

## LOS EJES PERDIDOS DE LA POLÍTICA SOCIAL

*Eduardo S. Bustelo\* ,  
Alberto Minujín\*\**

### INTRODUCCIÓN

**E**n un contexto de importantes transformaciones económicas, políticas y sociales acompañadas por continuas innovaciones para luchar contra la pobreza, las disparidades y las distintas formas de desigualdad social, América Latina sigue sin resolver importantes cuestiones relacionadas con el desarrollo. Ciertamente la más importante de estas cuestiones es la exclusión social de significativos segmentos de su población sumergidos en el desempleo, el subempleo, la pobreza y la indigencia. La política social continúa predominantemente caracterizándose por una modalidad asistencial-clientelista, supuestamente “compensadora” de los ajustes económicos y “altamente sensible” al ciclo electoral. Abandonándose a ser una dimensión marginal y posterior a la política económica, la política social destaca el carácter incompleto del desarrollo en América Latina al continuar esquivando el punto de lo que debería constituir su preocupación central: la concentración de la riqueza y el ingreso.

El presente trabajo pretende plantear la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza como el punto central de la agenda económica y social de la región y discutir propuestas para su superación a partir de un modelo de ciudadanía que recupere de la tradición de la política social la centralidad de los derechos, la solidaridad y por

---

\* Eduardo Bustelo es Licenciado en Ciencias Políticas, M.A. Ciencia Política, M.S. en Planificación Social. Ha sido asesor regional en Desarrollo Humano, UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

\*\* Alberto Minujín es matemático, posgrado en Estadística. Ha sido asesor regional UNICEF, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

sobre todo, la construcción de formas más inclusivas de organización social. Para ello y en primer lugar, se revisarán las principales ideas en la evolución del pensamiento de la política social para ver cómo la búsqueda de igualdad e inclusión a través del empleo productivo ha sido el eje central en la evolución de la ciudadanía.

En segundo lugar, se presentarán datos mostrando el dinamismo de la desigualdad social en América Latina en contraposición al proceso de expansión de la ciudadanía. En esta sección se analizarán algunas hipótesis sobre la forma en que se estaría cristalizando en América Latina la distribución del ingreso dados los procesos de apertura, la heterogeneidad de la pobreza, la concentración del ingreso en los sectores más ricos y el advenimiento de los “nuevos” pobres.

En la tercera parte se discutirá la idea de que no hay alternativas al modelo hegemónico de política social que se está implementando en la mayoría de los países de la región. Para ello, se retomará la discusión conceptual de la ciudadanía para ver cómo a lo largo de la evolución de la política social han cristalizado esencialmente dos modelos de la misma. La descripción de dichos modelos nos posibilitará entender mejor las distintas formas emergentes de política social en la región y lo que ellas implican en términos de los derechos sociales cuya inclusión en los procesos de apertura económica continuamente se “esquiva”, en América Latina.

En la cuarta parte, se planteará una hipótesis sobre el reciente advenimiento de una “desilusión” con lo privado en la región lo que abriría la posibilidad de una revalorización de lo público dándose por tanto la oportunidad de retomar el proceso de expansión de la ciudadanía hacia formas más emancipadas que recuperen la tradición de la política social en relación con la solidaridad, la igualdad y la democracia. Finalmente, en la última parte se presentan algunas reflexiones a modo de conclusión.

## I. EL PROCESO DE EXPANSIÓN DE LA CIUDADANÍA

Una lectura sintética sobre “el avance” conceptual del objetivo central de la política social —concebida en su sentido moderno como un conjunto de instrumentos de política pública— puede resumirse como una evolución que se inicia con la consideración del problema de la pobreza y la indigencia como objeto de los sentimientos privados de compasión y piedad hacia los grupos sociales más vulnerables (Himmelfarb, 1992). En una instancia posterior, cuando lo social se hace motivo de preocupación estatal, se pasa a una consideración de la

pobreza en términos de necesidades humanas, lo que hace posible analizarla y medirla de un modo científico y plantear posibilidades para superarla a través del diseño de programas específicos. Finalmente, se llega a una concepción de ciudadanía, de “derechos” sociales, lo que implica la construcción de actores-sujetos que se emancipan de las limitaciones materiales básicas que impone la pobreza y de la dependencia del ser asistidos por intervenciones de políticas estatales. Nos interesa revisar aquí muy sintéticamente esta última dimensión, relacionada con el proceso de expansión de la ciudadanía moderna.

En 1952 en una conferencia pronunciada en la Universidad de Cambridge en memoria del economista Alfred Marshall, el sociólogo inglés Thomas H. Marshall reflexionó sobre los conceptos de derechos sociales y el proceso de expansión de la ciudadanía, lo que fue luego recogido en su célebre ensayo *Ciudadanía y clase social*. Es en este ensayo en donde el concepto de ciudadanía aparece como un punto central en una formulación de derechos que intenta superar lo puramente formal y procedimental.

Marshall construye el concepto de ciudadanía a través de la historia inglesa desde la Revolución Industrial hasta el nacimiento del Estado de Bienestar. Para Marshall la ciudadanía moderna es un *estatus* social que atribuye derechos y deberes a los nuevos estratos sociales que surgieron en la Revolución Industrial a partir de la segunda mitad del siglo XVII. Mientras en las formas premodernas, la ciudadanía era un atributo elitista y exclusivo, la ciudadanía moderna se caracterizaría por una forma abierta y continuamente en expansión (Zolo, 1996). Marshall distingue así tres componentes y fases de desarrollo de la ciudadanía:

En primer lugar, *la ciudadanía civil* que atribuye al individuo una serie de derechos asociados a la libertad: la libertad física, de palabra, de pensamiento, de religión; el derecho de poseer títulos de propiedad y de firmar contratos; el derecho a una justicia independiente a partir del principio de igualdad ante la ley.

En segundo lugar, *la ciudadanía política*, desarrollada en el siglo XIX, que consiste en el derecho a participar en el ejercicio de poder político, a elegir y ser elegido, al sufragio general y la participación política.

En tercer lugar, *la ciudadanía social*, que se afirma a través del siglo XX y consiste en el derecho a tener un nivel adecuado de educación, de salud, de habitación y seguridad social según los estándares prevalecientes en la comunidad política de referencia.

Marshall fue preclaro al afirmar que lo que distingue a la ciudadanía civil, política y principalmente la social —todas asociadas al principio

de la libertad— es su tensión respecto a la igualdad. En efecto, Marshall consideraba el capitalismo y la lógica del mercado como un sistema de desigualdad. Entonces, la pregunta era ¿cómo puede estabilizarse un sistema social cuando desde su base hay una oposición radical entre los principios de la igualdad y la libertad?

Marshall sostuvo que los derechos civiles no entran en contradicción con la lógica del mercado: no sólo no entran en contradicción sino que tienen un efecto sinérgico. En lo que se refiere a la ciudadanía política, Marshall admitió que en un comienzo representaba algún peligro potencial al ampliar las bases para que, grupos anteriormente excluidos, como la naciente clase obrera, participasen de la lucha política. Pero fue por esta posibilidad misma que la ciudadanía política abrió paso al reformismo social y a la exclusión de la vía revolucionaria violenta a través de la afirmación de los derechos políticos y la igualdad durante las luchas sociales del siglo XX.

El corazón del problema según Marshall radica en la ciudadanía social que encuentra un límite en el sistema de estratificación social que proviene del capitalismo y debilita, por tanto, su desarrollo. La extensión de los derechos sociales expresados en un sistema de servicios sociales —salud, educación, habitación, etc.— no puede tener como objetivo la igualdad en los ingresos. Con los derechos sociales se puede obtener un mejoramiento de la calidad de vida pero no un cambio en el sistema básico de estratificación social que se deriva de la lógica del mercado. El reconocimiento de la ciudadanía social no puede modificar la estructura de la distribución de la riqueza y el ingreso que resulta de la asignación de recursos producidos por el mercado pero sí puede alterar su forma ya que, sobre todo en la parte baja de la distribución, la pobreza, puede garantizarse un “piso”, o sea, un conjunto de bienes y servicios esenciales para todas las personas independientemente del nivel de ingresos de las mismas.

Es difícil no concordar en que la visión de desarrollo de la ciudadanía expuesta por Marshall es fuertemente optimista al pensar el desarrollo de la ciudadanía como un proceso abierto y en continua expansión en dirección al progreso social (Giddens, 1982). En los hechos Marshall fue preclaro al advertir que los países podían avanzar en mejorar la calidad de vida, en el proceso social, lo que no implicaba necesariamente avanzar en el desarrollo social, por cuanto ello requeriría plantear mecanismos concretos para alterar la distribución originaria del ingreso y la riqueza. Sin embargo, Marshall al igual que formulaciones posteriores (Zincone, 1987) entendió los derechos sociales como habilitaciones para su ejercicio, como desarrollo de capacidades y por lo

tanto, abiertos a la posibilidad de su conquista. Los derechos sociales no son dádivas a súbditos y presuponen la constitución de actores que “ganen” el espacio político que posibilite su implementación efectiva.

Las ideas anteriormente reseñadas fueron influenciadas y a su vez influyeron el ámbito concreto de la evolución histórica de las políticas sociales en su formulación moderna. En 1881 el Canciller Otto Von Bismark introdujo en Alemania un sistema de seguro social para los trabajadores industriales. Para ello, tomó ejemplos de esquemas de seguro privados y de otros países como Austria, Francia y Bélgica en donde habían sido implementados en menor escala. Bismark y los diseñadores de este esquema pionero de protección social estaban conscientes de la débil posición de los trabajadores en una sociedad industrial con crecientes riesgos y eran escépticos ante las soluciones meramente voluntarias e individuales del mercado. Políticamente, el seguro social fue introducido como parte de la construcción de la república germano-prusiana integrando estados anteriormente independientes y como una medida explícita para incluir en ella al nuevo proletariado industrial emergente. El sistema se financiaba mediante las contribuciones de los trabajadores, los empleadores y el Estado, que también respaldaba económica y políticamente el funcionamiento del sistema en su conjunto como parte de una responsabilidad pública. El seguro cubría los problemas emergentes de accidentes de trabajo, la invalidez, la enfermedad y la ancianidad en un esquema en donde todos respondían solidariamente por los riesgos.

Después de Bismark ningún otro evento en el desarrollo de la política social fue significativo hasta la presentación en 1942 del Informe “El Seguro Social y sus Servicios Correlativos”, de Sir William Beveridge quien vivía en Gran Bretaña después de la Segunda Guerra Mundial y estaba determinado a evitar que la situación del país retornase al sistema de desigualdades sociales del pasado. Para ello ideó un sistema para generar solidaridad entre clases sociales, entre los empleadores y los empleados incluyendo a los trabajadores por cuenta propia y a los desempleados. Similares intentos podían observarse en los antiguos dominios ingleses, principalmente en Australia y Nueva Zelanda, en Dinamarca y en los escritos de Gustavo Möller, ministro de Asuntos Sociales de Suecia entre 1932 y 1952 (Olsson Hort, 1993). Dos años después, Beveridge publicó el libro *Pleno empleo en una sociedad libre*, en donde explica la relación íntima entre empleo y seguro y plantea el empleo como modo de inclusión social. Beveridge estaba influenciado por la obra de Keynes, ya que pensaba que el seguro tenía un rol macroeconómico al funcionar como un “estabilizador automático” del ciclo económico. Fue a partir de Beveridge que se abandonó

la idea de seguridad social: un piso universal de beneficios, igual para todos los ciudadanos —trabajadores o no— a través del cual una comunidad otorga una protección mínima independientemente de si las personas contribuyen o no al sistema. Esto forma parte hoy en día de la Carta Social de todos los países de la Comunidad Económica Europea. Las ideas de Beveridge tuvieron también mucha influencia en la definición de la salud como derecho para todos los ciudadanos, hoy también una política implementada en casi todos los países de la Comunidad Europea con un porcentaje de cobertura cercano al 100%. Finalmente, Beveridge fue un gran impulsador de políticas estatales activas para combatir el desempleo (Abel Smith, 1992).

Después de Beveridge, la contribución más influyente en el desarrollo de la política social fue dada por otro investigador británico: Richard Titmuss, quien en sus *Ensayos sobre el Estado Bienestar* (Titmuss, 1958), y en obras posteriores (Titmuss, 1974), reconoció la función distributiva de la política social. Titmuss avanzó sobre las formulaciones anteriores al plantear que la responsabilidad pública no terminaba solamente con la provisión de servicios sociales: se trataba de construir mayores márgenes de igualdad social como creciente expansión de la ciudadanía cuyos derechos no se agotaban solamente por la mera provisión de servicios públicos. Un piso mínimo de protección universal para todos los ciudadanos era sólo un comienzo al que Titmuss añadía una visión de la política social como un sistema redistribuidor de los ingresos. Formaban parte, por lo tanto, de la política social en primer lugar, la política fiscal mediante la cual se financiaba de un modo progresivo la oferta de servicios sociales. Éstos eran concebidos como responsabilidad pública, independientemente de si las personas contribuían o no. Así, los impuestos, gravámenes y excepciones tenían también la función adicional de “corregir” las más extremas desigualdades en la distribución del ingreso. Igualmente, Titmuss fue un pionero en la formulación operativa del concepto de igualdad de oportunidades como igualdad en el punto de partida al inicio de la vida. Esto se conseguía entre otras cosas, mediante la gravación a la transferencia de la riqueza a lo largo del tiempo (impuesto a la herencia). La política social también incluía en segundo lugar, la política de empleo e ingresos y los beneficios ocupacionales (vacaciones, asignaciones, familiares, etc.) con lo cual el acceso a un empleo productivo y un salario justo tenían un fuerte impacto sobre la distribución funcional del ingreso. Finalmente y en tercer lugar, integraba la política social lo que tradicionalmente se conoce como la administración de los sectores sociales: la política educativa, la política de salud, de vivienda, etc. Básicamente, las contribuciones de Titmuss se centraron en el carácter predominantemente redistributivo de la política social, considerando

la distancia social entre pobres y ricos posible de ser reducida a través de un sistema de transferencias públicas desde los que más poseían hacia los que más necesitaban.

De la lectura anterior, podrían deducirse algunos puntos considerados como muy significativos en la evolución conceptual y empírica de la política social:

- a. La centralidad de la preocupación por construir mayores niveles de igualdad social: no solamente luchar contra la pobreza sino cómo lograr mayores niveles de inclusión social cerrando las brechas de ingresos y riqueza entre pobres y ricos;
- b. La atribución de un papel muy importante a la solidaridad social como valor básico estructurante de la sociedad y por lo tanto, central en la construcción de mayores niveles de igualdad;
- c. La concepción de que la inclusión social vinculante con la economía se da a través de la generación de empleo productivo;
- d. La idea de responsabilidad o esfera pública como valoración de lo común, por el interés superior del conjunto; y,
- e. Como corolario de los puntos anteriores, la constitución de actores sociales titulares de derechos habilitantes para la expansión de la ciudadanía.

Este trabajo no intenta analizar la evolución de la política social en América Latina pero sí ver cómo en la región las preocupaciones anteriormente descritas que nos vienen de la tradición de la política social en los países occidentales, se reflejan en las tendencias presentes de la desigualdad de los ingresos y acceso a un empleo productivo en el contexto del modelo de apertura económica. Esto es lo que veremos a continuación.

## II. LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

El objetivo de este punto es el de analizar lo que ha estado y está ocurriendo con la población de América Latina en términos de su bienestar y sustentar nuestras hipótesis respecto a qué tipo de estructura social prevalecerá en la región a comienzos del próximo siglo. Para ello y tal como se señaló en el apartado anterior, se ha privilegiado el análisis de aspectos relacionados con la distribución del ingreso y el empleo. Se considera que los mismos son cruciales para el logro de

sociedades en las que la mayor parte de sus integrantes estén incluidos socialmente y puedan ejercer sus derechos ciudadanos.

Se trata de intentar dar algunas respuestas a preguntas tales como: ¿hacia dónde se está moviendo la estructura social de los países de la región?, ¿tendremos cada vez más pobres... y más ricos?, ¿se trata de una dualización de la estructura distributiva, pobres por un lado, ricos por el otro y poco en el medio?, ¿la ecuación será nuevamente excluidos vs. incluidos?, ¿ha respondido el mercado de trabajo al objetivo de incluir económicamente a la población? Para esto, en primer término se analiza la desigualdad en la distribución de los ingresos, para continuar con la problemática del empleo. A continuación se estudia el efecto de estas dos variables respecto a la inclusión económica y social, para finalmente formular una hipótesis respecto al tipo de sociedades que se están conformando en la región. Este análisis es la base para la discusión sobre ciudadanía que se realiza en la última parte de este trabajo en términos de los obstáculos prevalecientes en la región para la inclusión económica y social.

### **1. La desigualdad de los ingresos: ricos, pobres y algo más**

En forma sintética, se puede señalar que el análisis que se desarrolla sobre este tema pone en evidencia los siguientes aspectos:

- a. A pesar de la recuperación en el crecimiento del producto en la región en los noventa, aumentó la desigualdad en términos de la distribución de los ingresos. Esto ha llevado a que América Latina sea la región del mundo con más alta desigualdad en la distribución del ingreso.
- b. La pobreza sufrió un significativo incremento, en particular la urbana, en los ochenta. Durante el comienzo de los noventa si bien siguió aumentando en términos absolutos, tuvo una disminución relativa en aquellos países que redujeron drásticamente su inflación. Sin embargo, el caso de la Argentina muestra que en la medida en que no se apliquen medidas redistributivas y de empleo, pasado el efecto “desinflación”, la pobreza no continúa disminuyendo y tiende a aumentar; de cualquier forma, los niveles de pobreza de mediados de los noventa persisten en niveles superiores a los de los ochenta.
- c. Se ha conformado una zona de vulnerabilidad social económica, creciente en términos absolutos y relativos, que incluye a pobres estructurales, a nuevos pobres y a amplios sectores medios.

- d. Esto permite visualizar una sociedad en la cual se incrementa la vulnerabilidad, con situaciones cada vez más heterogéneas y complejas de pobreza y exclusión social.

### 1.1. La distribución del ingreso en América Latina

Históricamente América Latina ha presentado una distribución del ingreso altamente inequitativa. A fines de los sesenta, luego de un período de sostenido crecimiento económico, la desigualdad del ingreso en los países de la región era superior a otros países en desarrollo del este y sureste asiático. Así por ejemplo, la razón entre el decil superior y el inferior tenía valores 33.6, 21.2, 18.0, 11.4 en Brasil, Colombia, Venezuela y Argentina respectivamente, mientras que en Filipinas, Tailandia y Corea del Sur era de 13.6, 8.9 y 7.5. Según algunos autores, éste fue uno de los motivos que explican porqué los países de Latinoamérica, a pesar del crecimiento y de haber alcanzado buenos niveles de productividad, no pudieron erradicar los más severos aspectos de la pobreza (Cornía, 1994). Esta pauta no ha cambiado hasta la presente e inclusive se ha profundizado. Así, Latinoamérica se caracteriza por la poca equidad en la distribución del ingreso. Un análisis de una muestra de 102 países, utilizando estimaciones de la curva de Kuznetz, señala que, en promedio, América Latina presenta un coeficiente de Gini 4.1 veces más alto que otros países con similar ingreso *per cápita* (Londoño, 1996). La desigualdad en la distribución del ingreso en América Latina podría ser mayor si se tomara en cuenta la desigualdad intra-hogar. Un estudio con datos de Filipinas muestra una subestimación del 30% (Haddad y Kanbur, 1990).

¿Cuál ha sido la evolución en las últimas décadas? Durante los ochenta todos los países han vivido procesos económicos que impactaron en forma disímil la distribución del ingreso. En términos teóricos, la mejor evolución la constituye el simultáneo aumento del ingreso de la población y una disminución de la desigualdad. Esto se debería traducir en un aumento del PNB *per cápita* conjuntamente con una disminución del coeficiente de Gini. Sin embargo, esto sólo ocurrió en algunos países del mundo desarrollado y del sur-este de Asia.

Los países desarrollados, con la excepción de Estados Unidos, han avanzado en la dirección “correcta” aunque algunos autores (Thurow, 1996), argumentan que hay un movimiento global “natural” del capitalismo hacia la desigualdad. A pesar de la llamada caída o crisis del Estado de Bienestar<sup>1</sup>, la mayor parte de estos países lograron disminuir

1 Algunos autores señalan que la “caída” no fue tal en varios países de Europa (Hills, 1990).

o no aumentar la desigualdad (estudios recientes para estos países muestran que la concentración y la riqueza han aumentado). Los países del este, o países en transición, han visto empeorar tanto su ingreso medio como su distribución. Con un ingreso medio significativamente más bajo que sus vecinos del oeste, presentan un coeficiente de Gini similar a éstos (UNICEF-ICDC, 1994).

Por su parte, en América Latina, según datos de la CEPAL (CEPAL, 1994), mientras que el ingreso *per cápita* se ha mantenido estable, el coeficiente de Gini se ha incrementado en forma significativa. Datos recientes de algunos países presentan el contradictorio movimiento de aumento simultáneo del ingreso medio *per cápita* y del coeficiente de Gini. Es decir, mayor ingreso medio y mayor desigualdad. Es de señalar la enorme distancia que en términos de ambas características separa a esta región con los países desarrollados. Así, en América Latina el coeficiente de Gini está en todos los países por encima de .40, llegando a más de .50 en varios casos. En el caso de los países desarrollados no alcanza .40, y está en la mayoría de los países en el entorno de 30.

Durante los dos últimos años la situación en la región no ha mejorado. La expectativa creada a comienzos de los noventa de un alto y dinámico crecimiento y de un desarrollo social sostenido fue sacudida, por una parte, por la crisis mexicana y por otra por la comprobación del escaso crecimiento de empleo generado por dicho crecimiento. En 1995 el crecimiento del producto fue de menos de 1% y el *per cápita* de -1.1%. Informes recientes señalan que América Latina detenta el triste honor de tener la distribución del ingreso más inequitativa de todas las regiones del mundo en desarrollo (Burki Shahid, 1996).

En resumen, la extrema desigualdad del ingreso que caracterizaba a la región en los setenta, lejos de disminuir se ha incrementado, no sólo durante la crisis de los ochenta, sino también en el período de implementación del proceso de apertura económica en los noventa. Las tendencias recientes de disminución del ritmo de crecimiento y, profundización de los programas de estabilización y ajuste, conjuntamente con la carencia de políticas redistributivas, permiten pronosticar —según veremos— que este problema tenderá a agudizarse en lo que queda del siglo.

## 1.2. Perdedores y ganadores

La situación de aumento de la desigualdad en los últimos decenios, en América Latina descrita en el punto anterior, pudo haberse cristalizado

de muy diversas formas. Una de ellas sería a través del aumento de extrema pobreza y de la pobreza, manteniendo el resto de la distribución relativamente estable. Tal situación se reflejaría en un aumento en los indicadores de desigualdad del ingreso. Este sería el caso en que las políticas focalizadas resultarían eficaces, en la medida que llevarían a incorporar a la población pobre a sectores de ingreso medio y que tendrían condiciones de vida aceptable y sobre bases permanentes, en un contexto de integración social.

Un análisis más detallado de lo sucedido en el período 80-94 permite comprobar que el panorama es significativamente distinto en la mayor parte de los países de la región. Entre los principales perdedores se encuentran los sectores medios, que no sólo ven descender sus ingresos sino que experimentan un aumento de su inseguridad vía empleo y acceso a bienes y servicios. Esto no implica que los sectores de más bajos ingresos no hayan sufrido el impacto del ajuste. Por el contrario, la crisis, la caída de los salarios e ingresos y de la oferta de servicios básicos, los afectó duramente. Lo que se trata de señalar es que no sólo ellos fueron afectados.

La focalización de los servicios públicos básicos en los más pobres, la privatización de servicios que eran anteriormente subsidiados y el incremento de la carga impositiva relacionada con la tenencia de vivienda, así como el fuerte ajuste del sector público y el aumento de las brechas salariales de los empleados administrativos, constituyen algunos de los elementos que afectaron con mayor énfasis a los sectores medios. Para ellos, la carrera ascendente intergeneracional se ha cortado o debilitado o tal vez, sería más adecuado señalar que se ha restringido a un privilegiado porcentaje de la población.

En términos gráficos, se podría decir que para los más pobres existe la perspectiva de subir algún escalón, en cambio, para una parte significativa de los sectores medios, la escalera es de bajada. El problema básico para los pobres es que el escalón que suben no los deposita en una zona de relativa seguridad, sino de alta vulnerabilidad. Esta zona de encuentro entre pobres y empobrecidos es dura para ambos. Ante todo es insegura y poco integrada. Los que han logrado una subida relativa, ahora deben competir por puestos de trabajo —de cierta “formalidad”— con los que han bajado, lo cual es una lucha muy difícil. Por el otro lado, el espacio de la “informalidad” no es un espacio conocido para los empobrecidos (Minujín y Kesler, 1995; Minujín, 1995).

## 2. El empleo

Como se ha señalado con anterioridad, uno de los elementos claves — tal vez el central— para garantizar una adecuada inclusión social productiva, lo constituye la posesión de un empleo de “calidad”; un trabajo que garantice, con un considerable margen de estabilidad para su poseedor y su familia, el acceso a los bienes y servicios básicos y a los constituyentes de identidad compatibles con una ciudadanía plena. Empleo de calidad no necesariamente implica un trabajo asalariado con contrato permanente, sueldo medio o alto y cobertura legal y social; denota en muchos casos una amplia gama de trabajos no asalariados que responden a las aceleradas transformaciones tecnológicas y de producción que se observan en la actualidad.

A continuación se hace un análisis sintético de la evolución del empleo en la región, especialmente en la década de los noventa, con el objetivo de proporcionar los elementos que permitan visualizar la contribución de las tendencias actuales del empleo al aumento o la disminución de la igualdad. La década de los ochenta representó para América Latina un período particularmente difícil; el estancamiento e incluso la caída del producto se vio acompañada por altas tasas de inflación y por un endeudamiento externo muy alto, elementos que llevaron a la aplicación de estrictos programas de estabilización y ajuste. Como consecuencia, hubo un incremento del empleo informal que pasó de 40.2% en 1980 al 47.0% en 1985 y al 52.1% en 1990<sup>2</sup>.

El salario real sufrió un descenso significativo; en 1990 era un 31% más bajo que en 1980 y en el sector industrial un 13%. El sector público fue uno de los más afectados por la baja salarial. A pesar de que la transición demográfica ha implicado una desaceleración en el crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo en la mayoría de los países, la creación de empleo en los ochenta, y como veremos, también en los noventa, fue mayoritariamente de baja calidad y además resultó insuficiente. Importantes sectores de ingresos medios vivieron un período de empobrecimiento en un sentido doble y mutuamente potenciador; por una parte, algunos perdieron sus empleos, otros sufrieron una baja significativa en sus ingresos y muchos se vieron obligados a pasar de asalariados a trabajadores por cuenta propia. Por

---

2 Porcentaje de trabajadores por cuenta propia en microempresas y servicio doméstico respecto al empleo no agrícola.

otra parte, perdieron beneficios sociales o vieron caer dramáticamente la calidad de los servicios a los que tenían acceso<sup>3</sup>.

Los noventa comenzaron con una reactivación económica y con políticas de ajuste que incluían programas compensatorios. El elevado optimismo de esos momentos se vio empañado por la crisis financiera del 1994-1995, que mostró la enorme fragilidad del proceso de crecimiento. El optimismo también se vio disminuido al comprobarse las debilidades del modelo en cuanto a su capacidad de generación de empleo y su negativo o nulo efecto sobre la redistribución del ingreso.

La evolución reciente del empleo permite señalar algunas características que posiblemente perdurarán en el futuro inmediato y pueden tender a cristalizarse. Esta evolución es el resultado de las tendencias propiciadas por la apertura económica, globalización de los mercados, privatización, desregulación y flexibilización laboral, y reforma del Estado. Las características más relevantes son:

- a. Se ha diferenciado un sector de empleo de alta productividad, de asalariados con calificación profesional o técnica. Aquí generalmente aumenta la productividad y el producto pero muy escasamente el empleo.
- b. Se ha ampliado la brecha salarial y se ha agudizado la concentración del ingreso entre los sectores económicos orientados al sector externo o insertados en algún nicho específico y los otros sectores de la economía. Igualmente, se han aumentado las diferencias intra-sectoriales y entre los diferentes niveles de calificación, especialmente entre los obreros y empleados calificados y los no calificados.
- c. El empleo público ha mantenido su tendencia a la baja en términos relativos al sector privado. Los salarios reales de ese sector también han disminuido.
- d. El empleo de baja productividad e informal es el que ha tenido mayor nivel de expansión.
- e. El desempleo, en particular el de los jóvenes y jefes de hogar, ha tendido a incrementarse en varios países de la región, especialmente en México y Argentina. En Argentina por ejemplo, en mayo de 1990 la tasa de desocupación para el aglomerado urbano era de 8.6%, en

---

3 Una explicación del proceso social durante la década de los ochenta, incluyendo un análisis de los indicadores y el gasto social, figura en Bustelo, 1994.

1994 había ascendido a 10.7% y en 1995 a 18.4%. Si además del desempleo abierto se incluye el subempleo, en mayo de 1996 la tasa ascendía a 30.1%. En otros países el desempleo no se ha incrementado por la rápida expansión del sector informal, de baja productividad y bajos salarios.

En resumen, puede señalarse que si bien existe un consenso general sobre la necesidad de que exista crecimiento económico para la creación de empleo, ésta es sólo una condición necesaria pero de ninguna manera suficiente. La tendencia prevaleciente demuestra que la generación de empleo de calidad es baja y el mayor dinamismo se encuentra en el empleo informal o de baja productividad mientras que el desempleo abierto muestra una tendencia ascendente.

### 3. La sociedad que se avizora

Las evidencias y el análisis que se han realizado en este apartado señalan que las políticas económicas y sociales que predominan en la región están generando situaciones de vulnerabilidad y exclusión para amplias porciones de la población. Se ha visto que la desigualdad ha aumentado y que el empleo generado por el crecimiento económico tiene una elasticidad muy reducida y que en su mayor parte se trata de empleo informal, de baja productividad y en condiciones de precariedad.

¿Implica esto una suerte de dualización de la sociedad, ricos por un lado y pobres por el otro? No parecería ser así. Se trata de una conformación mucho más compleja, en la que la dispersión de los sectores medios, con un empobrecimiento significativo de muchos de ellos, la urbanización de la pobreza estructural y la aparición de nuevos “nuevos ricos”, conforman un mapa social distinto al que se reconocía hace una década.

Desde la óptica de las políticas sociales, y más en general desde las políticas públicas, resulta crucial contar con hipótesis sobre las tendencias prevalecientes y el tipo de sociedad que se está conformando. Sólo con base en las mismas y en objetivos consensuados respecto a la direccionalidad que se busca, es posible discutir la orientación y contenido de las mismas.

La hipótesis que se está formulando, y que se sustenta empíricamente, es que la estructura social de la mayor parte de los países de la región se ha complejizado y heterogeneizado. La concentración del ingreso ha

aumentado, es decir, hay ricos más ricos, pero simultáneamente una porción significativa de los sectores medios se ha empobrecido mientras que en algunos países, los más pobres han mejorado su situación relativa, reflejado en un incremento de la mediana y media de ingresos. Esto último no implica que el problema de la pobreza no esté presente o no se haya agravado en América Latina sino que, por una parte, el campo de la pobreza se ha complejizado pues en el mismo se deben incluir no sólo a los pobres “históricos”, sino también a los “nuevos” pobres provenientes de sectores medios empobrecidos. Estos “nuevos” pobres, además de características sociodemográficas distintas, tienen formas de relaciones sociales y modos de integración disímiles a los pobres “históricos”. A esto se ha agregado una amplia zona de vulnerabilidad económica y social, de grupos no incluidos en la nueva modalidad de economías abiertas. Las situaciones de inclusión plena abarcan a un privilegiado conjunto de la población, en el cual algunos acumulan una significativa porción de la riqueza. Entre ambos grupos se presenta una diversidad de situaciones de semi-inclusión que establecen un continuo entre los mismos. Finalmente, cabe señalar que no se trata de situaciones estratificadas. En particular en la zona de vulnerabilidad existe un dinamismo dado por el proceso de cambios que se están viviendo, produciéndose una suerte de “desigualdad dinámica”, que cambia su contenido y quienes la integran (Fitoussi y Rosanvallon, 1996).

Como se mencionó, esto permite avizorar no una situación de dualidad, sino sociedades con amplios sectores de la población desintegrados o no plenamente integrados. Esta desintegración se da en distintas esferas de la vida social y con diversidad de grados. De continuar con la tendencia prevaleciente, entraremos en el siglo XXI con serios problemas de integración social e iniquidad sin resolver, con una mayor diversidad y amplitud de situaciones de vulnerabilidad social. Es posible, y deseable, que en algunos países haya circunstancialmente disminuido la pobreza extrema e inclusive, en términos relativos, la pobreza total. Sin embargo, es altamente probable que los signos de desintegración social, política, cultural y los “problemas” sociales se hayan incrementado.

En concreto, se postula que salvo que se efectúen modificaciones cualitativas en la orientación de las políticas económicas y sociales de modo que no continúen “esquivando” explícitamente la redistribución del ingreso y la riqueza, la desigualdad social se mantendrá en sus niveles actuales o aumentará y, la vulnerabilidad social continuará

incrementándose y alejando las posibilidades de construir sociedades integradas en términos del ejercicio de derechos y ciudadanía<sup>4</sup>.

### III. MODELOS DE CIUDADANÍA

Cuando un estilo o modelo de política social se hace hegemónico, una de sus primeras funciones es negar cualquier alternativa rival que implique un desafío a su dominio conceptual. En el caso de América Latina, la perspectiva de una política económica neo-conservadora basada en el denominado “Consenso de Washington”, que implica, según veremos, una visión muy particular de los derechos sociales y la ciudadanía, ha conseguido implementar un enfoque de política social a la que pareciese no existir una alternativa distinta viable, equitativa y eficiente. Veremos que ello no tiene ningún fundamento.

Siguiendo el planteamiento realizado en la parte primera de este trabajo, en donde revisamos históricamente la política social como un proceso de expansión de derechos, veremos que hay esencialmente dos modelos rivales de ciudadanía que hoy se disputan la orientación conceptual de la política social en América Latina. Sin embargo, debemos aclarar antes qué se entiende por modelo. En nuestro caso, se usa la palabra modelo en el sentido de paradigma, como una representación simple de un conjunto de valores y conceptos estructurados con un cierto nivel de consistencia. En un modelo es posible entender y diferenciar dos paradigmas de ciudadanía que se han ido cristalizando en la historia de la política social. Ahora bien, los modelos no se dan en estado “puro” en la realidad, ya que ésta es por definición mucho más compleja. Aún así los modelos posibilitan diferenciar las formas y/o diferentes estilos de política social en el mundo real y referenciarlos y catalogarlos en términos de dos formas básicas de ciudadanía.

El centrar la discusión sobre modelos de ciudadanía tiene la ventaja de que permite analizar a través de los mismos, las distintas formas que adquiere la política social en el ámbito de lo concreto. Después de todo, la política social no es más que el conjunto de instrumentos para operacionalizar e implementar distintas modalidades de ciudadanía. La relación modelo de ciudadanía y política social permite entonces captar el sentido más profundo de una determinada política social, qué fines últimos se persiguen y también evaluar las relaciones de corres-

---

4 El concepto de capital social es más abarcativo que el de capital humano, pues incluye el conjunto de prácticas y redes políticas y sociales prevalecientes, así como su desarrollo histórico. Robert Putman en un estudio comparativo entre el norte y el sur de Italia, muestra que éste es un elemento clave para el desarrollo económico e institucional (Putman, 1995).

pondencia entre la política como medio y la realización de un conjunto de valores —el modelo de ciudadanía— como fin. Este punto no es menor ya que, distintas formas de la política social pueden aproximarse mucho en el tipo de instrumentos que usan pero tener una estructura de valores y fines muy diferentes. Así por ejemplo, la descentralización como instrumento de política social puede ser postulada tanto desde un modelo de ciudadanía asistida como en uno de ciudadanía emancipada y en ambos casos, perseguir fines absolutamente diferentes: en un caso, diluir la “esfera de lo público” a lo “local”, fragmentar la demanda de servicios y restringir la participación de las personas a los problemas específicos que los aquejan mientras que, en el otro caso, se trata de ampliar los espacios de lo público mediante el ejercicio de una ciudadanía plena y la participación democrática.

#### IV. LA “DESILUSIÓN” CON LO PRIVADO

América Latina ha vivido desde principios de 1990 un cambio profundo desde el modelo sustitutivo de importaciones con énfasis en el mercado interno y un fuerte rol estatal en la dirección del desarrollo, al modelo de apertura económica liderado por las exportaciones destinadas al mercado externo y en donde el papel más dinámico lo juega el sector privado. Esto ha dado surgimiento a una nueva relación entre lo estatal y lo privado, basada en la crisis de la anterior modalidad de primacía de la administración del Estado sobre la sociedad civil. En lo interno, el eje de ese proceso ha pasado predominantemente por el carácter desestructurante en lo social de la inflación y los desequilibrios macroeconómicos y su efecto directo sobre los bajos niveles de acumulación de capital, crecimiento económico y sobre todo, generación de bienestar. Exógenamente, la influencia más significativa proviene del cambio del patrón tecnológico en el que se impone una alta tasa de renovación en el sistema productivo a través de la incorporación de continuas innovaciones, crecimiento del valor agregado y la productividad. Nadie dudaría en afirmar que estamos viviendo hoy en América Latina un fuerte proceso de prioridad de la dimensión privada.

Albert O. Hirschman ha hecho un provocador análisis de las oscilaciones de las preferencias de la gente entre lo público y lo privado y viceversa, planteando que tanto los actos de consumo privado como los actos de participación en la vida pública se realizan porque se espera tener una satisfacción que si no se concreta, genera una desilusión. Hirschman hace un análisis histórico de estas oscilaciones, siendo interesante rescatar sus observaciones sobre el surgimiento de lo privado con el ascenso del comercio y la industria en los siglos XVII y XVIII, en donde se legitimó el principio de que,

“la búsqueda de nuestros intereses privados, materiales, es una forma enteramente legítima de la conducta humana, que en efecto puede ser preferible, desde un punto de vista de la sociedad, a una vida de participación intensa en los asuntos públicos”. (Hirschman, 1986: 16).

No nos interesa debatir aquí si en la historia existe un movimiento pendular o no (Heller y Fehér, 1992). Pero creemos que en el caso de América Latina, el cambio del modelo sustitutivo de importaciones al modelo de apertura está relacionado con una oscilación entre lo estatal y lo privado. Se notará que utilizamos la palabra estatal y no público — esto último pensado como preocupación de todos— pues en realidad en la región no ha existido una desilusión con lo público sino con lo estatal, que fue el estilo predominante en el modelo sustitutivo de importaciones. En América Latina no podría decirse a su vez que existió un entusiasmo claro con la primacía de lo privado. El movimiento podría ser registrado entonces en la región como de dos desilusiones continuas de la siguiente manera: a una primera instancia de desilusión con lo estatal resultante de la superación del modelo sustitutivo de importaciones, parece seguir otra de desilusión con lo privado que podría dar lugar sucesivamente a un movimiento de renaciente interés por lo público, sin que ello signifique un regreso a las modalidades de intervención estatal y manejo macroeconómico propios del modelo sustitutivo de importaciones.

Gran parte de la oscilación del comportamiento colectivo sobre la dicotomía estatal-privado proviene de la desilusión con dos casos extremos. La creencia de que el Estado puede liderar de un modo exclusivo los procesos socioeconómicos, invadiendo esferas económicas en donde el sector privado tiene claras ventajas comparativas e interviniendo en áreas sociales en donde la participación democrática de las comunidades hubiese sido mucho más efectiva, no ha inducido, un desarrollo sostenido ni expandido el bienestar. Las manifestaciones extremas de incompetencia estatal, arbitrariedad burocrática e ineficiencia en la gestión pública, acompañadas con una fuerte expansión de la ilegalidad de los comportamientos y su impunidad, de la protección de privilegios corporativos y de garantías a reservas monopólicas, dieron lugar en América Latina al nacimiento de un proceso de fuerte desilusión con la dimensión de lo estatal. También puede afirmarse que los efectos de una tal práctica política de primacía exclusiva de lo estatal en términos de generación de procesos inflacionarios que agudizaron la lucha distributiva concentrando aún más la riqueza y los ingresos, conjuntamente con el bajo dinamismo e incorporación tecnológica del sistema productivo fueron legitimando la idea de que el retiro a lo privado —para unos, la familia, los amigos,

las asociaciones con fines específicos y para otros, la búsqueda de los intereses materiales— era una forma adecuada de responder a las circunstancias, preferible desde el punto de vista social a una participación intensa en los asuntos públicos. A estas razones endógenas hay que añadir, como se dijo, las exógenas, provenientes principalmente de las transformaciones tecnológicas, de la denominada “globalización” y de nuevas oportunidades emergentes en el comercio internacional.

A la afirmación de lo estatal en sus modalidades extremas, se ha respondido en América Latina con otra forma extrema de afirmación exclusiva de lo privado. Así se han implementado procesos sustantivos de reducción estatal con privatizaciones, desregulaciones y amplias descentralizaciones. Se ha restaurado el mecanismo del mercado, no sólo como mecanismo de optimización de recursos, sino como lógica económica hegemónica en las decisiones del sector público. Asimismo se han dado incentivos al sector privado y toda suerte de garantías para la captación de inversiones y ahorro externo y aún cuando el sector privado no ha “respondido” en determinadas circunstancias como el caso del sector financiero en varios países de la región, se han implementado formas impresionantes de “rescate”, transfiriéndole sustantivos recursos financieros públicos para restaurar su funcionamiento. Se ha organizado el mercado de capitales a través de la creación de fondos privados de pensiones mediante los cuales también se han pasado sustanciales recursos desde la sociedad a la economía privada. Todo lo anterior ha sido implementado en un contexto de un discurso “anti-público”, de fuerte promoción en todas las formas del interés privado de la ganancia, de su potencial socialmente benéfico, desculpabilizando tanto su forma de obtención como su acumulación extrema.

Desde el punto de vista económico, la aplicación de esta modalidad de “ajuste” conceptualmente compactada en diez medidas de política conocidas como el “Consenso de Washington” (Williamson, 1996), ha tenido al comienzo efectos positivos en términos de control inflacionario, expansión del comercio externo y generación de crecimiento económico. Pero las limitaciones de este enfoque comienzan ahora a salir a la luz pues no se consigue solucionar, entre otros, el tradicional problema de los bajos niveles de inversión de la mayoría de las economías de la región, de manera que gran parte de la transformación productiva tiene que financiarse a través de ahorro externo, lo que aumenta el endeudamiento externo. A su vez, el bajo dinamismo de las economías después de los episodios de México ha tenido un impacto fuerte sobre la captación de recursos fiscales, lo que induce a formas más severas de ajuste del sector público. El dramático impacto de este

enfoque en términos de exclusión social ha sido ya presentado en la sección segunda de este trabajo.

Ahora bien, en un contexto como el descrito anteriormente, corresponde interrogarnos sobre nuestra hipótesis principal según la cual comienza a haber señales en América Latina de una creciente desilusión con lo privado que abre posibilidades a un renacer del espacio de lo público. Son varias las razones concretas que aún en el heterogéneo contexto de los países de la región apuntan en esa dirección:

- a. Las evidencias de que el estilo de políticas con que se ha implementado el modelo de apertura económica no incluye —ni incluirá— social, económica y políticamente a un gran porcentaje de la población. Los márgenes de desigualdad social aumentan y las posibilidades de acceder a un empleo productivo se restringen. Hay una preocupación emergente de que el tema prioritario de América Latina es un tema de redistribución y no solamente de lucha contra la pobreza, en donde el espacio de la solidaridad social y responsabilidad pública debe expandirse.
- b. La creciente preocupación de pérdida y/o casi desaparición de los espacios de lo público, del cual los ciudadanos ahora son “privados”: la escuela, el hospital y las distintas formas de protección social. Está resurgiendo una vigorosa corriente de opinión que demanda una discusión seria sobre el carácter público de la educación, de la salud y de los distintos espacios públicos como ámbitos de democratización.
- c. Los servicios públicos privatizados con garantías de provisión monopólica dejan a los usuarios en virtual desamparo tanto para verificar el monto real de los servicios que se prestan (por ejemplo: en teléfonos, electricidad, etc.) como para reaccionar ante eventuales alzas injustificadas en las tarifas. En América Latina las asociaciones de protección al consumidor no han tenido la vigencia ni el poder que tiene en los países desarrollados, aunque los ciudadanos comienzan ahora a organizarse. No es que se desee volver al tipo anterior de prestaciones estatales, pero la gente comienza a percibir la necesidad de definir adecuados marcos regulatorios públicos para la protección de sus derechos como usuarios.
- e. Las expectativas de que la economía ilegal y el enriquecimiento ilícito se reducirían y que las prácticas corruptivas serían eliminadas con el “achicamiento” del Estado no solamente no han disminuido sino que han aumentado. A la tradicional falta de confianza en las

élites políticas dirigentes, se ha sumado una visualización de los empresarios que actúan sin escrúpulo con el poder económico suficiente para garantizar la realización de sus intereses. Detrás de cada político corrupto hay un empresario o intereses concretos que lo promueven. La afirmación del interés individual y el premio al éxito económico independientemente de códigos éticos hacen implícitamente aceptables prácticas corruptivas (IDS, 1996). Nuevamente crece una enérgica demanda en la sociedad por marcos regulatorios públicos de las actividades económicas privadas y de los funcionarios y, muy importante, de un poder judicial independiente que garantice el cumplimiento pleno de las leyes y condene a los que no cumplen.

La expansión de la riqueza y la “nueva” riqueza conjuntamente con la ostentación de la misma, genera una visión del carácter concentrador y excluyente del proceso económico y por lo tanto, un “desengaño” con el estilo de políticas prevaleciente. Si bien la incorporación al consumo es un objetivo importante para la mayoría de la población, muchos se dan ahora cuenta de que no todos consumen ni en el mismo nivel. El carácter concentrador de las políticas prevalecientes se ha acentuado a su vez a través de las privatizaciones, muchas de las cuales han sido realizadas en una modalidad no transparente. Crece la percepción de que quienes “vendían” servicios al Estado en el modelo sustitutivo en muchos casos, se quedaron ahora con la posesión monopólica de importantes servicios públicos con una “garantía de renta” casi permanente.

- f. La percepción en aumento de que el funcionamiento espontáneo de los mercados no resolverá por sí solo los principales desafíos en un modelo de apertura económica. El ejemplo de los países del sudeste asiático muestra claramente un rol significativo del Estado en políticas industriales y promoción de exportaciones. Al mismo tiempo, crece la convicción en la ventaja comparativa de generar mayor “capital social” para poder triunfar en un contexto de economías globalizadas en el que se debe competir con otros pueblos con similares proyectos de inserción económica internacional.
- g. Por último, la actual tasa de expansión demográfica y más aún, el exponencial aumento de la población en edad de trabajar hacen que en América Latina la demanda de bienes públicos tienda continuamente a aumentar.

Los argumentos expresados anteriormente no implican como se dijo una vuelta al estilo estatista del modelo sustitutivo ni una confian-

za mayor en las élites políticas dirigentes, pero sí señalan claramente aspectos sustanciales en donde está creciendo un consenso sobre la necesidad de restaurar una esfera pública (Arendt, 1958). Este consenso, por demás, brota desde la región misma, y no está acuñado por élites técnicas de dudosa imparcialidad y que bajo el nombre de “Washington” diseñan e implementan políticas para América Latina. Desde el punto de vista del debate económico, el hasta ahora indisputado “Consenso de Washington” comienza a ser develado en su carácter ideológico y en sus limitaciones técnicas (Stewart, 1996). La propuesta de un “neo-estructuralismo práctico” (Rosenthal, 1996) se perfila como una alternativa mucho más realista para rescatar un mayor nivel de actividad estatal, de regulación del coeficiente de apertura de las economías y mayor énfasis en las fuerzas endógenas del desarrollo, de exigencias de esfera pública y de la necesidad de enfrentar de una manera más concreta y comprometida el tema de la redistribución del ingreso y la riqueza.

## V. REFLEXIONES FINALES

Desde comienzos de la década del noventa, está aconteciendo una gran transformación en América Latina debido al cambio del patrón productivo desde un modelo sustitutivo de importaciones a otro de apertura de la economía. Desde el punto de vista conceptual, dicho cambio ha tenido como base de sustentación el análisis económico ortodoxo expresado en el conjunto de medidas políticas impulsadas por el denominado “Consenso de Washington”. El “costado social” de dichas propuestas ha sido claramente secundario y marginal a la política económica dominada por una evidente hegemonía de los mecanismos del mercado y con una concepción de “lo social” atomizada en el “interés individual” en donde el “consumidor” tiene más importancia que el “ciudadano”. El modelo de valores que está por detrás de las políticas sociales implementadas se nutre principalmente del concepto de ciudadanía “asistida”.

A mediados de la década es ya evidente que las políticas “ortodoxas” prevalecientes —tanto económicas como sociales— no sólo no solucionan sino que agudizan el problema de la extrema desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza que es el problema central en América Latina.

Todo ello resulta paradójico en un clima “declamativo” en donde importantes reuniones técnicas y políticas cada vez más frecuentes en la región, generalmente con el apoyo de las instituciones financieras establecidas en Washington, reconocen y recalcan la importancia de

luchar contra la pobreza y de la necesidad de implementar políticas sociales más vigorosas para sustentar el crecimiento económico y viabilizar las instituciones democráticas. A pesar de las declaraciones y de ingentes recursos financieros que se invierten para implementar distintas modalidades de políticas sociales “asistenciales-tutelares” de ciudadanía, la pobreza sigue aumentando, nuevos sectores sociales son crecientemente vulnerables, se expanden las distintas modalidades de exclusión social y la desigualdad social exhibe niveles verdaderamente alarmantes. La hipótesis principal de este trabajo es que la política social predominante en la región continúa esquivando el principal problema social: la desigualdad en la distribución del ingreso y la riqueza.

Paralelamente se han revisado en el trabajo de una manera sintética las distintas tradiciones de la política social para concluir que gran parte de la explicación de su desarrollo tiene que ver con cómo construir mayores márgenes de igualdad social, cómo incorporar a la gente al empleo productivo y cómo fortalecer los procesos de solidaridad social, y todo ello tiene que ver por último, con los que posibiliten a los ciudadanos emanciparse de las limitaciones materiales y de los intentos de manipular y tutelar su desarrollo. El medio y no el fin para sustentar una ciudadanía emancipada son las condiciones materiales —ingreso y riqueza productiva— que posibilitan su expansión.

El trabajo también plantea una hipótesis sobre la “desilusión” con lo privado actualmente en desarrollo en la región. Con ello hemos querido describir un creciente “desengaño” de amplias capas de la población con el estilo socialmente excluyente y económicamente concentrador de las políticas económicas y sociales prevalecientes. Esta desilusión no implica un paso atrás que nadie desea, sino la posibilidad de generar un proceso de preocupación por lo público, por la esfera de las preocupaciones comunes, por la inclusión de todos en un “nosotros” como titulares de derechos y responsabilidades. Se trata de poner en movimiento un proyecto social y productivo construible democráticamente para enfrentar los desafíos de una economía globalizada. Expandir el proceso para una ciudadanía emancipada con todo lo que ello implica —fundamentalmente hacer política social como en su verdadera tradición— es acumular un capital social que es lo que “sella” económica, social y políticamente una organización social para posibilitarle su desarrollo. Un programa redistributivo no presupone una verdad definitiva y acabada. Por el contrario, implica sumergirse en la incertidumbre de la construcción de la justicia social y, en un Estado esencialmente deliberativo, para poder procesar los acuerdos —soluciones imprescindibles para la democracia y el desarrollo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABEL-SMITH, B. *The Beveridge Report: Its Origins and Outcome*. LSE Magazine. Autumn/Winter, 1992.
- ARENDT HANNAH. *The Human Condition*. The University of Chicago Press, Chicago, 1958.
- BARBALET, J.M. *Citizenship*. Open University Press. Milton Keynes, 1988.
- BECCARIA, L. y MINUJÍN, A. *Sobre la medición de la pobreza*. Mimeo. UNICEF, Argentina, 1991.
- BEVERIDGE, W. *Social Insurance and Allied Services*. Report Cmd 6404 London, 1942.
- BERUN, ISAAH. *Four Essays on Liberty*. Oxford University Press. Oxford New York, 1969.
- BUSTELO, E.S. *Hood Robín: ajuste y equidad en América Latina en los 80*. Ediciones FICONG, Buenos Aires, 1994.
- BUSTELO, EDUARDO S. "Mucho, poquito y nada: crisis y alternativas de política social en los 90". BUSTELO E.S. e ISUANI A.E. *Mucho poquito o nada*. UNICEF, CIEPP y Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 1990.
- CASTEL, ROBERT. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Fayard, París, 1995.
- CEPAL, 1993, 1994 y 1995. *Panorama social*. Santiago, Chile.
- CORNIA G., ANDREA. "Macroeconomic Policy, Poverty Alleviation and Long-term Development: Latin America in the 1990s", Innocenti Occasional Papers, Economic Policy Series, N40, ICDC - UNICEF, Florence, 1994.
- BURKL, SHAHIO J. *Opening Speech at the Second Annual Bank Conference on Development in LAC*, Bogotá, Colombia, 1996.
- DEMO, PEDRO. *Cidadania Tutelada e Cidadania Assistida*. Editora Autores Associados, Campinas, São Paulo, 1995.
- ESPING-ANDERSEN, G. "Welfare States and the Economy". En SMELSER, J.N. y SWEDBERG, R. (Editores). *The Handbook of Economic Sociology*. Amazon Com Books. University of Princeton Press, USA, 1994.
- ESPING-ANDERSEN, G. *The three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press and Princeton University Press, 1990.
- FITOUSSI, JEAN-PAUL y ROSANVALLON, PIERRE. *Le nouvel âge des inégalités*. Editions du Seuil, Paris, 1996.
- FRANCO, ROLADO. "Los paradigmas de la política social" en Revista de la CEPAL n° 58, abril 1996, Santiago de Chile, 1996.

- FREEDMAN, MILTON. *Capitalism and Freedom*. University of Chicago Press, Chicago, 1962.
- GIDDENS, A. *Class Division, Class Conflict and Citizenship Rights en A. Giddens Profiles and Critiques in Social Theory*. Macmillan, London, 1982.
- GRAZIER, B. “L’implicites et imcompletes: les theories economiques de l’exclusion” *L’exclusion l’état des sacoirs*. La Recouverte, Paris.
- HADDAD, L. y KANBUR, R. 1990. “How serious is the neglect of intra-house inequality?”. *The Economic Journal*, vol. 100, n° 402, September, 1990.
- HAYEK, FRIEDRICH VON. *The Road to Serfdom*. The University of Chicago Press, Chicago, 1944.
- HELLER, A. y FEHER, F. *El péndulo de la modernidad*. Ediciones Península, Barcelona, 1992.
- HILLS, JOHN DE. *The State of Welfare*, Clarendon Press, Oxford, 1990.
- HIMMELFARB, G. *Poverty and Compassion*, Vintage Books, New York, 1992.
- HIRSCHMAN, ALBERT, O. *Interés privado y acción pública*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- IDS Bulletin. *Liberalization and the New Corruption*, vol. 21, n° 2, April, University Sussex, Brighton, 1996.
- LONDOÑO, J. LUIS. *Poverty, Inequality, and Human Capital Development in Latin America, 1950-2025*, World Bank Latin American and Caribbean Study, Washington, 1996.
- MARSHALL, THOMAS. *Citizenship and Social Class*. Cambridge University Press, Cambridge, 1950.
- MINUJÍN, ALBERTO y G. KESSLER. *La nueva pobreza en la Argentina, Temas de Hoy*, Editorial Planeta, Argentina, 1995.
- MINUJÍN ALBERTO. “Squeezed: the Middle-class in Latin America” en *Environment and Urbanization*, vol. 7, n° 2, London, 1995.
- OLSSON HORT, SVEN E. “Models and Countries: the Swedish Social Policy Model in Perspective”. *Social Security in Sweden and Other European Countries*. Papporttill ESO. Expertgruppen for Studjer i offentlig ekonomi. Stockholm, 1993.
- OLSSON MANCUR. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of the Groups*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965.
- PUTNAM ROBERT. *Making Democracy Work*, Princeton University Press, 1993.
- RORTY, RICHARD. “¿Cantaremos nuevas canciones?”. BOSETTI, GIANCARLO (Comp.) *Izquierda Punto Cero*. Paidós, Barcelona y Buenos Aires.

- ROSANVALLON, PIERRE. *La Nouvelle question social*, Edition du seuil, Paris, 1995.
- ROSENTHAL, GERT. *Development Thinking and Policies in Latin America: the Way Ahead*. Development Thinking and Practice Conference. IDB, Washington, D.C., 1996.
- SCHNAPPER, D. "Integration et exclusion dans les sociétés modernes<sup>Tn</sup>". *L'exclusion l'état des savoirs*. La Recouverte, Paris, 1996.
- STEWART, FRANCES. *John Williamson and the Washington Consensus. Comments on John Williamson's Paper*. Development Thinking and Practice Conference. IDB, Washington. D.C., 1996.
- THUROW, LESTER C. *The Future of Capitalism*. William Morrow and Company, Inc. New York, 1996.
- TITMUSS, R.M. *Social Policy: An introduction*, Allen and Unwin, London, 1974.
- TITMUSS, R.M. *Essays on the Welfare State*. Allen and Unwin, London, 1958.
- TOKMAN, VICTOR E. *Jobs and Solidarity. Main Challenges for the Post-Adjustment in Latin America*. Development Thinking and Practice Conference, Washington, D.C., 1996.
- UNICEF-ICDC. *Crisis in Mortality, Health and Nutrition. Economies in Transition Studies*. Regional Monitoring Report, n° 2, Florence, Italy, 1994.
- VARSAVSKY, OSCAR. *Proyectos Nacionales*. Ediciones Periferia, Buenos Aires, 1971.
- VECA, SALVATORE. "La igualdad dignidad en Bosetti Giancarlo", *Izquierda Punto Cero*. Paidós, Barcelona y Buenos Aires, 1996.
- WILLIAMSON, J. *The Washington Consensus Revisited*. Development Thinking and Practice Conference. IDB. Washington. D.C., 1996.
- ZINCONE, GIOVANNA. "Cittadinanza". ZACCARIA, G. (comp.) *Lessico del Linguaggio Politico*. Edizioni del Lavoro, Roma, 1987.
- ZOLO, DANILO. "La Strategia della Cittadinanza". ZOLO, DANILO (comp.) *La Cittadinanza: Appartenenza, Identità*. Diritti Laterza, Roma, 1994.