

# CIUDADANÍA Y DESARROLLO HUMANO

Sinesio López Jiménez\*

## 1. Una tensión inevitable

La desigualdad social y la ciudadanía mantienen una permanente tensión. La desigualdad de clase supone un acceso diferenciado a los recursos y a las prácticas de la ciudadanía y ésta implica una voluntad de universalización de los derechos por encima de la diferencias y desigualdades. Para que esta tensión exista y para que la ciudadanía misma sea posible es necesario que en la sociedad y en el Estado se produzca una diferenciación institucionalizada entre lo público y lo privado. Sólo entonces es concebible que aquellos que ocupan las más bajas escalas de poder, riqueza y cultura compartan recursos y decisiones que afectan a todos. Una sociedad agraria feudal, en la que el control sobre la tierra implica automáticamente una autoridad política sobre la población que vive de ella y no existe, por consiguiente, una separación institucional entre lo público y lo privado, no es compatible con la democracia ni con la ciudadanía.

Sucede, sin embargo, que los linderos entre lo público y lo privado son no sólo borrosos sino también cambiantes tanto en el plano internacional como en el nacional. En el Estado del Bienestar, por ejemplo, se ensancha enormemente el espacio de lo público y se intensifican las demandas de múltiples servicios por parte de la sociedad. En ese caso la situación es difícil de manejar, sobre todo cuando las economías están debilitadas, las demandas por múltiples servicios crecen y el Estado pierde capacidad para atenderlas (Verba, 1987: 1-2).

Como en el caso de la democracia, el conflicto de la ciudadanía con la desigualdad social no termina con la diferenciación de las instituciones del Estado con respecto a las estructuras de poder, honor y riqueza de una sociedad. El poder y el privilegio se pueden reforzar mutuamente, aún cuando el sistema amplio de desigualdad social fuera compensado por la institucionalización de la esfera del estado y del ejercicio del poder político formal: “En el extremo hay por consiguiente la posibilidad –y no es una posibilidad teórica– que las instituciones democráticas sean nada más que un pretexto inefectivo, una ficción. La democracia asume un carácter realista sólo si se basa en cambios significativos en la

\* Doctor en Sociología. Director Nacional de la Biblioteca Nacional del Perú. Catedrático universitario. Autor de libros y artículos sobre sociología y política.

distribución total del poder. Cuando eso ocurre, una crítica igualitarista puede señalar la distancia entre los que toman las decisiones y el modelo ideal en el cual las acciones colectivas son igualmente conformes a las preferencias de todos los ciudadanos” (Rueschemeyer, Stephens & Stephens, 1992: 41).

La existencia de una diferenciación institucional entre lo público y lo privado no impide, sin embargo, que se produzcan impactos mutuos entre la ciudadanía y la desigualdad de clase.

## 2. Ciudadanía y desigualdad social: tres formas de relación

¿Qué relación existe entre la ciudadanía y la desigualdad social? ¿Cómo incide la desigualdad social en el acceso a la ciudadanía? ¿Puede la ciudadanía modificar las relaciones de desigualdad social y contribuir al desarrollo humano? ¿Produce la ciudadanía nuevas desigualdades?

La relación entre la ciudadanía y la desigualdad social puede ser vista de tres maneras. La primera, propia de la sociología política, asume la ciudadanía como un factor dependiente de la desigualdad social que sería el factor determinante de aquélla. La segunda, propia de la ciencia política, asume, por el contrario, la ciudadanía como un factor que modifica o puede modificar las relaciones de desigualdad social que, en este caso, aparece como un factor determinado por aquélla. La tercera considera a los derechos ciudadanos, postulados como valores universales por la modernidad, como formas de dominación que, al imponer su universal, termina generando discriminaciones diversas: las brechas ciudadanas.

Las tres maneras de relacionar la desigualdad social con la ciudadanía son legítimas vistas desde una perspectiva sociológica y política. Es probable que desde una perspectiva meramente jurídica, la primera perspectiva –la desigualdad social como determinante de la ciudadanía– carezca de sentido puesto que el Estado moderno reconoce los derechos ciudadanos a todas las personas de una comunidad política independientemente de su ubicación en las relaciones de desigualdad social y de las prácticas ciudadanas. La perspectiva sociológica analiza, en cambio, los derechos, no en términos ideales, sino como prácticas de las distintas clases y grupos sociales que tienen diversos accesos a los flujos de recursos ciudadanos como producto de su capacidad política de formular y canalizar demandas y de sus compromisos sociales con otros grupos y clases sociales.

Cualesquiera sean los tipos de relación que se establezcan entre la ciudadanía y la desigualdad social, es necesario distinguir los dos tipos que ésta puede asumir: la desigualdad de *status* y la desigualdad de clase. La primera, propia de sociedades tradicionales, se basa en el privilegio, la cuna y el apellido y en la adscripción de deberes y responsabilidades preexistentes a los hombres y mujeres que las ocupan. La segunda, propia de las sociedades modernas, se basa en criterios puramente económicos de diferenciación y en la igualación de las condiciones sociales que permiten un libre

movimiento de los individuos. Al analizar las relaciones de desigualdad de clase, es necesario diferenciar, al menos, la desigualdad en la distribución del ingreso entre las clases sociales de los patrones básicos de desigualdad de clase provenientes del acceso diferenciado a la propiedad de activos productivos, físicos y financieros.

Las hipótesis generales que buscan responder a las preguntas antes formuladas son las siguientes:

1. La desigualdad social –tanto de status como de clase– determina un acceso diferenciado al flujo de recursos y prácticas ciudadanas. La desigualdad de status incide particularmente en el acceso a los derechos civiles y a las prácticas individuales y autónomas. La desigualdad de clase incide particularmente en el acceso a los derechos sociales y al bienestar y da lugar a los ciudadanos de primera, segunda y tercera clase.
2. La ciudadanía reduce, cuando no elimina, la desigualdad de status, puede disminuir parcialmente las desigualdades de clase en lo que se refiere a la distribución del ingreso, pero mantiene el patrón básico de desigualdad clasista: la propiedad de los activos productivos, físicos y financieros. El desarrollo de los derechos civiles afecta la desigualdad de status y en menor medida la desigualdad de ingreso si se tiene en cuenta el derecho y la práctica de la organización. En el caso peruano, el desarrollo de los derechos políticos y sociales y sus respectivas prácticas disminuye la desigualdad de status, mantiene la desigualdad de clase –tanto en el ingreso como en el patrón básico de desigualdad– no genera fusión de clase o experiencias compartidas entre los miembros de las diversas clases sociales ni reduce probablemente los resentimientos de clase.
3. La ciudadanía, al intentar desplegar su universalidad en sus tres contenidos básicos –igual dignidad de todos expresada en el reconocimiento de derechos iguales, pertenencia a la misma comunidad política y participación en las mismas instituciones y el igual trato para todos mediante las mismas leyes y reglas de juego– a través de la homogeneización de las diferencias y de las desigualdades de status y de clase ha generado sus propias desigualdades: las brechas ciudadanas.

La primera hipótesis es importante, pero no presenta una novedad de gran impacto en la explicación sociológica de los fenómenos asociados a la ciudadanía. La novedad surge y las preguntas se tornan difíciles de responder cuando la ciudadanía es asumida como una variable independiente y la desigualdad social y las brechas ciudadanas son consideradas una variable dependiente.

### **3. La lucha por la igualdad**

En este rubro se discute en qué medida la ciudadanía en sus diversas dimensiones modifica la desigualdad y puede contribuir al desarrollo humano. Fue Marshall el que demostró que a medida que el capitalismo evolucionaba como sistema social y cambiaba las estructuras

de clases dentro de él, en esa medida cambiaba también el contenido de la ciudadanía. La ciudadanía moderna comenzó como un conjunto de derechos, que surgió de las relaciones de mercado al que, a su vez, sirvió de soporte, y se transformó en un sistema de derechos que existe en una relación antagónica con el mercado y la desigualdad de clase (Barbalet, 1994: 37). La contribución de Marshall consiste en haber planteado la posible incidencia de la ciudadanía, especialmente de la ciudadanía social, sobre la desigualdad para contribuir al bienestar de todos.

Marshall distinguió tres tipos de elementos de ciudadanía y los definió en términos de conjuntos específicos de derechos y de las instituciones sociales mediante las cuales dichos derechos son ejercidos. Los tres elementos principales de ciudadanía fueron identificados por Marshall como derechos civiles, políticos y sociales. El elemento civil está compuesto por los derechos vinculados a la libertad individual y con las instituciones asociadas directamente con el dominio de la ley y el sistema judicial. La parte política de la ciudadanía consiste en el acceso a los derechos de participación en el ejercicio del poder político. Dichos derechos están asociados con las instituciones parlamentarias. El elemento social de la ciudadanía está constituido por el derecho a los estándares de vida prevaletentes en la sociedad. Estos derechos son realizados mediante los servicios sociales y el sistema educativo.

Marshall argumentó que durante el siglo XVIII y XIX las desigualdades de clase de la sociedad capitalista estuvieron en armonía con los derechos de la ciudadanía. Según Marshall, dichos derechos fueron necesarios para mantener una forma particular de desigualdad, puesto que los derechos ciudadanos en esa época eran los derechos civiles que eran indispensables a la economía competitiva de mercado. Los derechos civiles se concedieron a aquéllos que tenían la capacidad de entrar a los intercambios del mercado como independientes o como agentes auto-suficientes. Los capitalistas y los trabajadores son, por eso, indiferenciables desde la perspectiva de los derechos civiles puesto que tienen los mismos derechos de entrar a las relaciones de mercado y de hacer contratos unos con otros. Si esos derechos son el corazón de la ciudadanía, entonces ésta consolida las desigualdades de clase.

Fraser y Gordon han recordado, sin embargo, que la constitución de la ciudadanía civil no fue un proceso armonioso que favoreció el ascenso de las gentes que rompían las relaciones de dependencia personal, como suponía Marshall, sino que produjo grandes transformaciones en la ontología social y en la subjetividad de las personas. La ontología tradicional no reconocía individuos ni ciudadanos sino que configuraba previamente los status con derechos y obligaciones en los que se inscribían los hombres y las mujeres y organizaba las relaciones sociales en ordenaciones permanentes, involuntarias y jerárquicas que obligaban a los subordinados a obedecer y a los superiores a protegerlos. La ontología social moderna, en cambio, supone que los nuevos sujetos de la sociedad civil son individuos, previos a sus relaciones sociales, los mismos que establecen dichas relaciones en forma voluntaria, temporal y limitada según sus propios intereses. El contrato es la relación prototípica que establecen los individuos de la sociedad moderna. Estos cambios en la ontología social hicieron que algunos elevaran su status, que otros lo perdieran y que muchos quedaran abandonados a la miseria al perder los medios de subsistencia que

recibían como parte de la protección, dando lugar a la caridad que se contraponía al contrato, propio de la ciudadanía civil. Según Fraser y Gordon, la ciudadanía civil no significó necesariamente una elevación del status de aquellos hombres a quienes liberó de los vínculos de dependencia sino que significó también una degradación de status de hombres, mujeres y niños que no adquirieron una personalidad independiente sino que, por el contrario, se volvieron más dependientes de los hombres, como es el caso de las mujeres y los niños, y de la caridad, como es el caso de los hombres sometidos a la miseria. La familia dejó de ser el epicentro de las relaciones de parentesco de la sociedad tradicional para transformarse, en el siglo XVIII, en un campo social específico caracterizado como el reino de lo femenino y lo doméstico y como una esfera privada de la intimidad familiar y del afecto. De ese modo, la sociedad civil se constituyó como una esfera masculina regida por el contrato mientras la familia se redujo a la esfera doméstica, propia de la mujer, regulada por la afectividad (Fraser, N. y Gordon, L. 1994: 94-101).

Cuando la ciudadanía incorpora los derechos políticos y sociales en los siglos XIX y XX respectivamente, entonces su relación con la estructura de clases es más claramente conflictiva que cuando ella consistía sólo en los derechos civiles. Según Marshall, los peligros potenciales que implicaban los derechos políticos de la ciudadanía fueron neutralizados en Inglaterra del siglo XIX porque las clases trabajadoras incorporadas al sufragio fueron inexpertas para manejar con eficacia el poder político al que podían acceder gracias a las reformas electorales inglesas de ese siglo.

En cambio, la suma de los derechos sociales a la constitución de la ciudadanía significa para Marshall que la ciudadanía y el sistema capitalista de clases han entrado en guerra. Marshall no sugiere que la guerra ha tenido o es probable que tenga un resultado fundamental. La ciudadanía social no ha eliminado las clases ni ha modificado de manera inequívoca la desigualdad social. Por consiguiente, el desarrollo de la ciudadanía, incluyendo la ciudadanía social, ha dado origen a nuevas desigualdades. Lo que Marshall argumenta, sin embargo, es que la ciudadanía social ha tendido a reducir ciertas desigualdades sociales, especialmente aquellas asociadas con las operaciones del mercado, de tal manera que el valor de mercado de los individuos no es más determinante de su ingreso real debido a la provisión, por parte de la administración del Estado, de bienes económicos y de servicios como un derecho.

Marshall sostiene, no que las clases han sido abolidas por la ciudadanía, sino que la ciudadanía ha impuesto algunas modificaciones sobre las clases. Es necesario, sin embargo, establecer la naturaleza precisa de estas modificaciones. Es ampliamente aceptado que los cambios en la estructura de clases han sido forjados por el ejercicio de la ciudadanía, especialmente de la ciudadanía social.

La cuestión es si la provisión de recursos económicos, como derechos de ciudadanía, altera no sólo el patrón de desigualdad sino también su base misma y, por consiguiente, la dinámica y la estructura de la sociedad de clases. Una posibilidad es que los derechos a los bienes sociales y a los servicios puedan simplemente mejorar las condiciones desventajosas sin chocar con las causas subyacentes de la desigualdad. Si éste es el resultado general de

la ciudadanía social, entonces los principios que subyacen al funcionamiento de la economía y la estructura misma de las clases sociales permanecen intocadas por su desarrollo.

Otra posibilidad completamente diferente es que la ciudadanía social y, por tanto, la provisión de recursos económicos, como derechos, pueda modificar los principios de las relaciones económicas. Ciertamente la provisión no mercantil de los recursos económicos hubiera sido inconcebible dentro del capitalismo liberal del siglo XIX. Es posible argumentar que la estructura de la sociedad moderna está sometida a bases diferentes de desarrollo que aquella gobernada por el capitalismo del *laissez-faire*, y, por eso, las desigualdades del mercado no determinan más la diferenciación social. Es en este sentido que Bryan Turner sostiene que la ciudadanía es un debilitamiento de la estructura de clases de las relaciones económicas capitalistas (Turner, 1986: 6).

¿En cuál de estas posibilidades se colocó el pensamiento de Marshall? Marshall no es claro al respecto, pero sus argumentos han sido asociados con la segunda posibilidad. Con la finalidad de fijar el impacto del desarrollo de la ciudadanía sobre la desigualdad es necesario identificar los cambios en el patrón de desigualdad que son atribuibles a los derechos ciudadanos. Según Marshall, la incorporación de los derechos sociales en el status de la ciudadanía ha asumido la apariencia de una acción que modifica el patrón global de desigualdad social. Es sólo mediante la incorporación de los derechos sociales que la ciudadanía podría producir un cambio directo en el patrón de desigualdad social. Eso no era posible con los derechos civiles, cuyos poderes legales fueron drásticamente limitados por los prejuicios de clase y por la suerte de la oportunidad económica, ni con los derechos políticos, cuyo mayor potencial para modificar la estructura de desigualdad fue castrado por la falta de experiencia y de organización de las clases bajas que accedieron al sufragio universal.

Los derechos sociales son capaces de afectar el patrón de desigualdad directamente puesto que ellos permiten la provisión de beneficios del mismo modo que pueden hacer que el ingreso real de un ciudadano sea mayor que su ingreso en dinero. La importancia de las desigualdades formadas mediante los intercambios de mercado es seriamente reducida cuando los valores económicos devienen ventajosos, como un derecho universal del ciudadano, fuera de los intercambios del mercado. Esto es especialmente así cuando estos beneficios no son sólo transferencias sino servicios y recursos proveídos sin la intervención de las transacciones del mercado sino mediante la administración estatal de los servicios sociales. Marshall afirma que la extensión de los servicios sociales no es básicamente una igualación de los ingresos. Lo que es importante “es que hay un enriquecimiento general de la sustancia concreta de la vida civilizada, una reducción general del riesgo y la inseguridad, una igualación entre los más y los menos afortunados en todos los niveles”. Para Marshall la igualdad de status era más importante que la igualdad de ingreso.

El derecho universal a los servicios sociales no sólo levanta la varilla a partir de la cual comienza la desigualdad socialmente aceptada, sino que garantiza un mínimo de bienestar para todos. Este planteamiento, sin embargo, no constituye una práctica ciudadana sino que forma parte de la utopía marshalliana. Esta hipótesis tendencial llevó a Marshall a

argumentar que la incorporación de los derechos sociales a la ciudadanía hacía que las desigualdades sociales devinieran “económicamente funcionales”, de tal manera que sólo pueden sobrevivir aquellas distinciones de clase que tienen funciones económicas no apropiadas.

La ciudadanía social cambia la función económica de la desigualdad y las distinciones de clase por medio de un divorcio progresivo entre los ingresos reales y los ingresos monetarios. En este sentido la ciudadanía social ha moderado el poder de los capitalistas y de los patrones en su trato con los trabajadores. Siendo importante la desigualdad del ingreso, ella no cubre, sin embargo, el patrón global de desigualdad asociada con las funciones económicas y las diferencias de clase. Pueden reducirse las desigualdades en el ingreso, pero se mantienen otras desigualdades de riqueza que son más importantes en la determinación de las características y la dinámica de la estratificación social y de las clases. La propiedad de activos físicos y financieros, por ejemplo, proveen oportunidades y poderes que son más decisivos que aquellos que provienen de un sueldo o un salario. Pese a su sometimiento a la ley, la propiedad no es modificada directamente por la ciudadanía social.

Pero no sólo mediante la divergencia progresiva entre los ingresos reales y los ingresos monetarios la ciudadanía social modifica las relaciones de clase, sino también a través de la “fusión de clase” que Marshall define como el conjunto de nuevas experiencias comunes por el hecho que los integrantes de las diversas clases comparten los mismos servicios sociales. La universalización de los servicios sociales, como derechos de ciudadanía, ha implicado que una vasta mayoría de ciudadanos esté sometida al mismo proceso mediante el cual reciben los mismos servicios y beneficios. Esta experiencia común reduce la distancia social entre los ciudadanos.

Marshall pensó que dicha experiencia promovería la conciencia de una situación común entre los ciudadanos quienes tenderían a pasar por alto o al menos a reducir la relevancia y la visibilidad social de las diferencias entre ellos. Las experiencias comunes que atraviesan las divisiones de la desigualdad social pueden interponerse entre los linderos culturales que separan las clases sociales y pueden permitir a los individuos sentir que las diferencias de clase que permanecen entre ellos son menos importantes que lo que han llegado a compartir mediante el desarrollo de una común ciudadanía social. Según Barbalet, la igualación de las personas como ciudadanos puede afectar la percepción social de las diferencias sociales, pero no puede modificar las bases materiales entre las clases. El desarrollo de los derechos ciudadanos puede cambiar la forma en la cual la gente se identifica a sí misma, puede modificar las formas del resentimiento de clase y puede alterar sus sentimientos acerca de lo social y de las desigualdades sociales, pero nada más. En otras palabras, la ciudadanía, aún si lograra reducir el resentimiento entre las clases, no logra eliminar las diferencias entre ellas. Para explicar mejor el concepto del resentimiento de clase, Barbalet introduce la diferencia entre contradicción y antagonismo o conflicto, afirmando que mientras la primera es un rasgo estructural del sistema de clases, el segundo es contingente y esporádico. Lo que convierte a la contradicción estructural en un antagonismo de clase incluye en forma significativa la creencia del resentimiento que conduce a los miembros de las clases sociales a la acción. Según Marshall, el resentimiento

de clase se canaliza a través de tres procesos: la comparación, la frustración y la opresión (Barbalet, 1993:46-49). La comparación es la principal fuerza creadora de los niveles sociales, perfeccionando la conciencia del individuo y del grupo social de su propio carácter. Según Marshall, la comparación conduce al aislamiento más que al conflicto puesto que ella tiende a romper más que a establecer contactos sociales. Sin embargo, la comparación puede inflamar una situación de conflicto para que éste se produzca. La frustración surge allí donde el privilegio crea desigualdad de oportunidades. Ella intensifica el resentimiento de clase, imputando a las clases superiores el sufrimiento de las inferiores. La opresión, según Marshall, es el conflicto entre dos partes comprometidas en una cooperación desigual, identificando al grupo de personas que manejan el poder y contra el cual las clases populares pueden combatir.

¿Puede la ciudadanía civil modificar la desigualdad de clase? Si se considera el derecho y las prácticas de la organización dentro de la ciudadanía civil, es posible que ésta modifique parcialmente la desigualdad de ingreso. En efecto, diversos estudios han demostrado que los trabajadores que participan en organizaciones más fuertes pueden obtener ingresos más elevados que aquellos que no participan en organizaciones o participan en organizaciones frágiles. La fuerza y el tamaño de la organización incide, sin embargo, sólo en la distribución del ingreso y no afecta los patrones básicos de la desigualdad de clase, esto es, la propiedad de los activos productivos, físicos y financieros.

¿En qué medida la ciudadanía política afecta la desigualdad social? Si la ciudadanía política se reduce a la participación electoral y, por consiguiente, los ciudadanos a meros electores, el impacto parece ser nulo sobre todo en la desigualdad de clase. Es posible, sin embargo, que la ciudadanía política reduzca significativamente la desigualdad de status al politizar crecientemente la sociedad. Esta politización creciente proviene del hecho que la masa de electores y sobre todo el sufragio universal estimulan la emergencia y el desarrollo de los partidos políticos y, con ellos, el intercambio intenso de ofertas y demandas que pueden modificar la desigualdad de status. En el caso europeo, a diferencia del caso peruano, el sufragio universal dio origen a los partidos de masas que, dado el crecimiento sostenido de la economía, pudieron establecer ciertos compromisos con los empresarios a través del Estado del Bienestar y reducir parcialmente la desigualdad de ingreso a partir de los años 30<sup>1</sup> puesto que, en un primer momento, las clases populares que gozaron de la extensión del sufragio no supieron sacarle provecho a ese derecho, como bien lo ha señalado Marshall. Es posible asimismo que la ciudadanía política reduzca en la desigualdad de status y en menor medida en la desigualdad de clase cuando asocia la participación electoral con la organización política. Pero esta asociación no siempre se produce.

¿En qué medida la ciudadanía social reduce la desigualdad de clase? La hipótesis de Marshall era que los derechos sociales proporcionaban, por afuera del mercado, ingresos no

1 Son estos compromisos lo que definen la socialdemocracia según Przeworski. Un análisis detallado de los diversos tipos de compromisos de los trabajadores con los empresarios y sus condiciones cambiantes puede encontrarse en Przeworski, Adam. 1990. *Capitalismo y Socialdemocracia*. Alianza Editorial. Madrid. Págs. 197-231.

monetarios que eran superiores a los ingresos puramente monetarios determinados por el mercado y que eso contribuía a reducir la desigualdad de clase vía una mejora en la distribución del ingreso. Generalmente se piensa que los gastos en educación y en salud ayudan a una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, si se analizan los gastos estatales en educación y su impacto en la distribución del ingreso se llega a la conclusión “que los más importantes beneficiarios del sistema público de educación estuvieron en los estratos medios de ingreso. Se ha constatado también que, aun cuando a medida que disminuía el ingreso familiar, la asistencia escolar tendía a concentrarse en instituciones públicas, el estado no parece haber sido capaz de generar condiciones para atraer (y mantener) una mayor proporción de personas en edad escolar de los estratos más pobres. Por ello, las tasas de asistencia escolar de los más pobres tendieron a ser menores y decrecientes, comparadas con las de los estratos más ricos, rasgos que se acentúan al pasar a los niveles educativos superiores” (Rodríguez, 1992: 31). El impacto distributivo de la educación es mayor cuando el gasto público se concentra o se dedica en mayor proporción a la educación primaria. En el Perú, sin embargo, los gastos en educación por alumno se han ido desplazando hacia la secundaria y la universidad a costa del gasto en el nivel básico. En 1965 el gasto por alumno de secundaria equivalía a 2.2 alumnos de primaria y el gasto dedicado a un alumno en el nivel universitario equivalía a nueve estudiantes de primaria. En 1987, educar a un alumno de secundaria representaba un gasto equivalente al requerido para educar 1.5 alumnos de primaria y la educación de un estudiante universitario exigía el gasto requerido para educar a siete alumnos de primaria. El impacto distributivo del ingreso a través de los gastos en la educación es regresivo en el caso peruano, pero, pese a ello, esa transferencia representa para el quintil más pobre una proporción mayor que para el quintil más rico (Rodríguez, 1992: 32-33). Pese a la incidencia del nivel educativo de los peruanos en la distribución del ingreso en todos los niveles sociales, pero sobre todo en los sectores pobres: “En general, los subgrupos de población que presentaron porcentajes de población pobre mayores que 50 por ciento se caracterizan por el bajo nivel educativo de los jefes de hogar, independientemente del sector de actividad económica al que adscriban. Contrariamente, en los cuatro subgrupos que presentaron los menores índices de pobreza el jefe del hogar exhibe un nivel educativo alto” (Medina, 1996: 82-83).

La educación, esto es, el nivel adquirido de conocimientos tiene un gran impacto en el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas (salud, nutrición, reproducción, esparcimiento) y contribuye también a un mayor crecimiento económico. La incidencia de la pobreza es mayor en los menos educados que en los más educados. Mientras el 58 por ciento de los menos educados son pobres, sólo el 27 por ciento de los más educados viven en esa situación. La intensidad de la pobreza, esto es, la distancia del gasto de los pobres con respecto a la línea de pobreza es igualmente mayor en los menos educados en los que la brecha de la pobreza alcanza el 21 por ciento, mientras ella sólo llega al 7 por ciento de los más educados. En efecto, el gasto promedio de los pobres menos educados cubre el 64 por ciento de la línea de pobreza, mientras que el gasto promedio de los pobres más educados llega al 73 por ciento de la línea de pobreza. La severidad de la pobreza o el grado de desigualdad entre los pobres es, asimismo, más grave para los menos educados que para los más educados: 7 por ciento y 3 por ciento respectivamente (Moncada: 1996: 118-119).

Los economistas han calculado los retornos a la educación en el sector asalariado, determinando que, por cada año de educación adicional en el Perú, el trabajador recibe alrededor del 10 por ciento más de remuneración. Ellos han demostrado asimismo que los retornos a la educación privada superan en por lo menos 3 puntos porcentuales los retornos a la educación pública (Yamada, 1996: 33).

Para América Latina el alfabetismo y la educación han jugado un papel importante en la construcción de la ciudadanía, civil, política y social. El cuadro siguiente muestra los periodos en los que se alcanza una mejora significativa del alfabetismo en América Latina y también el nivel de alfabetismo para 1995:<sup>2</sup>

### CUADRO I

#### PERIODOS DE MEJORA DEL ALFABETISMO, 1870-1995

Periodo	Países que alcanzan la mejora significativa en este período <sup>a</sup>	Posicionamiento según nivel de alfabetismo 1995
1870-1908	Uruguay <sup>b</sup>	1
1870-1921	Argentina	3
1890-1930	Chile	4
	Cuba <sup>c</sup>	2
1900-1940	Costa Rica	5
1930-1980	México	11
	El Salvador	16
	Panamá	9
	Paraguay	6
1940-1980	Perú	9
	República Dominicana	13
	Venezuela	8
1950-80/90	Brasil	13
	Colombia	7
	Ecuador	10
	Bolivia	14
1960-	Honduras	18
	Guatemala	19
	Nicaragua	17
1970-	Haití	20

<sup>a</sup> La definición de significativa es una variación de más de siete puntos.

<sup>b</sup> Los primeros datos corresponden a 1908 e indican que la mejora ya había ocurrido.

<sup>c</sup> Datos de 1900.

Dentro de la mejora general del alfabetismo, destacan las diferencias entre distintos periodos. Los datos clasificados por décadas indican que los países registraron en general un periodo de rápido descenso del analfabetismo, que duró, dependiendo del caso, de 30 a 50 años. En

2 En: Rosemary Thorp. Ob. cit., pág. 40.

función de ese periodo de avance educacional, hay dos grupos claramente diferenciados:

1. El grupo de los países a los que llegó una gran cantidad de inmigrantes europeos en el siglo XIX y principios del siglo XX, por lo general con un nivel educativo relativamente alto: Argentina, Cuba, Chile, Uruguay y Costa Rica (Brasil recibe inmigrantes pero con nivel educativo generalmente más bajo). Los datos demuestran aquí el esfuerzo efectuado para extender la enseñanza primaria ya en el siglo XIX, los inmigrantes también, se convirtieron en maestros, sobre todo en Argentina y Uruguay. En estos países el salto hacia la alfabetización se dio a inicios de siglo.
2. El resto de países latinoamericanos con importante población indígena que dieron el salto hacia la alfabetización entre mediados del siglo y los 80s. Los países centroamericanos más pobres y los del Caribe de habla no inglesa (excluyendo a Cuba) todavía están por dar el salto hacia la alfabetización.

El crecimiento impulsado por la exportación no fomentó la educación. Ningún país inició el salto de niveles educativos en los veinte años desde 1910 hasta 1930, lo que parecería indicar que la enseñanza no era un tema prioritario en los primeros años del siglo.

En los años veinte y treinta, es probable que a consecuencia de la urbanización y de una mayor toma de conciencia en la sociedad, se dio un claro avance de la enseñanza primaria que se manifiesta en varios resultados: "...Por lo menos 10 países redujeron considerablemente el analfabetismo en el periodo de 1930 a 1960. A partir de 1960, solamente en Haití y en gran parte de Centroamérica deja de iniciarse un ataque vigoroso contra el analfabetismo..." (Thorp, 1998: 39)

En el caso de la salud en América Latina, ésta ha tenido un fuerte impacto en la esperanza de vida y en la ciudadanía social. El cuadro 2.9 señala la mejora significativa de la esperanza de vida por grupos de países, según el periodo en el que se inicia esta mejora:<sup>3</sup>

Este cuadro nos muestra que la esperanza de vida en América Latina ha mejorado significativamente durante el siglo XX. "...Según las estimaciones disponibles, la esperanza de vida promedio en 1900 era de 29 años, de 47 años en 1950 y de 68 años en 1990. En el transcurso de 90 años, la media de años de vida de una persona se ha duplicado con creces..." (Thorp, 1998: p.44). Esta mejora sustantiva tiene que ver también con el hecho de que el punto de partida fue una esperanza de vida muy baja. El progreso observado desde los años cincuenta obedece a la amplia difusión de mejoras médicas y de salud pública como vacunas, alcantarillado y agua corriente.

Existe aun una brecha con los países desarrollados: "...En términos de esperanza de vida, en 1990, América Latina se encontraba 40 años por detrás de Estados Unidos, país que alcanzó los 68 años de esperanza de vida en 1950. Es un desfase importante, pero no tanto como el de los 100 años que tiene el alfabetismo..." (Thorp, 1998: 44).

3 En: *Rosemary Thorp*. Ob. cit. pág. 43.

El cuadro nos muestra además grupos de países:

1. En un primer grupo la mejora comenzó antes de la segunda guerra mundial, remontándose a la segunda década del siglo en Argentina, Uruguay y Cuba (es decir, después del impulso de alfabetización). En este grupo se incluye a la mayoría de los países que iniciaron temprano su campaña contra el analfabetismo (con la excepción de Chile) y figuran en él también las dos colonias británicas principales del Caribe.
2. Un segundo grupo comenzó a acelerar las mejoras en los años cincuenta. Para los años noventa algunos de los países ya habían llegado al final del periodo de mejoras significativas; otros aún no lo han hecho.
3. Un tercer grupo empezó muy tarde y todavía registra niveles relativamente bajos de esperanza de vida, a saber, Bolivia, Haití, y tres de las repúblicas centroamericanas.

## CUADRO 2

### PERIODOS DE MEJORA SIGNIFICATIVA EN LA ESPERANZA DE VIDA

**Grupo 1: La mejora comienza antes de la segunda guerra mundial y terminó en 1970-75**

	Rango por esperanza de vida 1990
Costa Rica	1
Cuba	2
Trinidad y Tobago	4
Jamaica	5
Uruguay	6
Argentina	8

**Grupo 2: La mejora comienza en los años cincuenta; terminó en algunos países y en otros no**

Se niveló	Rango	Terminó	Rango
Chile	3	Paraguay	13
Panamá	7	Ecuador	14
Venezuela	9	Brasil	16
México	10	El Salvador	17
Colombia	11	Perú	17
República Dominicana	12		

**Grupo 3: La mejora comienza en los años sesenta o más tarde**

	Rango
Honduras	15
Nicaragua	19
Guatemala	20
Bolivia	21
Haití	22

Fuente: Apéndice estadístico, sección IX.

La esperanza de vida mejoró con más rapidez que la tasa de alfabetismo y su nivel de correlación con los niveles de ingreso fue bajo debido a la mejora generalizada de la sanidad pública. No obstante, en ambos casos se mantiene un patrón claro de variaciones entre países.

No tenemos datos para el caso de la salud y su impacto distributivo en el ingreso para el Perú, pero el gasto del Estado ha sido menor que el de educación y es probable que el impacto distributivo haya sido también menor que el de la educación. Según Yamada, sin embargo, “un resultado un tanto sorprendente es que la prevalencia de enfermedades es similar o hasta menor en familias pobres respecto de aquella en familias no pobres. La ENNIV 94 (Encuesta de Niveles de Vida de 1994) encontró que el porcentaje de individuos que ha sufrido enfermedades en el mes previo a la encuesta era de 30.8% en el caso de la población pobre y 29.9% en el caso de la población no-pobre. Es más, en la ENNIV de 1985, los pobres reportaban una menor probabilidad de enfermarse que los no pobres (39.7% versus 42.8%). Estos resultados se atribuyen a las diferencias de la autopercepción de enfermedades entre pobres y no-pobres. Sin embargo, las diferencias entre pobres y no-pobres se empieza a registrar en relación con la frecuencia de consulta médica de la población enferma. Sólo uno de cada tres enfermos pobres realizó una consulta médica, mientras que un poco más de la mitad de los enfermos no pobres acudieron a centros de salud” (Yamada, 1996: 30-31).

#### 4. Ciudadanía e ingresos

Según el Banco Mundial, a medida que se enriquecen los países, la incidencia media de la pobreza de ingreso disminuye. Otros indicadores del bienestar, como los niveles medios de educación y salud, suelen mejorar también. Por estas razones, el crecimiento económico es un poderoso instrumento de reducción de la pobreza. Pero eso no es toda la verdad, ya que cabe preguntarse qué es lo que provoca el crecimiento económico y por qué países con tasas de crecimiento económicos semejantes pueden tener ritmos muy diferentes de reducción de la pobreza.<sup>4</sup>

Hasta mediados del siglo XVIII, apenas había signos perceptibles de mejora de las condiciones de vida en el mundo. La mayor parte de las sociedades se habían resignado a considerar la pobreza como una realidad ineludible. Todavía en 1820, los ingresos per cápita eran muy semejantes en todo el planeta, y muy bajos, oscilando entre unos \$500 en China y Asia meridional y \$1.000-1.500 en los países más ricos de Europa. Aproximadamente tres cuartas partes de la población mundial vivía con menos de \$1 al día.

El desarrollo económico moderno abrió la posibilidad de que el crecimiento pudiera mejorar significativamente las condiciones de vida de los pobres –y de todos los demás. En los dos siglos siguientes, los ingresos per cápita de los países más ricos de Europa se multiplicaron

4 Esta parte del análisis ha sido tomado del informe Sobre el Desarrollo Mundial 2000/2001 del Banco Mundial. Lucha contra la pobreza. 2001.

por más de 10 en cifras reales, en China por más de cuatro y en Asia meridional por tres. Las consecuencias para la pobreza han sido espectaculares. En los países ricos de Europa, la parte de la población que vive con menos de \$1 al día ha quedado reducida a cero. En China, donde el crecimiento fue más lento, menos del 20% de la población vive ahora con menos de \$1 al día. En Asia meridional, con un crecimiento todavía más lento, aproximadamente el 40% de la población sigue en esas condiciones. En la actualidad, cerca de una quinta parte de la población mundial se encuentra por debajo de este austero umbral de ingresos.

El estudio del Banco Mundial señala que las diferencias en las tasas de crecimiento económico, y en la proporción en que dicho crecimiento se traduce en reducción de la pobreza, no son resultado de una libre elección. Los países no deciden tener un crecimiento lento o sufrir crisis dolorosas. Tampoco deciden hasta qué punto va a ser equitativo el crecimiento. Más bien, las pautas de crecimiento y los cambios en la distribución de los ingresos y oportunidades y el ritmo de reducción de la pobreza son resultado de un complejo conjunto de interacciones entre las políticas, las instituciones, la historia y la geografía de los países. Según el Banco Mundial, un requisito fundamental para formular estrategias de reducción de la pobreza es comprender las fuerzas que explican las divergentes experiencias de crecimiento de los países y los mecanismos a través de los cuales este crecimiento ha llegado a los pobres.

Así como la pobreza de ingreso disminuye conforme aumentan los ingresos, disminuyen también otras dimensiones de la pobreza, como la salud y la educación. También en estas como en otras esferas se observan desviaciones significativas en torno a las relaciones generales: países y regiones con ingresos per cápita semejantes pueden tener resultados muy distintos en las otras dimensiones de la pobreza. De la misma manera, estas desviaciones obedecen a una gran diversidad de fuerzas, en particular, la desigualdad inicial, la eficacia de las intervenciones públicas y el nivel de desarrollo. Por el contrario, hay pruebas convincentes de que los progresos en la salud y la educación —derechos sociales de la ciudadanía— contribuyen a un crecimiento económico más rápido.

Al comparar la situación de los distintos países y de las personas de cada país, existen fuertes correlaciones entre salud y educación, e ingresos. Los países más ricos y los individuos de mejor situación económica de cada país tienen tasas más bajas de mortalidad y malnutrición. Dentro de cada país y en el plano internacional, la cantidad y calidad de la educación mejora con los ingresos, aunque es difícil medir la calidad. Las divergencias en el nivel de instrucción disminuyen también con el ingreso.

Estas fuertes correlaciones son resultado de las estrechas relaciones de causalidad entre elevación de los ingresos y mejora de la salud y la educación, y entre mejora de la salud y la educación y aumento de los ingresos. Se inicia entonces una causalidad circular o un círculo virtuoso entre ciudadanía y mejora en los ingresos. En el caso de los individuos, la conclusión parece obvia. La mala salud y la malnutrición reducen la productividad y el tiempo dedicado al trabajo, efectos que varían con el nivel de instrucción. Por ejemplo, un estudio sobre la población masculina del Brasil revelaba que la altura de los adultos estaba fuertemente asociada con los salarios, y que éstos aumentaban más rápidamente de acuerdo

con la altura en los individuos que tenían cierto nivel de instrucción (en comparación con los que no tenían ningún tipo de estudios). Por otro lado, los individuos con ingresos más elevados pueden permitirse invertir más en salud y educación. Muchos estudios documentan los efectos positivos de la educación paterna en la salud y educación de los hijos.

Algo semejante ocurre en los países, donde se observan los positivos efectos de la subida del ingreso per cápita y la mortalidad infantil. Otros estudios han documentado la contribución de la caída de la mortalidad a acelerar el crecimiento, con especiales beneficios para los niveles de ingreso más bajos. Ya hemos visto cómo la educación contribuye también a un crecimiento más rápido.

Además, hay pruebas de que estas relaciones no son lineales: son más consistentes las mejoras de la salud asociadas con el crecimiento en los países y regiones más pobres. Así pues, diferencias más bien pequeñas en el crecimiento económico pueden tener grandes repercusiones en el desarrollo humano de esos países. En un estudio se estimaba que si las tasas de crecimiento del mundo en desarrollo (con exclusión de China y la India) hubieran sido en el decenio de 1980 tan elevadas como lo habían sido en los de 1960 y 1970, en los años ochenta se podrían haber evitado 656,000 defunciones entre los niños de menos de cinco años.

Este reforzamiento mutuo entre el desarrollo humano y el desarrollo económico parece indicar la posibilidad de que se produzcan círculos viciosos y virtuosos. Los países y los individuos pobres pueden verse bloqueados en un círculo vicioso, en el que el escaso desarrollo humano disminuye las oportunidades económicas, lo que dificultaría la inversión en salud y educación. Por el contrario, las intervenciones públicas bien orientadas en el terreno de la salud y de la educación pueden contribuir a crear un círculo virtuoso de mayores oportunidades económicas, que generarían recursos para nuevas inversiones.

Las considerables divergencias de estas relaciones generales en los distintos países reflejan de nuevo la convergencia de varios factores. Uno es la desigualdad en los ingresos. Hemos observado que el efecto de los ingresos en la salud es más pronunciado cuando aquellos son bajos. Ello significa que una misma tasa de crecimiento económico puede tener resultados muy diferentes en la salud y la educación según la distribución inicial de los ingresos y la evolución de ésta como consecuencia del crecimiento. En particular, es más probable que el crecimiento acompañado de una reducción de la desigualdad se manifieste en mejoras de la salud.

Las investigaciones llevadas a cabo han confirmado que la correlación en los distintos países entre los indicadores medios de salud y el ingreso medio desaparece cuando se introducen las correcciones necesarias para controlar las diferencias existentes en la incidencia de la pobreza de ingreso y en el gasto público. Esas mismas investigaciones han revelado que las diferencias del gasto público en salud en los distintos países influye más en la salud de las personas con escasos ingresos que en el resto: los menos necesitados pueden proteger mejor su salud cuando el gasto público es bajo. Estos resultados parecen indicar que el crecimiento mejora las condiciones medias de salud gracias a su capacidad de

reducir la pobreza de ingreso y de permitir un aumento de los gastos sociales en favor de los pobres.

Las desigualdades en dimensiones distintas del ingreso son también importantes. La discriminación por razón del género y el grupo étnico –en la asignación del gasto público para educación y salud o en el funcionamiento de los servicios educativos y sanitarios– puede dar lugar a diferencias en los logros conseguidos en esas áreas. Las diferencias entre el hombre y la mujer en el nivel de instrucción son especialmente pronunciadas en los países pobres. En el estado indio de Kerala –con una larga tradición de igualdad entre el hombre y la mujer– hay pocas diferencias entre las tasas masculinas y femeninas de educación y mortalidad. En cambio, en estados como el de Uttar Pradesh –donde la discriminación en ese terreno es elevada– la tasa femenina de alfabetización es menos de la mitad de la masculina, y el coeficiente mujeres-hombres en la población alcanza la preocupante cifra de 87,9 de cada 100. En algunos estudios comparativos internacionales se ha comprobado también que los factores geográficos, la fragmentación étnica y, en especial, el nivel de instrucción de la mujer son causas importantes de las diferencias en los resultados de salud conseguidos con un ingreso dado. Finalmente, la calidad y cantidad del gasto público son también importantes, aunque la magnitud del efecto en los pobres depende en buena medida de la existencia de políticas e instituciones de apoyo a ese grupo de la población.

### **Bibliografía:**

ARATO, Andrew Jean L. Cohen

1999 Esfera Pública y sociedad civil. En: *Metapolítica*. Vol.3, Núm. 9 CEPCOM. México.

BECK, Ulrich

1998. ¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. 1ª edición. Paidós. Barcelona.

BENDIX, Reinhard.

1974. Estado Nacional y ciudadanía. Buenos Aires. Amorrortu editores.

CORTINA, Adela

1997 Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía. Alianza Editorial. Madrid.

FRASER, Nancy

1992 Rethinking the Public Sphere? If So, When? Reflections on the American Case. En: *Habermas and the Public Sphere*. The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, and London, England.

HASEMBALG, Carlos

1996. Desigualdades raciales en Brasil y en América Latina: respuestas tímidas al racismo

encubierto. En: Jelin, Elizabeth; Hershberg, Eric. Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Nueva Sociedad. Caracas.

JELIN, Elizabeth y Hershberg, Eric

1996 Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina. Editorial Nueva Sociedad. Caracas.

KEANE, John

Democracia y sociedad civil. Alianza Editorial. Madrid.

RANDLE, Michael

1998 Resistencia Civil. La ciudadanía ante las arbitrariedades de los gobiernos. PAIDÓS. Barcelona-Buenos Aires-México.

STEPAN, Alfred.

1978. The State and Society: Perú in comparative perspective. Princeton University Press. Princeton, N.J.

TURNER, Bryan S. (edit).

1993. Citizen and Social Theory. Sage Publications, London-Thousand Oaks. New Delhi. Verba, Sidney y otros

1987. Elites and the Idea of Equality. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London.

VERBA, Sidney y otros

1987. Elites and the Idea of Equality. Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts and London.