

CAPÍTULO I

MARCO CONCEPTUAL

1. Globalización y tecnología marcando la senda del desarrollo

El proceso acelerado de globalización y mundialización en el aspecto económico, político y sociocultural se caracteriza por un número creciente de relaciones y dependencias mutuas entre los diferentes actores. *De Ruijter* observa: "Como resultado de los avances tecnológicos, especialmente en las áreas de automatización, telecomunicación y medios de transporte, corrientes internacionales de hombres, bienes, ideas e ideologías han llevado a una cierta forma de homogeneidad global. Desarrollos de tipo político, ideológico, religioso y cultural, que originalmente estaban vinculados a una región, cultura o tiempo específico, tienen ahora su impacto en grandes partes del mundo. La dimensión tiempo/espacio parece perder su incidencia. Más que nunca, los cambios en cuanto a valores, conductas, formas de vivir y culturas ocurren en la actualidad no sólo con un ritmo más acelerado, sino también con una mayor diversidad" (1996: 3).

Casi todas las explicaciones de los enormes cambios que está experimentando el mundo –en los planos económicos, sociales y políticos– concuerdan en asignar un papel protagónico en este proceso a dos fuerzas que se alimentan mutuamente: la globalización económica y el progreso tecnológico. Con mayor o menor intensidad, las naciones están asimilando los impactos de un intercambio comercial más abierto, la desregulación de los mercados y una creciente movilidad de capitales,

recursos productivos y tecnología. Hasta ahora, las consecuencias más visibles de estos procesos son: la reestructuración internacional de la producción y el empleo, la volatilidad de los mercados financieros internacionales y una creciente interdependencia económica entre las naciones, en virtud de la cual el destino de cada una está cada vez más atado al de sus socios comerciales. Lo muestran las graves repercusiones de las recientes crisis en México, Brasil y el sudeste asiático en la economía mundial. Por otro lado, los avances vertiginosos de la tecnología en áreas como las comunicaciones, la informática, la automatización, la biotecnología, los materiales sintéticos y los transportes, no sólo han facilitado la globalización de las relaciones económicas sino que han sido capaces, por sí mismos, de elevar la productividad de las economías a niveles sin precedentes.

Existe actualmente un gran debate respecto a los impactos socioeconómicos de estos cambios. Por un lado, los más entusiastas ven en la globalización el camino hacia una mejor división internacional del trabajo, con sus consecuencias de producción en gran escala y especialización de las naciones en actividades donde tienen ventajas comparativas: sean recursos naturales y mano de obra abundantes, por una parte, o capital y tecnologías de alta productividad, por otra. Por otro lado, los críticos de la globalización señalan las medidas negativas, en particular para los trabajadores, al reducir los costos de producción y asegurar la competitividad internacional de sus productos, en términos de reestructuración productiva, desplazamientos masivos de la fuerza de trabajo, salarios bajos, inestabilidad del empleo, y reducción de las prestaciones sociales. Los críticos agregan una duda:

¿Vale la pena pasar por los traumas de la globalización cuando la experiencia está mostrando una creciente brecha entre ricos y pobres y cuando no sabemos si ésta perdurará? De hecho, la economía mundial ha conocido otros períodos de globalización, más reducidos pero quizás más vigorosos si se tiene en cuenta las menores facilidades de transporte y comunicaciones que existían en el pasado, que concluyeron en un retorno al proteccionismo y a las economías cerradas (ver recuadro 1).

Igualmente, las actitudes frente a la tecnología están divididas. Los optimistas piensan que los medios, cada vez más automáticos para producir e intercambiar productos nos llevarán a un excitante mundo industrial con una abundancia de bienes materiales sin precedente: un paraíso de prosperidad sin límite y sin esfuerzo. En la trinchera opuesta, los pesimistas piensan que la tecnología está sustituyendo al hombre en el tra-

bajo y que la creación de empleos, como consecuencia de la mayor demanda que genera la creciente riqueza, no alcanza a compensar esa tendencia. *Rifkin* (1996) lo expresa diciendo que la mayoría de los trabajos de menor calificación va a desaparecer para siempre y el mundo acabará dividido entre una élite altamente capacitada para manejar las nuevas tecnologías y un gran número de trabajadores desplazados y con pocas perspectivas de participar en los frutos de una economía global cada vez más automatizada; más aún, la pobreza generalizada podría llegar a amenazar las bases mismas de la economía de mercado, al no existir demanda para la creciente capacidad productiva. Resumiendo, a medida que la humanidad se encamina a resolver el problema de la pobreza y de a cierta riqueza, parece ser más difícil compartirla, lo que impondrá una dura prueba a la economía de mercado y a la integración económica.

2. Tensiones entre crecimiento económico y equidad social

En efecto, las ventajas del intercambio entre las naciones y la mayor eficiencia productiva no han generado hasta ahora beneficios para todos, como era de esperar. Y aunque resulta prematuro hacer un balance de la situación, está claro que para algunos los cambios han traído un creciente bienestar, en términos de riqueza y oportunidades, en tanto que para otros han significado una mayor exclusión social que se manifiesta en pobreza, desempleo, subempleo y discriminación. Esta dualidad de efectos parece ser el precio de la ruptura del antiguo modelo de desarrollo de las naciones, caracterizado por economías –estables y protegidas– con un Estado Protector de lento crecimiento y la transición hacia economías de mercado más abiertas y dinámicas aunque inestables.

Pero sea para bien o para mal, no hay duda que en el marco del nuevo escenario se hace difícil conciliar los ideales sociales de eficiencia y equidad, competencia y cooperación, libertad individual y solidaridad. Sobre todo porque el Estado, en muchos países, ha tenido que reducir su papel benefactor como consecuencia de restricciones financieras y la necesidad de disminuir las cargas tributarias en la economía, especialmente las que pesan sobre el sector productivo que debe competir en los mercados internacionales. Así, el creciente individualismo que suele acompañar a un ambiente de competencia enconada, por una parte, y el debilitamiento del Estado Benefactor, por otra, han desgastado, en muchos lugares las redes sociales de apoyo a los sectores más pobres de la población. El fenómeno no es tan marcado en muchos países de Europa

occidental cuyos gobiernos siguen siendo grandes proveedores de bienes y servicios sociales, gracias al enorme volumen de gasto público que manejan por lo general, cercano al 50% del PIB frente a porcentajes inferiores al 30% del PIB en los países de menor desarrollo. Esto no

Recuadro Nº 1: La globalización no es nueva

A pesar de lo mucho que se habla sobre la "nueva economía" global, la actual integración tiene precedentes en los 50 años previos a la primera guerra mundial. Estos vieron grandes flujos de bienes, capitales y personas atravesar las fronteras. Ese período de globalización, como el actual, fue impulsado por reducciones en las barreras comerciales y una marcada caída de los costos de transporte, gracias al desarrollo de los ferrocarriles y los barcos de vapor. La presente oleada de globalización es, en cierto modo, un rebote de esa tendencia previa.

Aquel intento previo de globalización terminó abruptamente con la I Guerra Mundial, después de la cual el mundo se encaminó hacia un férreo proteccionismo comercial y fuertes restricciones a los movimientos de capital. Durante el comienzo de los años 1930, los Estados Unidos elevaron sus aranceles y otros países tomaron represalias, agravando más los efectos de la Guerra de Depresión. El volumen de comercio internacional cayó de manera abrupta. Los flujos internacionales de capital se agotaron virtualmente en el período entre las dos guerras mundiales a causa de los controles impuestos por los gobiernos para aislar sus economías de la depresión global.

Los controles de capital se mantuvieron después de la II Guerra Mundial, cuando los países ganadores decidieron mantener su tasa de cambio fija —el llamado sistema de Bretton Woods— pero las grandes potencias también acordaron que la reducción de las barreras comerciales era vital para la recuperación. Crearon el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT), en el marco del cual se organizaron una serie de negociaciones que redujeron gradualmente los aranceles. El GATT fue reemplazado en 1995 por la Organización Mundial de Comercio (WTO) y el comercio floreció.

Al comienzo de los años 1970 el sistema de Bretton Woods se colapsó y se permitió a las monedas de los países "flotar" unas con respecto a otras según las tasas fijadas en el mercado. Esto señaló el renacimiento del mercado global de capitales... En la última década, el comercio internacional ha crecido el doble que la producción, las inversiones extranjeras directas el triple y los movimientos de activos financieros internacionales diez veces más... Mientras que los mercados de productos y capitales se han integrado cada vez más, los mercados de trabajo no. Decenas de millones de personas trabajan actualmente fuera de su patria. Sin embargo, el trabajo es menos móvil de lo que era en la segunda mitad del siglo XIX, cuando cerca de 60 millones de personas emigraron de Europa al Nuevo Mundo.

"The Economist". Octubre 1997. Volumen 345, número 8039

El desafío para el mundo es proporcionar bienes sociales y transferencias a la Nueva Manana, un mundo que producen los impuestos (llamada el peso muerto de los impuestos)

significa que la expansión del gasto público por el aumento de los impuestos soluciona la pobreza. A menudo es ineficaz e ineficiente¹.

El panorama no está claro para el futuro de la economía y la equidad social, y es posible que se acentúe la polarización entre ricos y pobres siguiendo una tendencia de los últimos treinta años, en virtud de la cual el acceso al ingreso del 20% más pobre de la población mundial se ha reducido de 2,3% a 1,4%, mientras que la participación del 20% más rico ha aumentado de 70% a 85% (PNUD, 1996). La pobreza no está distribuida por igual entre los países, tanto en términos absolutos como relativos: el ingreso per cápita de los más pobres en los países desarrollados es mayor y la brecha entre ricos y pobres suele ser menor si se compara con la situación que prevalece en los países de menor desarrollo.

La experiencia de los años recientes muestra que los países menos desarrollados y las ex naciones de economía planificada tienen más que ganar o perder en el juego de la globalización. Los datos sobre el crecimiento del ingreso real per cápita muestran claras señales en este sentido, como se puede observar en la Tabla 1. La economía de los primeros suele estar basada en unos pocos productos naturales muy sensibles a los vaivenes de los mercados internacionales, en tanto que muchos de los segundos todavía cargan con el peso de sus estructuras industriales obsoletas, carecen de instituciones adecuadas para una economía de mercado, y en su cultura la noción del Estado todopoderoso y benefactor sigue viva. Las mayores economías industrializadas –Estados Unidos, Europa y Japón– poseen mercados internos grandes, maduros y desregulados, capaces de resistir mejor las turbulencias de la globalización. Su riqueza en capital físico y el alto nivel educativo de su población les permite crear y aplicar tecnologías de producción más eficientes para afrontar la competencia de las naciones menos desarrolladas, las cuales, por lo general, sólo cuentan con recursos naturales y mano de obra insuficientemente calificada y, en consecuencia, más barata. Por último, los gobiernos de los países más desarrollados suelen ser más ricos, en términos absolutos y relativos a su población y al tamaño de su economía, lo que les permite sortear con mayor facilidad los costos sociales de la apertura económica.

Las estadísticas mundiales no dan mucho sustento a la "teoría del chorreo", esto es, a la reducción de la brecha de pobreza en virtud de la difusión automática de los frutos del crecimiento económico. Más bien, los datos sugieren que si el chorreo del progreso funcionara, tardaría muchos años en alcanzar a los grupos más pobres de la humanidad.

Tabla 1: Crecimiento medio anual (%) del ingreso real per cápita por regiones, 1960-1993

Región	1960-70	1970-80	1980-90	1990-93
OCDE	4,3	2,6	2,0	1,0
Europa Oriental	5,2	5,2	1,3	-11,5
Estados Arabes	2,0	3,6	-0,8	-1,3
Asia Oriental	2,0	4,3	2,7	10,6
América Latina y Caribe	2,9	3,7	-0,7	1,0
Africa (sur del Sahara)	1,4	0,9	-1,0	-1,2
Países menos adelantados	0,8	-0,1	-0,1	-1,0

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1996

3. Globalización y tecnología: oportunidades o amenazas para los trabajadores

Tal vez el área que la gente común percibe como más sensible a los cambios en la economía mundial sea el mercado de trabajo. Como advierte el Banco Mundial, en muchos países se está acentuando la inseguridad laboral a medida que el progreso tecnológico, la apertura económica y el debilitamiento de las estructuras sociales amenazan con eliminar empleos, reducir salarios y socavar los servicios de apoyo a los grupos sociales más vulnerables (BIRF, 1995). Pero es preciso reconocer que la volatilidad de los mercados de trabajo en los últimos años no se

debe a la integración económica mundial y al progreso tecnológico únicamente. A estos fenómenos se han agregado elementos coyunturales que han precedido o acompañado los procesos de apertura en muchas regiones y que, al menos en un primer momento, han exacerbado los efectos sociales adversos de la globalización sobre el mercado de trabajo. Entre estos elementos se destacan los programas de ajuste del gasto interno para combatir la inflación, reducir el déficit fiscal o equilibrar las cuentas externas (América Latina en los años 80), las turbulencias económicas mundiales generadas por situaciones de crisis financiera localizada (México, sudeste asiático y Brasil en los años 95, 98 y 99) y la transición de economías planificadas a economías de mercado (países del ex bloque soviético en los años 90). Asimismo, al debilitamiento de los sistemas de protección social (en particular, la seguridad social y la salud pública) por las restricciones del gasto público, se añaden otros factores críticos menos perceptibles como la creciente demanda de estos servicios debida al envejecimiento de la población, por una parte, y la exclusión de grupos importantes de estos beneficios como consecuencia de la inestabilidad e informalidad del empleo por otra.

El último informe sobre el empleo en el mundo –previo a la crisis del sudeste asiático– señala que la situación no ha mejorado en la mayoría de los países. Actualmente hay cerca de mil millones de trabajadores desempleados o subempleados, equivalente a la tercera parte de la población activa mundial, y la proporción de los salarios totales en el PIB ha disminuido en casi todas partes (OIT, 1998). Muchos de los subempleados son pequeños productores en la agricultura, la pesca, la minería y la economía informal urbana, que forman parte de un mundo rezagado y aislado al cual no llegan los sistemas de protección social ni las oportunidades de progreso que ofrecen la modernización tecnológica y la integración de la economía mundial.

A su vez, la evolución de los salarios reales muestra trayectorias diversas entre las regiones. En Europa Occidental ha habido una recuperación de estos indicadores en años recientes pero en algunos países persisten altos niveles de desempleo. En los Estados Unidos se ha producido un aumento del empleo en los años 90 pero se han estancado los salarios reales. En muchos lugares de América Latina el desempleo y el subempleo siguen siendo altos y los salarios reales aún no recuperan los niveles previos a la crisis de la deuda externa de comienzos de los años 80, a pesar de la recuperación económica. Y muchos países africanos están quedando excluidos del progreso.

La globalización económica tiende a cambiar la estructura de la producción y el tipo de empleo, al alterar la competitividad de las distintas actividades económicas expuestas al intercambio. Este proceso puede producir un beneficio social neto para cada país, gracias a las ganancias de productividad que se logran cuando éstos se especializan en la producción de bienes o servicios para los cuales posean ventajas comparativas. De hecho, siempre sería conveniente para cada país y el resto del mundo concentrar sus recursos en aquellos productos para los cuales está comparativamente mejor dotado y practicar el intercambio. Así, los cambios que induce la integración económica pueden favorecer a los trabajadores por dos vías. La primera vía se puede realizar a través de la elevación de los salarios; ello como consecuencia de la creciente productividad derivada de la especialización, la producción en gran escala y el acceso más fácil al capital y a la tecnología mundial. Al respecto, un reciente informe del Banco Mundial, referido al tema del trabajo y la economía global, señala que en los últimos veinte años los salarios reales en la industria manufacturera aumentaron en promedio un 3% por año en los países en desarrollo donde el crecimiento de las exportaciones (como porcentaje del Producto Nacional Bruto) fue superior a la media, pero se estancaron en aquellos otros en que fue inferior (Banco Mundial, 1995). La segunda vía es el acceso de los trabajadores de una economía abierta —en su calidad de consumidores— a una oferta mundial de productos, más amplia y variada en precios y calidades.

Pero la transición de una economía cerrada a una abierta no es simétrica ni automática. Al principio es probable que haya una disminución de la producción y del empleo en las áreas menos competitivas; después, la expansión de las actividades más competitivas, impulsada por los incentivos del comercio internacional abierto, comienza a generar mejoras de productividad y empleo. Esto sucede porque la reasignación de los recursos productivos de capital y trabajo, principalmente, toma tiempo y no está exenta de costos sociales importantes, particularmente en términos de desempleo y reconversión laboral. De hecho, la experiencia de algunos países de América Latina sugiere que la duración de la fase transicional puede ser superior a cinco años, lo cual depende fundamentalmente de las restricciones iniciales, de la estrategia de apertura que se aplique y de la profundidad de la reestructuración económica requerida.

Muchos trabajadores culpan de sus penurias a la globalización, incluso en los países desarrollados. Así, por ejemplo, en los Estados Unidos donde hay más trabajadores no calificados que empleos decentes para

ellos –lo que ha presionado a la baja de sus salarios– se acusa de ello a la competencia de los trabajadores del tercer mundo. Lo mismo sucede en Europa, donde las normas de protección laboral y salarios mínimos son más exigentes, y el desempleo de los trabajadores sin calificación es más alto. Sin embargo, el argumento de que los problemas de empleo de estos trabajadores se deben a la competencia de sus homólogos más baratos del tercer mundo, no parece tener fundamento, ya que si bien estos últimos ganan una fracción del salario de sus pares en Estados Unidos y Europa, su productividad es también una fracción de la de aquellos. Más aún, los estudios sobre los desequilibrios del empleo y los salarios de los trabajadores no calificados en el mundo desarrollado no han arrojado resultados claros hasta ahora, al ser difícil separar el efecto neto de la globalización del de otros factores como la inmigración de trabajadores del tercer mundo, el debilitamiento (en algunos países) de los sindicatos y las innovaciones tecnológicas, entre otros.

La mujer sigue siendo discriminada en términos de salarios y de acceso a posiciones directivas. Pero, en los Estados Unidos y Europa al menos, los cambios tecnológicos están favoreciendo comparativamente sus posibilidades de trabajo, también a tiempo parcial, al reducir los puestos donde prevalece la capacidad física y aumentar los empleos en las áreas de servicios personales. Del mismo modo, la creciente proporción de mujeres que está alcanzando niveles más altos de educación señala una tendencia que apunta a una mejora de las perspectivas de empleo femenino en el nuevo mundo de la tecnología y del conocimiento.

Otro cambio interesante tiene que ver con las trayectorias del crecimiento en las distintas regiones. En América Latina la apertura económica ha puesto en tela de juicio la noción de que el desarrollo económico es sinónimo de industrialización, tal como se pensaba en la región antes de los años ochenta cuando países como Argentina, Brasil, Colombia y Chile buscaron el crecimiento por ese camino. En un régimen de libre comercio los países ganan especializándose en aquellas líneas de producción donde poseen ventajas comparativas, que dependen en gran medida de la abundancia/escasez relativa de sus recursos. Esto quiere decir que muchos países terminarán produciendo café y ganado en vez de computadores y autos, lo que no significa que estén condenados a la pobreza ni amarrados eternamente a la agricultura (The Economist, Oct. 1997). De hecho, la importancia de la industria en la región ha venido disminuyendo a partir de los años ochenta cuando se inicia la apertura, como se observa en la Tabla 2, sin que el crecimiento económico global se haya resentido por esa causa. Como ejemplo se puede señalar el caso de

Chile, que ha experimentado un aumento sostenido del PIB superior al 7% a partir de 1987 impulsado por las exportaciones de productos primarios –agricultura, pesca y minería– principalmente. Asimismo, muchos países territorialmente pequeños del Sudeste Asiático muestran una exitosa transición de economías agrícolas cerradas a industriales abiertas, motivada en alguna medida por la escasez relativa de tierras, como se observa en la Tabla 2.

Tabla 2: Manufacturas como % del PIB

<u>América Latina</u>	1980	1995
- Argentina	29	20
- Brasil	33	24
- Colombia	24	19
- Chile (a)	23	19
<u>Sudeste Asiático</u>	1980	1995
- Indonesia	12	25
- Tailandia	22	29
- Malasia	21	33

Fuente: The Economist. October 1997
(a) Instituto Nacional de Estadística

Como conclusión del debate sobre los efectos de la globalización y de la tecnología sobre el bienestar de la humanidad, habría que admitir que aún no hay señales claras para visualizar las consecuencias a largo plazo, en cuanto a ganadores y perdedores en el proceso. Más bien, lo que existen son grandes interrogantes. Frente al futuro del principal mecanismo que tiene la sociedad para distribuir los frutos del progreso, o sea el trabajo humano, algunos interrogantes son:

- *¿Seguirá siendo el trabajo asalariado el principal mecanismo para distribuir los ingresos?*

- *¿Tendrá que asumir el Estado un mayor papel redistribuidor?*
- *¿Se encamina la humanidad a un renacer de formas primitivas de organización económica: economía del hogar, trueque, trabajo esporádico, mercados locales?*
- *¿Habrá que inventar nuevas instituciones de protección social?*
- *¿Qué tipo de educación para el trabajo necesita el hombre para actuar en este mundo de cambios vertiginosos?*

4. Exclusión social: un nombre nuevo para un problema antiguo

El uso de la expresión "exclusión social" tuvo su origen en Europa occidental, para referirse a las nuevas formas de pobreza derivadas del creciente desempleo, el aumento de los inmigrantes y el debilitamiento de los servicios públicos de beneficencia (International Institute for Labour Studies, 1995). Sin duda, se trata de un concepto que posee un enorme potencial para analizar y tratar muchos de los problemas de pobreza en cualquier lugar del mundo. Pero es muy limitado frente a las manifestaciones más complejas y al alcance más amplio de las desigualdades sociales en las regiones más atrasadas del orbe, así como, más recientemente, en las naciones que están experimentando cambios institucionales más profundos en sus sistemas económicos. En efecto, en Europa occidental la exclusión social es un fenómeno relativamente nuevo que, por lo demás, se hace presente en un ambiente de elevado bienestar económico. En el mundo menos desarrollado el fenómeno tiene raíces históricas más profundas, abarca a grandes segmentos de la población y sus manifestaciones son más dramáticas y van más allá del problema de la pobreza solamente. Del mismo modo, la exclusión social se refiere a una situación de pobreza comparativamente minoritaria en Europa occidental, lo que no sucede en las economías en transición de Europa central y oriental donde el fenómeno alcanza dimensiones colosales. En otras palabras, en Europa occidental la exclusión social es un fenómeno creciente en cuyo origen se mezclan factores estructurales y cíclicos. En cambio, en el mundo menos desarrollado y en las ex economías socialistas de planificación centralizada se trata de un fenómeno generalizado y esencialmente estructural, con raíces políticas, sociales, culturales, económicas y hasta geográficas, que están entrelazadas y se refuerzan mutuamente, lo cual tiene implicaciones importantes en materia de diagnóstico y estrategias de solución.

En las regiones más atrasadas en América Latina, Africa y Asia, el concepto de exclusión social tiene múltiples significados, aunque todos ellos

se refieren a alguna forma de privación que afecta a determinados segmentos de la sociedad. Ya sea la privación de medios para satisfacer necesidades básicas, la privación de ciertos derechos de ciudadanía o la privación de oportunidades de progreso social. Más aún, los grupos de población afectados suelen sufrir todas estas formas de privación a la vez, lo cual sugiere la idea de un círculo vicioso de exclusión social, que opera a través del refuerzo mutuo entre sus diferentes manifestaciones. En efecto, los pobres tienden a ser marginados y discriminados, los marginados son más propensos a la pobreza y a la discriminación, y los discriminados tienen menos oportunidades de salir de la pobreza y de la marginalidad.

El primero de los significados de la exclusión social tiene que ver con la "pobreza", entendida ésta como una situación de incapacidad de algunos individuos para acceder al consumo de bienes o servicios que se consideran esenciales para la supervivencia y una vida digna; éstos últimos conceptos definidos sobre la base de objetivos estándar de nutrición y salud, y de paradigmas valóricos de la sociedad respecto a la equidad (ver Recuadro 2). Aunque las causas más inmediatas de la pobreza suelen ser económicas, en las raíces del problema a menudo

Recuadro 2: Algunas dimensiones de la pobreza en los países en desarrollo

- * Cada año mueren unos 17 millones de personas debido a enfermedades infecciosas y parasitarias como diarrea, paludismo y tuberculosis.*
- * Hay aun millones de niños que no asisten a la escuela: unos 130 millones en edad escolar primaria y 275 millones en edad escolar secundaria.*
- * casi 800 millones de personas no disponen de alimentos suficientes y casi 500 millones padecen desnutrición crónica.*
- * La mortalidad infantil durante el nacimiento –384 por cada 100,000 nacidos vivos– es casi 12 veces superior a la de los países de la OCDE.*
- * Más de un tercio de los niños están desnutridos y la tasa de mortalidad infantil (97 por cada 1000 nacidos vivos) es casi seis veces superior a la de los países industrializados.*

Fuente: Informe sobre desarrollo humano, 1996. Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo humano.

subyacen factores políticos, sociales y culturales menos visibles que también contribuyen a limitar el acceso de los pobres a los recursos productivos –capital físico, capital humano, recursos naturales y tecnología– necesarios para generar suficientes ingresos.

breza
Humana es un valor
compuesto que se cal-
cula como la media
geométrica de tres por-
centajes: el de personas
que se estima no sobre-
vivirán hasta los 40
años de edad, el de
adultos analfabetos, y el
de personas sin acceso a
servicios de salud, el de
personas sin agua po-
table, y el de menores
de 5 años de edad con
peso insuficiente (PNUD,
1998).

En las evaluaciones del desarrollo humano realizadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo se distinguen dos grandes dimensiones de la pobreza: la "pobreza de ingresos" y la "pobreza humana". El primero de estos conceptos alude al hecho de que el bienestar material de un individuo está determinado fundamentalmente por su nivel de ingresos, el que a la vez depende en gran medida de su capacidad laboral y del acceso de los miembros del hogar a activos productivos. De esta manera, si se adopta como límite de pobreza US\$ 1 diario, es pobre un tercio de la población del mundo en desarrollo, lo que equivale a 1.300 millones de personas, de las cuales 550 millones viven en Asia meridional, 215 millones en África al sur del Sahara y 150 millones en América Latina. El segundo concepto, en cambio, se centra en la privación de tres elementos esenciales para la vida humana: primero, la privación de la longevidad, medida por el porcentaje de personas que se estima no sobrevivirán hasta la edad de 40 años; segundo, la privación de la educación y de los conocimientos, medida por el porcentaje de adultos analfabetos; y tercero, la privación de un nivel de vida decente, medida por un compuesto de tres indicadores: el porcentaje de personas sin acceso a agua potable, el porcentaje de personas sin acceso a servicios de salud, y el porcentaje de niños menores de cinco años con peso insuficiente² (PNUD, 1998).

La pobreza humana es, entonces, un concepto más amplio que el de la pobreza de ingresos, ya que se refiere a carencias que no pueden ser explicadas sólo por la incapacidad de los hogares para generar ingresos a través del trabajo principalmente, sino que depende también de fenómenos naturales y del efecto a largo plazo que producen las políticas sociales de los gobiernos en materia de nutrición, salud, infraestructura y educación. Por consiguiente, los índices de pobreza humana y de pobreza de ingresos no son necesariamente coincidentes, como se puede observar en la Tabla 3.

El segundo significado del término "exclusión social" se refiere a la privación de derechos ciudadanos que padecen algunos individuos, la cual puede afectar a los "derechos civiles", que están amparados en el ámbito jurídico (libertad, propiedad y asociación, entre otros), los "derechos políticos" que regulan la participación de los individuos en el gobierno (por ejemplo, los derechos electorales), y, por último, los "derechos sociales" como el goce de servicios de bienestar y seguridad ciudadana que son responsabilidad del gobierno (International Institute for Labour Studies, 1995). Estos excluidos son, en tal sentido, ciudadanos "incompletos".

El tercer significado de la exclusión social tiene que ver con la discrimina-

Tabla 3: Índices de Pobreza de algunos países en desarrollo

País	Índices de Pobreza Humana	Índice de Pobreza de Ingresos (a)
Trinidad y Tobago	3,3	21,0
Chile	4,1	15,0
Costa Rica	6,6	11,0
Jordania	10,0	15,0
México	10,0	33,0
Panamá	11,1	25,6
Jamaica	11,8	32,0
Tailandia	11,9	13,0
Ecuador	15,3	35,0
China	17,1	11,0
Filipinas	17,7	41,0
Indonesia	20,2	8,0
Honduras	21,8	50,0
Perú	23,1	33,0
Viet Nam	26,1	51,0
Nicaragua	26,2	50,0
Egipto	34,0	7,6
India	35,9	52,5

(a) Porcentaje de la población por debajo del límite de pobreza, según el estándar de cada país.

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1998

ción, es decir, con las desventajas que padecen algunos individuos respecto de las oportunidades sociales, especialmente en el empleo por razones de género, edad, salud, raza o creencias. Como señala la OIT, el desempleo que afecta a las minorías étnicas en todo el mundo es muy superior al promedio, y preocupa que las tendencias del mercado de trabajo discriminen en contra de las mujeres, los minusválidos, los jóvenes y los mayores de cincuenta años de edad (OIT, 1995). En América Latina, los principales grupos humanos discriminados son las poblaciones indígenas, los descendientes de africanos y las mujeres en general. En el Brasil, por ejemplo, el ingreso medio de un hombre es el doble del de una mujer; el ingreso de un blanco, el triple del de un negro; y el ingreso de un hombre blanco es cuatro veces mayor que el de una mujer negra (OIT, 1995).

La variedad de significados de la exclusión social queda manifiesta ante la diversidad de temas que tocan las investigaciones empíricas más recientes sobre la materia. Como apunta *Hilary Silver*, la literatura actual sobre los grupos excluidos abarca estudios de diferentes categorías sociales como las siguientes (Silver, 1995):

- a. *Los desempleados de largo plazo.*
- b. *Los que trabajan en empleos precarios y de baja calificación, especialmente los trabajadores más viejos o los que no están protegidos por las normas laborales.*
- c. *Los que reciben salarios bajos y los pobres.*
- d. *Los que carecen de tierra.*
- e. *Los no calificados, analfabetos y desertores de la educación.*
- f. *Los discapacitados física o mentalmente.*
- g. *Los drogadictos.*
- h. *Los delincuentes, presos y aquellos con antecedentes criminales.*
- i. *Madres (o padres) solteras.*
- j. *Niños sometidos a abusos o que crecieron en hogares en conflicto.*
- k. *Jóvenes, especialmente los carentes de experiencia laboral o diplomas.*
- l. *Niños trabajadores.*
- m. *Mujeres.*
- n. *Extranjeros, refugiados e inmigrantes.*
- ñ. *Minorías raciales, religiosas, lingüísticas y étnicas.*
- o. *Los privados de derechos políticos.*
- p. *Los beneficiarios de asistencia social.*
- q. *Los necesitados sin derecho a la asistencia social.*
- r. *Residentes en viviendas deterioradas o en barrios de mala fama.*

- s. Los que están por debajo de los niveles de consumo de subsistencia.*
- t. Los que tienen patrones de conducta estigmatizados o desviados.*
- u. Los que sólo tienen movilidad social descendente.*
- v. Los aislados socialmente, sin amistades ni familia.*

A modo de conclusión puede señalarse que la exclusión es un fenómeno multidimensional, tanto en sus manifestaciones como en sus raíces y sus consecuencias. Sus manifestaciones van más allá de la pobreza y abarcan situaciones de discriminación y privación de derechos ciudadanos, todas las cuales se refuerzan mutuamente. En sus raíces se mezclan los valores y costumbres que prevalecen en una nación respecto de la solidaridad, los intereses y la capacidad de los individuos para progresar, las imperfecciones de los sistemas económicos y sociales, y la distribución jerárquica del poder social, político y económico entre los grupos humanos. Sus consecuencias no sólo hieren la conciencia moral de la sociedad sino también amenazan la cohesión del Estado y erosionan las potencialidades de la nación.

5. Globalización y cambios socioculturales

De Ruijter señala que la mundialización lleva a otras relaciones socioculturales y políticas. Lo dice de la forma siguiente: "paralelo al proceso de globalización y mundialización en el área económica y política se observa una diferenciación, fragmentación e individualización mientras que la gente busca cada vez más su identidad cultural" (De Ruijter, 1996: 3). En el marco del proceso de la creciente fragmentación menciona el papel cambiante del Estado. Cada vez más el Estado está transfiriendo la administración pública a la sociedad civil y además descentraliza sus competencias a nivel regional y local, lo cual debería estimular la toma de decisiones por parte de la ciudadanía en un proceso de mayor democratización. La UNESCO señaló en la "Quinta Conferencia Mundial sobre la Educación de las Personas Adultas" de Hamburgo: "En la sociedad surgen cada vez más instituciones y grupos que solicitan una participación más efectiva y un control mayor sobre las diferentes formas en la toma de las decisiones" (UNESCO 1997:8).

Paralelamente a las crecientes actividades e intereses comunes y a una identificación con el nivel global se observa un movimiento contrario. Desde hace algún tiempo hay mayor interés en el nivel local, por ejemplo, en las lenguas e instituciones locales, el conocimiento endógeno y otros. Aparentemente la gente busca nuevas referencias que no encuentran a nivel nacional o global. Las culturas locales ofrecen más confianza

y seguridad. *Tedesco* dice que frecuentemente ocurre que paralelamente a los procesos de modernización social y de globalización económica y cultural surgen formas de exclusión y soledad que además generan nuevas formas de asociaciones que no siempre conducen al desarrollo de la comunidad (*Tedesco*, 1995).

Los cambios económicos, políticos, sociales, culturales y tecnológicos que realiza actualmente la comunidad mundial generan en muchos países pobres un contexto de crisis cuyos efectos se observan de inmediato, tanto en las concepciones y formas de actuación del Estado como en el comportamiento general de la sociedad. Se transforma el protagonismo tradicional del Estado como ente rector y ejecutor del desarrollo, entrando en escena otros agentes de la sociedad.

Un cambio importante en la sociedad actual es el desmoronamiento del *tradicional concepto de Estado*, con características de protector, para ser reemplazado por una nueva concepción, que podríamos denominar 'Estado Subsidiario', caracterizado por una transferencia de funciones y papeles de la esfera pública a la privada, y reservándose para el manejo estatal sólo las funciones de regulación y planificación estratégica. La nueva concepción del Estado traslada a las personas y a sus organizaciones una mayor responsabilidad en las tareas del desarrollo y en la construcción de las condiciones de bienestar individual y social.

El principio de la subsidiariedad del Estado, entendido como una participación del mismo para actuar solamente en aquellos espacios en que la sociedad civil no pudo lograr la satisfacción de sus necesidades, será el elemento orientador de los esfuerzos para el desarrollo y el bienestar de las personas. Sin embargo, el Estado debe reservar su papel de rector del bien común.

La democracia representativa y la *participación* social en las instancias de decisión se fortalecen. Se espera que la sociedad civil logrará consolidarse como la fuerza determinante en la conducción de la sociedad en su conjunto. Se creará conciencia nacional sobre la vigencia de los derechos humanos y los derechos de las minorías étnicas de ser partícipes del desarrollo en igualdad de oportunidades con el resto de la sociedad.

Los fenómenos de la globalización han puesto en un lugar importante de las preocupaciones humanas el tema de la identidad cultural. *Tedesco* dice al respecto: "La globalización provoca dos movimientos sincrónicos: *deslocalización* y *relocalización* de las pertenencias y de las *identidades*

nacionales y culturales. En la cúpula hay procesos de construcción de conjuntos políticos supranacionales, mientras que en la base se asiste al resurgimiento de los localismos y los particularismos". Más adelante señala: "La idea de ciudadanía asociada a la Nación comienza a erosionarse. Pero, en su reemplazo no aparece sólo una adhesión a entidades supranacionales sino, por el contrario, un repliegue sobre el comunitarismo local, donde la integración se define fundamentalmente como integración cultural" (Tedesco, 1995).

6. Estrategias contra la exclusión social

En lo que se refiere a las estrategias de combate contra la exclusión social hay que señalar que actualmente no existe una fórmula única de acción, lo que es comprensible dada la naturaleza compleja y variada del fenómeno. De hecho, ni siquiera hay una aceptación generalizada del concepto de exclusión como categoría válida de análisis y tratamiento de los problemas de las desigualdades sociales. En Europa occidental las formas más recientes de combate contra la exclusión social incluyen fundamentalmente las estrategias para prevenir o remediar el desempleo, especialmente el de larga duración, derivado de la reestructuración industrial, consecuencia de la globalización y de las nuevas tecnologías, así como de la desaceleración económica generada por las políticas monetarias y fiscales restrictivas que han debido adoptar los países signatarios del acuerdo de Maastricht. Se trata de estrategias multidimensionales entre las que figuran acciones como las siguientes:

1. Intervenciones en el mercado de trabajo por el lado de la oferta, que abarcan tanto la aplicación de subsidios destinados a abaratar el costo de la mano de obra para los empleadores como el mejoramiento de las competencias de las personas desempleadas, mediante programas de capacitación dirigidos especialmente a jóvenes que ingresan en el mercado laboral sin ninguna preparación y adultos mayores desplazados por los cambios tecnológicos.
2. Programas de desarrollo comunitario basados en el mejoramiento de la infraestructura física (por ejemplo, caminos, escuelas y centros de salud), la provisión de servicios básicos y el fortalecimiento de las organizaciones sociales a nivel local.
3. Medidas de fomento para la creación de microempresas.
4. Estímulos para la creación y el fortalecimiento de organizaciones civiles de apoyo a la inserción en el empleo, dirigidos preferentemente a grupos marginados.
5. Reformas legales destinadas a perfeccionar el funcionamiento del

mercado de trabajo, especialmente en lo relativo a la no discriminación en el empleo y a la flexibilización de los contratos laborales, y

6. Programas de asistencia social focalizados en los grupos más vulnerables a la exclusión.

A pesar de la magnitud y variedad de los esfuerzos, aún no hay señales claras del éxito de estas estrategias en lo que respecta a su costo y eficacia, lo cual ha contribuido a reavivar el antiguo debate sobre la naturaleza del elevado desempleo europeo, donde algunos sostienen que se trata de un problema de transición y pérdida de dinamismo económico, y otros plantean que es un problema estructural por exceso de regulaciones en el mercado de trabajo y de beneficios generosos para los desempleados que desincentivan la búsqueda de empleo.

En América Latina las estrategias contra la exclusión social se han focalizado de manera preferente en la lucha contra la pobreza; pero entendida ésta como un problema esencialmente económico, desconectado de raíces sociales, culturales y políticas. Sin duda, esta visión sesgada de la pobreza ha reducido inevitablemente el enfoque y la eficacia de muchas políticas que se han venido llevando a cabo en la región para erradicarla. En otras palabras, la experiencia latinoamericana sugiere que la lucha contra la pobreza mediante la simple ayuda económica directa a los pobres, como los programas de inversión social, no reduce la exclusión ni la pobreza, y que el camino más eficaz para combatir la pobreza es el crecimiento económico (superior al crecimiento demográfico) con equidad social, para lo cual se requiere intervenciones en las esferas políticas, culturales y sociales que van más allá del ámbito puramente económico.

Reconociendo que la pobreza es la dimensión sobresaliente de la exclusión social en América Latina, las experiencias de los numerosos programas antipobreza realizados en la región muestran la conveniencia de aplicar estrategias multidimensionales, dirigidas a superar la condición de privación más amplia que el Programa de las Naciones Unidas llama "pobreza humana", la cual trasciende la sola "pobreza de ingresos". La superación de esta última puede ser una condición necesaria pero, por lo general, no es suficiente para reducir la pobreza humana, entendida ésta como un conjunto más amplio de privaciones que comprometen tres dimensiones esenciales de una vida humana digna: la longevidad, la educación y el acceso a recursos básicos para la alimentación y la salud. Ello porque las acciones para combatir sólo la pobreza de ingresos –sean

éstas asistenciales o de desarrollo de la capacidad productiva de los pobres— suelen estar centradas en el individuo. En cambio, la erradicación de la pobreza humana requiere acciones públicas más amplias que comprometen tanto al Estado como a la sociedad civil.

El concepto de desarrollo coincide con el de *desarrollo humano* que propicia hoy día el Sistema de las Naciones Unidas. Es un desarrollo centrado en el hombre como sujeto del desarrollo mismo, orientado no sólo a la satisfacción de sus necesidades inmediatas sino a la elevación constante y progresiva de sus niveles de bienestar, cuyos elementos esenciales se integran sin hipertrofias unilaterales: *el crecimiento económico y productivo*, condición indispensable para cualquier otro mejoramiento y que se mide por el Producto Interno Bruto y el Producto per Cápita; *el desarrollo social*, que destaca la equidad en la distribución, y cuyo indicador se halla en acortar las distancias entre los que tienen más y los que tienen menos; y *el desarrollo político*, punto culminante y síntesis de los anteriores, cuyo indicador se halla en un ejercicio pleno de la democracia que permita e impulse la participación de todos en las decisiones que afectan a toda la sociedad.

Muchas de las políticas activas (no asistenciales) contra la pobreza en América Latina se enfocaron hacia el desarrollo de las competencias laborales de los pobres, mediante programas de capacitación dirigidos a jóvenes y adultos desplazados por cambios tecnológicos y, con la reestructuración económica, a trabajadores subempleados en la agricultura tradicional, al sector informal de la economía, y a mujeres jefas de hogar. Los resultados ambivalentes de estos programas sugieren que la fórmula de la capacitación no está mal, pero su visión parcial y a corto plazo del problema de la pobreza, limita la efectividad de estas estrategias. Más aún, estos enfoques parciales a menudo se enmarcan en políticas de corte paternalista y de un manejo centralizado, alejado de las realidades locales. Además, sus orientaciones el punto de vista de la oferta.

Como consecuencia de la integración económica mundial y el avance tecnológico, la creación de empleos en el sector moderno de la economía de muchos países en desarrollo no alcanza para absorber la entrada en el mercado laboral de nueva mano de obra de baja calificación y reducir el número de trabajadores no calificados en empleos precarios. Este proceso genera un aumento de las personas excluidas del mercado de trabajo, lo que, a su vez, refuerza su exclusión de otros mercados fundamentales para la vida moderna: el consumo, la educación, la salud y el crédito, especialmente. Y estas personas ya suelen pertenecer a

grupos sociales que han sido tradicionalmente discriminados por criterios étnicos (muchos pueblos indígenas en América Latina), físicos o de género. En resumen, la globalización y el progreso tecnológico no han creado la exclusión pero en muchos lugares la están agravando.

Las causas de la pobreza en América Latina son fundamentalmente el bajo nivel educativo, la discriminación, las malas condiciones sanitarias, el aislamiento físico y comunicacional de las comunidades más pobres, la marginación de las fuentes de crédito, la mala infraestructura en las comunidades (camino, agua, servicios sanitarios) y la falta de organización de los grupos afectados. La reiterada constatación de esta realidad está inspirando a formular nuevas estrategias multidimensionales para combatir la pobreza sobre la base de los siguientes principios:

- 1. La inversión en capital humano, a través de mejoras en educación, capacitación, nutrición y salud es un instrumento central;*
- 2. la correcta focalización de las acciones a partir de una identificación precisa de los grupos meta;*
- 3. un diagnóstico multidisciplinario de los problemas que asegure la inclusión de todas las dimensiones económicas, sociales, culturales y políticas;*
- 4. el involucramiento de los grupos meta en el estudio y la solución de los problemas que los afectan;*
- 5. la gestión descentralizada de las operaciones en los programas antipobreza;*
- 6. el respeto a las culturas locales, y*
- 7. el permanente seguimiento y evaluación de los programas para asegurar resultados adecuados en términos de costo-efectividad.*

Indiscutiblemente, en todo el mundo, la pobreza está asociada con las carencias educativas, como se puede observar en la tabla 4. Y aunque las relaciones de causalidad entre ambos indicadores operan en los dos sentidos—el analfabetismo contribuye al subdesarrollo económico y éste, a su vez, es una causa del analfabetismo—, es mucho lo que se puede avanzar en la erradicación de la pobreza y la exclusión social con estrategias educativas que no comprometen excesivamente los recursos escasos de las naciones más pobres. No estamos hablando aquí de grandes inversiones en educación para aumentar la productividad nacional, sino de mejorar la productividad y los ingresos de los grupos más rezagados de la sociedad—cuya presencia suele pasar inadvertida en los grandes agregados económicos— con estrategias educativas de bajo costo y alta eficacia. Más aún, la educación de estas poblaciones no sólo

puede contribuir a superar la "pobreza de ingresos" de sus miembros, sino que es un requisito insoslayable para su inclusión social así como para asegurar la eficacia de otras políticas públicas en las áreas de la salud, la nutrición, la vivienda, la infraestructura y la organización comunitaria.

Tabla 4: Analfabetismo y renta per cápita según niveles de desarrollo humano

Nivel del Desarrollo Humano	Tasa de Analfabetismo	Producto Per Cápita
Pa ses con desarrollo humano alto	7,3%	US\$ 4,509
Pa ses con desarrollo humano medio	20,5%	US\$ 900
Pa ses con desarrollo humano bajo	50,6%	US\$ 299

Fuente: PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano. 1996