía sobre la exclusión de los, 17-19; cupos en el Poder Legislativo, 7, 236; definición, 20r; desarrollo de infraestructura en áreas de, 26-27; desigualdad en los ingresos frente a otros grupos, 29; educación, 22-23; exclusión política, 31-32; indocumentados entre los, 208; movimiento por los derechos civiles de Estados Unidos, 15, 220, 227; organizaciones, 225-226; participación en la fuerza laboral, 29; programas de desarrollo económico orientados a, 250; programas de diversidad de proveedores, 251; voluntad política de inclusión de los, 227; *véase también* origen étnico

Aggleton, Peter, 225, 242

ahorro, 195-200; asociaciones de ahorro

y crédito rotativo, 197; *véase también* servicios financieros

aimaras, 26

Alcázar, Lorena, 167

Alemania, 221

Allende, Salvador, 57

Altonji, Joseph, 41

analfabetismo, 22, 201-202

ancianos, 145

antecedentes familiares, 119-120

apartheid, 230

aptitud heredada, 119

arancel, 64, 91

Argentina: afrodescendientes urbanos en, 26; brecha salarial, 66, 127, 128g; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122; crisis económica, 90-91, 92n, 93g, 173; cupos para mujeres en el Poder Legislativo, 51, 236; democratización, 51; empleos: *en el sector informal*, 62-63; *malos*, 80, 81, 82g, 89-91, 98-102; *transiciones entre desempleo y*, 89; excluidos, los, como actores políticos, 4; gasto público, 74; indocumentados, 203-204, 212; medición de la movilidad social en, 117; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación: *de diversos grupos en la fuerza laboral*, 29; *electoral*, 54g; *política de las mujeres*, 51, 53; Partido Justicialista, 51; piqueteros, 173, 218, 225; Plan Familias, 203-204, 212; políticas: *impositiva*, 69; *macroeconómicas*, 57, 59, 61n, 63; popularidad, factores de, 46-47; privatización, 161, 162g, 163, 166-167; programas: *de capacitación para jóvenes*, 249;

Jefes y Jefas, 203-204; servicios financieros, 199, 202-204; violencia en, 184*g*, 189-190
 Arzú, Álvaro, 52
 asociaciones de ahorro y crédito rotativo, *véase* ahorro
 autodiscriminación, *véase* discriminación
 aval, *véase* servicios financieros
 aversión: a la ambigüedad, 142; a la pérdida, 140*g*, 142; al riesgo, 142, 153

B

Bachelet, Michele, 236
 baja productividad, empleos de, *véase* empleo
 Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 232*r*, 244, 250, 254, 257; Fondo de Inclusión Social, 250
 Banco Mundial, 245
 bancos, 59-60, 68, 213; centrales, 59, 68
 Barbosa, Joaquim, 238*r*
 Barham, Bradford L., 202
 Barrera-Osorio, Felipe, 167
 Behrman, Jere, 112*r*, 113*r*, 122-124
 Bergman, Barbara, 245
 BID, *véase* Banco Interamericano de Desarrollo
 bienes públicos, 131, 141, 149
 bienestar colectivo, 150
 Binder, Melissa, 123
 Bird, Richard, 67
 Blank, Rebecca, 41
 Bolivia: crisis económica, 93*g*; excluidos, los, como actores políticos, 4; gasto público, 74; indígenas, 51; *educación de los*, 23, 246; *mujeres en las ciudades*, 26; indocumentados, 207-208; malos empleos, 80, 82*g*, 102, 104; Movimiento al Socialismo (MAS), 52*r*; Movimiento Nacional Revolucionario (MNR), 52*r*; Movimiento Revolucionario Tupac Katari de Liberación (MRTKL), 52*r*; movimientos sociales, 174; mujeres en cargos electos, 170; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación: *de diversos grupos en la fuerza laboral*, 29; *electoral*, 53-55; percepciones públicas de la discriminación, 36; privatización, 161, 162*g*, 163*g*; Promoción y Desarrollo de la Microempresa (Prodem), 201-202; segregación en el mercado laboral, 30; servicios financieros, 197, 201-202
 bonos, 60
 Boston, Thomas, 234
 Boucher, Stephen, 202
 Bracamonte, Patricia, 208-209, 212
 Brady, Plan, *véase* Plan Brady
 Brasil: acceso y derecho a la tierra y a la vivienda, 25; acción afirmativa, 7, 244-246; Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), 59; Bolsa Família, 70, 211-212, 241-242; brechas salariales, 66, 127, 128*g*; como país de baja movilidad y alta desigualdad, 118; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122-124; crisis económica, 93*g*; democratización, 50; elasticidad intergeneracional del ingreso, 126*c*; excluidos, los, como actores políticos, 4; exclusión política, 31; indígenas, 25; indocumentados, 208-212; inversión en infraestructura, 27; Juventud y Policía, 194; legislación contra la discriminación racial, 231; malos empleos, 80, 82*g*, 86; medición de la movilidad social en, 111, 114-116; Movimiento de los Trabajadores Rurales sin Tierra (MST), 172, 225; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237, 238*r*; participación: *de diversos grupos en la fuerza laboral*, 29; *electoral*, 53, 54*g*; Partido de los Trabajadores, 50; percepciones públicas de la discriminación, 36; políticas: *impositiva*, 57, 69; *macroeconómicas*, 59, 61; *privatización*, 161*g*; 162; *informal de la justicia*, 188-190; Programa Nacional de Acciones Afirmativas (2002), 7; Secretaria Especial de Políticas de Promoção da

Igualdade Racial (SEPPIR), 226, 237, 239r; segregación en el mercado laboral, 30; servicios financieros, 199-200, 203; sistema electoral, 56; violencia en, 183, 184g, 186, 189-192

Bravo, David, 44

brechas salariales, *véase* salarios

Buvinić, Mayra, 237, 240, 244

C

cajeros automáticos, 200-201

cambios tecnológicos, 65-66; en función de las calificaciones laborales, 100-102, 117, 128

campañas electorales, 170

Canadá, 217

capas de información (de la identidad, del contexto colectivo, del juego dinámico, del juego estático), 134-135

capital: *humano*, 42-45, 116, 117, 120, 125-127; *social*, 6, 9, 12, 15

cárceles, 194

Cárdenas, Juan-Camilo, 45, 134

carencia, *véase* privación

Carrillo-Flórez, Fernando, 258r, 259r

Carter, Michael, 202

castas, sistema de, 230

censos, 244

certificados de nacimiento, 207, 214, 234; *véase también* documento

Children in Organized Armed Violence (COAV), 188-189

Chile: acción afirmativa, 244; brechas salariales, 66, 127, 128g; Chile Solidario, 212-213, 227; clasismo en, 44; Concertación, 69r; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 121-122; crisis económica, 93g, 95, 97g; cupos en el Poder Ejecutivo, 236; democratización, 50; discriminación en el ámbito laboral en, 44-45; indígenas: *educación de los*, 23; *efectos del desarrollo en los*, 25; empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 80-82g,

86; gasto público, 74; impuestos, 69r, 71c, 72; indocumentados, 207-208, 212; inmigrantes peruanos en, 28; legislación contra la discriminación de género, 231; medición de la movilidad social en, 111, 115-116; participación: *electoral*, 53-55; *política de las mujeres*, 51, 53; percepciones públicas de la discriminación, 36; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; políticas: *fiscal*, 68; *macroeconómicas*, 57-58, 61; privatización, 161-163; proceso nacional de inclusión, 254; programas de capacitación para jóvenes, 249; proyectos de desarrollo regional, 250; salarios reales, 58; segregación en el mercado laboral, 30; servicios de intermediación laboral, 249

Chong, Alberto E., 162, 163-165, 167

clase trabajadora, 51

clasismo, 44

comercio, liberalización del, *véase* liberalización

Colombia: acceso y derechos a la vivienda y a la tierra, 25-26, 231; acciones para fomentar la inclusión en, 232r, 233r; afrodescendientes urbanos en, 26; autonomía para las minorías, 232r; brechas salariales, 66, 127, 128g; como Estado multicultural, 231, 246; como país de baja movilidad y alta desigualdad, 118; Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), 233r; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122-123; crisis económica, 91, 93g, 95, 98; cupos para mujeres y minorías en el Poder Legislativo, 236; empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 80, 82g, 86, 98; Familias en Acción, 212-213; gasto público, 74; impuestos, 70-72; indígenas, efectos del desarrollo en los, 25; indocumentados, 209-213; inversión en infraestructura, 27; liberalización del comercio, efecto sobre los salarios, 64; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento,

- 237; organizaciones afrocolombianas, 233r; participación: *electoral*, 53-55, 169; *política de las mujeres*, 51, 53; Partido Liberal, 51; percepciones públicas de la discriminación, 36; Plan Pacífico, 232r, 233r; políticas macroeconómicas, 59, 61; privatización, 161g; 162, 163, 165, 167; proceso nacional de inclusión, 254; seguridad social, 74; Sistema de Selección de Beneficiarios de Programas Sociales (Sisben), 212; violencia en, 184g, 189-190, 192
- comedia de la exclusión fiscal, *véase* exclusión
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 5, 27, 63-64, 68, 72
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 231
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD) de las Naciones Unidas, 238r
- Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), 226, 231, 238r
- Conferencia Regional de las Américas (Santiago de Chile, 2000), 226
- confianza: bienestar colectivo y falta de, 150; disposición de los latinoamericanos a confiar, 148-149; distancias sociales y, 149-150; estereotipos y, 45-46; información y, 133-136; riesgos de la, 11; socialización y, 152; *véase también* experimentos de cooperación y confianza
- congelamiento de precios, 58
- consumo, distribución uniforme, 195
- cooperación: bienestar colectivo y falta de, 150; disposición de los latinoamericanos a cooperar, 148-149; distancias sociales y, 149-150; evolución de la, 131; exclusión social y, 132-136; experimentos de confianza y, *véase* experimentos; factores que afectan la, 136g; oportunismo (*free riding*) y, 131-132, 141; socialización y, 152
- cooptación, 177
- coordinación, 131
- corrupción, 10, 184
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, 231
- cortes de rutas, 173; *véase también* piqueteros
- Costa Rica: brechas salariales, 66c, 127, 128g; crisis económica, 93g; cupos para mujeres en el Poder Legislativo, 51, 53, 236; empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 80-82g, 86, 104; gasto público, 74; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación política de las mujeres, 51, 53; políticas macroeconómicas, 61; privatización, 161; seguridad social, 71-72; vivienda en, 25
- crédito, 120, 196-200, 250-251; desregulación del, 59-60; dirigido, 59-60; *véase también* servicios financieros
- crimen: en sentido general, *véase* delincuencia; de guerra, 32
- Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Mujer (Beijing, China, 1995), 51, 231
- cupos de representación política, 232r, 236, 244-246, 257
- Curitiba, Brasil, 251
- ## D
- Dahan, Momi, 122
- De Soto, Hernando, 202
- defensorías del pueblo, 259r
- delincuencia: aspectos económicos, 192-193; debilidad de la autoridad y, 191; impacto sobre los excluidos, 13; víctimas de la, 190-191
- democratización: acceso al voto, 169; gasto público y, 68-69; indígenas y, 50-52; mayor participación y representatividad de los excluidos, 260; movimientos sociales y, 171-181; perfiles de exclusión y, 10
- derechos: civiles, 15, 170; colectivos, 230; sobre la tierra, 24-26, 231, 232r, 256
- descentralización política, 52

descomposición, método de, Oaxaca-Blinder, véase Oaxaca-Blinder

desempleo, 77-79, 88-90, 92, 95, 97, 107-108

desplazados, 20r, 233r

desvinculación, 5

detención preventiva, 259r

Diálogo de Transparencia y Gestión Pública, 75

discapacidades, personas con: acceso a la educación, 22, 246; acceso a la salud, 24; acceso al mercado laboral, 29; acción afirmativa en favor de, 244; bibliografía sobre exclusión social de las, 17, 22, 24, 28; percepciones públicas sobre la discriminación de las, 40; procesos nacionales de inclusión de, 254; segregación de las, 30; transporte accesible a las, 251

discriminación: auto-, 9, 45; basada en el grupo, 20r; basada en el gusto, 20r, 32; basada en las preferencias, 20r, 42, 44; creencias acerca de la, 9; disparidad de ingresos a igual productividad, 43; estadística, 20r, 42, 44; grupos considerados como los más afectados por la, 37g; necesidad de investigar la, 47-48; negación pública con relación a la, 245; origen étnico y, 8-9; percepciones públicas sobre la, 37-41; pobreza y, 36-37, 40-41; por parte de funcionarios públicos, 45-47; por parte de las instituciones públicas, 235; prácticas de contratación y, 44-45; racial, 42-43, 226; razones de la, por país, 38g

distancia social, 146, 148g, 149-150

distribución de la riqueza, 130

diversidad, 175

documentos de identidad, 29, 169, 202, 204, 207-214, 234, 244

Duryea, Suzanne, 29, 79, 81, 88, 89, 203, 207-210, 266 y 272

E

Ecuador: afroecuatorianos, 22, 26, 252r, 253r; brechas salariales, 30, 127, 128g; como Estado multicultural, 252r; como país de baja movilidad y alta desigualdad, 118; Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), 52r, 253r; Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (Codenpe), 252r, 253r; Consejo Nacional de Desarrollo Afroecuatoriano (Condae), 252r, desorden social, 32; educación bilingüe, 246, 253r; empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 83g, 98; impuestos, 70-72; indocumentados, 208-213; indígenas, 19, 51, 52r, 218, 252r; inversión en infraestructura, 27; legislación contra la discriminación racial, 231; Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik (MUPP), 52r, 253r; movimientos sociales, 174; mujeres en cargos electos, 170; ONG en pro de la inclusión, 225; percepciones públicas de la discriminación, 40; 235; privatización, 161; proceso nacional de inclusión, 252r, 253r, 254; Proyecto de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros de Ecuador (Prodepine), 253r; segregación en el mercado laboral, 30; Sistema de Identificación y Elección de Beneficiarios (Selben), 210-211; Sistema de Indicadores Sociales del Pueblo Afroecuatoriano (Sispae), 253r; sufragio femenino, 51

educación: acción afirmativa, 238r, 239r; afrodescendientes, 22-23; analfabetismo, como privación en la, 22; bibliografía sobre diferencias en la, 22-23; bilingüe, 215; cooperación y distancias sociales en, 149-150, 153; correlación intergeneracional en los niveles de, 120-124; desigualdad en los ingresos y, 128-129; desterrar la exclusión promoviendo la inclusión en la, 227; grados de inclusión en, 219; jóvenes, 249; malos empleos y, 97-98, 100-102,

- 107-108; mejoramiento de la calidad de la, 256; percepciones públicas de la discriminación y la, 35-36; personas con discapacidades, 22, 246; personas con VIH/SIDA, 255r; políticas para la inclusión en la, 246-247; resultados cognitivos y calidad de la, 124-126; variables lingüísticas y, 23
- El Salvador: crisis económica, 94g; democratización, 50; empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 80, 83g, 86, 98, 104; gasto público, 74; participación: *electoral*, 54g, 55; *política de las mujeres*, 53
- elasticidad intergeneracional del ingreso, 114, 124, 126c
- emigrantes, 28-29, 36g, 37g, 40-42
- empleo: cambios por sector, 103g; de baja productividad, 10; dinámica de la privatización, exclusión y, 164-166; discriminación laboral, 44-45; estacional, 65; liberalización del comercio, su efecto sobre el, 63-65; malo: *aumento del*, 77-78, 80, 86, 106-108; *características*, 86-88; *definición*, 79-80; *dinámica*, 88-90; *educación y*, 97-98, 100-102, 107-108; *entre trabajadores calificados*, 100-102; *evolución del*, 90-107; *jóvenes en*, 85; *liberalización del comercio y*, 97-100; *mujeres en*, 81, 85, 90-91, 105-107; *pobreza y*, 79-80, 82g, 83g, 84g; *políticas para la reducción del*, 108, 217; *por sector*, 98-99; *régimen tributario como factor de crecimiento del*, 77-78; *sector agrícola, efecto de su caída en el*, 102, 104, 105g; *sector de servicios, efecto de su crecimiento en el*, 102-105; *trabajadores en, características*, 81, 85, 86; *véase también* salarios; mercado, *véase* mercados laborales; normas básicas, *véase* normas laborales básicas; por cuenta propia, 62, 63g; sector formal, 29; sector informal: *cargas fiscales sobre los salarios, su efecto en el*, 70-71; *crecimiento del*, 8, 10-11, 62-63; *grupos excluidos, representación excesiva en el*, 247; *regulaciones laborales y*, 65; *véase también*, en esta entrada, "mal empleo"; temporal, 65; transiciones entre desempleo y, 88-90
- empresas: de minorías, 241, 245, 251; públicas, 159
- "errores de inclusión", 209
- esclavitud, 230, 234
- esfuerzos, 119
- espacio: para la adopción de políticas, 179-180; político, 179
- estabilización macroeconómica, 9, 49, 57-63
- Estado de bienestar, 143, 144g
- Estados Unidos: acción afirmativa, 245; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122; crédito, reformas en las prácticas de concesión de, 250-251; integración en las escuelas, 245-246: Ley de Derechos Civiles 1964, 220; movilidad social, 111; movimiento por los derechos civiles, 15, 220, 227; National Minority Supplier Development Council, 251; participación: *electoral*, 169; *política, patrones de*, 55; programas de diversidad de proveedores, 250-251
- estereotipos, 42, 46, 48
- estructura de oportunidades políticas, 179
- etnia, *véase* origen étnico
- Europa: inmigrantes musulmanes, 221; participación: *electoral*, 169; *política, patrones de*, 55; percepciones públicas de la discriminación, 37
- exclusión: actividades frustradas por la, tipos, 145g; análisis de la bibliografía sobre, 17-18, 32-33; áreas urbanas y, 4-5, 11; cambio y persistencia de la, 49-50 (*véase* "persistencia", *en esta misma entrada*); conjunto de comportamientos "alternativo" y, 8; cooperación y, 132-136; definición y características de la, 5-8; democratización y, 53-57; derechos no respetados y, 146g, 120347g; desvinculación como resultado de la, 5; dinámica de la privatización, empleo y, 164-166; electoral y política, 31-32; 53-57; estabilización macroeconómica y, 49, 57-63; fiscal, comedia de la, 72,

73r; globalización y, 50, 63-66; impacto y naturaleza de la, 14-15; mercados laborales, 8-9; 27-31; múltiples dimensiones en la, 4-5; nuevas formas de, 217; persistencia de las formas tradicionales de, 4-5; pobreza y, 3-4; política y, 169-181; *pública, su papel en la superación de la*, 217-218; privación: *no material, su papel en la*, 157-158; *relativa y*, 18-27; privatización y, 159-168; reformas estructurales y, 159; servicios financieros y, 195-205; violencia y, 183-194

experimentos de cooperación y confianza: características de los participantes: *demográficas*, 138c; *socioeconómicas*, 143-147; cumplimiento de expectativas en los, 151, 153; derechos que se percibieron como no respetados, 146g, 147g; diferencia de género en los resultados de los, 148; diseño de los, 136-143; información, su uso por parte de los participantes, 133-136; interacción de mecanismos para los, 140g; juego de la confianza, 140-141; mecanismo de contribuciones voluntarias, 141; opiniones acerca del Estado de bienestar, 143, 144g; resultados de los, 132, 148-152; riesgo compartido, 142-143; tres juegos de riesgo, 141-142

exportadoras, zonas, 65

F

Ferreira, Sergio, 115-116, 126, 129

fluctuaciones económicas, 91-97

Fondo de Inclusión Social del Banco Interamericano de Desarrollo, 250

formal, empleo en el sector, *véase* empleo

formulación de políticas, 175-177; influencia de los movimientos sociales en la definición de la agenda de trabajo, 175-176

fútbol, 30

Francia, 221, 234

G

Galdo, Virgilio, 167

Galiani, Sebastián, 167, 199n, 202

Gamson, William, 177

Gandelman, Néstor, 202

García, Alan, 57

García, Cristina, 243

garífunas, 25, 242

gasto público, 67-68, 74

Gaviria, Alejandro, 118, 122-123, 159

Gavito Mohar, Javier, 201, 204

Gertler, Paul, 167

gitanos, 37

globalización: brechas salariales y tecnología, 65-66; impuestos y, 67-68; política cambiaria y, 60; patrones de exclusión y, 10, 63-67

González-Eiras, Martín, 167

González-Rozada, Martín, 167, 199n

Goodin, R. E., 5

Graham, Carol, 110

grupos: de interés, 55-56; de presión, 170-171

Guatemala: brechas salariales, 127, 128g; como país de baja movilidad y alta desigualdad, 118; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122; democratización, 50; disparidades en la salud, 24; impuestos, 70-72; indígenas, 51; emigrantes, 29; Frente Democrático Nueva Granada, 52r; liberalización del comercio, efecto sobre los salarios, 65; mujeres en cargos electos, 170; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación: *de diversos grupos en la fuerza laboral*, 29; *electoral*, 53-55; 169; percepciones públicas de la discriminación, 37; políticas macroeconómicas, 62; segregación en el mercado laboral, 30

Gutiérrez, Roberto, 44

H

heterogeneidad social, 132-133, 135, 137
 Honduras: acceso y derechos a la tierra y a la vivienda, 25; afrodescendientes urbanos en, 26; brechas salariales, 66; crisis económica, 94g; educación bilingüe, 246; garífunas, 25, 242; gasto público, 74; indocumentados, 208, 210g, 212; malos empleos, 80, 83g, 98, 104; ONG en pro de la inclusión, 225; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; Organización de Desarrollo Étnico Comunitario (ODECO), 225, 242; participación política de las mujeres, 53
 Htun, Mala, 170, 236

I

IED, 68
 impuestos: al valor agregado, 68-69, 204; como factor de crecimiento del mal empleo, 77-78; contribuciones sobre los salarios, 69; globalización e, 67-68; inflación e, 58-59; políticas, 57, 67-69
 inactividad (no empleo), 88n, 89
 inclusión: como proceso de política pública, 221-227; desarrollo económico para promover la, 250-251; efectos y naturaleza de la, 14; errores de; 209; marco para la: *institucional*, 222-224, 232r, 235-242; *instrumental*, 222-224, 232r, 242-253; *normativo*, 222-224, 230-235; movimientos: *históricos en favor de la*, 227; *sociales, logro de la, a través de los*, 177; política pública: *papel en el fomento de la*, 13-15, 217-218, 227-228; 256-257; *parámetros*, 219-221; proceso de, 229; procesos nacionales de, 254, 256; programas gubernamentales de incorporación para la, 238-241; “puntos de entrada” para la, 256-257; retroceso en la, 220-221; sociedad inclusiva, descripción, 219-221; verdades fundamentales con respecto a la promoción de la, 259-260
 incorporación, 237-241

indicadores de estatus socioeconómico, 112r
 indígenas, *véase* pueblos indígenas
 inestabilidad y desorden: exclusión, su efecto en la, 32; falta de movilidad social e, 109-110; movimientos sociales e, 171-181; *véase también* violencia
 inflación, 57-59
 informal, empleo en el sector, *véase* empleo
 infraestructura, 26-27
 ingresos: comparación a nivel mundial, 110g; desigualdad en los, 17; *afrodescendientes y*, 29; *educación y*, 127-129; persistencia, 114-116; privación, de 18-19, 22
 instituciones: elitistas, 256; públicas, 235
 interacción social, 6n, 7
 inversión extranjera directa, 68

J

Jacinto, Claudia, 243
 Jamaica, 196-197, 255r
 jóvenes, 81, 85, 192, 243, 248r, 249
 justicia, *véase* sistema judicial; privatización informal de la, *véase* violencia
 juventud, *véase* jóvenes

K

Kahneman, Daniel, 168
 Kenya, 200

L

La Porta, Rafael, 164
Las caras de la exclusión (microdocumentales), 4
 León, Gianmarco, 164
 Levy, Santiago, 249
 ley, aplicación de la, 190-191, 193-194, 258r
 liberalización del comercio, 60, 63-64
 liderazgo político, 224-225
 listas, abiertas y cerradas, *véase* sistema electoral
lobby, *véase* grupos de presión
 López-de-Silanes, Florencio, 161, 163

M

- Mahuad, Jamil, 52r
- Malasia, 15, 227, 245
- Maluwa, Miriam, 225, 242
- mapuches, 250
- maquiladoras, 65, 72
- "maras", 192
- marco: institucional para la inclusión, *véase* inclusión; instrumental para la inclusión, *véase* inclusión; normativo para la inclusión, *véase* inclusión
- Márquez, Gustavo, 79, 81, 85-88, 90
- Mayer-Foulkes, David, 125
- Mazza, Jacqueline, 234, 240
- mercado, acceso al, 120; *exclusión social en el*, 10-11; de bonos, 60; fallas del, 120; laboral: *bibliografía sobre acceso limitado al*, 28-29; *políticas y programas orientados a la inclusión*, 249; *segmentación en*, 120; *segregación en el*, 30
- mestizos, 20r
- método de descomposición Oaxaca-Blinder, *véase* Oaxaca-Blinder
- México: Banco del Ahorro Nacional y Servicios Financieros (Bansefi), 201; brechas salariales, 66; Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (Conapred), 234, 240; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122-123, 124c; crisis económica, 91, 94g; democratización, 50; desarrollo en la primera infancia, 125; educación de personas con discapacidades, 246; impuestos, 70-72; indocumentados, 212-214; legislación contra la discriminación, 234; liberalización del comercio, efecto sobre los salarios, 64-65; malos empleos, 80-81, 83g, 86, 104; medición de la movilidad social en, 117; Oportunidades, 68n, 70, 203-204, 212-213; participación política de las mujeres, 53; percepciones públicas de la discriminación, 36, 40; políticas macroeconómicas, 59, 61; privatización, 160, 161g, 162, 163g, 165; segregación en el mercado laboral, 30; servicios: *de intermediación laboral*, 249; *financieros*, 198-201; transiciones entre empleo y desempleo, 88-89; violencia en, 184g, 187
- microdocumentales *Las caras de la exclusión*, 4
- microcrédito, 60
- microfinanzas, 195n, 201-202, 205
- monopolios, 155
- Morales, Evo, 52r, 225
- Moreno, Martin, 45
- Morrison, Judith, 225-226
- movilidad social: cambios en el mercado laboral, 127-129; definición, 112r, 113r; educación, su rol en la, 120-126; en grupos privilegiados, 114-116, 130; expectativas de, 109-110; factores determinantes de la, en América Latina, 119-120; intrageneracional, 112r, 116-117; medición de la, 110-111; movimiento: *de fracción*, 113r; *de ingreso (direccional y simétrico)*, 113r; *de posición*, 113r; niveles de, en América Latina y el Caribe, 111-116; percepciones de la, 11-12, 117-119; urbanización y, 126
- movimientos sociales: democratización y, 171-180; determinantes del éxito entre los, 177-181; *espacio para la adopción de políticas*, 179-180; *espacio político*, 179; *puntos de transacción*, 180-181; *tipos de movimientos sociales*, 178; *tipos de metas*, 179; indígenas, 52r; logros de los, 174-177; *en la definición de la agenda de trabajo*, 176; *en la formulación de políticas*, 175-176; piqueteros, 173, 218, 225; reconocimiento de la diversidad, 175; surgimiento de los, 171-174
- mujeres: autodiscriminación, 45; brechas salariales, 66; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 123, 124c; cupos: *en el Poder Ejecutivo*, 53, 236; *en el Poder Legislativo*, 51, 53, 236; discriminación en favor de las, 46-47; elasticidad intergeneracional del ingreso, 114; en cargos electos, 170; en malos empleos, 81, 85, 90-91,

105-107; estatus actual de las, 3; igualdad de oportunidades y límites en la inclusión de las, 219-220; indígenas en las ciudades, 26; indocumentadas, 208, 234; organizaciones por los derechos de las, 225; participación: *en la fuerza laboral*, 29; *política*, 51, 53, 236; política pública de inclusión con relación a las, 223; redes políticas y, 240; rendimiento en los programas de capacitación, 249; segregación de las, 30, 247, 249; servicios financieros y, 201, 203

Mundo Afro, 226

musulmanes, inmigrantes en Europa, 221

N

"naciones", 192

Naciones Unidas: Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), 238r; Conferencia contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001), 226, 231, 238r; Cuarta Conferencia sobre la Mujer (Beijing, China, 1995), 51, 231

Nakasone, Eduardo, 167

National Minority Supplier Development Council (Estados Unidos), 251

necesidades básicas insatisfechas, 21r

negociación colectiva, 234

Nicaragua: acceso y derechos a la tierra y a la vivienda, 25; democratización, 50; empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 80, 83g, 86; exclusión política, 31; indocumentados, 208, 212; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación: *electoral*, 54g, 55; *política de las mujeres*, 53; percepciones públicas de la discriminación, 35-36; servicios financieros, 197

niños, 124-126, 145; en la Violencia Armada Organizada, *véase* Children in Organized Armed Violence

Noboa, Gustavo, 252r

normas: exclusión y, 6; laborales básicas, 234

Nueva Política Económica (Malasia), *véase* Malasia

Núñez, Javier, 44

nutrición, 120, 125, 130

Ñ

Ñopo, Hugo, 22, 30, 31, 45, 66, 138, 143-148 y 150-153.

O

Oaxaca-Blinder, método de descomposición, 20r

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), 19, 21r

Ocampo, José Antonio, 256

Oliver, Donald, 234

Olivera, Mauricio, 167

ONG, *véase* organizaciones

opinión pública: cambios de valores en la, 177; sobre el Estado de bienestar, 143, 144g; sobre la confianza en el sistema judicial, 188; sobre la privatización, 159-160, 168

oportunismo (*free-riding*), 131-132, 170

Ordóñez, Dwight, 208-209, 212

Organización Internacional del Trabajo (OIT), 62n, 79, 231, 234; Convenio 169, 252c

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 241

organizaciones: campesinas, 174; no gubernamentales (ONG): *como administradoras de programas de transferencias condicionadas*, 241-242; *como promotoras de políticas de inclusión*, 225, 227, 241-242; *descentralización política y*, 57

origen étnico: bibliografía sobre diferenciación y discriminación basadas en el, 17, 19; crímenes de guerra y, 32; definiciones, 21r; discriminación y, 8-9; identidad basada en el, 173-174; pobreza

y, 8-9; *véase también* afrodescendientes y pueblos indígenas
Ostrom, Elinor, 134-135, 139

P

Pacari Vega, Nina, 223, 225

Pagés, Carmen, 92, 99, 102, 104-106

Panamá: brechas salariales, 127, 128*g*; crisis económica, 91, 94*g*; empleo en el sector informal, 63; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación política de las mujeres, 53; percepciones públicas de la discriminación, 35-36; política impositiva, 69-70; privatización, 161; proyectos de desarrollo regional, 250; servicios financieros, 197; vivienda en, 25

pandillas: en sentido general: 184; “maras”: 192; “naciones”, 192

Panel del Consejo Nacional de Investigación sobre Métodos para Evaluar la Discriminación, 42

Paraguay: empleos *en el sector informal*, 63; *malos*, 80, 83*g*, 98; indocumentados, 208; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación electoral, 54*g*, 169; percepciones públicas de la discriminación, 36; política impositiva, 69-70; servicios financieros, 197; sufragio femenino, 51

pardos, 247

Parker, Richard, 225, 242

participación: electoral, 53-55, 169; en grupos y organizaciones, 143

partidos políticos, 54-56, 170

patrones de exclusión: *véase* exclusión

Perón, Juan D., 57

Perú: acceso al crédito, 251;

afrodescendientes urbanos en, 26; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122; crisis económica, 94*g*; democratización, 50; desorden social, 32; discriminación en

el ámbito laboral, 45; educación: 120; *de los pueblos indígenas*, 23; emigrantes a Chile, 28; indocumentados, 207-208, 212-213, 234; inversión en infraestructura, 27; Juntos, 212; legislación contra la discriminación basada en el origen étnico, 231; malos empleos, 84*g*, 86, 98, 104; medición de la movilidad social en, 111, 116; mujeres en cargos electos, 170; organismos orientados a la inclusión y al empoderamiento, 237; participación: *de diversos grupos en la fuerza laboral*, 28-30; *electoral*, 53-55; percepciones públicas de la discriminación, 36, 39-40; políticas macroeconómicas, 57; privatización, 160-163, 165-167; programas de capacitación para jóvenes, 249; segregación en el mercado laboral, 30; servicios financieros, 197; 202; Villa El Salvador, 187

Pettinato, Stefano, 110

Pinochet, Augusto, 50

piqueteros, 173, 218, 225

Plan Brady, 63*n*, 68

población rural y población urbana, diferencia entre: ahorros, 197; malos empleos y, 85-88; movilidad social y, 126; salud y, 24

pobreza: ahorro y, 197; bibliografía sobre la, 18-19, 21; exclusión social y, 3; malos empleos y, 79-80, 82*g*, 83*g*, 84*g*; origen étnico y, 8-9; percepciones públicas de la discriminación y, 36-38, 40-41; rural, 58; sindicatos y, 7

policía, 190-191, 193-194, 258*r*

política: cambiaria, 60; “contenciosa”; 175; fiscal, 67-69; industrial, 60-63; pública: *como proceso dinámico*, 224*g*, 228; *elementos impulsores de la*, 224-227; *evaluación sistemática de la*, 260; *inclusión, como proceso de*, 221-227; *inclusión, su fomento a través de la*, 217-218, 227-228; *niveles de la, para abordar la inclusión*, 222-224; *parámetros para la inclusión y la*, 219-221; *puntos de entrada como focos en los cambios de*, 256-257; social, 175

- popularidad, 46-47
 populismo, 57-59
 Prada, M., 79, 81, 85-88, 90, 92, 99, 102, 104-106
 preferencia (*pre-emption*), 177
 préstamos, *véase* servicios financieros
pretos, 247
 privación: de ingresos, 18-19, 22; en la educación, 22-23; multidimensional, 8; no material, y la exclusión, 157-158; relativa, y la exclusión, 18-27
 privatización: clase y, 159; de aerolíneas, 160; de bancos, 59-60; de la electricidad, 161, 163, 166-167; de la televisión, 160; del servicio de agua, 160, 166; del servicio de telefonía, 160, 166, 167-168; dinámica de la, el empleo y la exclusión, 13, 164-166; efectos distributivos y sociales, 166-168; informal de la justicia, *véase* violencia; ingresos provenientes de la, 161; opinión pública latinoamericana sobre la, 159-160, 168; pérdida de empleo debida a, 163-164; productividad y, 160, 162-164; recontrataciones después de la, 164g; rentabilidad, 162
 productividad: discriminación y, 37; empleos de baja, *véase* empleos; en trabajadores poco calificados, 10-11, 127; privatización y, *véase* privatización;
 procesos nacionales de inclusión, *véase* inclusión
 programas: de desarrollo regional, 250; de diversidad de proveedores, 251; de rehabilitación de ex delincuentes, 194; sociales: *banca y*, 213; *bibliografía sobre*, 31-32; *documentos de identidad, requisitos para los*, 207-209, 210g; *evaluación sistemática de los*, 260; *focalización*, 209-213; *reformas para ampliar la cobertura*, 214; *véase también* inclusión
 prosociabilidad, 134
 protestas callejeras, 8, 13
 pueblos indígenas: acción afirmativa en favor de los, 7; bibliografía sobre la exclusión social de los, 17-19; cupos en el Poder Legislativo, 236; definición, 21r; democratización y, 51; desarrollo, efectos del, en los, 25-26; discriminación en los salarios, 43; educación de los, 22-23; liderazgo político, 52r; movimientos sociales, 173-174; organizaciones, 225; participación en la fuerza laboral, 29; reconocimiento de los, 175; tasas de mortalidad materna entre los, 248r; urbanos, 25-26; *véase también* origen étnico
 “puntos de entrada”, 256-257
 puntos de transacción, 17-18; 180-181
- Q**
 quechuas, 26
 quilombos, 211, 242
- R**
 reciprocidad, 148-149
 redes de protección social, 120
 redistribución de la tierra, 172-174
 reformas del Estado, 49-50
 registros civiles, 214, 244
 Reino Unido, 111, 234
 rehabilitación de ex delincuentes, 194
 rendición de cuentas, 209
 representación legal, 259r
 República Dominicana: indocumentados, 207; percepciones públicas de la discriminación, 36; servicios financieros, 197; trabajo infantil, 246-247
 “resguardos”, 232r
 resultados cognitivos, 124-126
 “revolución silenciosa”, 3, 49
 Ribeiro, Matilde, 238r
 Rio Grande do Sul, 172
 Ríos, Marcela, 236-237
 Rodríguez, Romero, 226
 Rom, 37
 Ronconi, L., 46
 Rossi, Martín A., 167
 ROSCA, *véase* ahorro
 Rubalcava, Luis N., 125

rural/urbana, diferencia entre población, *véase* población

S

salarios: bajo crecimiento en los, 127; brechas, 65-66, 127-128; cambio tecnológico y, 65-66; liberalización del comercio, efecto sobre los, 63-65; reales, 58; sector público, 73-75; *véase también* empleo

salud, 23-24, 125; *reproductiva*, 246-248r

San Vicente, 25

Sánchez, Margarita, 250

Sanhueza, Claudia, 44

Scarpetta, Stefano, 100

Schargrodsky, Ernesto, 167, 199n, 202-203

Science (revista), 131

segregación: de personas con discapacidades, 28, 30; eliminación de la, 230; en el mercado laboral, 28-30; geográfica, 24; ocupacional, 21r, 120; por género, 30, 247-249

seguridad social, 73-75, 77-78, 86, 88, 107

servicios: básicos, 120; de intermediación laboral, 249; financieros: *aval*, 200; *beneficios de los*, 195; *conocimientos en el uso de los*, 200; *cuentas de ahorro*, 197-201; *exclusión y*, 195-205; *instituciones semiformales*, 195-199; *intervención gubernamental en los*, 201-205; *mujeres y los*, 201, 203; *para ciudadanos indocumentados*, 213; *préstamos*, 197-198; 200, 202-203; *uso de los vs. acceso a los*, 199; legales pro bono, 258r

SIDA, *véase* VIH/SIDA, personas con

Silva, Luiz Inácio Lula da, 226, 238r, 239r, 241

sindicatos, 7, 64-65

sistema: de castas, 230; electoral, 53-56; 169; financiero (y exclusión), 195-205; judicial, 194, 258r, 259r; de pensiones, 71-72, 88, 107

Soares, Eduardo, 191

sociedad civil, 50, 241-242

Solla, Alejandra, 243

subcontratación, 65

Sudáfrica, 200, 226-227, 230, 254

Székely, Miguel, 122-124

T

tarjetas de transferencia electrónica, 202-203

tasas: de fertilidad en adolescentes, 248r; de homicidios, *véase* violencia; de mortalidad: *infantil*, 24; *materna*, 248r

tecnología, cambios en la, *véase* cambios tecnológicos

televisión, 160

teología de la liberación, 173

teoría del comercio, 98

Tequila, crisis del, 91

Teruel, Graciela, 125

Tejerina, Luis, 197

Torero, Máximo, 163, 165, 167, 250

trabajo; *véase* empleo; “decente”, 79; infantil, 234, 246-247

“tragedia de los comunes”, 131

transferencias condicionadas: 249; ausencia de estudios con relación a, 249; definición de, 22r; documentos de identidad y, 209-210; efecto de exclusión de las, 13; organizaciones no gubernamentales como administradoras de programas de, 226; pago electrónico de, 203; políticas impositivas y, 70

Tversky, Amos, 168

U

urbana, diferencia entre población rural y población, *véase* población

Uruguay: brechas salariales, 66, 127, 128g; correlación intergeneracional en los niveles de educación, 122; crisis económica, 91, 94g; discriminación relacionada con la vivienda, 47; gasto público, 74; malos empleos, 80, 84g, 98; ministerio para afrodescendientes, 237, 240; participación electoral, 53-55; percepciones públicas de la discriminación, 39; privatización, 161;

segregación en el mercado laboral, 30;
servicios financieros, 202
Urzúa, Sergio, 44

V

valores, cambios de, en la opinión pública,
véase opinión pública
Veloso, Fernando, 115-116, 126
Venezuela: Acción Democrática, 51; crisis
económica, 91, 94*g*; desarrollo, efectos
del, en los pueblos indígenas, 25;
empleos: *en el sector informal*, 63; *malos*, 80,
84*g*, 86; *transiciones entre desempleo y*, 89;
medición de la movilidad social en, 117;
participación: *electoral*, 54*g*, 55; *política de
las mujeres*, 53
VIH/SIDA, personas con: bibliografía
sobre la exclusión social de las, 17;
organizaciones de ayuda a, 225, 242;
procesos nacionales de inclusión
orientados a, 254, 255*r*
violencia: causas de, 186-187; clasificación de
la, por motivo, tipo y participantes, 185*c*;

como medio para establecer justicia
(privatización informal de la justicia),
188-190; como medio para establecer
seguridad, 190-191; definición de, 185-
187; doméstica, 32; exclusión social como
factor de la, 184; prevención de la, 258*r*;
tasas de homicidios, 183, 184*g*, 186; *véase
también* inestabilidad y desorden
virus del papiloma humano (VPH), 248*r*
vivienda, diferencias en la, 25-27
voluntad política, 224-227
voto, *véase* participación electoral *y* sistemas
electorales.

W

Wall Street Journal Americas, 160
Westley, Glenn D., 197
Woodruff, Christopher M., 123

Y

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), 173

En *¿Los de afuera?* se plantean varios interrogantes fundamentales acerca de la naturaleza multidimensional e interrelacionada de la exclusión social, y se trasciende el énfasis tradicional en los resultados y los grupos para tratar el fenómeno como un proceso que se origina en características sociales que limitan los funcionamientos de los excluidos. En el informe se emplean las herramientas de la Economía experimental a fin de demostrar los enormes costos de la exclusión en términos de economía y bienestar, lo que indica que las políticas orientadas a la inclusión deberán verse como una inversión y no como una dádiva supuestamente generosa a quienes están en la peor situación social. Por ende, las políticas de este tipo no abarcan simplemente nuevos programas o nuevas instituciones para remediar las injusticias del pasado por medio de transferencias de ingresos, sino que implican cambios fundamentales en la manera en que se toman las decisiones, se asignan los recursos y se ponen en práctica las medidas de política en las sociedades democráticas.



En el *Informe Progreso Económico y Social 2008* se presenta amplia y valiosa información con el rigor y la precisión que cabe esperar de una publicación de esta índole, y se destaca una iniciativa de medición verdaderamente innovadora: un conjunto de juegos experimentales normalizados realizados en seis capitales latinoamericanas con el objeto de medir la exclusión social e identificar algunos de sus factores determinantes. Se trata de un estudio de avanzada que establece altos estándares.

***Orazio Attanasio, Profesor de Economía
University College, Londres***

Lo admirable de este informe es que procura integrar cuestiones que giran en torno a la exclusión social con el análisis económico y de política social básico. En él se presenta un conjunto de estudios empíricos para dilucidar esas cuestiones, y se incluyen evaluaciones de encuestas de actitudes, análisis de comportamientos económicos y un conjunto fascinante de experimentos de campo.

***Michael Walton, Profesor de Desarrollo Internacional
Kennedy School of Government
Universidad de Harvard***



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Ave., N.W.
Washington, D.C. 20577
Estados Unidos de América
www.iadb.org/pub

**David Rockefeller Center
for Latin American Studies
Harvard University**

ISBN: 978-1-59782-064-6
ISSN: 0253-6013

