

# Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar

# Pobreza, exclusión y desigualdad



# Índice

<b>Presentación</b> . . . . .	9
<b>Pobreza, exclusión y desigualdad</b> . . . . .	11
Estudio Introdutorio <i>Jorge Granda Aguilar</i>	
<b>POBREZA, DETERMINANTES E IMPACTOS</b>	
<b>Hogares, empleo y pobreza en Argentina:</b> <b>¿estructuras persistentes?</b> . . . . .	33
<i>Rosalía Cortés, Fernando Groisman</i>	
<b>Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina:</b> <b>hechos y orientaciones de política</b> . . . . .	49
<i>Luis Beccaria, Roxana Maurizio</i>	
<b>Intergenerational transmission of education:</b> <b>gender and ethnicity in Guatemala</b> . . . . .	73
<i>Priscila Hermida</i>	
<b>Erradicar el hambre como primer paso hacia</b> <b>la cohesión social en América Latina</b> . . . . .	99
<i>Jose Luis Vivero, Carmen Porras</i>	

© De la presente edición:

**FLACSO, Sede Ecuador**  
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro  
Quito - Ecuador  
Telf.: (593-2) 323 8888  
Fax: (593-2) 3237960  
www.flacso.org.ec

**Ministerio de Cultura del Ecuador**  
Avenida Colón y Juan León Mera  
Quito-Ecuador  
Telf.: (593-2) 2903 763  
www.ministeriodecultura.gov.ec

ISBN: 978-9978-67-186-3  
Cuidado de la edición: Bolívar Lucio N.  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Crearimagen  
Quito, Ecuador, 2008  
1ª. edición: noviembre, 2008

<b>Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones (Argentina).</b> . . . . .	121
<i>Denis Baranger</i>	
<b>Las familias: su papel en la superación de la pobreza</b> . . . . .	139
<i>Luz María López Montaño</i>	
<b>EXCLUSIÓN Y COHESIÓN SOCIAL</b>	
<b>Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?</b> . . . . .	161
<i>Daniel Sotsek, Leonor Margalef</i>	
<b>Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia</b> . . . . .	189
<i>Martín Hopenhayn</i>	
<b>La cohesión social en Iberoamérica</b> . . . . .	205
<i>Tomás Mallo y Maribel Rodríguez</i>	
<b>Envejecer en el siglo XXI en América Latina.</b> . . . . .	223
<i>Paulina Osorio</i>	
<b>La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil</b> . . . . .	233
<i>Silvana Aparecida Mariano</i>	
<b>Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino</b> . . . . .	249
<i>Clara Craviotti</i>	

**POBREZA Y POLÍTICA PÚBLICA**

<b>Towards a new consensus poverty reduction strategies for Bolivia.</b> . . . . .	269
<i>Jorge Buzaglo and Alvaro Calzadilla</i>	
<b>Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina</b> . . . . .	303
<i>Juan Ponce</i>	
<b>Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos</b> . . . . .	317
<i>Valeria Llobet</i>	
<b>Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales.</b> . . . . .	335
<i>Gustavo Pereira</i>	

# Estudio Introductorio

## Pobreza, exclusión y desigualdad

Jorge Granda Aguilar\*

La rica y diversa producción académica sobre “Pobreza, exclusión y desigualdad” debatida en el Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales, a propósito del Congreso de FLACSO, se concretó con la presentación de 50 ponencias aproximadamente. Los trabajos incluyeron abordajes y tematizaciones específicos, distintivos de la discusión más reciente que la caracteriza, y enfatizaron sobre tópicos en áreas de una gran diversidad y complementariedad a la vez, dada la complejidad multidimensional y multicausal de los fenómenos bajo escrutinio, particularmente aquellos que son relevantes para las sociedades de la región.

Una buena parte de la discusión se concentró en áreas como: pobreza, determinantes e impactos, pobreza y objetivos de desarrollo, desigualdades estructurales y su persistencia, política pública y los problemas de pobreza, situaciones y experiencias de pobreza en poblaciones vulnerables, hambre y cohesión social, entre otras.

Existen, para comenzar, dos grandes enfoques conceptuales para su tratamiento: el enfoque utilitarista y el enfoque pos-utilitarista. Mientras el primero mide el bienestar por las variaciones del consumo o ingreso per cápita, para el segundo el bienestar es de naturaleza multidimensional e incluye categorías *a la Sen* como capacidades y funcionamientos. Dentro de este ámbito, bienestar y desarrollo, en realidad, forman una unidad te-

---

\* Consultor del Centro de Investigaciones del Milenio, FLACSO-PNUD e investigador asociado de FLACSO.

mática que otorga sentido sistémico a dimensiones como pobreza, exclusión y desigualdad.

Ciertamente la relevancia del eje no está dada solamente por su gravitante importancia entre las sociedades y países de la región, sino por la incorporación de algunas especificidades como la fusión entre crecimiento y desigualdad, así como las particularidades de la dinámica del empleo y la lógica heterogénea del mercado laboral. Junto con ese espectro, el debate aloja y extiende alguno de los tópicos relevantes hacia lo local y observa el rol de la familia e incluye mecanismos de transmisión intergeneracional para documentar la persistencia de ciertos patrones de inequidad. En síntesis, hay una rica diversidad de abordajes y tematizaciones que abre una perspectiva para el desarrollo y consolidación regional de las ciencias de la sociedad.

El procedimiento estándar de la exposición académica, en lo tocante a la competencia investigativa y a la producción de conocimiento nuevo, tiende a explicar y comprender los fenómenos sociales mediante la técnica de la formalización; que incluye la formulación de hipótesis refutables mediante razonamientos lógicos para luego ser sometidas a contrastes empíricos a través de estudios de caso, análisis históricos y comparativos o test estadísticos y/o econométricos. Sobre esa base, se puede constatar un gran avance en el estado de la discusión que, aún siendo incompleto sin duda, traza al mismo tiempo desafíos y derroteros más precisos, dada la naturaleza de búsqueda permanente de legitimidad que caracteriza el debate y discusión académica.

En lo que sigue, en una primera parte, se sitúan algunos de los tópicos centrales del debate pertinente, luego se resume los aportes del grupo de ponencias cuyo texto íntegro forma parte de este volumen y, en la parte final, a manera de conclusión se condensan algunas perspectivas y desafíos.

## I

El propósito tematizador del eje propuesto reside en la necesidad de organizar el debate académico alrededor de dos tópicos intelectuales am-

plios: bienestar y desarrollo. La idea es profundizar la fundamentación de la base epistémica y la definición del marco pertinente para la comprensión de la relación entre pobreza, exclusión y desigualdad y, entre estas últimas, con el desarrollo. Se trata, por tanto, de documentar el debate regional sobre esta problemática esencial para América Latina, vinculada con el estado de bienestar y desarrollo de las sociedades que la integran; así como abrir una línea concomitante concentrada en la comprensión sistémica de los procesos de diseño y adopción de políticas en contextos de aplicación específicos.

En perspectiva, el eje temático intenta desarrollar una línea de producción académica permanente, orientada a la construcción y explicación satisfactorias de las distintas relaciones existentes entre pobreza, desigualdad y crecimiento; superando la fragmentación excesiva de considerarlos como dominios de estudio en sí mismos. Su tratamiento especializado y en contexto conduce, obligadamente, a la visibilización de la capacidad del modelo de desarrollo para sostener un estado de bienestar subyacente y para entender las múltiples conexiones que existen en términos de las propias especificidades regionales.

Con el fin de fijar los tópicos relevantes de ese debate, a continuación se identifican dos momentos clave que, a su vez, remiten a ciertas periodizaciones más o menos observables en la región: 1) la teorización que emerge desde la discusión entre economía del desarrollo y economía mercado-orientada y 2) reposicionamiento teórico y nuevas perspectivas, luego del período caracterizado por las llamadas décadas perdidas para el desarrollo.

Entonces, en un primer momento, el debate académico se remite a los estudios sobre los problemas del desarrollo y las distintas teorías sobre la condición de subdesarrollo a la que, sin duda, dio lugar. Los esfuerzos teóricos que se edifican en ese momento surgen, en rigor, al confrontar las construcciones dominantes que provenían del aparato analítico de la teoría neoclásica, de especificaciones sobre la demanda efectiva y el posicionamiento de la categoría deterioro de los términos de intercambio y de la pertinencia de procesos y estrategias sustitutivas e industrialización. Esta perspectiva marca la obsolescencia de la racionalidad en torno al criterio de las ventajas comparativas; principio básico, hasta ese entonces, para la articulación de la región a la economía internacional.

Sin embargo, esta visión para el desarrollo regional empieza a debilitarse a comienzos de la séptima década del siglo pasado. Una serie de cambios y transformaciones sistémicas que ocurren en esos años en la economía mundial, replantean las consideraciones sobre las perspectivas de desarrollo. Con el apoyo de un conjunto de modelos y propuestas que reenfatan el rol asignativo de los mercados, el desafío hacia el crecimiento y desarrollo, empieza a mirarse desde la perspectiva de las ventajas comparativas y desde la financiación en los mercados globales de capital.

Simplificando. Los enfoques en debate, pese a los rasgos distintivos que los caracterizan –estrategias de crecimiento hacia adentro y estrategias de crecimiento hacia afuera respectivamente– privilegian, según parece, las causas próximas del desarrollo; vinculadas a las distintas formas de acumulación de capital físico, humano y tecnológico, como los determinantes últimos para el crecimiento económico. No obstante, confrontados con los resultados, el desempeño económico no ha implicado cambios marcados en la trayectoria de largo plazo de la economía regional, en los términos jerarquizados por las visiones teóricas dominantes. Frente a esta situación, al parecer, la mirada empieza a trasladarse hacia otras perspectivas, incluyendo la importancia de variables sociales, políticas e institucionales.

En este sentido, el planteamiento sobre la satisfacción de las *necesidades básicas* y la tesis de *crecimiento con equidad*, conllevan re-posicionamientos teóricos que, en principio, no llegan a articular una estrategia de crecimiento económico alternativo y sitúa, por tanto, los problemas básicos de la pobreza y la mejora en las condiciones de vida como problemas fundamentales. Ese re-posicionamiento emula una resistencia silenciosa a la devastadora deconstrucción neoclásica de los distintos elementos de las teorías heterodoxas del subdesarrollo que reivindican el papel del mercado y los precios en la asignación de recursos; el de la empresa privada como motor del crecimiento; la plena vigencia de las ventajas comparativas en el comercio internacional y la teoría monetaria de la inflación con su correspondiente énfasis en el equilibrio presupuestario.

Asimismo, y dado que desde la mirada convencional el tópico desigualdad no fue explícitamente documentado, no se lo consideraba como factor persistente en los términos del acumulado correspondiente (con-

nidos en la curva de Kuznets). Según este acumulado, en las primeras fases de crecimiento la desigualdad constituye un resultado inevitable que debía crecer hasta alcanzar un nivel de desarrollo suficiente para cambiar inmediatamente de tendencia. El planteamiento sobre desigualdad como etapa necesaria en el proceso de crecimiento empieza, por el contrario, a ser cuestionado por algunos autores que enfatizan los aspectos adversos de la desigualdad sobre el crecimiento y la pobreza<sup>1</sup>.

La inclusión del concepto y perspectiva de *capital social* vislumbra nuevos horizontes para la discusión: se asume un rol distintivo respecto de la lista de variables sociales y políticas que la teorización predominante, sustentada en torno a la razón instrumental, desvalorizó en el debate inicial. El capital social se presenta como una categoría que articula la perspectiva alrededor del criterio de la cohesión social<sup>2</sup>.

Según la secuencia expuesta, el abordaje teórico sobre el desarrollo en Latinoamérica, centrado en las estrategias de crecimiento, se presenta como un crítico escenario de deslegitimación de los más influyentes cuerpos analíticos. Al mismo tiempo, los nuevos ítems formulados para la discusión, según parece, aún no garantizan un sustento compacto para una articulación teórica más sólida –un nuevo paradigma– aunque las premisas de las que parten –asociadas a la exigencia de comprensión de las especificidades y los contextos idiosincráticos– aparecen completamente plausibles en el camino de construcción de estrategias de desarrollo diferentes.

Profundizando en el respaldo teórico de los temas “emergentes” –desigualdad, pobreza, cohesión social– se puede decir que, por su propia naturaleza, remiten a una categoría epistémica más abarcante: el bienestar. Su relevancia surge sobre la base de la fusión entre desarrollo económico y progreso social. La *juridificación* del bienestar en términos de derechos humanos, sociales y económicos conforma una línea específica de esta nueva tradición. Mas, el sustento se origina en el pensamiento de autores

- 1 Algunas ideas eran que la desigualdad afectaba negativamente el crecimiento, a través de la disminución de incentivos a la producción nacional y el aumento de las importaciones de consumo, los problemas vinculados al capital humano y el emprendimiento empresarial y la consecuencia en la inversión privada debido a sistemas fiscales con un elevado gasto público.
- 2 El Banco Mundial ha desarrollado un ejercicio ciertamente encomiable para tratar de estimar, teniendo en cuenta el capital social, la riqueza de los distintos países (Sotelsek y Margalef., 2007: 6).

y escuelas, como John Rawls, Amartya Sen y la nueva economía política. El primero establece la idea de un contrato social que no debe verse afectado por la situación inicial a la hora de diseñar, normas, reglas y políticas y propone que progresos en el bienestar social solo tienen sentido si se verifica un proceso de movilidad en los más desfavorecidos para lograr la justicia y la equidad. (Sotelsek y Margalef, 2007).

Sen, rebasando el enfoque utilitarista –que cuantifica el bienestar alrededor de las variaciones del ingreso o consumo per cápita– aborda la pobreza desde una perspectiva de las necesidades y de las capacidades: la pobreza es algo más que la carencia de ingresos para cubrir sus necesidades y, en ese sentido, propone que la preocupación inicial del análisis de pobreza sea la capacidad para funcionar más que los funcionamientos conseguidos. Por último, la perspectiva de la nueva economía política que recupera el enfoque fundacional de la escuela clásica (Smith, Ricardo y Marx), postula que las fuerzas socio-políticas son determinantes importantes del cambio y del desarrollo económico. Rebase así la seria restricción del pensamiento neoclásico que teoriza la economía en un contexto libre de instituciones. Se puede afirmar que la teoría económica libre de instituciones constituye la escuela de pensamiento dominante al menos hasta los años noventa (Alesina, 2007).

Uno de los rasgos críticos que caracteriza el saber académico en la era de la información, se relaciona fuertemente con la exigencia de la relevancia. Muchas teorías elegantemente formalizadas, paradójicamente, pueden “perecer” en el vacío de su propia irrelevancia; una suerte de frustración empírica empaña muchos de los nuevos enfoques. Los análisis se remiten a la línea tradicional, dado que resulta muy complejo medir las cuestiones planteadas desde perspectivas generales; en la medida en que el nivel de información necesaria para medir la evolución del bienestar resulta mucho más reducido y sintético que las propuestas de Sen. La teoría económica intenta relacionar indicadores más específicos con funciones de bienestar social que permitirían entender las preferencias sociales y el bienestar de la sociedad.

Emparentado con la argumentación Sen, y más a tono con la tradición del poder jurificado, la categoría exclusión social sugiere una métrica que toma sentido en la imposibilidad de participar plenamente en la so-

ciudad y que se visibiliza en la denegación de algunos derechos sociales. Es decir, claros procesos de desventaja en términos de educación, formación de empleo, vivienda, recursos financieros etc., elementos que sí tendrían una repercusión significativa en la manifestación del bienestar. Esto traducido a líneas de política se refiere a la exigencia de importantes reducciones no ya en los niveles de pobreza, sino de los llamados nichos de exclusión social.

En resumen. Si bien la teoría de cuño liberal da prioridad a la creación de riqueza siempre y cuando exista un clima de estabilidad o *cohesión social*<sup>3</sup> que lo permita, las nuevas teorías tratan de encontrar equilibrio entre el ejercicio de los derechos y la lógica privada de los mercados. Desde esta tradición emergió el enfoque del Estado de Bienestar europeo o su adaptación: el Estado desarrollista que financia los gastos sociales con los impuestos gravados luego de la generación de riqueza. Esto último, en realidad, permite esquematizar a grandes rasgos el debate más reciente entre quienes operacionalizan una línea más convencional y quienes reflexionan de manera innovativa, desde la lógica de la jurificación o desde la hipótesis institucional, la comprensión del desarrollo y del bienestar.

En el primer sentido, una buena parte de la literatura pertinente argumenta –la evidencia empírica parece confirmarlo– que uno de los factores esenciales que afectan el nivel de pobreza es el crecimiento económico<sup>4</sup>. No obstante, resulta que a la hora de medir las fuentes del crecimiento ya no solo se considera el aporte del capital físico y humano, sino también otras formas de capital –natural, social e institucional– por lo que la discusión no reproducirá el punto de partida original. La acumulación implicará otros aspectos aparte del funcionamiento de los mercados.

A partir del concepto de exclusión o indigencia, se considera relevante el rol de las políticas sociales; en tanto se evidencia una causalidad múltiple que vincula los efectos de esas políticas no solo sobre la exclusión so-

3 Se puede entender la cohesión social como el efecto combinado del nivel de brechas de bienestar entre individuos y entre grupos, los mecanismos que integran a los individuos y grupos a la dinámica social y el sentido de pertenencia a la sociedad.

4 Considerando la medida más usual de ingreso per cápita, el nivel de pobreza a nivel mundial ha descendido. Tomando como base \$200 de 1970 la incidencia de la pobreza disminuyó de un 50% en 1950 a un 13% en 1995 y, en términos absolutos, cerca del 40%. Si se excluye China la situación no es tan pronunciada (Sotelsek, et. al. 2007: 8-9).



cial, sino también sobre el crecimiento económico. En este panorama, el diagrama de efectos resulta más complejo. En la misma línea, al insistir sobre la desigualdad se puede repositionar la distinción entre la distribución primaria del ingreso (que resulta del funcionamiento de la economía) de la distribución secundaria (que resulta luego de aplicar transferencias e impuestos).

Según la evidencia a disposición, en general, el énfasis en el crecimiento recrea la tensión entre pobreza y distribución del ingreso: no son problemas que van de la mano. El razonamiento sostiene que los procesos de reestructuración productiva de la región determinan que el empleo crezca menos que la población económicamente activa, que los nuevos puestos de trabajo se concentran en el sector informal y que la desigualdad en las remuneraciones constituye un rasgo concomitante.

Una explicación a este fenómeno es que la globalización permite mayor movilidad a los trabajadores más calificados, lo cual implica re-localizar la producción y, por lo tanto, la demanda laboral se hace más elástica disminuyendo el poder de negociación y aumentando la inestabilidad de los ingresos. Otra explicación reside en que las economías de escala y el financiamiento internacional hacen que las grandes empresas tengan una mayor participación en la producción de los distintos sectores; por lo tanto, utilizan de forma intensiva mano de obra calificada.

En suma, si el crecimiento disminuye la pobreza al tiempo que genera desigualdad, entonces es necesario introducir elementos que permitan catalizar el efecto de la liberalización y mejorar la distribución del ingreso: la era de apertura comercial debe ser acompañada de un mayor gasto público social para atenuar las tensiones distributivas. En el caso de los gastos en educación, se postula que una mayor asignación de recursos hacia la escolaridad permite mejorar la distribución del capital humano y por tanto incidir sobre la distribución del ingreso en una cuantía superior a la que normalmente se estima en el corto plazo (Sotelsek et. al., 2007: 11-12).

Se infiere de esto último un relevo de las reformas de primera generación según las cuales junto a la mejora de la eficiencia de los mercados se busca la introducción de nuevos criterios de racionalidad instrumental y de información transparente en la provisión de los servicios, incluyendo

los servicios sociales, a través de la participación de agentes privados y de una nueva modalidad de ayuda estatal –orientando los subsidios a la demanda en lugar de subsidios a la oferta.

En el segundo sentido, aunque la hipótesis institucional no constituye una propuesta de ruptura epistémica, sin duda modifica la jerarquía de causalidad: el factor decisivo de desarrollo residiría predominantemente en la forma de organización y de gobierno de las sociedades.

Sociedades que parten desde situaciones y patrones de inequidad extrema configuran instituciones pro-élite que restringen las oportunidades socioeconómicas, limitan la provisión de bienes públicos y vuelven persistente la desigualdad y el bajo crecimiento. Los estados ineficientes que frenan el crecimiento –sustentados en un pacto entre élites económicas y políticas– minimizan los ingresos públicos de base progresiva, desalientan la inversión pública y privada y, sobre todo, modifican la composición del gasto público en una dirección opuesta a la extensión de oportunidades.

En aquellas sociedades caracterizadas por procesos de inequidad extrema, la estructura institucional frecuentemente produce incentivos pro-élite que, junto a la prevalencia de un conocimiento limitado sobre los asuntos públicos, acrecentan la eficacia de los grupos de presión, que son usuales en ese tipo de colectividades. En general, las preferencias de los grupos más organizados, las élites económicas y políticas prevalecen en contextos de fuertes inequidades socio-económicas, al privatizar beneficios hacia arriba, junto a una privación de oportunidades hacia abajo. Esa lógica, incrustada en la estructura institucional, sería la responsable de la situación de bajo crecimiento e inequidades que persisten a lo largo del tiempo.

En situaciones en las que el entorno socioeconómico genera rentas al agente que “se desvía”, la eficiencia económica resulta excepción. En general, la condición *Estado ineficiente* resultaría de la coalición entre élites económicas y políticas, mediante la utilización de la “técnica patronazgo”; según la cual los grupos elitarios minimizan políticas redistributivas y de provisión de bienes públicos, induciendo un comportamiento ineficiente a la estructura estatal. Una estructura de ese tipo, crea rentas extra disponibles para la élite política –que es la que controla el aparato burocrático– con relación al nivel óptimo que se generaría bajo una situación de efi-

ciencia colectiva. El efecto generado por la coalición se vuelve permanente ya que no solo se elige una estructura ineficiente, sino que además se crea clientelas-apoyo para mantener la situación de statu quo (Acemoglu, 2006: 2).

## II

El contenido del presente volumen reproduce una parte del debate documental, discutido a través de ponencias durante el Encuentro Latinoamericano de Ciencias Sociales. Se ha seguido este orden: un primer bloque compila varios trabajos que versan sobre pobreza, determinantes e impactos; un segundo, recoge varias ponencias que tratan los tópicos exclusión y cohesión social, y, un tercer bloque, incorpora investigaciones sobre política pública y pobreza.

Un doble criterio guía la selección e inclusión de los trabajos que se reproducen en este volumen. Por un lado, está el procedimiento de formalización junto a los contrastes empíricos seguidos –ya sea a través de estudios de caso, análisis históricos y comparativos, y test estadísticos y/o econométricos–; por otro, el criterio de relevancia del tema investigado para el enriquecimiento conceptual del debate regional.

### *Pobreza, determinantes e impactos*

En el estudio sobre *Hogares, empleo y pobreza en Argentina: ¿estructuras persistentes?* los autores Rosalía Cortés y Fernando Groisman se proponen evaluar el papel que ha tenido el comportamiento laboral de jefes y cónyuges de hogares de bajos ingresos en la reducción de la pobreza. La pregunta que se procura responder es si la reducción de la pobreza está asociada a la participación económica de cónyuges mujeres. El trabajo plantea la comparación en dos períodos de crecimiento económico: 1996-1998 y 2004-2006. Los datos utilizados provienen de la Encuesta Permanente de hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos correspondientes al conjunto de los aglomerados urbanos del país.

El análisis efectuado confirma que el empleo de cónyuges mujeres tuvo una incidencia limitada en la reducción de la pobreza. Este resultado es válido para 1996-1998, cuando la pobreza se redujo marginalmente, como para la etapa 2004-2006 en que la reducción fue sensiblemente mayor. Otros factores, como el aumento de los salarios e ingresos laborales de los jefes de hogar parecen haber tenido una importancia mayor. Un resultado especialmente importante es que el efecto positivo de la ocupación de cónyuges mujeres no tendría ninguna incidencia en las probabilidades de salida de la pobreza para los hogares con menores recursos.

Siguiendo la línea de investigación sobre pobreza y determinantes, Luis Beccaria y Roxana Mauricio, a través del título *Movilidad de la pobreza y vulnerabilidad en Argentina: hechos y orientaciones de política*, analizan la dinámica de la pobreza entre 1991 y 2003 en Gran Buenos Aires. En particular, identifica el impacto de diferentes eventos asociados a las entradas y salidas de la pobreza. Los datos provienen de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH). Los resultados muestran que los eventos relacionados con el mercado de trabajo son los de mayor importancia en lo que respecta a las transacciones entre la situación de pobreza y no pobreza; debido tanto a su mayor frecuencia, como a su alto impacto sobre los ingresos familiares. Por el contrario, los eventos de carácter demográfico parecen tener escasa relevancia en la dinámica de la pobreza. A partir de los resultados alcanzados, se sugieren algunas recomendaciones de política tendientes a reducir los impactos negativos que la inestabilidad ocupacional y de ingresos tienen sobre el bienestar de los hogares.

La ponencia titulada *Transmisión intergeneracional de la educación: género y etnicidad en Guatemala* concede a la autora, Priscila Hermida, importantes hallazgos. Se sugiere que existen razones suficientes, según las cuales altos niveles de inequidad y la estratificación prevaleciente pueden contribuir a una gran persistencia en la transmisión intergeneracional de las oportunidades. El trabajo describe la transmisión intergeneracional del logro educacional en Guatemala, a través del grado de regresión de la media de escolaridad de los niños, comparada con la media de escolaridad de sus padres que se interpreta como una medida de equidad de oportunidades en esa sociedad.

El enfoque extiende el marco de análisis para el estudio del proceso intergeneracional en los países en desarrollo, al incluir etnicidad y género como factores asociados con ese proceso. Los resultados demuestran que los logros académicos muestran una alta persistencia de generación en generación entre la población indígena y las mujeres.

Por su parte, José Vivero y Carmen Porras mediante el tema *Erradicar el hambre como primer paso hacia la cohesión social en América Latina*, argumentan que no puede conseguir la cohesión social sin antes terminar con el hambre en la región. Se presenta un estado actualizado del hambre en la región, en el que se constata que el acceso a alimentos emerge como el problema más acuciante. Se presenta una serie de elementos que están favoreciendo el posicionamiento político del combate al hambre en las agendas nacionales, dentro del escenario creado por la “nueva ruralidad”. Se propone una serie de acciones a nivel nacional e internacional para incorporar la erradicación del hambre en un “Pacto de Cohesión Social” a nivel nacional, entre las que figura el diálogo entre sectores para que la lucha contra el hambre sea considerada una política de Estado; que implica una mejor ayuda, materializada a través de apoyo presupuestario y canje de deuda por alimentación y el fortalecimiento de las capacidades nacionales para absorber de manera eficiente los recursos adicionales y Cooperación Sur-Sur. Este trabajo propone que las “políticas de Estado” contra el hambre se articulen en torno a una “doble vía”. Una vía rápida que asegure un umbral de protección mínimo para los ciudadanos, garantizando el derecho a la alimentación y una vía lenta, estructural, para crear institucionalidad que asegure una sostenibilidad de largo plazo en la lucha contra el hambre.

La desigualdad es revisada desde algunas perspectivas, sobre las cuales se traducen estrategias en el ámbito de las políticas sociales. En este sentido, la propuesta abarca temas de acceso a la tierra, educación, programas de transferencia monetaria, oportunidades de adolescentes y adultos mayores, así como aspectos referentes a expectativas de la gente y de exclusión social que se manifiestan en la ampliación y/o reducción de las desigualdades entre los grupos.

Denis Baranger, autor del trabajo *Procesos de campesinización y reforma agraria: los ocupantes de tierras privadas en Misiones*, argumenta que duran-

te la segunda mitad del siglo XX los conflictos por la tierra estuvieron relegados a áreas marginales en Argentina. Este es prácticamente el único país de América Latina en el que no existió ningún tipo de reforma agraria, lo cual de por sí ya es revelador de la importancia que revistió la explotación agrícola familiar, propia de un desarrollo capitalista a la americana. Distinto es el caso de los ocupantes de tierras privadas en la Provincia de Misiones, que se analizará dentro del contexto agrario regional e internacional. La presentación de algunos datos para caracterizar en términos de tipos agrarios a los ocupantes de tierras privadas, permitirá fundamentar su diferencia con respecto al conjunto de los agricultores de Misiones y a la vez poner en evidencia su composición heterogénea. Luego, se considerará la dimensión político-ideológica de los procesos de ocupación, mostrando el papel que han jugado las ONG, insistiendo en una ideología campesinista para la movilización de los ocupantes en pos de la reforma agraria.

En el artículo *Las familias: su papel en la superación de la pobreza*, Luz María López Montañó hace parte de una tendencia de cambio de los análisis sobre pobreza. En ella se privilegia el punto de vista cualitativo y se coloca en el centro a las familias y su habilidad para construir capacidades a través de las generaciones. Las familias constituyen un espacio privilegiado para el cambio, en el cual cada generación entrega un acervo de experiencias, costumbres y valores con los cuales habitar en sociedad. De esta manera, cada hombre o mujer hará uso de las oportunidades, habilidades y recursos para generar, reconstruir-construir-deconstruir su mundo cotidiano y no solo en lo respecta a su inventiva o creación. El conector con el enfoque de capacidad es la propia historia individual y familiar, lo que hacen por sí mismas y lo que propician mediante el apoyo externo.

### *Exclusión y Cohesión social*

En el trabajo *Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina ¿Qué se necesita para la cohesión social?* Daniel Sotelsek y Leonor Margalef, sitúan el debate conceptual en la relación de la trilo-

gía propuesta, con el objeto de señalar la causalidad de los procesos de pobreza en América Latina, a partir de la discusión sobre el crecimiento económico y la desigualdad. Se muestra, además, que muchas veces existen diferencias conceptuales que no se abordan adecuadamente (por ejemplo cuáles son los juicios de valor a la hora de medir la línea de pobreza) y tampoco se presta mucha atención a las técnicas de medición. Para este análisis se tiene en cuenta la realidad de la región, definiendo un marco adecuado para entender la cohesión social, tanto en términos absolutos como relativos, mostrando la influencia del capital social.

El ponente Martín Hopenhayn, con su trabajo *Cohesión social: entre inclusión social y sentido de pertenencia*, define la cohesión social en una doble acepción: como inclusión y sentido de pertenencia. De este modo, implica tanto mecanismos que reducen las brechas de activos y promueven el acceso a distintos circuitos de integración social; como también las disposiciones subjetivas de sujetos y actores que tienden a solidarizar con otros y respaldar la institucionalidad democrática.

En este contexto, el artículo plantea los principales problemas de cohesión social en América Latina; entre los que destacan: la brecha social y de ingresos, el crecimiento volátil e insuficiente, la crisis del mundo del trabajo y la disociación entre mayor acceso a bienes simbólicos y menor acceso a bienes materiales. El panorama es contradictorio. Se observa, en países de la OCDE, mayor confluencia en matrícula educativa primaria, acceso a servicios básicos, disminución de la mortalidad y desnutrición infantil (con diferencias por países y subregiones); pero la pobreza y extrema pobreza, así como la desigualdad, mantienen niveles muy altos en América Latina. Todo lo cual merma la confianza en instituciones democráticas. Por lo mismo, urge un contrato por la cohesión social que de manera progresiva permita conciliar la dimensión objetiva con la dimensión subjetiva de la cohesión social.

Con el título *La cohesión social en Iberoamérica*, los autores Tomás Mollo e Isabel Rodríguez fomentan y propician el debate sobre la problemática multifactorial que comprende la cohesión social. En el marco de esta contribución al debate, el documento formula propuestas concretas en algunos de los sectores clave de las políticas públicas nacionales que, mediante una serie de reformas, tienen una capacidad de repercutir favora-

blemente en otros. Una acción contundente del Estado en salud, en educación, en protección a colectivos vulnerables o dependientes, en empleo y en fiscalidad es clave; a la vez que se profundizan aquellos mecanismos de participación y control ciudadano, que fortalece la transparencia y eficiencia de las instituciones del Estado.

El trabajo sobre *Envejecer en el siglo XXI en América Latina* de Paulina Osorio se insiste en el tópico exclusión. Si observamos la realidad actual de América Latina, nos daremos cuenta que esa diferenciación de funciones en razón de la edad y sus características, son muchas veces un factor de exclusión más que de privilegios y derechos para numerosos hombres y mujeres. La ponencia invita a mirar reflexiva y críticamente el proceso de envejecer en nuestra región en el presente siglo.

Así mismo, con la ponencia intitulada *La exclusión social y el derecho del individuo y la familia: el caso del Programa de la Bolsa de la Familia en el Brasil*, la autora Silvana Aparecida Mariano propone una reflexión alrededor del derecho de la política de ayuda social en Brasil. Se toma a la familia como la unidad de referencia para analizar sus implicaciones y problemas y se piensa en la ciudadanía desde el punto de vista del individuo como sujeto del derecho. Se defiende que la determinación de establecer los derechos de los beneficios asistenciales como un derecho de la familia, contribuye a re-privatizar la cuestión social, responsabilizando a la familia primeramente y después al Estado. En este marco, se vuelve frágil la noción del derecho individual, con implicaciones diferentes en hombres y mujeres. Como base empírica de análisis, el estudio recorre el Programa de la Bolsa de la Familia, del Gobierno federal brasileño.

En el trabajo de Clara Craviotti de *Enfoques sobre vulnerabilidad social y conformación de agentes productivos agrarios: reflexiones a partir del caso argentino* se argumenta que en Argentina, así como en otros países latinoamericanos, se verifica la conformación de agentes productivos agrarios sin antecedentes previos en la actividad agropecuaria; rasgo que da cuenta de una creciente interrelación rural-urbana, así como del incremento de la heterogeneidad social agraria. En efecto, este conjunto de “nuevos agentes” engloba situaciones de búsqueda de alternativas de inversión o de revalorización de aspectos vinculados al “estilo de vida”; así como también dirigidas a la generación de ingresos necesarios para el sustento fami-

liar. La ponencia se centra en este último grupo de agentes: sujetos sociales vulnerables que, sobre la base del control de un capital relativamente reducido, encaran “microemprendimientos” de base agropecuaria orientados al mercado.

### *Pobreza y Política Pública*

Los autores Jorge Buzaglo y Álvaro Calzadilla, en el título *Hacia un nuevo consenso: estrategias de reducción de pobreza para Bolivia (Towards a New Consensus: Poverty Reduction Strategies for Bolivia)*, argumentan que el Consenso de Washington puede ser visto como un enfoque de política compatible con la fase recesiva de largo plazo. Un nuevo consenso para una fase expansiva prolongada puede construirse alrededor de objetivos como autonomía de política, cambio estructural y justicia distributiva. Un modelo que formaliza estos objetivos se aplica para analizar estrategias de reducción de pobreza para Bolivia, junto a políticas de reducción de deuda externa, de inversión y de distribución de ingresos.

El trabajo de Juan Ponce sobre *Políticas sociales y programas de transferencia monetaria condicionada en América Latina* realiza un análisis de la evolución de las políticas sociales en América Latina en las últimas décadas. Para ello, en una primera parte, se revisa los modelos de políticas sociales aplicados en la región durante la época de la industrialización por sustitución de importaciones. Allí se analizan las ventajas y desventajas de dichos modelos. Luego, se presentan las nuevas formas que toma la política social durante los procesos de ajuste y estabilización macroeconómica de los años ochenta. En esta sección, se trata de resaltar ventajas y desventajas. Se analiza, en ese contexto y de manera específica, la experiencia latinoamericana en relación a los programas de transferencia monetaria condicionada como un nuevo elemento constitutivo de la política social.

Con la ponencia *Las políticas sociales para la adolescencia y los procesos de ampliación de derechos*, Valeria Llobet desarrolla algunas reflexiones sobre las políticas sociales para la infancia y adolescencia que actualmente se implementan en Argentina, desde el enfoque de los derechos de los sujetos destinatarios. Estas reflexiones forman parte de la investigación *Los*

*discursos de las políticas sociales sobre la adolescencia y las intervenciones institucionales en el área metropolitana. Un estudio sobre los procesos de ampliación de derechos de los y las adolescentes.* Es un estudio de planes y programas contextualizados en su medio de implementación y un análisis de los discursos y prácticas de los actores que sigue un modelo “espiralado”. Este supone que el nexo entre los planes, los programas y los sujetos está dado por los procesos de ampliación de ciudadanía.

Por su parte, Gustavo Pereira, con el título *Preferencias adaptativas: un desafío para el desarrollo de las políticas sociales*, sostiene que dichas preferencias se generan a través de un proceso de asimilación de las creencias y los deseos a las posibilidades reales que alguien tiene. Este es un proceso no consciente que tiene por meta la reducción de la frustración que se experimenta al tener deseos que no pueden satisfacerse. Las políticas públicas que se dirigen a sectores de marginación endémica y pobreza estructural, deben manejar este tipo de preferencias, dado que exigen un tratamiento diferencial si es que se pretende que tales políticas sean exitosas. La implementación de estrategias que incluyan las preferencias adaptativas en el diseño de políticas públicas, demanda que se expanda la autonomía del sujeto para modificar este tipo de preferencias. Por otra parte, como las preferencias adaptativas surgen como una estrategia de reducción de la frustración y el incremento del bienestar, se deberá manejar esta lógica de pérdida e incremento de bienestar para el diseño de políticas públicas. En este sentido, la expansión de la autonomía debe incluir compensaciones en bienestar que tengan por objetivo que el afectado no recaiga en la generación de preferencias adaptativas.

### III

La mayor parte de la discusión centra el debate, con un mayor o menor énfasis, en la contestación de la teoría que prioriza el crecimiento, siempre y cuando exista un clima de estabilidad o cohesión social que lo permita. La reflexión se afina en una perspectiva vinculada a las teorías que tratan de encontrar equilibrios sostenibles entre el ejercicio de los derechos y la lógica descentrada de las economías modernas. Esta orientación en el de-

bate, según parece, afianza un contenido metodológico para la producción de conocimiento que va hacia lo multi y transdisciplinario, y refuerza la pertinencia de los contextos específicos de aplicación como exigencias fundamentales.

Esa infraestructura intelectual, que se configura en el contexto del debate de las ciencias de la sociedad en la región, genera competencias para un diálogo e interpelación más sistemático sobre otras perspectivas, como la de la hipótesis institucional. Sus construcciones alojan niveles acentuados de formalización –con base en los avances y desarrollos vinculados a la teoría de juegos moderna, la economía de la información, modelos principal-agente, la teoría de costos de transacción– que se alejan de la teoría económica convencional, recuperando el enfoque fundacional que parte del análisis bi-direccional entre economía y política.

## Bibliografía

- Acemoglu D., Ticchi D., y Vindigini A. (2007). *Emergence and Persistence of Inefficient States*. <http://econ-www.mit.edu/files/2215>
- Alesina, A. y Perotti, R. (1994): The Political Economy of Growth: A Critical Survey of Recent Literature. *World Bank Economic Review*, 8 (3): 351-372.
- Alesina Alberto, (2007) The choice of institutions. Munich Lectures 2006. [http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/Files/the choice a/institutionsAA.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/Files/the%20choice%20of%20institutionsAA.pdf)
- Atkinson, A.B: (1983), *The Economics of Inequality*. Oxford University Press.
- Azqueta, D. y Sotelsek, D. (2007). *América Latina: un modelo de desarrollo agotado*. Ekonomiaz, (en prensa).
- Berry, A. (2003): Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo. *Revista de la CEPAL* N.º 79: 101-115 Abril.
- Deaton Angus (1997). *The Analysis of Household Surveys: A Microeconometric Approach to Development Policy*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press

- Iglesias, E. (2006). El papel del estado y los paradigmas económicos en América Latina. *Revista de la CEPAL* N.º 90: 7-15.
- Olson Mancur “La Lógica de la Acción Colectiva en Saiegh y Tommasi (1998) *La Nueva Economía Política: Racionalidad e Instituciones*, Buenos Aires. Eudeba.
- Ottone, E. (2007). Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe. Naciones Unidas-CEPAL-AECI-SEGYP.
- Ponce Juan (2008) (ed.). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina* (estudio introductorio), Quito: FLACSO (en prensa)
- Rodrik, D. (1997). *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).
- Sen, A. (1973) *On Economic Inequality* Oxford University Press. UK
- Solimano, A. (2005). Hacia nuevas política sociales en América Latina: crecimiento, clases medias y derechos sociales. *Revista de la CEPAL* N.º 87: 45-60. Diciembre.
- Sotelsek D. y Margalef L. (2007). *Reflexiones sobre la trilogía: pobreza-crecimiento y desigualdad en América Latina. ¿Qué se necesita para la cohesión social?* Quito: Flacso (en prensa).