



P N  
U D



# ciudadanía y desarrollo humano

1

CUADERNOS DE  
GOBERNABILIDAD  
DEMOCRÁTICA



siglo veintiuno  
editores





# **Cuadernos de Gobernabilidad Democrática**

## **PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

### **Directora Regional para América Latina y el Caribe**

Rebeca Grynspan

### **Coordinador del Proyecto**

Fernando Calderón

### **Asesora Regional - Programa de Gobernabilidad Democrática**

Myriam Méndez-Montalvo

### **Equipo de consultores**

Benjamín Ardití

Guillermo Campero

Patricia Espinoza

Adolfo Figueroa,

Sonia Fleury

Hernando Gómez Buendía

George Gray Molina

Martín Hopenhayn,

Rodrigo Márquez Arellano

Carolina Moreno Bravo

Gerrit Stollbrock,

Juan Carlos Tedesco

Edelberto Torres Rivas

### **Equipo PNUD:**

María Eugenia Bóveda

Caterina Colombo

Gerardo Noto

Emilio Sampietro

# **CIUDADANÍA Y DESARROLLO HUMANO**

**Cuaderno de Gobernabilidad  
Democrática 1**

**Fernando Calderón**  
(coordinador)





---

**Siglo veintiuno editores Argentina s.a.**

TUCUMÁN 1621 7° N (C1050AAG), BUENOS AIRES, REPÚBLICA ARGENTINA

---

---

**Siglo veintiuno editores, s.a. de c.v.**

CERRO DEL AGUA 248, DELEGACIÓN COYOACÁN, 04310, MÉXICO, D. F.

---

---

**Siglo veintiuno de España editores, s.a.**

C/MENÉNDEZ PIDAL, 3 BIS (28036) MADRID

---

Ciudadanía y desarrollo humano : cuaderno de gobernabilidad democrática 1 / coordinado por Fernando Calderón - 1a ed. - Buenos Aires : Siglo XXI Editores Argentina, 2007.  
352 p.; 23 x 16 cm.

ISBN 978-987-629-019-7

1. Ciudadanía. 2. Democracia. I. Calderón, Fernando, coord.  
CDD 323

Portada: Peter Tjebbes

Este documento ha sido elaborado con la ayuda financiera de la Unión Europea. En ningún caso debe considerarse que los análisis y recomendaciones del mismo reflejan la opinión oficial de la Unión Europea.

El análisis y las recomendaciones políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva ni de sus Estados Miembros. Se trata de una publicación independiente, preparada por encargo de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD. Es el fruto de la colaboración entre un conjunto de prestigiosos consultores del PNUD.

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007 1 UN Plaza,  
New York, NY, 10017, Estados Unidos de América

© De esta edición: Siglo XXI Editores Argentina S.A., 2007

ISBN 978-987-629-019-7

Impreso en Grafnor  
Lamadrid 1576, Villa Ballester  
en el mes de diciembre de 2007.

Hecho el depósito que marca la ley 11.723

Impreso en Argentina – Made in Argentina

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>9</b>
REBECA GRYNSPAN	
<b>Presentación de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática</b>	<b>13</b>
MYRIAM MÉNDEZ-MONTALVO	
<b>Introducción</b>	<b>15</b>
FERNANDO CALDERÓN	
 PRIMERA PARTE	
<b>Reflexiones preliminares</b>	<b>29</b>
 <b>1. Ciudadanía y desarrollo humano</b>	<b>31</b>
FERNANDO CALDERÓN	
 SEGUNDA PARTE	
<b>La ciudadanía social y las nuevas condiciones del desarrollo</b>	<b>65</b>
 <b>2. Trabajo y ciudadanía</b>	<b>67</b>
GUILLERMO CAMPERO	
 <b>3. Los patrones de exclusión e inclusión social</b>	<b>97</b>
SONIA FLEURY	
 <b>4. Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta</b>	<b>123</b>
BENJAMÍN ARDITI	
 <b>5. Inclusión social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América Latina</b>	<b>149</b>
JUAN CARLOS TEDESCO	



<b>6. La dimensión cultural de la ciudadanía social</b>	<b>169</b>
MARTÍN HOPENHAYN	
<b>7. Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina</b>	<b>201</b>
ADOLFO FIGUEROA	
 TERCERA PARTE	
<b>Situaciones de ciudadanía y desarrollo humano</b>	<b>217</b>
<b>8. “Desarrollo humano sin ingresos”: tres hipótesis sobre ciudadanía y desarrollo humano en Bolivia</b>	<b>219</b>
GEORGE GRAY MOLINA - PATRICIA ESPINOZA	
<b>9. Ciudadanía y desarrollo humano en Brasil</b>	<b>243</b>
SONIA FLEURY	
<b>10. Desarrollo sin ciudadanos: el “modelo” chileno de los últimos veinte años</b>	<b>275</b>
RODRIGO MÁRQUEZ ARELLANO - CAROLINA MORENO BRAVO	
<b>11. La democracia y el conflicto armado en Colombia</b>	<b>299</b>
HERNANDO GÓMEZ BUENDÍA - GERRIT STOLLBROCK	
<b>12. Guatemala: ciudadanía, etnicidad y democracia con bajo desarrollo humano</b>	<b>319</b>
EDELBERTO TORRES-RIVAS	
<b>Los autores</b>	<b>343</b>

# Prólogo

Rebeca Grynspan

América Latina se encuentra al término de un ciclo de reformas económicas y transición hacia la democracia. Si bien el régimen democrático es hoy un patrimonio generalizado de la región, aún resta desarrollar y fortalecer las capacidades de actores y organizaciones políticas para resolver de manera eficaz los problemas que plantean el desarrollo y la misma democracia. El futuro de la gobernabilidad y el desarrollo humano están directamente asociados con la capacidad que gobiernos y ciudadanos posean para lograr una mejor calidad de la misma democracia.

En el marco de su reflexión sobre América Latina, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), trabaja sobre dos planos específicos: democracia y desarrollo humano. Tal reflexión concibe a la democracia no sólo como un régimen político, sino como una forma de gobierno que permite ampliar la participación de las personas y, de este modo, brinda el contexto propicio para que las sociedades se involucren en las decisiones que afectan su desarrollo humano.

En particular, el informe *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (PNUD, 2004),<sup>1</sup> subraya la necesidad de continuar fortaleciendo la democracia como régimen y espacio

<sup>1</sup> Para mayor detalle véase PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara.

de expansión de una ciudadanía integrada. La noción de ciudadanía integrada considera que el ciudadano de hoy debe acceder a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado. Es decir, cada plano de la ciudadanía requiere y posibilita al otro. Por tal motivo, se utiliza el apelativo de “integrada” al aludir a la ciudadanía que se desea alcanzar. Uno de los dilemas presentes en América Latina es la naturaleza desintegrada de la ciudadanía, es decir, su avance irregular y asimétrico, fuente de tensiones y frustraciones que inhiben el avance del desarrollo humano.<sup>2</sup>

Por su parte, los Informes Nacionales de Desarrollo Humano del PNUD en la región se han concentrado en las capacidades de las personas, más que en el mercado o el Estado como ejes del desarrollo, y en la necesidad de potenciarlas a fin de expandir el Desarrollo Humano. Los variados Informes Nacionales de Desarrollo Humano buscan —desde distintas perspectivas y temáticas— contribuir con una agenda de políticas públicas orientadas hacia una mayor equidad y hacia una sustantiva disminución de la pobreza.

Para el PNUD, la gobernabilidad democrática es un elemento central del desarrollo humano, porque a través de la política en democracia, y no sólo de la economía, se pueden generar condiciones económico-sociales más justas que permitan incrementar las capacidades sociales y políticas de las personas y las sociedades. En la medida en que la democracia posibilite mecanismos de diálogo y debate, incluya a los diferentes grupos presentes en las sociedades, y las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes será posible aumentar los niveles de desarrollo humano. La democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, sobre todo a quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales.

Son esta clase de motivos los que han impulsado al PNUD a profundizar el análisis sobre la calidad de la democracia y el desarrollo humano. En el presente caso, a través de una serie de cuadernos de trabajo sobre gobernabilidad y búsqueda de estrategias de prevención de las crisis.

Este primer Cuaderno aborda el vínculo entre Ciudadanía y Desarrollo Humano. Se trata de una primera tentativa de articular ambos conceptos, puesto que consideramos que la sociedad y quienes la integran deben constituir el eje del desarrollo y de la democracia.

Consecuente con el principio de pluralidad del PNUD, este volumen no es la excepción y presenta en sus páginas diferentes ideas, posturas y

<sup>2</sup> PNUD (2004), *op. cit.*

pensamientos. En este sentido, profundizar el debate precisa del intercambio de opiniones y estas páginas son un aporte muy significativo para tal fin.

En primer lugar, el documento repasa el marco conceptual que articula ciudadanía y desarrollo humano y, luego, se presentan los estudios relativos a las líneas temáticas trabajadas por diversos especialistas en Desarrollo Humano y por coordinadores de Informes Nacionales de Desarrollo Humano.

Es un placer invitarlo a iniciar la lectura de este libro. Bienvenido el diálogo. Bienvenido el debate. Bienvenida sea una democracia fortalecida en toda América Latina.



# Presentación de los Cuadernos de Gobernabilidad Democrática

Myriam Méndez-Montalvo

Este primer número de la serie de *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática*, sobre “Ciudadanía y Desarrollo Humano”, constituye una iniciativa de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Los *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática* periódicamente pondrán a disposición del lector los resultados del trabajo de análisis, investigación y debate puesto en marcha por los distintos proyectos que se impulsan a través del área de Gobernabilidad Democrática de la Dirección Regional.

América Latina ha estado marcada en las últimas tres décadas por procesos de profundo y constante cambio en múltiples dimensiones. En lo político, asistimos a un ciclo histórico de democracia: los países de la región realizaron sus transiciones desde regímenes autoritarios, pusieron fin a prolongados y violentos conflictos y lograron institucionalizar, como nunca antes, aspectos esenciales del régimen democrático. Asimismo, en lo económico, en lo social y lo cultural, los países de la región han encarado transformaciones en contextos de creciente globalización. A partir de demandas de los gobiernos y los actores nacionales, el PNUD, desde su trabajo tanto regional como nacional, viene promoviendo la reflexión y el debate amplio sobre estos fenómenos, teniendo en cuenta la pluralidad y diversidad de América Latina.

Apuntamos al tema de la gobernabilidad, entendida como la forma en que los diversos actores del juego político se relacionan entre sí para aportar a la solución de los problemas comunes. Y destacamos que ese juego de interacción sociopolítica debe asumir el carácter de gobernabilidad democrática, equilibrando las soluciones a las demandas ciudadanas con las instituciones en una suma positiva, que permita a la vez crear más ciudadanía y más y mejor institucionalidad.

Por lo expuesto, y atendiendo a los Objetivos del Milenio de Naciones Unidas, los principales temas que se abordarán en este primer número de los *Cuadernos de Gobernabilidad Democrática* se refieren a cuestiones de carácter político-institucional, de constante debate en la región, así como los referidos a la situación de la ciudadanía en materia de inclusión y exclusión social, pobreza, desigualdad y diversidad, tanto étnica y cultural como de género.

Los ensayos y análisis que se presentan en este primer número de los *Cuadernos* son el fruto del trabajo que el Proyecto de Desarrollo de la Democracia en América Latina impulsó desde la publicación en el 2004 del Informe “Democracia en América Latina: *Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*”, con el valioso apoyo de la Unión Europea. Han sido elaborados por un grupo de académicos y analistas bajo la coordinación de Fernando Calderón, junto con el apoyo del equipo del Proyecto Regional del PNUD sobre Análisis Político y Escenarios de Corto y Mediano Plazo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina (PAPEP).

Esperamos que los *Cuadernos* se tornen insumos de importancia para el debate constante que, día a día, se está dando acerca de las vías de la gobernabilidad democrática en la región, particularmente en aquellos países donde, para canalizar demandas políticas y sociales nuevas y no tan nuevas, se exploran formas institucionales y caminos de institucionalización inéditos. El ciclo histórico de democracia que vive la región, así como la actual coyuntura macroeconómica favorable, ofrecen una oportunidad para identificar y discutir una agenda de cambios que apunten a una mayor inclusión social (en defensa no sólo de los sectores mas populares sino también de los estratos medios), a fin de cimentar la vuelta al desarrollo y la construcción de ciudadanía democrática en los países de América Latina.

Finalmente queremos hacer constar nuestro agradecimiento a la Unión Europea por el apoyo que permite la difusión de estos análisis.

# Introducción

Fernando Calderón

Las sociedades cambian constantemente y están organizadas sobre la base de relaciones de orden y conflicto. Hoy, en sociedades de cambio acelerado como las latinoamericanas, se combinan formas de orden y de conflicto del ciclo industrial y nuevas formas de producción social que apenas están emergiendo desde el interior del nuevo sistema tecnoeconómico e informacional. Crisis y cambio son, pues, los signos distintivos de la época.

La región latinoamericana, gracias a los cambios asociados con la globalización, las reformas estructurales y los procesos de democratización que ha sufrido estos últimos treinta años, está cambiando su estructura social y estaría surgiendo un nuevo tipo de sociedad. Es decir, nuevamente se estaría atravesando un momento de transición societal. Tal momento plantea nuevos problemas, desafíos y oportunidades a la democracia y al desarrollo. El presente texto explora algunas características y rasgos de este cambio a partir de una serie de ensayos conceptuales, temáticos y nacionales. Y aspira a dar cuenta de los cambios a partir de una mirada centrada en el desarrollo humano y la ciudadanía.

Para abordar las relaciones entre ciudadanía y desarrollo humano en América Latina, esta publicación parte de un breve balance conceptual de los problemas y luego presenta dos tipos de contribuciones. Las primeras indagan la cuestión desde la perspectiva de la inclusión y la exclusión social y sus efectos en las nuevas relaciones en el mundo del trabajo, las políticas



sociales, la agencia social, el desarrollo económico, la reproducción cultural y la socialización. Las segundas recogen una serie de experiencias nacionales notables en las que la relación entre desarrollo humano y ciudadanía se analiza problemáticamente y a partir de las características particulares de los procesos históricos de cada país. Así, se estudia la relación no siempre fructífera sobre ciudadanía y desarrollo en Chile; el papel de las economías de pequeña y mediana escala en Bolivia; el espacio público, el crecimiento económico y la equidad en Brasil; la democracia y el conflicto armado en Colombia; la etnicidad, la ciudadanía y la exclusión en Guatemala, y las relaciones en el espacio público entre ciudadanía y desarrollo humano en Honduras.

En una breve síntesis, a continuación se destacan algunos de los principales argumentos en estos análisis y sus propuestas para profundizar una estrategia de trabajo que haga más fructífera la relación entre desarrollo humano y ciudadanía.

En la primera parte, Guillermo Campero analiza las limitaciones de *los sistemas de representación de los trabajadores y las nuevas condiciones laborales*, a partir de la premisa de que la ciudadanía política requiere de la ciudadanía social, ya que la desigualdad y la insatisfacción de necesidades básicas se traducen en exclusión, e interferirían con la capacidad de deliberación pública y la solidaridad como vínculo social. Ambas dimensiones de la ciudadanía deben tener una institucionalidad capaz de brindar los mecanismos para que éstas se ejerzan y se relacionen. En consecuencia, el grado de ciudadanía estará vinculado a la solidez de los tres elementos mencionados previamente: reconocimiento, redistribución y participación.

A partir de las ya clásicas tesis de Castells, Campero se pregunta qué está en juego en este nuevo paradigma laboral y señala cuatro factores: a) *la nueva división del trabajo*, con un aumento notable del sector servicios, ha fragmentado e incrementado la rotación en el mercado laboral, y ya no puede considerarse como el mecanismo de inclusión por excelencia; por ende, para que el trabajo siga ofreciendo oportunidades y derechos, deben garantizarse oportunidades de acceso a empleos de buena calidad; b) *el acceso a la sociedad del conocimiento*, ya que se ha estrechado la relación entre el nivel educativo, la capacitación especializada y la calidad del empleo obtenido; c) *la ruptura de la brecha tecnológica*, dado que el acceso y uso de nuevas tecnologías constituyen recursos de conocimiento y cultura que contribuyen al ejercicio de la ciudadanía, por lo tanto, deben ser expandidos de forma universal a todos los individuos e incorporados por medio de decisiones públicas y privadas de mediano plazo, y d) *las nuevas relaciones laborales* que se derivan de este nuevo modelo, marcadas por un creciente grado de individualización en la relación entre el trabajador y la

empresa. Esto debilita las condiciones institucionales para lograr consensos sociales y políticos, y le dificulta al Estado la implementación de políticas generales. De modo que es necesario reformular los sistemas de representación para que garanticen un umbral mínimo de cooperación que permita contar con redes de protección social para todos los sectores laborales y sociales, especialmente los más vulnerables.

Sonia Fleury aborda el tema de *las políticas sociales y el acceso limitado* que tienen a ellas los ciudadanos. Repasa la evolución reciente de la democracia en América Latina, destacando que no se ha logrado superar las limitaciones impuestas por la democracia representativa. Para Fleury se requiere un nuevo modelo democrático que asocie la democracia representativa con la democracia deliberativa, a fin de generar las condiciones necesarias para la concertación social en una esfera pública ampliada, que permita la creación de un nuevo pacto político y que combata la exclusión social. Esto es particularmente relevante en América Latina, ya que, debido a sus altos niveles de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social. Por otro lado, considera que la expansión de la ciudadanía demanda procesos innovadores de gestión pública que induzcan a la construcción de nuevos sujetos políticos y a su inserción en el ejercicio del poder político y la apropiación de la riqueza social. Aquí, Fleury hace hincapié en que es imposible combatir la exclusión en los países de la región sin redistribuir la riqueza.

En su análisis destaca la relevancia de las políticas sociales que contienen un criterio de justicia social y que deberían ser guiadas por los principios de reconocimiento, participación y redistribución. La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia que atienda simultáneamente esos principios marcaría el actual momento de generación de una articulación entre innovación social e innovación institucional.

Fleury, asimismo, repasa los sistemas de protección social de América Latina y concluye que su principal problema —mayoritariamente causado por las reformas liberales— es el acceso limitado de sus beneficiarios, lo cual torna necesaria una nueva configuración de las políticas sociales. Esta configuración pasaría por desvincular los beneficios sociales de la inserción laboral o de la capacidad de contribuir con el sistema y vincularla exclusivamente a la condición de ciudadanía. Es decir, implementar políticas sociales universales. Fleury también enfatiza la necesidad de mejorar la redistribución de la riqueza.

Benjamín Ardití basa su trabajo en el hecho de que la sociedad demanda y ejerce *formas de empoderamiento complementarias* a la electoral, y en el reconocimiento de que se ha debilitado la hegemonía de los partidos políticos.

En consecuencia, busca desarrollar audaces propuestas que empoderen a los excluidos y expandan sus posibilidades de acción colectiva.

Para Arditi, las polémicas más recientes, que intentan destacar ciertos conflictos existentes en torno a la ciudadanía, identificarían problemas y plantearían cuestiones que podrían modificar el carácter estrictamente liberal de la ciudadanía y de la política. En particular, según Manin (1998) está ocurriendo una metamorfosis de la ciudadanía y Bobbio se refiere a la inclusión como una expansión de la esfera de competencia ciudadana. Esto puede entenderse como la configuración de un escenario político posliberal. Esta condición posee dos sentidos: a) como indicador de que las demandas democráticas clásicas de empoderamiento ciudadano se desplazan en otra dirección, y b) como síntoma de que el campo y el alcance de la política incluyen pero, a la vez, sobrepasan el esquema liberal de la representación territorial dentro del Estado soberano.

A partir de este debate, y retomando algunas tesis de Offe y Schmitter, Arditi elabora una polémica propuesta para empoderar a la ciudadanía, cuyos objetivos son reforzar la democracia y la capacidad de intervención política de colectivos humanos organizados que no centran su campo de acción en el plano electoral. El autor recupera ideas de Offe (1992), quien identifica como respuesta a la crisis de gobernabilidad de las democracias el papel de los grupos de interés organizados, que son incorporados como socios del gobierno para reducir el umbral de conflictos y mejorar la gestión pública. Esta representación funcional o “corporativismo liberal”, para Offe, genera un circuito secundario en la política, que Schmitter denomina “ciudadanía secundaria” o “segundo nivel de la política”. Este último habría propuesto reforzar la democracia por medio de la institucionalización del segundo nivel de la ciudadanía, otorgándoles reconocimiento político y financiamiento público a los actores que operan en ese nivel, dado que en las sociedades modernas los grupos de interés cuentan con un rol político cada vez más preponderante.

La propuesta consiste en ofrecerles financiamiento a los grupos organizados de la sociedad —que cumplan con ciertos requisitos—, a cambio de regulación. Con esto se pretende: a) asignar un estatus semipúblico a los grupos de interés; b) financiarlos a través de contribuciones obligatorias (impuestos pagados por los contribuyentes); y c) dejar que sean los ciudadanos quienes asignen los recursos a las diversas organizaciones.

Adolfo Figueroa busca determinar la *relación entre desarrollo económico, desigualdad y ciudadanía* con especial referencia al caso de América Latina.

El concepto de desarrollo económico que usualmente se utiliza en la ciencia económica es la combinación de dos variables: el nivel de ingreso medio y el grado de desigualdad en la distribución del ingreso nacional.

El desarrollo económico será mayor —dado un cierto nivel de desigualdad— cuanto mayor sea el ingreso medio y, para un determinado nivel de ingresos, cuanto menor sea la desigualdad. Según este criterio, los países del primer mundo poseen un grado de desarrollo mayor que los del tercer mundo: no sólo tienen mayor nivel de ingresos sino también menor desigualdad en la distribución del ingreso. La paradoja que ha surgido en el marco de la globalización es que las disparidades entre el primer y el tercer mundo no se han reducido.

Con respecto a América Latina, Figueroa señala que, dado su alto grado de desigualdad y el consecuente marco de inestabilidad prevaliente, la región no ha progresado en términos de crecimiento ni de equidad y, por ende, sigue detentando altos niveles de exclusión social. Las reformas económicas no han arrojado los resultados esperados, y no han tomado en cuenta la desigualdad en los activos políticos, es decir, en ciudadanía. Esta desigualdad, afirma Figueroa, es un factor esencial del desarrollo. Sería necesario, entonces, introducir innovaciones institucionales en el campo de la ciudadanía. Invertir en ciudadanía es un paso previo para invertir en capital humano, por ende, se requiere una política de desarrollo. Resulta clave, antes que nada, determinar quiénes serían los agentes del cambio, capaces de generar estas políticas innovadoras.

Martín Hopenhayn explora los problemas relativos al *débil reconocimiento multicultural asociado con exclusión social*. Afirmar que los derechos económicos, sociales y culturales buscan democratizar la ciudadanía, y que existe un amplio consenso con relación a la interdependencia entre el respeto a las libertades civiles, el ejercicio de los derechos políticos y el acceso de las personas a los bienes, servicios y prestaciones que fomenten el bienestar. Esta interdependencia, además de ética, es práctica: la ciudadanía social puede promover mayor ejercicio de derechos civiles y políticos. A mayor libertad de expresión y asociación, e igualdad en el ejercicio de los derechos políticos y de la ciudadanía, mayor será la presencia de los grupos excluidos en decisiones que inciden en las políticas distributivas. Consecuentemente, mayores serán las condiciones de traducir ciudadanía política en ciudadanía social. En estas interrelaciones, se refuerza la pertinencia del vínculo entre reconocimiento, participación y redistribución.

Hopenhayn inscribe, en el contexto del derecho a la autorrealización, las demandas por derechos de los indígenas, afrodescendientes, mujeres y jóvenes. La etnicidad, el género y la generación son principios constitutivos de identidad que han ido adquiriendo cada vez mayor importancia, y los individuos pertenecientes a esos grupos articulan sus demandas, denunciando las discriminaciones que padecen. Esos grupos han sufrido —y sufren— las mayores privaciones de ciudadanía. De esa manera,

la desigualdad va de la mano de la diferencia; es decir, se produce una negación del otro que se transforma en exclusión social y política.

Si bien ha habido importantes avances en América Latina —sobre todo en materia de género y juventud— persisten brechas sociales y de poder que condenan a aquellos grupos a situaciones de mayor pobreza y exclusión. Entonces, resulta imperativo que la ciudadanía social incorpore la mediación cultural, a fin de incluir entre sus fundamentos el reconocimiento del *otro en tanto otro*. Por lo tanto, la ciudadanía debe ser ampliada para buscar una mayor participación basada en la diferencia, la interculturalidad y el multiculturalismo. Hopenhayn propone avanzar hacia un multiculturalismo proactivo que compatibilice la libre autodeterminación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores, la participación y voz pública de actores culturales en la deliberación pública, y políticas económicas y sociales que hagan efectivos los derechos de segunda generación. Esto debería traducirse en una reducción de las brechas de ingresos, patrimonio, adscripción, seguridad humana y acceso al conocimiento. Se trata de promover la igualdad en capacidades para afirmar la diferencia y la autonomía. Hopenhayn concluye con una serie de propuestas concretas en educación, salud, trabajo y protección social, territorio y autonomía.

Esta primera parte finaliza con un artículo de Juan Carlos Tedesco referido a las *instituciones de socialización y cohesión social*. Una de las principales características del nuevo capitalismo sería su capacidad para erosionar las bases sobre las que se asentaban los procesos de inclusión social del capitalismo industrial, y la dificultad para reemplazarlas por otras de eficacia similar, o compatibles con las exigencias de cohesión social requeridas por la democracia.

Frente al carácter relativamente incluyente del capitalismo industrial, el nuevo capitalismo —por el contrario— provoca la erosión de los mecanismos institucionales de integración. El cambio más significativo se advierte en el funcionamiento de esos mecanismos que ahora se basan, esencialmente, en la lógica de la demanda. Internet, la televisión por cable y la escuela —centrada en la lógica del “alumno-cliente”— invierten el esquema existente en el capitalismo industrial.

Los procesos clásicos de integración social, basados en la incorporación al mercado de trabajo y a la ciudadanía, propios del Estado-nación, tuvieron un desarrollo precario y parcial en los países de América Latina. Es decir, los Estados-nación latinoamericanos son débiles en términos de su función integradora. En este marco de exclusión se están produciendo las transformaciones de los procesos de socialización, asociadas a los procesos de globalización en el nuevo capitalismo.

Tedesco señala, en primer lugar, que las características de la familia están atravesando importantes modificaciones. Son conocidos los cambios en la composición familiar, como las importantes modificaciones en los roles paternos y maternos. Además, afirma que se están produciendo cambios en los contenidos de la socialización y en la forma en que dichos contenidos son transmitidos. Puede decirse que el proceso de socialización familiar enfrenta una crisis de transmisión, dado que hoy en día la familia ya no se basa en el principio de autoridad. Entonces, al transformarse la familia en una red integrada por individuos solidarios —pero iguales—, no hay transmisión sino intercambio.

Otro factor que estudia Tedesco es el nuevo papel de la escuela. Advierte que, a diferencia de los países avanzados donde la escuela cumplió su rol integrador, en América Latina las opciones fueron educar o no educar, integrar o excluir culturalmente. En este marco de debilidad del proceso integrador por medio de la escuela aparecen nuevos procesos culturales que erosionan todavía más su rol como agencia de socialización. La peculiaridad de América Latina es que la cultura escolar comienza a masificarse una vez que ha adquirido las características de una cultura empobrecida, obsoleta y relativamente aislada de los patrones culturales vigentes fuera de la escuela. Además, la pérdida de eficacia socializadora de esta institución se ha producido en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales que redefinen el comportamiento ciudadano y los contenidos de su formación.

Para Tedesco, los problemas mencionados deben ser enfrentados mediante la implementación de estrategias subjetivas que fomenten la cohesión democrática; es decir, es preciso reconocer la importancia subjetiva que los nuevos fenómenos sociales plantean a la teoría y la acción política. En particular, plantea una serie de medidas para ser aplicadas en la escuela y en la socialización de las elites.

La segunda parte del libro presenta diversas experiencias nacionales, en las que los problemas en torno a la ciudadanía y el desarrollo humano adquieren características específicas que responden a los procesos históricos, políticos, económicos, sociales y culturales de cada país. Sin embargo, en todos ellos puede verse cómo los problemas de inclusión/exclusión social y la demanda por una ciudadanía más amplia, universal y activa, confluyen en la necesidad de una reconstrucción del espacio público que posibilite el desarrollo de una democracia más incluyente.

En el caso de Bolivia, George Gray Molina y Patricia Espinoza presentan tres hipótesis sobre ciudadanía y desarrollo humano a partir de un repaso de la historia reciente del país y de su evolución socioeconómica, la que se habría traducido en “desarrollo humano sin ingresos”. Los autores

afirman que el patrón de “desarrollo humano sin ingresos” ha generado, además de pobreza, “ciudadanos a medio tiempo”. En el futuro, la relación entre ciudadanía y desarrollo humano debería enfatizar la importancia de reconocer la nueva estructura social del país y que las instituciones y las políticas públicas incorporen esa estructura.

La primera hipótesis sostiene que detrás de la necesidad de construir una economía de base ancha se encuentra una estructura social abigarrada y en proceso de cambio. La sociedad boliviana empezó a crear mecanismos alternos de movilidad social durante los últimos treinta años, los cuales configuran la estructura social dominante de hoy en día. Los desafíos referidos a la expansión de la base productiva conducen a una nueva articulación entre actores y sectores económicos y, sobre todo, entre nuevos sujetos sociales que anteriormente no eran visibilizados. La economía popular boliviana se ha constituido como una formación social y económica compleja.

La segunda hipótesis postula que es necesario reconocer que detrás de los procesos de ampliación de ciudadanía social y económica existen “techos de vidrio” resistentes al cambio intergeneracional. Por ejemplo, los migrantes aymaras o quechuas no pueden quebrar la brecha de los deciles inferiores de la distribución del ingreso. Un resultado importante de este proceso de segmentación social es el comportamiento político de los últimos veinte años. La gobernabilidad democrática construida sobre esa segmentación se tradujo en un proceso de erosión política y, especialmente, social.

La tercera hipótesis afirma que a partir del triunfo del Movimiento al Socialismo (MAS) en las últimas elecciones acceden al gobierno nuevos actores sociales y económicos surgidos en el curso de los últimos treinta años. Esto sugiere resaltar algunos puntos. En primer lugar, la victoria del MAS parecería indicar el comienzo de un nuevo ciclo político más que una revalorización de la democracia. En segundo lugar, este nuevo ciclo está siendo construido por actores formados en el período neoliberal; es decir, son una suerte de “hijos contestatarios”. Tal vez las tensiones entre ciudadanía y desarrollo humano encuentran en este desempate coyuntural un camino para construir una nueva comunidad ciudadana, basada en la diversidad y la igualdad social y política.

El tema de la ciudadanía y el desarrollo humano en Brasil es analizado por Sonia Fleury, quien afirma que el enfoque del desarrollo humano debe ser ampliado con una perspectiva que coloque la construcción del espacio público en el centro del debate. En este contexto, que Fleury identifica como la construcción y expansión de la ciudadanía, el individuo-agente cede su lugar al sujeto político. Si bien el desarrollo humano ha convivido con las políticas asistenciales de combate a la pobreza, su ineficacia para reducir la desigualdad demuestra la necesidad de formular nuevas



estrategias. En este sentido, se requiere la construcción de una esfera pública, plural e inclusiva, mediante la implementación de políticas públicas universales y a través de la búsqueda de una nueva institucionalidad, en la que la generación de espacios públicos sea a la vez inducida y controlada por el Estado y la sociedad.

Sin embargo, el papel protagonista del Estado en la generación de espacios públicos y en la inducción de la subjetivación no puede reforzar el autoritarismo; por el contrario, debe introducir mecanismos de cogestión para que los sectores organizados de la sociedad participen en el manejo de las cuestiones públicas. También debe tomarse en cuenta que la comunidad de ciudadanos sólo se construirá sobre la base de un imaginario colectivo, todavía centrado en la nación, aunque los ciudadanos se identifican cada vez más con su ciudad y con el mundo globalizado. Este imaginario sólo podrá generarse colectivamente a partir de un proyecto nacional de desarrollo, autónomo y sostenible, que plantee a la democracia como directriz y a la inclusión social como prerrequisito.

Fleury describe la historia del sistema de seguridad brasileño y las razones por las cuales en Brasil persisten condiciones sociopolíticas que reproducen estructuras que impiden que el crecimiento económico se traduzca en una mayor equidad. Por último, realiza propuestas para revertir esta situación, que enfatizan la necesidad de construir un espacio público, de contar con nuevos horizontes normativos y de tomar en cuenta la nueva estructura de la sociedad.

Con respecto a Chile, Rodrigo Márquez y Carolina Moreno muestran que los niveles de desarrollo humano de los últimos veinte años son atribuibles, en gran medida, a las propuestas y acciones políticas de la Concertación. Tanto la matriz de desarrollo que ha construido la concertación como sus logros tienen un sujeto central: el Estado. Este Estado es modernizador, con un alto nivel de institucionalización y una notable capacidad de acción. La Concertación, desde el retorno de la democracia, habría recogido la opinión pública y los intereses de los chilenos, quienes se han expresado a través del voto. Sin embargo, según los autores, la ciudadanía carece de planos para expresarse como sujeto efectivo y por lo tanto no se ha constituido en sujeto activo del desarrollo humano, sino en una ciudadanía pasiva o de baja intensidad.

El proceso iniciado por la Concertación estaría entrando en una etapa de inflexión. Márquez y Moreno muestran los límites para el desarrollo humano desde una óptica estatal y política, y la ausencia de una dinámica de acción ciudadana. Es decir, una dinámica en la que el ciudadano sea sujeto y no sólo objeto del desarrollo. En este contexto, surgen interrogantes: ¿cómo se construye una nueva opción que retome lo mejor de la



experiencia vivida?, ¿cuáles serán las propuestas políticas?, y ¿cuál será el rol de la ciudadanía en ellas?

En el caso colombiano, Hernando Gómez Buendía trata las repercusiones del conflicto armado sobre la democracia en Colombia, especialmente sobre los derechos políticos y civiles y la participación ciudadana. Gómez Buendía desagrega los efectos del conflicto armado en el centro y la periferia, y destaca la relevancia de un espacio público participativo que articule democracia y desarrollo.

El autor señala que en la periferia, donde los grupos armados poseen mayor injerencia, existe —en distintos grados— un “Estado alterno” donde no hay democracia. Las consecuencias directas en estas zonas se relacionan con la violación de los derechos que definen al Estado de derecho; es decir, el conflicto afecta el ejercicio de todos los derechos civiles que son la base constitutiva y el supuesto del sistema político democrático. Además, restringe el derecho a la libertad de expresión y de asociación, obstruyendo la formación y el fortalecimiento de grupos sociales. De igual manera, el conflicto atentaría contra los derechos políticos, puesto que limita severamente las posibilidades de ejercer el derecho al voto y el ejercicio del derecho a ocupar cargos públicos. El conflicto también ha incidido de forma negativa en la participación directa de la gente, impidiendo que se profundice la democracia.

Con respecto a las repercusiones indirectas en los centros urbanos, el conflicto ha afectado al sistema democrático, ya que, sobre todo en el centro del país, se ha producido una demanda desesperada de seguridad que redundó en una disposición de los actores políticos a aceptar restricciones en los derechos políticos y civiles. Asimismo, ha incidido de forma indirecta en el ejercicio de los derechos a la libre información y la libre expresión, estigmatizando la línea de pensamiento de determinados sectores.

Por su parte, los derechos sociales constituyen uno de los grupos de derechos más golpeados en Colombia. En efecto, la pobreza se mantiene en niveles superiores al 50%. Gómez Buendía señala que en el sistema democrático todos los actores sociales poseen el mismo derecho a que sus demandas y opiniones sean incluidas en la agenda pública y a luchar por que las políticas públicas satisfagan esas demandas. Sin embargo, en Colombia la estigmatización de las reivindicaciones sociales ha derivado en que los grupos sociales no puedan ejercer libremente su derecho de asociación ni de expresión. Esto, a su vez, ha restringido las posibilidades de expandir los derechos sociales, dado que la imposibilidad de convocar a la ciudadanía a participar y a apoyar las demandas hace muy difícil que la expansión de los derechos sociales sea incluida en la agenda pública.

El estudio de Edelberto Torres Rivas sobre el caso de Guatemala analiza la evolución de la democracia guatemalteca y las desigualdades sociales, en particular las diferencias etnoculturales. Torres Rivas hace hincapié en la necesidad de que en Guatemala se reconozcan los nuevos patrones sociales a fin de incluir a la población indígena en los procesos de toma de decisiones y de contar con un Estado que asegure la inclusión de todos los ciudadanos.

El autor sostiene que la formación de ciudadanía debe ser un proceso acumulativo de integración social y participación política, producto del modelo de regulación que el Estado implemente frente a los dos ejes que condicionan la constitución de la ciudadanía: la desigualdad social que excluye a los pobres y la diferencia cultural que excluye a los indígenas.

Para Torres Rivas el Estado democrático tendrá dificultades para consolidarse si se mantiene la actual situación del país. Son necesarios un amplio debate público que redunde en mayor participación y menor desigualdad, y el respeto por la multiétnicidad, que se ve limitada por prácticas de discriminación y racismo que impiden avanzar en su organización. Si el Estado no se fortalece y no es democrático, si no extirpa sus raíces coloniales, no podrá ser plural. Los obstáculos para que el desarrollo humano contribuya a incorporar a los indígenas y a los pobres como ciudadanos son numerosos. Se requieren políticas para superar la pobreza con otras que permitan adquirir poder y autonomía a los grupos mayas. Esto último se vincula con un fortalecimiento ciudadano, con acciones afirmativas en el campo político y, en suma, con la autonomía para el sujeto étnico vuelto ciudadano político.

Más allá de los procesos históricos analizados y las reflexiones mencionadas subyace la necesidad de una mayor fundamentación teórica sobre la transición del tipo de sociedad mencionado al principio de esta introducción. La complejización de la sociedad no sólo ha supuesto una aceleración en los mecanismos y las formas de la diferenciación social o funcional,<sup>1</sup> sino también el desarrollo de nuevas formas de reproducción sociocultural vinculadas a la información, el conocimiento y la comunicación. Estaríamos ante sociedades estructuradas en redes y jerarquizadas en flujos de comunicación capaces de configurar nuevas formas de poder. En este contexto de cambio, el desarrollo está cada vez más asociado al desarrollo de las capacidades sociales, tanto en el plano personal como colectivo.<sup>2</sup>

Vale la pena detenerse un poco en la idea (y en los límites) de la reproducción de la sociedad puesto que en este concepto radicaría la funda-

<sup>1</sup> Para un análisis teórico de la complejización de la sociedad y sus repercusiones sobre la política, véase Calderón y Lechner (1998).

<sup>2</sup> Por ejemplo, Mann (1991) argumenta que las sociedades están constituidas por múltiples redes socioespaciales de poder que se superponen y se cruzan.

mentación del momento de transición que vivirían las sociedades de la región. Para Habermas, los cambios se generan cuando la estructura de un sistema de sociedad no es capaz de resolver problemas en función de su conservación como tal. Asimismo, las crisis “se producen por imperativos del propio sistema” e implican, no un cambio de algunos elementos, sino de la misma identidad del sistema (Habermas, 1975: 16-18).

Las modificaciones en el sistema de la sociedad producto del cambio de alguno de sus elementos no implicarían necesariamente que éste entre en crisis, ya que la crisis sólo se expresa “cuando los miembros de la sociedad experimentan los cambios de la estructura como críticos para el patrimonio sistémico y sienten amenazada su identidad social”. De modo tal que la crisis sucedería cuando la amenaza a la identidad del sistema pone en riesgo la cohesión social, es decir, cuando la sociedad se orienta (vía el malestar) hacia el cambio o la anomia, porque “la base de consenso de las estructuras normativas resulta dañada. Los estados de crisis se presentan como una desintegración de las instituciones sociales” (Habermas, 1975: 16-18).

Empero, que los miembros de una sociedad sean conscientes de la crisis, no implica que ésta exista objetivamente. La objetividad de la crisis radica en la existencia de “problemas de autogobierno no resueltos”. En general, los miembros de la sociedad no son conscientes de ello pero los problemas repercuten en sus conciencias de manera específica, y así corre peligro el tejido social.

Sería preciso captar la relación entre inclusión social (entendida como “sistema de instituciones en que se socializan sujetos hablantes y actuantes”, lo que implica un modo de vida estructurado por medio de símbolos) e integración sistémica (entendida como “rendimientos de autogobierno específicos de un sistema autorregulado”, lo que implica capacidad de los sistemas de sociedad para conservar sus límites y su patrimonio dominando la complejidad de un ambiente inestable). El tema consistiría en asociar mundo de vida (valores y normas cuya función es fundamental en la cohesión social) y sistema (mecanismos de autogobierno). Es necesario, por ende, analizar tanto los aspectos que hacen al autogobierno como aquellos que le dan validez.

Por lo tanto, cabe preguntarse: ¿cuáles son tanto los mecanismos de autogobierno como los sistemas de valores que ponen en crisis la inclusión social? ¿En qué medida sociedades con fuertes problemas de integración social como las latinoamericanas pueden asumir y sobrellevar una crisis de su sistema de sociedad hacia una mayor inclusión?, ¿y qué rol le toca allí al ciudadano(a)? Y más precisamente, ¿los cambios producidos por los procesos de globalización están significando una crisis del ámbito de la ciudadanía, que no sería capaz de resolver, en su propia lógica y en

sus mismos elementos, su reproducción como sistema? Y, en esta dirección, ¿qué nuevos roles les competerían a la democracia y el desarrollo? ¿Cuál es, en definitiva, la nueva sociedad o la nueva estructura social que emerge y qué desafíos y autotransformaciones se le presentan al ciudadano?

Por cierto, responder estas preguntas constituye toda una estrategia de investigación. Aquí, sólo se inician algunas argumentaciones e hipótesis desde la perspectiva del desarrollo humano y la ciudadanía. Pero la cuestión de fondo es comprender el tipo (o los tipos) de sociedad y de desarrollo posible(s) y el orden cultural y político que ellos implican.

Todas estas reflexiones son el resultado de la integración de una serie de estudios y trabajos realizados en los últimos dos años. Es preciso mencionar, en primer lugar, el borrador presentado en el seminario sobre Ciudadanía y Desarrollo Humano que llevó a cabo el PNUD en octubre de 2005, como también el documento de proyecto —que me tocó coordinar— sobre estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía social. En ambos trabajos fueron cruciales la cooperación, las críticas y los comentarios de los colegas allí presentes. Esperamos que este esfuerzo sea sólo el disparador de nuevos debates y una puerta para enriquecer las perspectivas de estudio del desarrollo humano.

Para finalizar, deseo agradecer a todos los que han hecho posible este texto: a los colegas de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe y particularmente a Rebeca Grynspan, Directora del PNUD para América Latina. También a mis colegas del PNUD en Argentina y a su Representante Residente Carlos Felipe Martínez, que siempre estuvieron dispuestos a echarnos una mano en el logro de éste y otros trabajos. Mi agradecimiento también es para Caterina Colombo, quien colaboró en la elaboración del documento conceptual que da inicio a este texto; a Gerardo Noto, quien me apoyó con ideas y con la gestión del texto; y a Emilio Sampietro y Eugenia Bóveda por su apoyo en la realización de este estudio.

Buenos Aires, agosto 2007

## Bibliografía

- Calderón, F. y Lechner, N. (1998), *Mas allá del Estado, más allá del mercado... la democracia*, La Paz, Plural Editores.
- Habermas, J. (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Manin, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Mann, M. (1991), *Las fuentes del poder social*, Madrid, Alianza.
- Offe, C. (1992), "Ingovernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Sistema.

Primera parte

## **Reflexiones preliminares**



# 1. Ciudadanía y desarrollo humano

Fernando Calderón

## Introducción

En las últimas dos décadas, la región ha experimentado importantes cambios que modificaron su perfil. Las nuevas realidades exigen repensar los enfoques de la democracia y el desarrollo.

Los cambios son diversos, y las situaciones y los resultados nacionales, distintos. Sin embargo, resulta fácil constatar que se ha perdido peso en la economía mundial, que se ha mantenido y complejizado la desigualdad y que la pobreza —a pesar de algunos avances— continúa siendo una amenaza estructural. La democracia ha avanzado en varios planos, pero los problemas políticos e institucionales persisten y la desconfianza en los sistemas de representación política crece en todas partes. Estamos frente a un horizonte abierto, con nuevas limitaciones y oportunidades. En el centro se encuentran los cambios experimentados por la sociedad y las posibilidades de gestión política.

En el plano analítico, los enfoques centrados exclusivamente en el mercado o en la economía parecen insuficientes para enfrentar los nuevos problemas y oportunidades generados por el cambio global. Desde una perspectiva diferente, el enfoque de desarrollo humano que viene promoviendo el PNUD coloca el acento en las capacidades de las personas, más que en el mercado o el Estado, como ejes del desarrollo. En el mismo sentido, el informe *La democracia en América Latina* plantea la necesidad de



promover una democracia de ciudadanos y pone el énfasis en el fortalecimiento de las capacidades políticas de la sociedad. Es probable que ambos planteamientos constituyan referentes importantes para reorientar los enfoques del desarrollo y la democracia.

En el presente libro se aspira a indagar conceptualmente la cuestión a partir de una visión que pretende articular ciudadanía y desarrollo humano en el contexto de las nuevas condiciones sociales ya producidas por la globalización.

Esta visión supone que la sociedad y las personas que la conforman constituyen el centro de toda reflexión sobre el desarrollo humano. Por encima de cualquier factor, interesa el ser humano devenido actor, es decir, el ser humano abierto a la acción creativa y dotado de voluntad y capacidad para transformar su relación con los otros, con su entorno y consigo mismo. En los regímenes democráticos, esta comprensión del ser humano como actor se asocia estrechamente a la noción de ciudadanía.

Ser ciudadano implica estar incluido en una red de relaciones sociales que permitan actuar, reproducirse y cambiar. Supone también formar parte de una colectividad de ciudadanos. Se trata, entonces, de ser parte de un tejido social y cultural para poder actuar como ciudadano. En una perspectiva democrática, la inclusión social y el reconocimiento deben entenderse como partes de un proceso relacional de construcción de una “comunidad de ciudadanos”.<sup>1</sup> Para poder actuar e incidir en su vida, los grupos excluidos tendrán que transformar sus necesidades y derechos en demandas institucionales y en pautas de acción y desarrollo.

El desarrollo humano es, pues, una óptica que busca el incremento de las capacidades de los actores (ciudadanos, organizaciones, movimientos sociales, etc.) para que construyan su libertad y decidan, en función de sus valores y aspiraciones, el tipo de vida que desean tener. Precisamente por esto la inclusión y la exclusión en sociedades diversas como las actuales son temas cruciales para el desarrollo de las personas y sus sociedades. La inclusión supone reconocer las diferencias en muchos planos (culturales, sociales, económicos, etc.), pero también construir un plano de igualdad política y jurídica en el que las distintas libertades se puedan desarrollar. Es decir, supone el ejercicio político, social y civil del ciudadano. Por eso,

<sup>1</sup> En el informe *La democracia en América Latina* se afirma: “Se trata de discutir cómo se puede avanzar hacia una ciudadanía integral, lo que supone poner en el centro a la política como forma de que el ciudadano, y más precisamente la comunidad de ciudadanos, pueda participar en decisiones sustanciales. La globalización es un dato, pero no se trata pura y exclusivamente de admitir que todo lo que ocurre como consecuencia de la transformación tecnológica y de la expansión de los mercados debe aceptarse sin reflexión y sin acción” (PNUD-PRODDAL, 2004: 195). Para una teoría de la “comunidad de ciudadanos”, véase Schnapper (1994).

bajo regímenes democráticos, el ciudadano es el sujeto y el objeto del desarrollo y de la misma democracia.

Los cambios vinculados a la globalización, no sólo las “reformas estructurales” sino especialmente las transformaciones en los campos de la tecnología, la comunicación y el informacionalismo, generaron nuevos problemas en torno de la matriz social, tanto a nivel de desarrollo humano como de la ciudadanía. Cambiaron las conformaciones nacionales y estatales, y también las estructuras sociales en términos de sus patrones de inclusión y cohesión social, de reproducción cultural y de estructuras de socialización. Las sociedades latinoamericanas ya no son lo que eran hace veinte años: hoy resultan más complejas y cada país enfrenta desafíos específicos. Estamos, pues, frente a nuevos interrogantes para la política y sus vinculaciones con un nuevo tipo de desarrollo, que es fundamental estudiar y comprender.

Hoy, los enfoques sobre la ciudadanía y el desarrollo humano tienen que responder de manera específica —y con nuevos códigos— a estos cambios, y orientarse adecuadamente para aprovecharlos, según la dirección, la intensidad y la pertinencia que tengan a escala nacional y regional. El presente texto propone un análisis de las características de estos problemas, tanto en los campos temáticos específicos como en las experiencias relevantes de los casos nacionales.

En síntesis, se busca: 1) plantear las nuevas condiciones sociales de la ciudadanía y el desarrollo en la globalización, 2) analizar el rol del espacio público y sus vinculaciones con la ciudadanía y el desarrollo, 3) proponer la necesidad de horizontes normativos y, finalmente, 4) desarrollar nuevos temas y experiencias nacionales de cambio.

## **1. Las nuevas condiciones sociales de la ciudadanía y del desarrollo humano en la globalización**

El mundo vive la transición de una sociedad centrada en el trabajo y la industria hacia otra centrada en el conocimiento y la información.<sup>2</sup> Como consecuencia de estos procesos de transformación histórica hay una creciente complejización y diferenciación de las sociedades, tanto en el interior de sus relaciones como en las relaciones entre sociedades desarrolladas y sociedades en vías de desarrollo. Además, el Estado perdió poder frente a la constitución de actores supranacionales, y capacidad política a favor de los mercados abiertos, a los que le resultó prácticamente imposible regular. Dadas las características de los mercados, esta pérdida

<sup>2</sup> Para mayor detalle véanse Castells (1996-1997); UNDP (1999) y Touraine (2003).

de capacidad política estatal provocó que no pudiesen garantizarse niveles mínimos de equidad e inclusión social.

Sin embargo, no todas las sociedades y sus Estados se vinculan de la misma manera a los procesos de cambio y globalización; de modo tal que pueden distinguirse al menos dos formas: o se da una vinculación pasiva con tendencia a la descomposición social, o una vinculación más proactiva que estimula el desarrollo de capacidades para incidir en esos procesos desde las particularidades históricas. Así, parece que cuanto mayor sea la capacidad de una sociedad para manejar los códigos modernos, mejor será la calidad de su matriz socioeconómica interna y más sólidas sus instituciones democráticas, por lo que tendrá mejores condiciones para enfrentar los procesos de cambio mencionados (y viceversa, es decir, mientras menor sea su capacidad de manejar los códigos modernos, más baja será la calidad de su matriz socioeconómica interna y más débiles sus instituciones democráticas, por lo cual las condiciones para enfrentar los cambios en curso serán, más desfavorables).<sup>3</sup>

La pregunta para los países de América Latina, que, como la mayoría de las regiones del mundo, vive también esta transición, es con qué bagaje cuentan para desempeñar un papel activo en ella. ¿Qué capacidades de ciudadanía y desarrollo tienen para enfrentar el conjunto de desafíos que plantea hoy la globalización? ¿Es sostenible la globalización?

### 1.1. La globalización y el surgimiento de la sociedad de la información

En el mundo globalizado en que vivimos, los intereses del capital, los recursos tecnológicos y científicos —el desarrollo de conocimientos en ciencia y tecnología y la capacidad de obtener y procesar información— y las capacidades políticas de los Estados nacionales se vuelven fundamentales para acceder a los beneficios que éste brinda.<sup>4</sup> En este nuevo marco, la interdependencia entre países y regiones aumentó y la desigualdad es un problema central.<sup>5</sup>

El impulso básico de los procesos de globalización viene dado por la tecnoeconomía, pero abarca también los ámbitos cultural, político, jurí-

<sup>3</sup> Para mayor detalle véase Calderón y Castells (2003).

<sup>4</sup> Sin embargo, los Estados nacionales, precisamente debido a los procesos de globalización y frente al poder cada vez mayor de los actores supranacionales, fueron perdiendo capacidad de ejercer soberanía nacional, pero no campo de acción. El Estado parece haberse colocado del lado de los mercados y alejarse de la sociedad, cuestión que hoy se está revisando política y académicamente. Para una discusión sobre este tema véanse, entre otros, Beck (1998); Habermas (1998); y O'Donnell (2006).

<sup>5</sup> La globalización ha incrementado la desigualdad global. Esto se ve reflejado en los documentos de Cukrowski (2006), y Mehrotra (2006). Véase también Banco Mundial (2006).

dico y ético.<sup>6</sup> Su rasgo central es que implica una interconexión simultánea entre diferentes sectores considerados económicamente valiosos, de distintos países y regiones. Esto es posible gracias a las nuevas tecnologías de información que permiten concebir el espacio sin límites y el tiempo como único para todos los habitantes del planeta.<sup>7</sup> Pero, en sus mismos orígenes, pone de manifiesto la desigualdad que supone tanto en las relaciones entre las distintas sociedades como al interior de ellas mismas, donde un núcleo está conectado globalmente y puede actuar en el mundo, mientras que la mayoría vive su inserción de manera precaria y pasiva, y sobre todo experimenta las consecuencias negativas de estos procesos.

Este nuevo tipo de sociedad, que Castells denomina “sociedad-red” o “informacional”, se construye en torno a los avances en la tecnología de la información, que posibilita la flexibilización de la gestión del capital y la descentralización e interconexión de las empresas. Otros rasgos de esta sociedad-red son: el aumento del poder del capital con respecto al del trabajo, que implica un cambio profundo en las relaciones laborales y en la regulación de los mercados de trabajo; la desregulación de los mercados con una intervención mínima, cuando no inexistente, de los Estados; la intensificación de la competencia económica global en un contexto de diferenciación cultural; la globalización del sistema financiero y la creación de nuevos bloques económicos.<sup>8</sup>

Como la globalización incluye únicamente a los sectores considerados económicamente valiosos de los distintos países, regiones o ciudades, produjo una gran desigualdad, y en un mismo país o región conviven zonas incorporadas a ella y otras que permanecen en la miseria y la exclusión. Entonces, aunque estos procesos abren nuevas oportunidades, las desigualdades aparentemente crecen, pues la apertura de los mercados depende de las capacidades de los países, las empresas y el capital humano. Si bien, en teoría, el acceso a los mercados es libre y las normas que rigen la competencia son laxas, los países desarrollados limitan de hecho la entrada de bienes y servicios a sus mercados según su conveniencia, mientras que los países en vías de desarrollo no pueden hacerlo, lo que deja en evidencia que las “reglas” de la globalización no son iguales para todos. Lo mismo ocurre en relación con el mercado cultural, liderado por empresas

<sup>6</sup> Véase Kliksberg (2002).

<sup>7</sup> Rocher hace una diferenciación entre internacionalización, mundialización y globalización. La primera se refiere a los intercambios (económicos, políticos y culturales) entre las naciones; la segunda, a la ampliación de esos intercambios por el mundo gracias a los avances en el transporte y las comunicaciones, y la tercera, al surgimiento de un sistema-mundo como un referente en sí mismo, posible por la simultaneidad en la interconexión, que hace que las sociedades puedan funcionar como un todo. Véase Rocher (2001).

<sup>8</sup> Véanse Castells (1996); Castells (2001) y Castells (2006).

de comunicación internacionales con base en los países desarrollados —especialmente Estados Unidos— que tienen un alcance global y determinan qué se consume culturalmente.

Además, aunque los mercados globalizados pueden ser eficientes, no son equitativos. Según el Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2005, “la distribución mundial del ingreso se parece a una copa de *champagne*. En la parte de arriba, donde la copa es más ancha, el 20% más rico de la población obtiene tres cuartas partes del ingreso mundial. En la parte inferior del pie [...], el 40% más pobre contiene sólo 5% del ingreso mundial y el 20% más pobre, sólo el 1,5%”.<sup>9</sup> Estos datos reflejan el problema de la desigualdad entre países y al interior de los mismos. A esto hay que agregar que hoy los países compiten con empresas transnacionales cuyos beneficios y ganancias superan en diversos casos el Producto Interno Bruto (PIB) de muchos de ellos.

La globalización tecnoeconómica no generó un mayor nivel de empleo ni la expansión de trabajos más calificados. Por el contrario, incrementó la flexibilización de los mercados laborales, generando inestabilidad e inseguridad laboral. Además, como la velocidad de los avances tecnológicos es mayor que la de la capacitación de la fuerza laboral, los trabajadores que no pueden seguir el ritmo van perdiendo habilidades a medida que avanza la tecnología. Este factor del empleo también redundaba en mayor inequidad. La intensificación de los movimientos migratorios tiene que ver con estos procesos, y si bien las fronteras se han “abierto” en sentido comercial, no ocurrió lo mismo para los inmigrantes que, en su mayoría por cuestiones económicas vinculadas a la falta de empleo o de políticas, se ven expulsados de sus lugares de origen, muchas veces incluso para trabajar en condiciones indignas.

Éstos son los aspectos inequitativos de la globalización que producen una gran exclusión socioeconómica, mayor pobreza y menores niveles de participación social y política. Como consecuencia, se debilitan las condiciones de la ciudadanía y el mismo régimen democrático, que pierde legitimidad al no poder responderle de manera eficaz a la gente, que se enfrenta a los procesos descritos.

Los gobiernos de los países en vías de desarrollo tomaron medidas para insertarse en la economía global que afectaron significativamente a la mayoría de la población, pues disminuyeron su seguridad social por la reestructuración de la economía (principalmente por la privatización de

<sup>9</sup> PNUD (2005: 41).

<sup>10</sup> Este proceso no se dio de igual manera en todos los países, aunque siguió más o menos esta norma en los latinoamericanos. En el sudeste asiático el proceso de modernización e inserción en la globalización fue, contrariamente a lo dicho, liderado por Estados fuertes. En América Latina, Chile y en menor medida Costa Rica muestran experiencias diferentes de las del resto de los países. Véase Ohno (1996). Para el caso de Chile, véase Castells (2005).

empresas nacionales y la liberalización de los mercados).<sup>10</sup> El Estado dejó de asegurar y gestionar el bienestar social al abandonar o disminuir sus responsabilidades sociales.

En el plano de la política, la globalización y la visión economicista que la acompañó pusieron de manifiesto sus límites.<sup>11</sup> La política, en general, no logra orientar y dirigir estos nuevos procesos. Entre los cambios que se viven en este campo se destacan: la ampliación del espacio en el que actúa la política —que desde lo nacional se extiende a lo regional y global— y un debilitamiento de la representación política nacional cuando ésta deja de responder a las aspiraciones y demandas de la gente frente a la nueva situación, en la que unos pocos sectores privilegiados participan activamente en la globalización mientras aumentan, al mismo tiempo, las distancias sociales. Además, la noción del tiempo en general y del tiempo político en particular se modificó: las experiencias pasadas ya no son útiles para afrontar los tiempos que corren y el futuro, que era la apuesta de la política, aparece difuso luego de la crisis de los grandes relatos histórico-políticos. Esto provoca que la política se centre sólo en el presente y pierda perspectiva de largo alcance, lo cual afecta la toma de decisiones y la misma gobernabilidad.

Los actores sociales y políticos clásicos han sido incapaces de dar respuesta a la nueva situación; nuevos movimientos sociales, desde los años ochenta, han planteado críticas puntuales al nuevo patrón económico y han demostrado la debilidad de los clásicos movimientos sociales como los sindicatos que, en la reestructuración, perdieron fuerza y poder. Esos movimientos se vinculan más a la vida cotidiana, a las discriminaciones de género, al daño ecológico, al rescate de identidades comunitarias que refuerzan el lazo social, que a la política. Sin embargo, tampoco han sido una respuesta efectiva a su crisis, porque la falta de articulación entre ellos y la puntualidad de sus demandas los debilita, e impide que tengan una visión más global y profunda de los cambios. Con todo, el nuevo movimiento antiglobalización y, sobre todo, los denominados de “alterglobalización”, que demandan un nuevo tipo de globalización, expresan el malestar y la crítica frente a estos procesos y constituyen una nueva forma, global, de hacer política.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Para mayor detalle véanse Ocampo (2005) y Birdsall y Menezes (2005).

<sup>12</sup> Wiewiorka desagrega en dos grandes grupos a los nuevos movimientos sociales que han emergido a partir de fines de la década del 70: i) Movimientos globales y ii) Movimientos anti-sociales, que a su vez pueden clasificarse en: Antimovimientos globales, Terrorismo global y Antisemitismo global. Para mayor detalle, véase Wiewiorka (2005). Por su parte, Castells sostiene que este movimiento democrático, compuesto por múltiples actores a través de una red de relaciones complejas, no es “anti” sino por una globalización distinta: “propugna un mecanismo y un debate sobre los contenidos de la globalización, replantea el control social y político de la economía y la tecnología a partir de la sociedad y la política. Pero, como no es un

Todas estas cuestiones presentes en el mundo globalizado modifican las relaciones entre Estado, sociedad y economía, y entre Estados nacionales y organismos transnacionales. Mientras los Estados pierden soberanía, aunque no posición estratégica en la globalización, las economías refuerzan una dependencia asimétrica (donde las más débiles están a expensas de las más fuertes) y las sociedades generan nuevos vínculos de atracción y rechazo cultural entre unas y otras.<sup>13</sup> En este contexto, se crean condiciones para que, desde religiones e ideologías fundamentalistas, se rechace a través de la violencia una globalización que excluye a muchos, y se refuercen identidades primarias étnicas, territoriales o nacionales en oposición a estos procesos de globalización.

## 1.2. América Latina en la globalización

En los últimos treinta años la región vivió un doble proceso de cambio asociado tanto a la globalización como a los rasgos específicos de las economías y los procesos políticos nacionales. Por un lado, se pasó de economías desarrollistas —centradas en la creación del mercado interno y en la sustitución de importaciones— a economías basadas en la apertura de los mercados; por el otro, se experimentaron transformaciones políticas vinculadas a la transición de regímenes autoritarios a democráticos. Las nuevas dinámicas sociales generadas por estos cambios condicionan el futuro.

Si bien en cada país los resultados de estos procesos fueron diferentes, en general la región como un todo avanzó en términos de logros democráticos, pero los saldos económicos y sociales condicionan el desarrollo y la misma democracia. La desigualdad, la pobreza y los límites de la legitimidad institucional siguen siendo tareas pendientes.<sup>14</sup> Además, en este

---

actor en sí, necesita la mediación política. [...] En cierto modo es el embrión de una sociedad civil global. [...] Es un movimiento social red, intentando conectar nodos del Estado-red que emerge en la sociedad red y en un contexto de redes globales de riqueza, información y poder. Así pues, parece que la configuración concreta de actores sociales parte de actores locales y nacionales, tanto reivindicativos como identitarios, específicos de cada país, que después van conectándose y superando sus estrechos límites en ese movimiento alternativo por una globalización que generaliza sus proyectos y les proporciona alcance operativo en el nivel en donde se decide hoy por hoy la suerte de las sociedades, el nivel global". Véanse Chiriboga (2003) y Loayza (2003). Para mayor detalle sobre estos temas véanse, también, Wiewiorka (2005); Calderón (coord) (2003) y Grzybowski (2004).

<sup>13</sup> Hoy en día, las sociedades están más abiertas a las oportunidades de conocer nuevas culturas, pero en un contexto homogeneizador dado por los medios masivos. Esto no suprime, sin embargo, la tensión entre esa tendencia unificadora de los gustos e interpretaciones culturales y la fragmentación de públicos y la posibilidad de expresar la diversidad cultural como nunca antes. Véanse Hopenhayn (2003) y Fajnzylber (2003).

<sup>14</sup> De acuerdo con datos de la CEPAL, en 2005, el 38.9% de los latinoamericanos se encontraba por debajo de la línea de pobreza.



período, a pesar de los esfuerzos realizados, América Latina perdió relativamente importancia en la economía mundial y en el sistema multilateral de toma de decisiones.<sup>15</sup>

En algunos países de la región —los menos—, cuando se mantuvo cierta coherencia entre comportamiento y propuestas de los actores sociopolíticos, cuando se aplicaron las reformas de manera más o menos heterodoxa y las condiciones económicas lo permitieron, se pudo enfrentar mejor las crisis, y los resultados en términos de desarrollo y democracia fueron diversos. El caso paradigmático es Chile. En cambio, en los países con matrices sociopolíticas inestables, recursos económicos insuficientes y una aplicación más o menos ortodoxa de las reformas estructurales, los resultados en términos de democracia y desarrollo no sólo fueron precarios sino que provocaron crisis institucionales muy graves. Ésta es la situación de la mayoría de los países de la región y ello condiciona los ritmos de la evolución de la política y la democracia en el futuro.

La situación actual de América Latina frente a la globalización requiere actores políticos y sociales que sean capaces de orientar los nuevos procesos en un contexto tan difícil como el esbozado. Actores que puedan construir un desarrollo humano con inclusión. Para ello como vienen sugiriendo los informes nacionales de desarrollo humano, se precisa fortalecer la democracia, expandir la ciudadanía, reformar la educación, dar transparencia y eficacia a la burocracia estatal, lograr legitimidad estatal y promover un modelo de desarrollo humano con un enfoque económico informacional, dinámico y sostenible.<sup>16</sup>

En condiciones sociales y económicas limitadas, como se pregunta el informe *La democracia en América Latina*, ¿qué elección sobre cuestiones sustantivas pueden hacer los ciudadanos?<sup>17</sup> Al respecto señala algunas reflexiones a partir de repensar la relación entre globalización y desarrollo democrático PNUD (2004:192-195): sostiene que si bien la globalización fomentó la democracia, también limitó a los Estados, afectando su legitimidad. Hoy se cuestionan los roles limitados del Estado en la orientación del

<sup>15</sup> Por ejemplo, de acuerdo con datos del Banco Mundial, América Latina en 1990 concentraba el 6,3% del PIB mundial, mientras que en 2005 ese porcentaje se redujo a 5,6%.

<sup>16</sup> Para mayor detalle véanse los siguientes informes nacionales de desarrollo humano: PNUD Bolivia (2002), PNUD Chile (1998) y PNUD México (2002) entre otros. Véase también Calderón (2003).

<sup>17</sup> PNUD (2004:192). El Informe sostiene que la globalización deja al descubierto “la contradicción entre la necesidad de la diversidad —que demanda un importante grado de autonomía de los países y un sistema mundial basado en normas claras y compartidas— y un mundo homogeneizado por relaciones de poder que dejan a los actores nacionales la capacidad de regulación normativa sólo en cuestiones relativamente marginales”. En este sentido, adquiere significado la pregunta referida más arriba.



desarrollo de la sociedad y en la promoción de ciudadanía. El Estado tendría que seguir velando por la inclusión social, aunque con menos herramientas, ya que un requerimiento para insertarse en la globalización (por parte de los organismos internacionales de financiamiento y por la movilidad del capital financiero) es precisamente que el Estado intervenga menos en la regulación de las economías nacionales. Esto no significa que deba aceptarse la pasividad estatal, sino que se trataría más bien de generar mayor autonomía para enfrentar estos procesos fortaleciendo ámbitos de negociación a nivel regional.

La democracia adquiere así significación real en los procesos nacionales, puesto que la ciudadanía se expresa dentro de los límites nacionales. El logro de mayor desarrollo democrático requiere representación y participación de los distintos actores en la toma de decisiones, y que éstas incidan en el desarrollo de sus sociedades. Desde los ámbitos donde se genera política democrática debería ser posible contrarrestar los efectos excluyentes de la globalización; esos ámbitos, además, deberían fortalecer la democracia.

Un asunto de importancia al respecto es que, como muchas decisiones en la actualidad se toman fuera de los ámbitos democráticos, e incluso desde afuera, los ciudadanos tienden a restarle lealtad y valor a la democracia. Esta cuestión es de particular cuidado y el informe la plantea con gran preocupación.

La generación de espacios con mayor autonomía, donde se asuman los problemas sociales y de desarrollo, es clave tanto en términos nacionales como regionales. No se trata de crear nuevas instancias, sino de que los Estados estén dispuestos a tratar políticamente estos temas. Se trataría de reconstruir la nación y la región de manera tal que se fortalezcan y complementen. Ello requiere un marco respetuoso de la diversidad entre los distintos países y al interior de ellos mismos.<sup>18</sup>

Si se desea promover un desarrollo sustentable en América Latina se necesita una suerte de cambio sustancial en el denominado “desarrollo informacional”; o, en otras palabras, una “explosión de conocimiento basada en la ciencia, en la tecnología y en la educación, [pues] mientras las sociedades latinoamericanas aseguren que la próxima generación de niños estará equipada con educación y destrezas para ser productiva en una economía mundial de alta tecnología, la región puede esperar amplias mejoras en el bienestar material en los años que se avecinan”.<sup>19</sup>

Una relación positiva entre nuevas tecnologías y desarrollo humano requiere una amplia difusión del progreso técnico en la sociedad para

<sup>18</sup> PNUD (2004: 192-195).

<sup>19</sup> Sachs (1999).

dinamizar las sinergias y complementariedades entre conocimiento, producción y equidad.<sup>20</sup> Es decir, desarrollar capacidades informacionales y técnicas de manera que incidan en las opciones del desarrollo cultural que se persigue.<sup>21</sup>

En este sentido, el primer *Informe de Desarrollo Humano* del milenio planteó la necesidad de realizar una reflexión sobre la vinculación entre el progreso técnico, expresado en las nuevas tecnologías, y el desarrollo humano. Según este informe, el progreso técnico ha sido y debe ser una herramienta esencial para el desarrollo de las naciones. Sin embargo, la desigual capacidad de creación, difusión y utilización de las nuevas tecnologías (“la brecha tecnológica”), el desfase entre las prioridades de la agenda mundial de innovación y desarrollo y las necesidades vitales de la población mundial (la “brecha de prioridades”), así como los posibles riesgos socioeconómicos, ecológicos y sanitarios de su aplicación intensiva, plantean un reto global: *las innovaciones tecnológicas deben ir acompañadas de innovaciones en materia de políticas públicas para acercar la tecnología a las personas y para que ésta sea un instrumento efectivo de reducción de la pobreza.*

Ya en 1987, Fajnzylber planteaba la necesidad de modificar el patrón de desarrollo de América Latina, cuya modernización se caracterizaba por una asimetría creciente entre el elevado componente de imitación y el componente marginal de innovación económico-social, política y cultural. El patrón de desarrollo regional, según su enfoque, fue más resultado de un proceso imitativo que de una reflexión sobre carencias y potencialidades internas.<sup>22</sup> La escasa incorporación de progreso técnico y el débil aporte de reflexión original serían las causas por las que el crecimiento económico de nuestros países no se asoció a la consecución de mayores niveles de equidad. El “casillero vacío” del crecimiento con equidad sería entonces el reto pendiente del desarrollo humano en Latinoamérica, fenómeno que estaría vinculado a la incapacidad de las sociedades para abrir la “caja negra” del progreso técnico.

La causa de este problema radicaría en “el origen mismo de las formaciones latinoamericanas, su institucionalidad, el contexto cultural y un conjunto de factores económicos estructurales cuya vinculación con

<sup>20</sup> El Informe de Desarrollo Humano de 2001 hace referencia principalmente a los últimos progresos en materia de tecnologías de la información y de la comunicación, así como a la biotecnología. Su principal hipótesis es que la mundialización y las nuevas tecnologías pueden constituir una oportunidad para el desarrollo humano (UNDP, 2001).

<sup>21</sup> Para una tentativa de vinculación específica entre cultura e informacionalismo véase PNUD Bolivia (2004).

<sup>22</sup> Fajnzylber entendía la reflexión como la agregación de valor intelectual a los recursos humanos y naturales disponibles (Fajnzylber, 1987).

lo sociopolítico es compleja pero indiscutible”.<sup>23</sup> En el plano económico, una atención exclusiva a la necesidad de abrir los mercados internos habría intensificado la “modernidad de escaparate”, debilitado la frágil base empresarial y acentuado la inserción vía los recursos naturales. *Es preciso, por tanto, avanzar simultáneamente hacia la articulación económica social interna y la inserción sólida en la economía internacional*. Para Fajnzylber, pretender la inserción internacional por la vía de la exclusión parcial de sectores sociales y regiones resulta ilusorio, como resulta frágil una propuesta de articulación interna sin una reflexión profunda sobre la necesidad de insertarse en la globalización.

Las reflexiones de Fajnzylber mantienen vigencia casi veinte años después de la publicación de su artículo, pues la inserción latinoamericana en los procesos de cambio tecnológico y de globalización siguió un patrón que parece intensificar esa “modernidad de escaparate”.

Repensar el papel que juega el progreso técnico en el “crecimiento con equidad” reclamado por Fajnzylber, o en el “desarrollo humano” conceptualizado por Sen y retomado por el PNUD, plantea el reto de reconsiderar esos factores institucionales, sociales, culturales, económicos y políticos que impiden abrir la “caja negra” del progreso técnico y que configuran el escenario del subdesarrollo en nuestros países.<sup>24</sup>

En esta perspectiva, parece clave entender una dinámica relativamente nueva de inclusión/exclusión que hoy está en el centro del devenir tanto de la democracia como del desarrollo humano en la región. Quienes están incluidos en el mundo formal de la economía y de la política están subordinados a relaciones dependientes e inciertas, pues en el contexto de la transformación productiva están a expensas de los vaivenes de la economía de mercado. Precisamente por ello, su capacidad de acción colectiva tiende a debilitarse, ya que el tipo de inserción refuerza comportamientos particularistas que logran fortalecerse cuando se defiende una individualización en función del mercado del trabajo y del consumo. Por su parte, quienes están excluidos constituyen un grupo cada vez más heterogéneo; ellos, como nunca antes en la historia del capitalismo, se han vuelto prescindibles en el mercado de trabajo, pugnan por integrarse de alguna manera, aunque más no sea en los márgenes del sistema, y se refugian en identidades comunitarias de diverso tipo, pero también crean nuevas estrategias de vida y subsistencia que les permiten enfrentar su propia reproducción con creatividad y valentía. Son los que patentizan con más fuerza la necesidad de un Estado de derecho.

<sup>23</sup> Fajnzylber (1987).

<sup>24</sup> Para mayor detalle véanse CEPAL (1990); CEPAL (1992) y Ocampo (2005).

### 1.3. Las nuevas condiciones socioculturales

Pareciera fundamental pensar nuevas categorías sociales que expliquen los mecanismos de la desigualdad y el poder. Sen, por ejemplo, critica el uso “indiscriminado” de la expresión “exclusión social”, vinculándola a la noción de pobreza como privación de capacidades, e indaga su contenido en la relación social que supone. Si se entiende la pobreza como bajos ingresos, entonces se distancia de la noción de exclusión social, pero si se la entiende como privación de capacidades, puede asociarse a ella. Y aunque los bajos ingresos implican vivir con privaciones, ellos no son la única influencia en este aspecto. Sen retoma la filosofía aristotélica para señalar que una vida empobrecida es aquella en la que se carece de libertad para ejercer actividades consideradas importantes para una persona. Pobreza, en su enfoque, es privación de capacidades. Hay capacidades y funcionamientos a los que las personas tienen buenas razones para valorar; por ejemplo, existen buenas razones para valorar no ser excluidos de las relaciones sociales y ser parte de la vida de la comunidad sin sentimientos de vergüenza, autocensura, discriminación, etc. Además, ser excluidos de relaciones sociales puede derivar en otras privaciones que limiten oportunidades de vida, como por ejemplo ser excluido de la oportunidad de tener empleo o de recibir créditos, lo que puede conducir a un empobrecimiento económico, que a su vez puede generar otras privaciones (como quedarse sin vivienda, estar mal nutrido, etc.). “La exclusión social puede, así, ser una parte constitutiva de la privación de capacidades así como una causa instrumental de los diversos fracasos de capacidades”.<sup>25</sup>

En este sentido, la inclusión serviría para promover capacidades humanas. Sen enfoca el análisis de la pobreza y la exclusión en sus rasgos relacionales: la pobreza es vista como carencia de libertad para realizar ciertas cosas valoradas. La importancia de la idea de exclusión social descansa en que enfatiza el rol de los rasgos relacionales en la privación de capacidades y, así, en la experiencia de la pobreza. Por ello, para Sen hay que ser cuidadoso en el uso del término para designar cualquier tipo de privación, ya que lo fundamental es que se refiere a relaciones sociales. De este modo, los bajos ingresos por sí solos no producirían exclusión social, pero sí sus efectos (dificultades para estudiar, autocensura, etc.), pues inciden en las relaciones sociales. Asimismo, el ser excluido puede constituir en sí mismo una privación y tener una importancia intrínseca. “Por ejemplo, no poder relacionarse con otros y tomar parte en la vida de la comunidad puede empobrecer directamente la vida de la persona. Es una pérdida en sí misma, sumada a cual-

<sup>25</sup> Sen (2000: 5).

quier otra privación generada de manera indirecta. Este es un caso de relevancia constitutiva de la exclusión social” (Sen, 2000: 3).

Los siguientes cuatro puntos, de alguna manera, sintetizan las nuevas condiciones sociales de la democracia y el desarrollo en la globalización, y quizá puedan incidir en la reconstitución de escenarios de una renovada ciudadanía con mayor desarrollo humano.

*i. La globalización viene generando asimetrías en los patrones de inclusión y exclusión, tanto simbólicas como materiales.*

Si bien es posible detectar disposiciones políticas para lograr una mayor inclusión democrática, el funcionamiento de la economía de mercado muchas veces impulsa tendencias hacia una mayor exclusión. Esto se manifiesta en la precarización del trabajo, la distribución regresiva del ingreso y la segmentación territorial y residencial, así como en la menor calidad de la educación y la salud y en una desigual conectividad electrónica. Las promesas de interacción a distancia y de libre acceso a la información, junto con la democratización política y la mayor transparencia de las instituciones, contrastan con la pérdida de cohesión social, el debilitamiento de los sentimientos de pertenencia colectiva y la mayor desigualdad en el interior de las sociedades nacionales, todos fenómenos que los nuevos patrones productivos no sólo no mitigan sino que incluso pueden exacerbar.

Las paradojas abundan en esta nueva dinámica entre inclusión y exclusión. Por ejemplo, mientras se universaliza cierto consumo mediático, la segmentación en la conectividad interactiva produce nuevas brechas en educación, poder y comunicación; mientras avanza la cobertura escolar, se segmentan los logros educativos por grupos socioeconómicos, con la consiguiente reproducción intergeneracional de la pobreza; mientras la sociedad de la información mejora la distribución de las imágenes, empeora la distribución de la riqueza; mientras se crean condiciones para un mayor espacio político y tecnológico favorable al multiculturalismo, la penetración de los grandes emporios mediáticos y los patrones de consumo que transmiten tienden a homogeneizar estilos de vida que aparecen como los únicos posibles. El vínculo entre inclusión simbólica y material hoy es difuso porque, mientras el acceso a recursos materiales es obstaculizado por una distribución del ingreso que no mejora (más aún, se agrava en períodos de recesión con el aumento del desempleo en los grupos de menores ingresos), se expande el acceso a bienes simbólicos tales como la educación formal, la televisión y la información. Esta suerte de desbalance permitiría proponer que existen más posibilidades de lograr

inclusión social a partir del campo simbólico que del económico. La idea de que el uno y el otro eran parte de un círculo virtuoso se ve desmentida por los datos.

Probablemente América Latina es la región en desarrollo con la mayor brecha entre consumo simbólico y material, lo que se comprueba al contrastar la distribución del ingreso y la difusión de los bienes culturales mencionados. Esto resulta central para pensar el problema de la distancia entre las expectativas de inclusión e inclusión social efectiva. Los problemas de reproducción cultural y de socialización afectan la cotidianidad del ejercicio ciudadano.

*ii. Existe mayor complejización de los sistemas de inclusión y exclusión social.*

Las nuevas prácticas sociales o culturales no se orientan como en el pasado hacia un eje de lucha focal (el Estado, el sistema político o la nación como su expresión territorial), sino que se diseminan en una pluralidad de campos de acción, de espacios de negociación de conflictos, de territorios e interlocutores. Las demandas sociales, o son estrictamente puntuales y locales, o se deslocalizan espacialmente, ya sea porque la complejidad de las sociedades modernas provoca una diversificación cada vez mayor en su contenido y en la expresión política de los actores, o porque esas demandas son menos susceptibles de ser “agregadas” con las de los grandes sindicatos y los partidos políticos, pues hoy se vinculan más a temas puntuales de la vida cotidiana y del mundo simbólico, no subsumibles en grandes categorías generales; o porque muchos grupos locales se conectan a la red para posicionarse primero a escala global, con el propósito de que sea la comunidad global la que presione a los gobiernos nacionales para que respondan a sus reclamos locales, en una dinámica local-global-nacional que rompe todos los esquemas históricos. Emergen, así, nuevas movilizaciones sociales y proyectos políticos con experiencias en el ámbito global y con rasgos neodesarrollistas que cuestionan los resultados de las reformas estructurales.

Asimismo, la creciente diferenciación de los sujetos por su inserción en los nuevos procesos productivos o comunicativos y la mayor visibilidad de la cuestión de las identidades, hace que los distintos grupos sociales y las demandas de inclusión se crucen cada vez más con el tema de la afirmación de la diferencia, las políticas de reconocimiento y la promoción de la diversidad. Campos de autoafirmación cultural que antes eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y autorreferencias de los sujetos colectivos, hoy pasan a ser competencia de la sociedad civil. Grupos étnicos y de género, principalmente, claman

por ser reconocidos en su singularidad y por contar con derechos específicos, o por la aplicación a su caso en particular de los derechos universales. Discriminación positiva, derecho al autogobierno y políticas diferenciadas en educación son algunos ejemplos que emanan de esta situación. Por todo lo mencionado, estas sociedades pueden considerarse policéntricas.<sup>26</sup>

En este contexto, aparecen al menos tres temas clave en torno a la redefinición de la ciudadanía: la redefinición de las relaciones culturales a escala nacional y global, que enfatiza la vinculación entre identidades culturales y ciudadanía; el reconocimiento de las diferencias en sociedades cada vez más diversas; y el reconocimiento de los derechos a la participación del ciudadano en las temáticas de desarrollo humano vinculadas especialmente a la globalización.

*iii. La migración refuerza los patrones de exclusión social y acentúa la cultura de la desigualdad.*

Un tema estratégico del devenir de la democracia y el desarrollo en la región está asociado con los movimientos poblacionales o la migración, incrementada por los procesos de globalización a nivel nacional, regional y global. El fenómeno migratorio que existe hoy en América Latina parece estar más relacionado con los cambios globales que con los patrones migratorios asociados al modelo de sustitución de importaciones. La migración afecta la sostenibilidad del desarrollo en el conjunto de los países involucrados. Hoy, ni el funcionamiento de varias economías latinoamericanas podría explicarse sin las remesas enviadas desde el exterior, ni la calidad de vida de los países desarrollados sin la presencia de estos trabajadores. Este fenómeno obliga a repensar los temas de la multiculturalidad y la ciudadanía y su vinculación con las instituciones de la democracia. Los inmigrantes muestran de manera patente la calidad del multiculturalismo y de la democracia (que por lo general no les reconoce derechos ciudadanos), así como los imaginarios sociales en torno a temas de empleo, acceso a bienes y servicios, y la aceptación o el rechazo cultural.

Las migraciones exponen de manera abierta el tema de la diferencia, la precariedad económica y social, la desigualdad y la discriminación racial y xenófoba, planteándose una tensión entre un deseo de fortalecimiento ciudadano y pluralista y la discriminación recién

<sup>26</sup> Un primer análisis del carácter policéntrico de las sociedades latinoamericanas puede verse en Calderón y Lechner (1998).

mencionada. Esta discriminación debilita los lazos de inclusión social, pues, al no ser aceptados por la sociedad que los recibe, los inmigrantes tenderían a retraerse sobre su propia cultura. Otros fenómenos asociados son la pérdida de la condición ciudadana y la consiguiente reducción de sus derechos, la estigmatización, la preferencia de inmigrantes provenientes de ciertos países en relación con otros y las identificaciones simplistas de las cuales son objeto y que generan una incompreensión de su realidad.

Como los conflictos interculturales son cada vez más relevantes en la organización del poder y el orden de los Estados, las políticas de desarrollo humano tendrían que tomar en cuenta la calidad de la trama de relaciones de los inmigrantes, puesto que, mientras más puedan disfrutar de derechos ciudadanos, mejor será el proceso de inclusión y menor la discriminación. Ello requiere, sin embargo, que se discutan valores democráticos de equidad e igualdad a partir de los cuales se acepte como ciudadanos a los inmigrantes, porque si prevalece una visión instrumental de mercado los resultados en términos de integración serán escasos. Estos temas son discutidos particularmente en algunos países receptores, no obstante, existen pocos estudios sobre migración, globalización y democracia.

Los procesos de globalización simbólica y cultural pueden cumplir un rol importante aunque paradójico en este contexto, pues si bien permiten compartir referencias de carácter global, éstas son apropiadas desde las diversas culturas locales. Este fenómeno genera que el sentimiento de desarraigo propio de los inmigrantes (reforzado por el hecho de no ser plenamente aceptados en la sociedad receptora) se viva de manera compleja: por un lado, compartir referencias simbólicas globales los hace parte de una cultura global (lo que daría un marco de igualdad simbólica); por el otro, la necesidad de no perder la propia identidad favorece la recreación de prácticas culturales por fuera de los territorios locales, proceso en el que se produce una apropiación de símbolos globalizados desde las propias particularidades en contextos extraterritoriales.

El fenómeno actual de la migración pone en el tapete de discusión el tema del desarrollo humano, de la exclusión social y la desigualdad cultural. Si bien existen condiciones para ampliar el multiculturalismo (lo que ocurre en el plano de los procesos simbólicos globales), los inmigrantes tienden a recrear sus culturas en sociedades donde, mayoritariamente, poseen un estatus preciadano. En este sentido, es central promover políticas de reconocimiento, tanto en el plano cultural, como en el de los derechos ciudadanos.



*iv. En la sociedad de la información, la inclusión y la exclusión social adquieren nuevas especificidades.*

Se vive una época de transición de sociedades industriales a sociedades “red” o “en la red”, de economías de capital físico a economías de conocimiento e información, de sociedades de producción y trabajo a sociedades de comunicación y consumo, del modelo de Estado-nación al modelo global interdependiente. En este contexto de cambio, los usos de las redes en la configuración de nuevos espacios públicos, en la comunicación y el acceso a la información, en la visibilidad de los actores y en los nuevos vínculos con otros, podrían tener gran impacto sobre el desarrollo humano. La capacidad integradora de la red es tan exhaustiva como el potencial de exclusión para quienes no acceden a ella. La ciudadanía se juega aquí en un terreno donde la amenaza de exclusión se vuelve más intangible, pero no por ello menos real.

La marcha hacia la sociedad de la información genera nuevas formas de inclusión y exclusión relacionadas con una nueva división social del trabajo. Los sectores que mejor se integran son los vinculados a la producción de conocimientos (y que incorporan conocimiento a su producción), los que tienen sistemas y estructuras flexibles, y los que invierten en tecnología de información. La globalización sólo incluye a los sectores considerados económicamente valiosos para la red y para los nuevos mercados, agravando la desigualdad dentro de los propios países, regiones y ciudades. Cada vez más se tiende a entender la exclusión como “exclusión con respecto a la sociedad-red”, vale decir, con respecto a la tecnología, el conocimiento y los nuevos mercados.

Desde un punto de vista positivo, el acceso de diversos actores a los medios interactivos puede ejercer un impulso incluyente en las sociedades latinoamericanas. Abundan los ejemplos en los que el uso de nuevos bienes culturales y comunicacionales permitió la conexión horizontal entre importantes grupos étnicos, organizaciones feministas, grupos ecologistas y diversas ONG. Todos ellos son actores que se movilizan para plantear demandas particulares y que encuentran en la red y en los medios un espacio de comunicación y de encuentro con otros interesados en la defensa de los mismos temas. Esto demuestra que las nuevas redes de comunicación horizontal pueden incrementar el protagonismo de sujetos anteriormente autorreferentes. De igual manera, se abre una amplia gama de opciones de acceso a la información (sobre servicios, derechos y demandas compartidos), de influencia en la opinión pública

(al disponer de estaciones radiales, acceder a redes informatizadas, difundir videos), de “fiscalización” de la discriminación mediante el uso de Internet (que permite debatir asuntos públicos en “tiempo real”), entre otras.

Sin embargo, también en este plano existen asimetrías que reproducen patrones excluyentes. Sería preciso discutir cómo contrarrestar las asimetrías que emergen cuando unos actores capitalizan tecnología comunicativa para hacerse presentes y otros no. O también, cómo promover los medios técnicos idóneos, y el conocimiento sobre su manejo, que favorezcan un juego democrático incluyente en la sociedad de la información. ¿Cómo hacer frente a la nueva brecha entre informatizados y “desinformatizados” para no ahondar desigualdades en el plano de las representaciones simbólicas que circulan por la red, puesto que mientras unas pueden ejercer influencia en la toma de decisiones políticas, otras, por ser “electrónicamente invisibles”, pueden ser políticamente excluidas? Todos éstos constituyen nuevos temas para pensar desde la región.<sup>27</sup>

#### 1.4. Ciudadanía activa

En este contexto, debería potenciarse a los actores políticos y socioeconómicos para que sean capaces de reconstruir —en un marco de diversidad de actores y situaciones— la idea y el propósito de una inclusión social creciente que garantice un mayor desarrollo humano. Se trata, en definitiva, de reconstituir la nación en la globalización, sustentándola en una ciudadanía renovada y activa que articule democracia y desarrollo.

Una ciudadanía activa implica combinar complementariamente libertad e igualdad. El régimen político no garantiza por sí mismo la evolución de la sociedad en este sentido; son las prácticas y orientaciones de

<sup>27</sup> En América Latina se advierte una creciente frustración de expectativas por parte de la población. Por un lado, ha habido notables avances en indicadores propios del desarrollo humano, como la reducción de la mortalidad infantil y la expansión de la expectativa de vida. También han mejorado sustantivamente los indicadores relativos a tecnología y comunicación: en promedio, de acuerdo con datos de la CEPAL (2006) entre 1990 y 2004 la cantidad de líneas telefónicas y teléfonos celulares por cada 100 habitantes creció casi 7 veces, y la de usuarios de Internet, más de 39 veces. Pero, al mismo tiempo, los rezagos en materia de pobreza y desigualdad son enormes. Por consiguiente, se tiene una población más educada e integrada a la vida cultural moderna, pero excluida en términos de ingresos y empleo. El saldo es una fuerte frustración de expectativas que, sin lugar a dudas, afecta la vida política de las personas.

los actores las que pueden profundizar la democracia. La libertad, de acuerdo con Sen, se entiende como la capacidad de las personas de optar por el tipo de vida que desean vivir según sus valores y aspiraciones, y de evaluar e incluso asumir otras opciones.<sup>28</sup> El concepto se apoya en la idea de que la diversidad es un valor intrínseco de la libertad y que la igualdad, que “reúne” libertades diversas, es un producto de aquélla porque supone e implica las libertades de todos. En este sentido, el desarrollo y la democracia deben ser decididos por todos en un nuevo espacio público donde los ciudadanos hagan la democracia.

El Estado podría jugar un rol estratégico en la formación de actores autónomos y en la recreación de una conciencia de nación y de región en la globalización, y la política podría potenciarse equilibrando lo económico y lo social, la igualdad y la diferencia, con conciencia de que los cambios toman tiempo y exigen consistencia y sentido de justicia.

El desarrollo democrático actual, tal como se sostiene en el informe *La democracia en América Latina*, requiere el fortalecimiento de una ciudadanía activa, mediante la puesta en práctica de una política generadora de poder democrático que, a su vez, depende de una política consistente que lo promueva. En los países latinoamericanos es posible impulsar una democracia de ciudadanos asociada con niveles progresivos de equidad y dinámicas eficaces de lucha contra la pobreza. Esto implica avanzar en la construcción de una ciudadanía centrada en los derechos civiles, políticos, sociales y culturales.

Como se indicó, los cambios globales plantean nuevos desafíos a la región y es necesario fortalecer la democracia como régimen y espacio de expansión de la ciudadanía, con especial énfasis en la participación activa de la sociedad y sus actores. Una perspectiva de fortalecimiento de los derechos sociales y culturales no implica, por otra parte, soslayar los derechos civiles y políticos. Por el contrario, un enfoque integrado —coincidente con el planteado en PNUD (2004)— supone una interacción entre sus componentes, donde lo político-institucional viabiliza lo social, y donde, inversamente, los avances en lo social legitiman lo institucional. En la medida en que los actores y las instituciones expandan su capacidad de innovación y adaptación a los cambios sociales y globales, las amenazas percibidas respecto de esos cambios podrán ir revirtiéndose a favor de una percepción de nuevas oportunidades y potencialidades.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Sen (1999).

<sup>29</sup> El informe apela a una democracia de ciudadanía, concebida no sólo en función del régimen político y del goce de derechos políticos, sino también orientada por los derechos civiles y sociales. El reconocimiento y la garantía de realización de los tres tipos de ciudadanía (civil, política y social) llevarían a disfrutar de una ciudadanía integral (PNUD, 2004: 25-31).

Los artículos comprendidos en este libro se inscriben en una línea de reflexión crítica sobre la relación entre democracia y desarrollo. En estos nuevos tiempos, el fortalecimiento de la democracia y la estabilidad política son requisitos esenciales para la inversión y el crecimiento de la economía. Instituciones sólidas y Estados activos, creíbles y orientados por actores coherentes y con capacidad de manejo del cambio, y de gestión institucional de conflictos, son la base de una nueva dinámica social fundamentada en una lógica de las capacidades.

En este sentido, un punto central es la capacidad de acción de la ciudadanía y de las instituciones de la democracia para resistir mejor los riesgos y manejar mejor las oportunidades que plantean los procesos de cambio global. ¿Cómo se redefinirán los ciudadanos de cara a las actuales sociedades policéntricas? ¿Cómo se posicionará a sí misma la ciudadanía social en sociedades altamente internacionalizadas, organizadas en función del conocimiento y la información, y donde los fuertes mecanismos de diferenciación social tienden a reforzar la desigualdad preexistente? ¿Cómo construir ciudadanía, cuando se está redefiniendo un orden multicultural altamente conflictivo y que excluye política y económicamente a los grupos más débiles? Desde la perspectiva de la ciudadanía, ¿cómo se redefinirán los ya limitados mecanismos de cohesión social, dado que las instituciones encargadas de la socialización, como la familia y la escuela, manifiestan serios problemas de reproducción social?

Se vive un momento de cambio en el que, si bien es fundamental resolver viejas demandas de derechos humanos básicos (que, por lo demás, cada día se reciclan en la globalización), el surgimiento de nuevos derechos y demandas de diverso tipo (culturales, étnicas, ecológicas, de género, de información, sexuales, etc.) plantea espacios de expansión ciudadana que los mecanismos institucionales y los Estados escasamente pueden procesar. Estaría en germen una suerte de movimiento de ciudadanía “asincrónica” que entrecruza derechos de diverso tipo, intensidades y direcciones, dando lugar a nuevos desafíos que el Estado, la democracia y el desarrollo tienen que enfrentar. La cuestión es cómo se construyen agendas para encararlos.

### 1.5. Propuesta analítica

Una primera aproximación conceptual para enfrentar la desigualdad y analizar de forma integral la ciudadanía tendría que explorar los niveles de articulación entre el reconocimiento ciudadano (*reconocimiento de identidades*); los tipos de participación a los que el ciudadano accede y que puede ejercer (*participación*); y los niveles de distribución

de los recursos sociales, económicos y culturales (*distribución*).<sup>30</sup> A partir de ahí se pueden elaborar opciones de políticas de desarrollo y nuevos mecanismos institucionales para regular el conflicto. La condición es que éstos sean pertinentes para cada situación nacional o histórica.

El nivel de integración y sinergia entre los tres principios que organizan la ciudadanía (reconocimiento, participación y distribución) determinaría las capacidades o debilidades ciudadanas para actuar en un mundo en cambio, y enfrentar los procesos globales en aras de aprovechar las oportunidades y revertir las rigideces en materia de pobreza, exclusión y desigualdad social.<sup>31</sup>

Hipotéticamente, las relaciones entre reconocimiento, participación y distribución no son unívocas:

- Cuando la tensión principal se encuentra entre el reconocimiento y la distribución, la cuestión en juego serán las opciones de políticas sociales (producción y distribución de bienes públicos);
- cuando la tensión está entre el reconocimiento y la participación, la cuestión en juego será la regulación institucional del conflicto, y
- cuando la tensión está entre la participación y la distribución, la cuestión en juego será la capacidad de transformar los derechos en demandas efectivas.

Por otra parte, como ya se mencionó, los cambios globales producen transformaciones en las sociedades nacionales en diversos ámbitos de la economía, la política, el mundo social y la cultura, e inciden en la conformación de una nueva estructuración de la sociedad. Son particularmente relevantes los cambios en los patrones de exclusión/inclusión y sus relaciones con la multiculturalidad y la identidad, la socialización y la inserción en la sociedad de la información. En todos estos aspectos hay actores y necesidades, instituciones que regulan los conflictos y políticas públicas que producen y distribuyen bienes. De cómo se trabajen estas variables dependerá si los cambios se convierten en oportunidades o se empantan como problemas de los que se torna difícil emerger. Algo similar ocurre con la llamada crisis de la política y de los partidos.

<sup>30</sup> Esta conceptualización está sustentada en el proyecto *Estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía social*, elaborado durante 2005, en el marco de las actividades del PRODDAL.

<sup>31</sup> Cada país podría presentar distintas situaciones de articulación entre las tres dimensiones señaladas y, por lo tanto, el nivel de desarrollo de las capacidades de ciudadanía tenderá a ser diferente. Estas situaciones son dinámicas y pueden atravesar por niveles diferentes de articulación en contextos específicos también diversos. Se trataría de identificar los rasgos centrales que explican las posibilidades y limitaciones de la capacidad de acción ciudadana en las distintas sociedades.

En el debate teórico contemporáneo sobre la ciudadanía, la línea iniciada por Marshall, que distingue entre derechos políticos, civiles y sociales, es un referente analítico fundamental.<sup>32</sup> Su principal legado es la incorporación de los derechos sociales al ámbito de los derechos de ciudadanía, antes integrados en los derechos civiles y políticos. La inclusión de los derechos sociales como derechos ciudadanos fue promovida por los Estados de bienestar, impulsores de la igualdad social a través de la prestación de servicios sociales referidos a estos derechos. Sin embargo, en sociedades policéntricas no se observa en la actualidad una acumulación de formas diversas de ciudadanía, como sostuvo Marshall, sino una “implosión de derechos, una transformación de los derechos civiles y políticos a través de la inclusión de nuevos sujetos sociales (de género, niños, minorías sexuales), junto al surgimiento de nuevas esferas de derecho (como la ecología, la reproducción, la información) y una mutación (en general declinación) de derechos sociales aparentemente consolidados, en particular, aquellos ligados al mundo del trabajo”.<sup>33</sup>

## 2. El espacio público

La idea de democracia de ciudadanas y ciudadanos está asociada a la renovación de la política, a una democracia de lo público y a una sociedad deliberativa; en definitiva, supone un retorno a la idea republicana de espacio público como bien común.<sup>34</sup> En este enfoque, la política tiene un papel estratégico en el desarrollo.

El espacio público es el lugar de “encuentro” de los ciudadanos donde se debate y genera opinión pública. Se trata del lugar donde se crea lazo político entre los ciudadanos y donde éstos participan de la política. Esta idea de espacio público supone la existencia de actores e individuos con autonomía y capacidad de plantear y argumentar sus ideas y opiniones sobre la vida en común; es, en fin, el lugar donde se debate y se discuten las prioridades y metas de una sociedad.<sup>35</sup> Mientras más sólida sea la red de articulación y argu-

<sup>32</sup> Marshall (1965).

<sup>33</sup> Sorj (2005: 31). Véase también Manin (1992).

<sup>34</sup> En este sentido, Viroli señala que la virtud cívica se trata “de una virtud para hombres y mujeres que quieren vivir con dignidad y, sabiendo que no se puede vivir dignamente en una comunidad corrupta, hacen lo que pueden y cuando pueden, para servir a la libertad común: ejercen su profesión a conciencia, sin obtener ventajas ni aprovecharse de la necesidad o debilidad de los demás; su vida familiar se basa en el respeto mutuo, de modo que su casa se parece más a una pequeña república que a una monarquía (Bobbio y Viroli, 2002). También véase Manin (1987).

<sup>35</sup> Para Habermas, “El dominio público se ubica por fuera de las instituciones del Estado y sirve como foro para la discusión sobre las normas públicas”. Benhabib (1996) cues-

mentación en el espacio público, mayores son las probabilidades de que una sociedad pueda lograr una mejor participación a escala global.<sup>36</sup>

El espacio público supone así la interacción de actores con capacidad política para expresar sus argumentos y debatir en forma libre en condiciones de igualdad con otros.

La capacidad política de la sociedad y de sus actores, que se expresa en este espacio, tendría que vincularse a:

*i. El ejercicio político.* La dignidad humana, que constituye la esencia del ejercicio ciudadano, está vinculada al derecho a hacer política. El ejercicio político es lo que nos distingue como humanos<sup>37</sup> y el derecho a la ciudadanía, a ejercer libremente la acción política propia con otros, es el fundamento de la democracia. Asimismo, el logro de una ciudadanía activa, que articule las ciudadanías social, política y civil en la deliberación social, depende de la capacidad política de los actores, vinculada al ejercicio político.

*ii. La producción de libertad, entendida como bien colectivo.* La libertad (o la no dominación) es un bien colectivo porque cumple dos condiciones: a) *es un bien social*, ya que la no dominación no implica la ausencia de otros, sino la existencia de límites que evitan que algunas personas dominen a otras, y b) es un *bien común*, pues la no dominación sólo está asegurada cuando los sectores más vulnerables no sufren dominación.<sup>38</sup> Así, la libertad como no dominación debe darse tanto a nivel de la sociedad (de ahí su carácter colectivo) como individualmente. Ambas son inseparables y, en esta línea de pensamiento, el Estado juega un rol central promoviendo

---

tiona la posición de Habermas en tanto este autor no abordaría el tema de la diversidad en el espacio público y sostiene que las decisiones que allí se tomen se planteen como separadas de los ámbitos institucionales de toma de decisiones. Según Benhabib, los ámbitos del debate público y de la toma de decisiones deben ir juntos, pues, de lo contrario, se fortalece la separación entre lo sustantivo (que se da en el espacio del debate) y lo instrumental (que se da en el ámbito de la toma de decisiones).

<sup>36</sup> Castells hace referencia a los nuevos procesos políticos que contribuyen a la crisis de la democracia liberal clásica, mientras que fomentan el surgimiento de una nueva democracia electrónica, inserta en la revolución de la sociedad informacional. La expresión “democracia electrónica” trata de resumir los nuevos condicionamientos de la relación entre el sector público y la opinión pública, ante el nuevo paisaje social. Este tema es fundamental para la reformulación del espacio público. Para mayor detalle, véase Castells (1996-1997).

<sup>37</sup> Así, para Hannah Arendt: “Únicamente la pérdida de la comunidad política es la que puede expulsar al hombre de la humanidad”, citada por Lechner (1988).

<sup>38</sup> Véase Petit (1997).

la libertad en ambos sentidos para vincularla al desarrollo y a la ciudadanía.<sup>39</sup>

iii. *La capacidad integradora, deliberativa y promotora de acuerdos que tiene la política.* La política tiene un poder constructivo de espacios donde distintos actores intercambian argumentos y propuestas para generar opciones o acuerdos. Ese intercambio sólo puede darse en base al mutuo reconocimiento de identidades que incluso se redefinen en el encuentro político. En este sentido, la política debería hacerse cargo de la pluralidad social, cultural y política de las sociedades. Lo nacional debe comprenderse como producto de la pluralidad, y al Estado y los partidos les cabe la tarea de propiciar una dinámica política pluralista e institucional, en contextos donde en gran medida la participación es fragmentada, particularista y a menudo corporativa, lo que inhibe la construcción de consensos nacionales en función de objetivos colectivos básicos.<sup>40</sup>

iv. *La promoción de la idea de un desarrollo compartido asociado a la democracia.* La democracia se vincula al desarrollo humano porque viabiliza el derecho fundamental de participar políticamente en las decisiones que afectan la propia vida, establece mecanismos que ayudan a proteger a las personas de grandes catástrofes económicas y políticas y, sobre todo, porque puede favorecer el desarrollo humano a través de la ampliación de la participación política ciudadana que genere mayor equidad social y económica y establezca prioridades de política pública.<sup>41</sup>

v. *El desarrollo como producto de la acción de ciudadanos activos que se hacen en el espacio público democrático, espacio en el que se reproducen virtudes y valores republicanos.*

En esta línea, los temas vinculados al ejercicio político, a la libertad como bien colectivo, a la deliberación, al logro de acuerdos y a una

<sup>39</sup> Para una primera aproximación a la idea del estado de lo público en el desarrollo humano, véase el Informe Desarrollo Humano de 1993. En este informe, se afirma que el concepto de mercados “amigables” para las personas implica el trabajo conjunto del Estado y los mercados. Dado que, en la práctica, tanto los Estados como los mercados son guiados por estructuras de poder, el informe sugiere que ambos deberían ser guiados por la gente. Mercados y Estados deberían trabajar en tándem y la gente debería ser lo suficientemente empoderada para controlarlos de forma efectiva (UNDP, 1993).

<sup>40</sup> Calderón (2002).

<sup>41</sup> Véase PNUD (2004).



socialización ciudadana permanente, constituyen asuntos que encuentran en el espacio público un ámbito democrático de manifestación. Las virtudes públicas se relacionan con la construcción colectiva de la dignidad individual y la conciencia de la necesidad de un modo de vida democrático.<sup>42</sup>

El espacio público es, entonces, el lugar de participación y expresión política. Sin embargo, en tiempos de globalización, la política, si no está en crisis, tiene enormes dificultades para enfrentar los cambios. Al respecto, una conclusión de la conferencia realizada en México en septiembre de 2004, en el marco del informe *La Democracia en América Latina*, enfatizaba que la política hoy no tiene la fuerza para contrapesar los poderes fácticos. Los partidos políticos, en general, no han podido asumir la complejidad del mundo actual, lo que ha llevado a una suerte de “quiebre” de la representación partidaria como forma única de participación política. Si bien se trata de un fenómeno global, en América Latina los límites de una ciudadanía integral lo agudizan. Es fundamental, en este sentido, recuperar la autoridad de la política y hacer hincapié en su capacidad creadora de espacios públicos.

¿Cómo salir de este *impasse*? Parece necesario idear y construir una forma de asociación política que rescate su dimensión ética, a partir de la cual se cree una relación entre los participantes que permita hablar de un espacio público compartido, e integrar la dimensión ético-normativa de la política, sin omitir su carácter pragmático, generador de poder y de condiciones para el desarrollo.

Se trataría de crear una comunidad política de diferentes donde la identidad se establezca a través de compartir reglas que organicen la relación civil entre actores y ciudadanos que, de otro modo, estarían preocupados por sus proyectos particulares. Esta forma moderna de comunidad política se sustenta en un vínculo dado por un interés público común. No tiene una forma predefinida; se construye de manera constante.<sup>43</sup>

Empero, esto no significa que el régimen democrático tenga garantías intrínsecas para profundizarse a sí mismo. Sólo la representación y participación ciudadana pueden conducir a una tendencia hacia la igualdad social que profundizaría la democracia.<sup>44</sup> Esto finalmente lograría una

<sup>42</sup> Para un debate sobre estos temas, véanse Bobbio y Viroli (2002: 15) y Petit (1997).

<sup>43</sup> Mouffe (1996). Véase también PNUD (2004: 195).

<sup>44</sup> Los cambios necesarios para hacer posible la sostenibilidad del régimen democrático deberían provenir de la interacción de la sociedad y el sistema institucional. Cabe señalar que esa interacción no está exenta de conflictos. Toda sociedad necesita apelar, a la vez, al orden y el conflicto, y el manejo de la tensión entre ambos es lo que permite avanzar en democracia.

convergencia cada vez mayor entre ciudadanía política, civil y ciudadanía social.

En sociedades cada vez más globales, con mutaciones constantes, resulta fundamental una visión más dinámica de la ciudadanía, una visión centrada en la ampliación permanente del espacio público, donde debatir y elaborar los problemas a escala local, nacional o global, según se vayan presentando.

La ciudadanía, según el informe *La democracia en América Latina*,<sup>45</sup> abarca un espacio mayor que el del régimen político y sus reglas institucionales, y hoy se considera que el ciudadano pleno debe acceder a sus derechos civiles, sociales, políticos, económicos y culturales de manera integrada, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado. Un desafío político es superar la naturaleza desintegrada de la ciudadanía, es decir, su irregularidad y asincronía, que producen tensiones y frustraciones que inhiben el avance del desarrollo humano. Para ello resultaría importante reconocer el papel de la ciudadanía política como portadora de una “igualdad compleja” que permita avanzar en los otros planos.<sup>46</sup> El ciudadano es el sujeto de la democracia y la ciudadanía implica la existencia de igualdad básica dada por el solo hecho de pertenecer a una comunidad política, de compartir un mismo espacio público.<sup>47</sup> Ello supone que todos los individuos, en tanto ciudadanos, tienen iguales derechos y deberes. Sin embargo, en cada país la democracia y el ejercicio de la ciudadanía tienen sus propias particularidades socio-históricas. La cuestión es cómo redefinir el ejercicio ciudadano en sociedades de cambio acelerado como las latinoamericanas.

Que la sociedad elija el espacio público como lugar para realizar sus orientaciones de desarrollo puede constituir una opción que beneficie intereses individuales, pero en la medida en que estos se extiendan hacia el conjunto de la sociedad, sus beneficios tenderán a ser colectivos. El espacio público y los acuerdos que puedan surgir en él serán más eficientes mientras mayores sean las oportunidades particulares de una amplia gama

<sup>45</sup> PNUD (2004). Véase, además, Touraine (1994), quien afirma que el juego democrático supone a la vez la representación, las reglas del juego y la participación ciudadana.

<sup>46</sup> La idea de igualdad compleja de Walzer supone que existen diferencias en los otros planos de la vida social pero que, en el plano político, en la ciudadanía, habría un elemento de igualdad que permitiría avanzar. Sen retoma la idea de libertad como fuerza que potenciaría la igualdad y posibilitaría el desarrollo (Walter, 1993). Para mayor detalle véase también el capítulo I del informe de 2005, PNUD (2005).

<sup>47</sup> Como plantea Schnapper, en “toda nación democrática, la política instituye lo social. [...] La ciudadanía, en ese sentido, no fue solamente un atributo jurídico y político, [sino] el medio seguro de adquirir estatus social, la condición necesaria —incluso si ella no era concretamente siempre suficiente—, para que el individuo pudiera ser plenamente reconocido como un actor en la vida colectiva” (Schnapper, 1994).

de ciudadanos. Probablemente esto convertiría al espacio público en un bien común, pues beneficiaría a todos. En este sentido, el espacio público sería un recurso para el desarrollo humano, primero porque es legítimo y segundo porque puede constituir un medio eficiente para tomar decisiones sociales colectivas.<sup>48</sup>

### 3. La necesidad de horizontes normativos

La distancia existente entre las necesidades de la sociedad y las posibilidades de la política marca la inflexión histórica que vive la región. Para que esa distancia sea superada se precisan horizontes normativos de sentido que trasciendan la fragmentación y que apelen a una relación fecunda entre ciudadanía y desarrollo humano. Desde este enfoque, se requiere argumentar al menos en una doble dimensión normativa: la primera, referida a las *normas procedimentales que organizan la vida democrática* en la línea de lo que Pizzorno denominó “solidaridad procedimental”;<sup>49</sup> la segunda, referida a valores propios de la cultura democrática, como las virtudes cívicas o la libertad real. Estas dos dimensiones normativas están relacionadas, pues procedimientos y valores son parte de un mismo proceso.

Este tema también se vincula a la relación entre el orden vigente y el orden posible, planteada por Lechner,<sup>50</sup> y a la congruencia del orden institucional con el tipo de desarrollo posible, planteada hace años por Medina Echavarría.<sup>51</sup>

Los procedimientos en la política —entendida ésta como un sistema de expectativas y reconocimientos recíprocos— no son meramente formales, sino formas comunicativas que establecen normas de reciprocidad y solidaridad *procedimental*. Esta visión supone un enfoque constructivo de la política, que debe respetar pero también producir nuevas identidades y orientaciones, lo que implica reconocer el pluralismo como un valor constitutivo de la democracia.

Además, en la democracia moderna, los procedimientos pueden modificarse, ya que ésta no tiene principios “incuestionados”. Como dice Lechner

<sup>48</sup> Al respecto, Sen trabaja la noción de “elección colectiva racional” y la idea del desarrollo individual como compromiso colectivo. Véase Sen (2003).

<sup>49</sup> Pizzorno (1985).

<sup>50</sup> El orden posible está marcado por la relación entre lo que es (lo real) y lo deseado (que es visto como utopía, como lo imposible). Véase Lechner (1987).

<sup>51</sup> Medina Echavarría (1964).

(1987): “El relativismo de valores también relativiza las reglas del juego. No hay procedimientos verdaderos u objetivos, sino acuerdos contractuales que establecen un derecho, pero no un deber. No ofrecen garantías en el sentido de una obligación ética. [...] Un pacto sobre las reglas de juego sólo sería éticamente vinculante por referencia a una normatividad externa”. Esto tiene que ver con valores, con el sentido de la democracia.

Entre los valores y las virtudes de la cultura democrática, interesa aquí destacar el de libertad, entendida, según Sen, como compromiso social. De acuerdo con este autor, la expansión de la libertad es a la vez el fin principal del desarrollo y el medio para alcanzarlo.<sup>52</sup> Como fin, las libertades son fundamentales para el enriquecimiento de la vida; como medio, las libertades se interrelacionan de modo tal que los avances en unas contribuyen a alcanzar otras.<sup>53</sup>

Como agente, el individuo se relaciona con el rol instrumental de la libertad. Un mayor grado de libertad mejora la posibilidad de las personas de ayudarse e influir sobre el mundo. Sen (1996) denomina a esto “capacidad de agencia” de los individuos y utiliza la palabra “agente” para definir a quienes actúan y logran cambios, los que pueden expresarse en función de sus propios valores y objetivos. En este sentido, la capacidad de una persona de ser agente (“actor”, según la denominación de Touraine) consiste en el grado de libertad para actuar y conseguir, en un proceso de búsqueda, las metas y los valores que estime relevantes.<sup>54</sup> Desde esta perspectiva, el rol de agente de las personas, en tanto integrantes de una sociedad y participantes activos en la economía, la política y el campo de lo social, es fundamental para el desarrollo.

El desarrollo es visto, entonces, como la expansión de las libertades que poseen las personas para vivir de acuerdo con los valores que aprecian.<sup>55</sup> Esas libertades permitirían evaluar los cambios ocurridos y, a la vez, serían un factor decisivo para impulsarlos. La formación de los valores y la evolución de la ética social forman parte del desarrollo y a ellos debe prestarse tanta atención como a los mercados y las instituciones, las que, por otra parte, dada su diversidad requieren ser comprendidas de forma integral. La expansión de las libertades individuales se logra a partir de un compromiso social. Dicho compromiso está asociado a la idea de una ciudadanía que construye, en un espacio público deliberativo, su propia promesa colectiva para lograr metas tanto colectivas como individuales.

<sup>52</sup> Sen (1999 y 2003).

<sup>53</sup> A partir de este rol instrumental de las libertades, Sen plantea distintos tipos de libertades instrumentales que refuerzan la idea de complementariedad entre normas y valores.

<sup>54</sup> Sen (1997).

<sup>55</sup> Sen (1999).

Estas ideas sobre los horizontes normativos en democracia llevan a la pregunta sobre la relación entre los ciudadanos y el Estado, y sobre los límites y las posibilidades de ampliar los derechos y asegurar su sostenibilidad.

Como argumenta Sorj, un ámbito privilegiado donde se expresa esta relación es el de los derechos civiles (que se constituyen en contra del poder discrecional del Estado), los derechos políticos (que expresan integración y participación del ciudadano dentro del Estado) y los derechos sociales (que expresan demandas del ciudadano al Estado).<sup>56</sup>

La diferencia entre los distintos tipos de derechos se asociaría a la diferencia de valores. Algunos derechos pueden establecer relación de oposición (por ejemplo, el derecho de propiedad contra los derechos distributivos, o el derecho a la información contra el derecho de privacidad). “El reconocimiento de las consecuencias antinómicas que sustentan los diferentes derechos es fundamental para comprender la dinámica política, social e ideológica de la modernidad; indica la necesidad de no confundir derechos (como sistema de valores) con Derecho (como ordenamiento jurídico).”<sup>57</sup>

En este sentido, existiría una doble reivindicación que fundamentaría un enfoque renovado del desarrollo humano y que supone la presencia de valores que establecen una relación de oposición en la práctica: por un lado, la búsqueda del pleno ejercicio de la libertad individual se sostiene en valores individualistas; por otro, la búsqueda de igualdad entre todos los ciudadanos en una comunidad nacional se funda en valores colectivos y solidarios. La antinomia que surge de esta doble reivindicación promueve la existencia de un Estado que vele por la seguridad individual y, al mismo tiempo, por la integración de los más desfavorecidos en la vida social.

## Bibliografía

- Arditi, B. (2005), *Ciudadanía polémica, de geometría variable y metaestable*.  
 Arendt, H. (1988), *La condición de l'homme modern*, París, Calmann-Levy.  
 Banco Mundial (2006), *Panorama del Desarrollo Mundial 2006. Equidad y desarrollo*, Washington, DC, World Bank-Oxford University Press.  
 —, (2006), *World Development Indicators*, en <<http://devdata.worldbank.org/dataquery/>>.  
 Beck, U. (1998), *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós.  
 Benhabib, S. (1996), *Democracy and difference*, Princeton, Princeton University Press.

<sup>56</sup> Estos últimos derechos implican una “institucionalización de mecanismos de integración de aquellos grupos sociales que el capitalismo, inicialmente, condenara a la subordinación y/o a la pobreza” (Sorj, 2005: 27).

<sup>57</sup> Sorj (2005: 28).

- Birdsall, N y Menezes, R. (2005), "Más allá del Consenso de Washington: nuevo contrato social en América Latina, basado en el empleo", en *Foreign Affairs en español*, julio-septiembre de 2005, <[www.foreignaffairs-esp.org](http://www.foreignaffairs-esp.org)>.
- Bobbio, N. y Viroli, M. (2002), *Diálogo en torno a la república*, Barcelona, Tusquets.
- Busino, G. (2001), "Quelles significations attribuer aux processus de rationalisation de la mondialisation", en Mercure, D. (dir.), *Une société monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Calderón, F. (2002), *La reforma de la política. Deliberación y desarrollo*, Caracas, ILDIS/Friedrich Ebert/Nueva Sociedad.
- Calderón, F. (coord.) (2003), *¿Es sostenible la globalización? Debates con Manuel Castells*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, F. y Lechner, N. (1998), *Más allá del Estado, más allá del mercado: la democracia*, La Paz, Plural.
- Calderón, F. y Castells, M. (2003), "Inconclusiones", en Calderón, F. (coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica-PNUD Bolivia.
- Castells, M. (1996), *The Rise of the Network Society*, Cambridge, Blackwell.
- , (1996-1997), *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, Madrid, Alianza.
- , (2001), *La galaxia Internet*, Madrid, Areté.
- , (2005), *Globalización, desarrollo y democracia. Chile en el contexto mundial*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- , (2006), *Comunicación móvil y sociedad: una perspectiva global*, Barcelona, Ariel.
- Chiriboga, M. (2003), "Sociedad civil, movimientos indígenas e Internet", en Calderón, F. (coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- CEPAL (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , (1992), *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Corporación Latinobarómetro (2005), *Informe Latinobarómetro 2005*, en <<http://www.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf>>.
- Cukrowski, J. (2006), "New Social and Political Conditions for Human Development in Europe and the CIS", en *International Forum on the Social Sciences-UNESCO*, Buenos Aires (20 al 24 de febrero).
- Dervis, K. (2005), *A Better Globalization: Legitimacy, Reform and Governance*, Washington, D. C., Center for Global Development, Brookings Institution Press.
- Fajnzylber, F. (1987), *De la caja negra al casillero vacío*, Santiago de Chile, CEPAL.
- , (2003), "Cultura, juventud e Internet: la pregunta por el arte como puente cultural", en Calderón, F. (coord.) (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Grzybowski, C. (2004), "Democracia, sociedad civil y política en América Latina", en PNUD-PRODDAL (2004), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar.
- Habermas, J. (1998), *Más allá del Estado nacional*, Madrid, Trotta.
- , (1975), *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Hopenhayn, M. (2003), "Conjeturas sobre cultura virtual. Una perspectiva general y algunas consideraciones sobre América Latina", en Calderón, F. (coord.) (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.

- Kliksberg, B. (comp.) (2002), *Ética y desarrollo: la relación marginada*, Buenos Aires, El Ateneo.
- Lechner, N. (1987), “¿Qué es realismo en política?”, en Lechner, N. (comp.), *¿Qué es realismo en política?*, Santiago de Chile, Catálogos.
- , (1988), “Los derechos humanos como categoría política”, en Ansaldi, W. (comp.), *La ética de la democracia*, Buenos Aires, CLACSO.
- Loayza, N. (2003), “El movimiento de mujeres. ¿Una ‘revolución de terciopelo?’”, en Calderón, F. (coord.) (2003), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Manin, B. (1992), “Metamorfosis de la representación política”, en Dos Santos, M. (coord.), *¿Qué queda de la representación política?*, Caracas, CLACSO/Nueva Sociedad.
- , (1987), “On Legitimacy and Political Deliberation”, en *Political Theory*, vol. 15, n° 3, Minneapolis, Sage Publications.
- , (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza.
- Marshall, T. H. (1965), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Anchor Books.
- Medina Echavarría, J. (1964), *Consideraciones sociológicas sobre el desarrollo económico de América Latina*, Buenos Aires, Solar/Hachette.
- Mehrotra, S. (2006), “The Politics of Poverty in Asia: A Preliminary Explanation of Inter-Regional and Inter-Country Differences in Poverty Dynamics”, en *International Forum on the Social Sciences-UNESCO*, Buenos Aires (20 al 24 de febrero).
- Mouffe, Ch. (1996), *O regreso do político*, Lisboa, Gradita.
- O'Donnell, G. (2006), *Hacia un Estado de y para la democracia. Contribuciones para el debate*, vol. 2.
- Ocampo, J. A. (2005), “Economía y Democracia”, en *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, Aguilar/Altea/Alfaguara.
- Offe, C. (1992), “Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis”, en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- Ohno, I. (comp.) (1996), “Beyond the East Asian Miracle: an Asian View”, en *Discussion Papers n° 5*, Nueva York, UNDP/Office of Development Studies.
- Petit, P. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*, Oxford, Oxford University Press.
- Pizzorno, A. (1985), “Sobre la racionalidad de la opción democrática”, en CLACSO, *Los límites de la democracia*, vol. 2, Buenos Aires, CLACSO.
- PNUD Chile (1998), *Informe de Desarrollo Humano en Chile 1998. Las paradojas de la modernización*, Santiago de Chile, PNUD.
- PNUD Bolivia (2002), *Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002. Capacidades políticas para el desarrollo humano*, La Paz, PNUD.
- PNUD México (2002), *Informe sobre Desarrollo Humano en México 2002*, México, D. F., Mundi-Prensa.
- PNUD Bolivia (2004), *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Bolivia 2004. Interculturalismo y globalización: la Bolivia posible*, La Paz, Plural.
- PNUD-PRODDAL (2004), *La democracia en América Latina*, Buenos Aires, Aguilar.
- PNUD (2005), *Informe sobre Desarrollo Humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Barcelona, Ediciones Mundi-Prensa.



- Rocher, G. (2001), "La mondialisation: un phénomène pluriel", en Mercure, D. (dir.), *Une société monde? Les dynamiques sociales de la mondialisation*, Québec, Les Presses de l'Université Laval.
- Sachs, J. (1999), "Latinoamérica y el Desarrollo Económico Global", en Campero, F. et al., *Bolivia en el siglo XX, La Formación de la Bolivia Contemporánea*, La Paz, Harvard Club de Bolivia.
- Schnapper, D. (1994), *La communauté des citoyens. Sur l'idée moderne de nation*, París, Gallimard.
- Sen, A. (1996), "Capacidad y bienestar", en Nussbaum, M. y Sen, A., *La calidad de vida*, México, The United Nations University - Fondo de Cultura Económica.
- , (1997), *Bienestar, justicia y mercado*, Barcelona, Paidós.
- , (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Alfred A. Knopf.
- , (2000), "Social Exclusion: Concept, Application, and Scrutiny", en *Social Development Papers*, n° 1, Office of Environment and Social Development, Asian Development Bank.
- , (2003), *La libertad individual como compromiso social*, La Paz, ILDIS/Plural.
- Sorj, B. (2005), *La democracia inesperada*, Buenos Aires, Prometeo-Bononiae Libris.
- Tandon, Y. (1997), "Globalization and the South: The Logic of Exploitation", en *Internationale Politik und Gesellschaft*, Berlin, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Touraine, A. (1994), *Qu'est-ce que la démocratie?*, París, Fayard.
- , (1999), *Como sair do liberalismo*, Bauru, EDUSC.
- , (2003), "Revoluciones del siglo XX: la nación en la globalización", en PNUD/FES-ILDIS/ASDI/Plural, *Revoluciones del siglo XX. Homenaje a los cincuenta años de la Revolución Boliviana. Tenemos pechos de bronce... pero no sabemos nada*, La Paz, Plural.
- UNDP (1993), *Human Development Report 1993. People's Participation*, Nueva York, Oxford University Press.
- , (1999), *Human Development Report 1999: Globalization with a Human Face*, Nueva York, Oxford University Press.
- , (2001), *Human Development Report 2001. Making new technologies work for human development*, Nueva York, Oxford University Press.
- Wagner, P. (1997), *Sociología de la Modernidad*, Barcelona, Herder.
- Wallerstein, I. (1979), *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Walzer, M. (1993), *Las esferas de la justicia. Una defensa del pluralismo y la igualdad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Wiewiorka, M. (2005), "After New Social Movements", en *Social Movement Studies*, vol. 4, n°1, París, Routledge.



Segunda parte

## **La ciudadanía social y las nuevas condiciones del desarrollo**



## 2. Trabajo y ciudadanía

Guillermo Campero

### 1. El concepto de ciudadanía social

El concepto de “ciudadanía política”, en su formulación más general, se refiere a que ser miembro de una comunidad política supone el acceso y ejercicio de derechos civiles formalmente establecidos y normalmente conocidos como “derechos políticos constitucionales”.

La noción de “ciudadanía política”, por su parte, según Añón (2002) plantea que los sujetos para poder ser efectivamente ciudadanos políticos, requieren ciertas condiciones para que tal ciudadanía se realice y no sea solamente un estatus puramente formal.

Estas condiciones se refieren al acceso a ciertos recursos básicos para el ejercicio de derechos y deberes. Tales recursos serían básicamente económicos, sociales y culturales. La no discriminación en el acceso a esos recursos constituye la condición necesaria y suficiente de la ciudadanía política plena. De forma que la ciudadanía en su sentido más integral, de acuerdo con esta autora, precisa un modelo de Estado que denomina de “bienestar democrático”.

La ciudadanía comprende, de este modo, derechos civiles o políticos, pero no se agota en ellos, porque éstos sólo explicitan la idea de una igualdad jurídica —por cierto fundamental—, pero que no garantiza por sí sola la capacidad de ejercerla con autonomía por los sujetos.

La tesis básica parte de la idea de que para ser ciudadano y participar plenamente en la vida pública un sujeto necesita encontrarse en una cierta posición socioeconómica y cultural. Por lo tanto, la noción de ciudadanía no puede ser independiente de estas dimensiones, puesto que las desigualdades y las situaciones de insatisfacción de necesidades básicas interfieren claramente con la capacidad de deliberación y la solidaridad como vínculo social de cohesión.

Esta concepción de la ciudadanía considera, en consecuencia, que ser ciudadano no puede quedar reducido al ámbito de la titularidad de derechos políticos, sino que exige la satisfacción de derechos sociales. Incorpora al concepto de ciudadanía las condiciones para el ejercicio de capacidades y la participación en los resultados o frutos sociales.

Los derechos políticos, cuando están asociados a los derechos sociales necesarios para asegurar su ejercicio, dotan a los sujetos de mayor y mejor capacidad para proteger sus necesidades e intereses fundamentales frente a la arbitrariedad del poder. Del poder estatal, pero también de los poderes fácticos y del poder del mercado.

Dicho de otra forma, la ciudadanía se constituye cuando se logra una asociación armoniosa entre libertad e igualdad. La libertad, y en particular la libertad individual, base fundamental de la democracia, requiere condiciones básicas de igualdad para poder ser ejercida. De lo contrario, la libertad puede ser puesta en cuestión si ella no aparece como accesible a consecuencia de la exclusión de muchos de las condiciones materiales y culturales para ejercitarla.

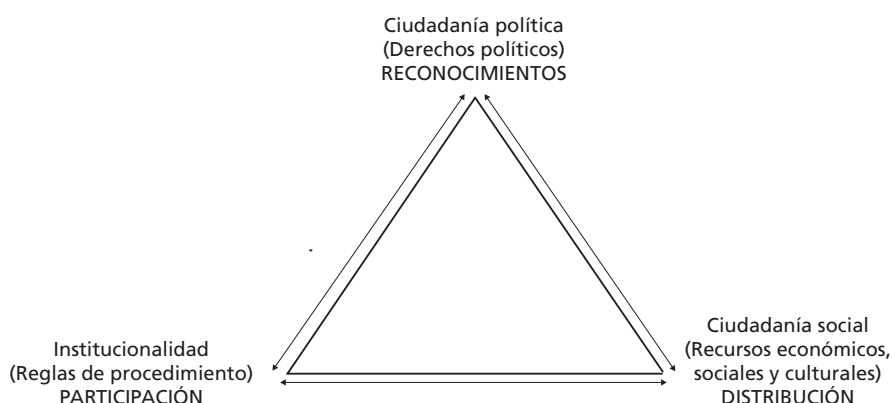
No se trata de que la libertad requiera del igualitarismo o igualdad en todo, sino, siguiendo a Bobbio, (1995) de “igualdad en algo”. Algo que cada comunidad social requiere definir o pactar y que evoluciona históricamente.

## **2. Un intento de contribución adicional: el concepto de “balance histórico” en la construcción de la ciudadanía social**

En nuestra opinión, si la ciudadanía política (derechos constitucionales), como lo señala Añón requiere de la ciudadanía social (acceso a recursos económico-sociales y culturales), ambas dimensiones requieren, a su vez, de una institucionalidad capaz de proveer los mecanismos para que ellas se ejerzan y se relacionen. En consecuencia, si aceptamos lo anterior, el mayor o menor grado de ejercicio de la ciudadanía (política y social) estará vinculado a la solidez de cada uno de los tres elementos mencionados y a la mayor o menor relación armónica entre ellos.

Lo anterior implica que cada uno de estos elementos y los actores involucrados juegan un papel de soporte de los otros y de limitación o contrapoder entre ellos. En consecuencia, los derechos políticos requieren de los derechos o recursos sociales y culturales y de reglas de procedimiento institucionales. Pero al mismo tiempo que se requieren, también en su relación se establecen límites entre ellos, de modo tal que ninguno de éstos ni sus actores se impongan sobre los otros. Esto es lo que permite sugerir la idea de que el ejercicio de la ciudadanía opera, en definitiva, como un “balance” de articulación y de limitación entre estos componentes.

Con base en este razonamiento podríamos sugerir el siguiente diseño para la figura triangular propuesta en la metodología:



Cuanto más armónico, equilibrado y sinérgico sea este balance, mayor será la densidad de acceso y ejercicio de la ciudadanía. Cuanto menos armónico, más desequilibrado y menos sinérgico, entonces habrá mayor debilidad de acceso y ejercicio de ella, y consecuentemente mayor exclusión.

Si aceptamos la hipótesis sugerida podríamos concluir que cada tipo de sociedad puede presentar distintas “situaciones de balance” y que tales situaciones no son estáticas sino históricas, esto es, que se pueden dar diferentes balances en distintos momentos de la vida de las comunidades sociales.

En consecuencia, para identificar “lo que está en juego” en la relación inclusión/exclusión ciudadana en cada sociedad en un momento determinado, requerimos observar la situación de su balance, o mejor, el proceso de constitución de tal balance entre los tres componentes antes señalados. En otras palabras, donde radica la cuestión central que explica principalmente su capacidad de ser más o menos incluyente en un determinado momento.

Así, si lo que define la situación en un momento histórico dado en una sociedad es la existencia de derechos político-constitucionales y una institucionalidad, ambos razonablemente constituidos y estables, pero un débil acceso a recursos económico-sociales y culturales, lo que será el nudo de la debilidad ciudadana (y por tanto de la exclusión) estará situado principalmente en el ángulo de la distribución de bienes socioeconómicos y culturales.

En otro escenario, el nudo que genera exclusión puede ser la existencia de derechos políticos limitados o la debilidad de los actores para ejercerlos, pese a que exista una institucionalidad y acceso a recursos socioeconómicos y culturales razonablemente adecuados. En este caso, probablemente será el tema de la representación y el reconocimiento de los sujetos como actores políticos el núcleo de la fragilidad de la ciudadanía.

Una tercera situación puede corresponder a la debilidad de la institucionalidad para que los actores puedan operar política y socialmente, lo que situaría el tema de los obstáculos a la ciudadanía en el ámbito de la participación, pues habría acceso a derechos políticos y socioculturales, pero incapacidad para operarlos a través de procedimientos estables y reconocidos.

Es posible también encontrar situaciones en las que dos de los tres elementos presenten fragilidad, e incluso todos ellos.

Si construimos un cuadro analítico provisorio sobre la base de lo anterior podría elaborarse el siguiente esquema como ejercicio de su eventual utilidad para identificar situaciones de mayor o menor exclusión ciudadana.

	Reconocimiento Derechos políticos  (Ciudadanía política)	Distribución Derechos sociales y culturales (Ciudadanía social)	Participación Institucionalidad  (Reglas de procedimiento)
Ciudadanía integral (acceso a reconocimiento político, distribución de recursos económico-sociales y culturales y a mecanismos de participación).	+	+	+
Ciudadanía con acceso a distribución de recursos económico-sociales y culturales, pero débil reconocimiento político de los actores.	-	+	+

	<b>Reconocimiento</b> Derechos políticos  (Ciudadanía política)	<b>Distribución</b> Derechos sociales y culturales (Ciudadanía social)	<b>Participación</b> Institucionalidad (Reglas de procedimiento)
Ciudadanía con acceso limitado o exclusión ante la distribución de un capital de recursos sociales y culturales.	+	-	+
Ciudadanía con débil o limitado acceso a formas de participación institucionales eficaces para representar y transformar necesidades en demandas.	+	+	-
Ciudadanía con reconocimiento político básicamente restringido a mecanismos electorales.	+	-	-
Ciudadanía con acceso a mecanismos de participación formales de representación de necesidades, pero con bajo reconocimiento político y débil acceso a la distribución de recursos sociales y culturales.	-	-	+
Ciudadanía con acceso a la distribución de recursos políticos, sociales y culturales, pero con limitado reconocimiento político y débil acceso a mecanismos de participación para la representación de necesidades transformables en demandas.	-	+	-
Ausencia de ciudadanía	-	-	-

Estos ocho escenarios hipotéticos pueden proporcionarnos un primer acercamiento clasificatorio de situaciones, orientado a identificar lo que “está en juego” como variable principal de las debilidades o fortalezas de la construcción de ciudadanía. Con todo, el análisis debería concentrarse *en las relaciones* entre los componentes y sus actores examinando los procesos a que dan lugar. En otros términos, las acciones de los actores políticos y sociales orientadas a recomponer los balances cuando la asimetría entre ellos genera exclusiones. Ello implica, en definitiva, identificar los núcleos de conflicto, los consensos y disensos sobre el orden político, el orden económico-social y cultural, y el orden institucional. Esto es, situar los escenarios en su contexto procesal.

De este modo podríamos acceder a un análisis que nos dote de un esquema dinámico en que la unidad de análisis, esto es, las estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía, puedan ser observadas a través de un enfoque que las examine en función de la construcción procesal de los balances entre los componentes políticos, socioeconómicos, culturales e institucionales.

### 3. Trabajo y ciudadanía

#### 3.1. Derechos laborales y derechos sociales: el paradigma de origen

Durante el siglo XX, el significado del trabajo y del acceso a éste fue adquiriendo progresivamente el sentido de un mecanismo integrador y de un vínculo social generador de derechos y ciudadanía. Tal es así, que en algunos juristas e incluso científicos políticos se observa un uso indiferenciado de la noción de “ciudadanía social”, alusiva a una ciudadanía plena que incorpora, además de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales, y “ciudadanía laboral”, comprensiva de los derechos de los trabajadores. Con ello, el trabajo asalariado fue instalándose progresivamente como un potente vehículo institucional de integración social en la medida en que posibilitaba el acceso a derechos de primera relevancia, incluso de rango constitucional, con amplio reconocimiento internacional, y que, según se entendía, operaba como una puerta de acceso al ejercicio de los derechos políticos (Miravet, 2000).

Así, el conjunto de los derechos económicos y sociales nace como un derivado de los derechos laborales, a tal punto que ambos grupos de derechos se consolidan conjuntamente como norma jurídica. En efecto, sobre el derecho al trabajo y a la seguridad social se construyó el paradigma de los derechos económicos y sociales constitutivos de una ciudadanía plena,



que en una perspectiva histórica progresiva decantaron en una nueva ciudadanía que incrementaba los tradicionales derechos civiles y políticos (Pautssi, 2001).

### 3.2. Surgimiento de un nuevo paradigma

Como lo señalan Ernesto Ottone y Crisóstomo Pizarro (2004), estamos frente al surgimiento de una nueva era, equivalente a la experiencia vivida con la aparición de la sociedad industrial. Es lo que hoy se llama globalización.

Ella conlleva procesos sociopolíticos y cambios económicos y culturales de enorme magnitud, que han sido ampliamente examinados.

Las diferentes comunidades nacionales muestran una variedad de reacciones sociales, políticas y culturales, según el grado de oportunidad, incertidumbre o amenaza que observan subjetiva u objetivamente en tal proceso.

La expectativa de oportunidades nuevas se conjuga con el desmoronamiento progresivo de las “cartas de navegación” cultural y socialmente conocidas, que mal o bien otorgaban ciertas certezas o rutas de comportamiento a seguir. Los “modos de vida y convivencia” que configuraban el orden social antiguo, con sus ventajas y limitaciones, se ven cuestionadas. Un sentimiento de perplejidad, y a veces de oposición a lo que acontece, tiende a recorrer el espíritu de los más diversos sectores sociales. Perplejidad o reacción defensiva ante lo no bien conocido, ante reglas del juego aún no bien dominadas, ante la incertidumbre de los resultados que tales reglas pueden ofrecer.

Pero al mismo tiempo aparecen individuos, comunidades, grupos, o segmentos sociales que apuestan a las nuevas oportunidades, arriesgan a innovar, y asumen un cierto liderazgo del cambio convirtiéndose en nuevas elites dirigentes. Conviven así liderazgos de cambio y liderazgos de resistencia en el mundo social, político, laboral, que se entrecruzan de las formas más variadas.

La sociedad se encuentra en una fase de búsqueda, a la vez angustiosa y expectante, de orientaciones que le permitan acceder a una idea de lo que será, o de lo que aspira que sea, el orden social emergente.

En el centro de esta idea a configurar se encuentra el interrogante de qué tipo de ciudadanía, en lo político y en sus fundamentos económico sociales, culturales e institucionales, es posible construir.

Es a esto a lo que queremos contribuir con las reflexiones de este texto, concentrándonos en una de sus dimensiones: el mundo del trabajo como fuente de ciudadanía social en el nuevo contexto.

## 4. Impactos en el mundo del trabajo como fuente de ciudadanía

En ese contexto, el trabajo, en tanto recurso económico, social y cultural que constituye una de las fuentes que contribuyen a la configuración de la ciudadanía social, componente además de las capacidades individuales y colectivas para el ejercicio de la ciudadanía política, es, tal vez, uno de los espacios de la vida social que se sitúan en el centro de los cambios.

Los procesos antes mencionados están produciendo diversos efectos en la naturaleza del trabajo, las relaciones laborales a nivel macro y micro social, el funcionamiento de los mercados de trabajo, los sistemas de remuneración y de protección social, la formación y capacitación, así como transformaciones en la gestión y diseño organizacional de las empresas y en la relación entre éstas y el mercado, para mencionar algunos de los impactos más difundidos. Todo ello impacta y transforma el rol del trabajo y de los trabajadores en la constitución de la ciudadanía política, social y cultural (Castells, 2003).

Estos efectos han sido examinados por algunos analistas como virtuosos en lo fundamental, y por otros como negativos e incluso catastróficos. Sin embargo, no resulta fundado ni realista situarse en ópticas polares. Es en esta perspectiva que examinaremos algunos de los principales efectos de la globalización y la innovación tecnológica asociada a ella en el mundo del trabajo, y su impacto sobre éste como componente constitutivo de la ciudadanía social.

### 4.1. ¿Qué está juego en el nuevo paradigma del orden laboral?

Siguiendo a Castells (2003), podemos sugerir, por lo menos, cuatro factores para responder a esta pregunta.

#### *De la colectivización a la desagregación: la nueva división del trabajo*

Las tendencias más visibles en la configuración de la nueva división del trabajo incluyen el crecimiento acelerado de los trabajos en servicios, más especializados y con un mayor componente tecnológico y de conocimiento. El trabajo se organiza en unidades más pequeñas y crece la desagregación de funciones productivas y de servicios que antes estaban concentradas en grandes empresas, y que ahora se desarrollan fuera de ellas, conectándose a través de múltiples formas de encadenamiento, a veces más autónomo y a veces más dependiente. Incluso, muchas de estas unidades desagregadas y de menor tamaño han logrado crear nuevos “nichos”

de mercado para nuevos tipos de productos y servicios más sofisticados. Todo esto está diversificando y segmentando como nunca antes el mercado laboral y de productos, las calificaciones y competencias, las carreras laborales, los requerimientos de reconversión y la movilidad ocupacional.

*Si el tema de la ciudadanía social en el mundo del trabajo se concentraba en lo que algunos autores llamaron la “democracia industrial” (Marshall, 1950), en el nuevo escenario, la desagregación ya aludida nos plantea el paso del espacio de constitución de esta ciudadanía desde un universo colectivo fundamentalmente homogéneo a un universo que se caracteriza progresivamente por la individuación y la diversidad.* El trabajo, como recurso económico, social y cultural de la ciudadanía, ya no puede pensarse solamente como la adquisición o ampliación de derechos y condiciones de progreso colectivo, aplicables a un sujeto homogéneo, sino como derechos y oportunidades asociadas a sujetos que se caracterizan por su diversidad de situaciones.

Aquí, hay un “nudo” conflictivo a resolver. Si bien ciertos derechos fundamentales en el trabajo continúan siendo universales, surge el imperativo de configurar derechos y condiciones de progreso que reconozcan y expresen la diversidad y la naturaleza cambiante de la misma.

El tema de la inclusión o exclusión no se centra entonces en la controversia acerca de si la diversificación o desagregación constituyen por sí mismas un proceso estructural de debilitamiento de las capacidades ciudadanas fundadas en el trabajo, sino en cómo ellas no se disocian de las oportunidades de progreso económico, social y cultural.

Una consecuencia importante de lo anterior es que no puede afirmarse que el trabajo —o en este caso, el empleo clásico, permanente y, en unidades estables— continúe siendo el parámetro de una situación de inclusión. Una sociedad puede tener un núcleo con esas características y al mismo tiempo un alto desempleo por las barreras de entrada a un mercado laboral sobreprotegido. Inversamente, otra sociedad puede tener un alto grado de empleabilidad en un mercado laboral de alta rotación. Lo que habrá que observar es si la rotación está asociada o no a precariedad económica y de protecciones sociales. El punto en juego es, entonces, *la calidad del empleo y la existencia de oportunidades para acceder a éste* como indicadores de inclusión o exclusión, y no necesariamente su carácter permanente, en el sentido arriba mencionado.

#### *Acceder a la sociedad del conocimiento: trabajo y educación*

Por otra parte, gente como nunca antes en la historia, tanto en términos absolutos como relativos, se encuentra involucrada en una relación más estrecha y decisiva entre el nivel y calidad de la educación

adquirida, la capacitación especializada y las oportunidades de trabajo de mejor nivel.

El dominio de las tecnologías de información y comunicación y el acceso a ellas se convierte en una herramienta cada vez más indispensable.

La capacidad de los trabajadores de adquirir y aplicar conocimiento innovador es un capital que favorece la productividad y la competitividad de la empresa. Pero de lo que se trata es de que sea también un capital del trabajador, que no puede ser completamente apropiado por la empresa; que constituya un capital personal del trabajador, una reserva necesaria para su movilidad profesional. El trabajador aumenta así su capacidad de negociación y de circulación en el mercado de trabajo. En otras palabras, el punto en juego en este tema es que la educación *aumente sus oportunidades de “empleabilidad”*, factor fundamental de sus oportunidades de progreso en economías con alto nivel de movilidad laboral. Potenciar este capital de empleabilidad, sustentado en el dominio de conocimiento innovador por el trabajador, es una cuestión sustantiva para dotarlo de recursos, no sólo técnicos, sino también culturales, para ejercer sus capacidades ciudadanas.

En síntesis, como nos dice Castells, se trata de que el acceso al conocimiento innovador potencie sujetos más *autónomos* en el contexto de un mundo del trabajo cada vez más diversificado y desagregado.

### *Romper la brecha tecnológica: el impacto de las nuevas tecnologías*

En el contexto anterior, un punto central se refiere a los impactos de la incorporación de nuevas y cambiantes tecnologías en el empleo.

Diversos analistas han sostenido que las nuevas tecnologías y el nuevo orden económico-social como tal producen desempleo. Sin embargo, Castells señala que, empíricamente, la mayor parte de los estudios que se han hecho —y han sido muchísimos— sobre la relación entre tecnología y pérdida de empleo, muestran que no hay tal relación mecánica. Lo que ocurre, según este autor, es que en muchos países la implantación de lo que se ha llamado la “nueva economía” y sus componentes de innovación tecnológica ha sido realizada de manera abrupta, sin considerar los necesarios procesos de adaptación a las nuevas realidades del funcionamiento económico y de los procesos tecnológicos asociados a éste. En muchos casos, esta implantación ha obedecido, en el mundo privado, al mero criterio de obtener ganancias económicas de corto plazo, ya sea reemplazando trabajo por tecnología o enfrentando las inestabilidades propias de un mercado nacional e internacional altamente cambiante recurriendo al mecanismo más simple: despedir gente. Y, en el mundo público, se ha limitado a adoptar, en muchos casos, políticas simplistas, como reducir la capacidad

reguladora del Estado dejando “al mercado” la configuración de las decisiones que ordenan el funcionamiento económico y la adopción de las nuevas tecnologías.

Sin embargo, hoy está claro, particularmente en los países más avanzados, que ninguna de esas formas primarias y primitivas de insertarse en los nuevos procesos económicos y técnicos conduce al éxito de las empresas, al progreso de las personas, y menos al éxito de los países. Por el contrario, en muchos casos ha sido fuente de crisis y fracasos con secuelas graves en un mundo global y fuertemente interrelacionado como el que vivimos.

Por ello, lo que observamos hoy en las sociedades avanzadas es la superación de esta mirada miope y la orientación decidida hacia la adopción de políticas públicas y privadas capaces de regular, conforme a las características propias de sus realidades laborales y sociales, la velocidad, ritmo y extensión de la implantación de formas de organización económica y laboral compatibles con la globalización y las tecnologías asociadas a ésta. Es lo que se ha llamado “economía institucional”.

Sin embargo, tampoco es cierto, nos recuerda Castells, lo que dicen algunos tecnócratas: que, por definición, las nuevas tecnologías crean automáticamente más empleo. No es así. Depende. Depende de qué tecnología, de qué puesto de trabajo, de qué formación, de qué políticas de la empresa, de qué políticas de los gobiernos. En último término, si el sector público y el sector privado toman seriamente en consideración lo antes señalado, la tendencia debería ser hacia un aumento del empleo y no hacia su disminución en el mediano y largo plazo. Ello, porque la innovación tecnológica es un sustento imprescindible para la ampliación y la creación incesante de nuevos mercados y para la supervivencia de las empresas en un mundo altamente competitivo.

En consecuencia, el acceso y uso de nuevas tecnologías constituyen un recurso de conocimiento y cultura que aporta al ejercicio de la ciudadanía. El punto en juego es que *ellas se expandan de manera universal al conjunto de los individuos y comunidades sociales y que su incorporación sea el resultado de decisiones públicas y privadas de largo plazo*. Políticas que correspondan a un proceso regulado, orientado hacia la productividad y competitividad y no a la sustitución de puestos de trabajo como respuesta cortoplacista.

### *La representación: las nuevas relaciones laborales*

El tipo de relaciones laborales derivado de este nuevo modelo, difundido a nivel mundial como consecuencia del hecho de que las empresas tienen la necesidad de emplear trabajadores de distintas formas, en distintos tiempos, con distintas situaciones laborales exigidas por la adaptabilidad a

los cambios y facilidades por la tecnología, impone condiciones constantemente cambiantes a los mercados laborales internos y externos a las empresas. Ello está produciendo un proceso progresivo de *individualización* de la relación entre trabajador y empresa.

Aquí hay dos cuestiones a destacar:

*La primera* es que la individuación de la fuerza de trabajo, cuando limita en extremo sus dimensiones colectivas y de cooperación, hace que los trabajadores tengan cada vez más una relación también muy individualizada con su empleador, o con su contratante. Aquellos trabajadores con altas calificaciones y poder de mercado pueden lograr buenos resultados de negociación con la contraparte empleadora, incluso sin necesidad de asociarse con otros. Pero todos aquellos que no tienen un poder individual de mercado, al ser individuos genéricos, reemplazables por máquinas o por trabajo importado de otras partes, pierden capacidad de negociación, aun cuando se asocien.

*La segunda* cuestión es que con la fragmentación de las empresas y con la individualización creciente del trabajo y de los trabajadores, la capacidad de diferenciación de la fuerza de trabajo es tal que la agregación de las relaciones laborales disminuye. Es muy difícil mantener la agregación de la fuerza de trabajo a nivel de negociación colectiva cuando la negociación se individualiza. Por ello se está produciendo en todos los países una fuerte baja de la capacidad de representación, por ejemplo, a través de la afiliación sindical.

Esto plantea varios problemas: por una parte, debilita las condiciones institucionales para lograr consensos sociales y políticos en las sociedades. Un sistema de relaciones industriales estable, aunque sea conflictivo, requiere capacidad de agregación de demandas laborales y capacidad también de interlocución del Estado, el sistema político y las empresas con esas demandas. La individuación del trabajo y la diferente capacidad de negociación que de ella deriva, no resuelve el procesamiento de las cuestiones macrosociales y laborales, que son el marco en que esas negociaciones tienen lugar.

Por otra parte, no solamente se afecta la existencia de un sistema de relaciones laborales estable a nivel de empresa y de sociedad, sino que se debilitan las capacidades organizativas del Estado para desarrollar políticas de bienestar a nivel general, porque, en la medida en que la relación del trabajador con la empresa tiende a ser completamente individual, hay una relación cada vez más distante entre ese trabajador y, por ejemplo, el sistema general de seguridad social.

Si esta individuación del trabajo y de la relación con la empresa y el Estado se potencian al extremo, el conjunto del beneficio de relaciones

industriales estables puede entrar en crisis y crear una cultura débil de solidaridad social.

En consecuencia, el punto en juego es *cómo se reformulan los sistemas de representación* para garantizar un umbral mínimo de cooperación, que permita disponer de redes sociales de protección para los sectores laborales y sociales no sólo más vulnerables, sino para toda la comunidad, como condición política y cultural de su desarrollo y de una sociabilidad democrática. De lo contrario, las tensiones sociales y políticas pueden poner en riesgo la percepción de legitimidad del sistema económico, social y político (Boenninger, 1997).

## **5. El trabajo como recurso socioeconómico y cultural de la ciudadanía: un ejercicio del modelo de “balance”**

Así como en el análisis global del acceso y ejercicio de la ciudadanía se sugirió que podía resultar útil examinar los procesos de relación de sinergia y contrapeso entre ciudadanía política, ciudadanía social e institucionalidad, para identificar los “nudos” conflictivos y las estrategias en juego de los actores que definían las situaciones de inclusión-exclusión, ello también se puede aplicar al mundo del trabajo (que se sitúa en el campo de los recursos económico-sociales y culturales). Este ejercicio puede proveernos de hipótesis acerca de los parámetros de inclusión-exclusión que definen tal situación en una comunidad social y los procesos y estrategias de los actores en una perspectiva relacional.

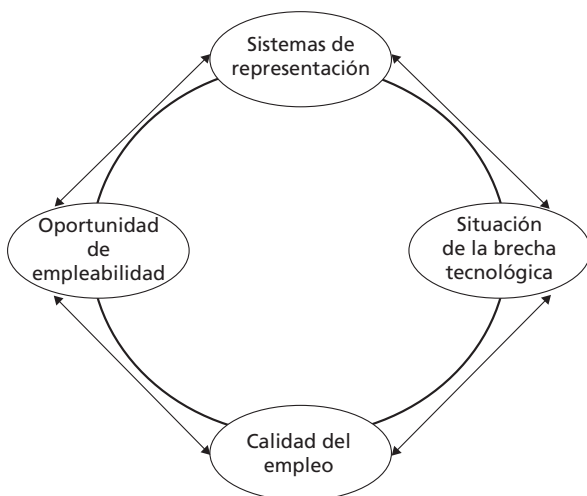
Así, la cuestión a observar es la relación entre los factores identificados en la configuración del nuevo “orden laboral”, y si existe entre ellos un balance armonioso o no. En este último caso, se trata de ver cuál de ellos estaría jugando el papel del eslabón más débil y por tanto, el rol de elemento principal de desequilibrio que genera condiciones de limitación al acceso a los recursos para el ejercicio de la ciudadanía social. Asimismo, si en un análisis procesal la debilidad de uno o más factores se identifica como persistente en el tiempo, entonces podremos caracterizar un patrón de inclusión-exclusión para una sociedad determinada en lo que hace al orden laboral. Pero como el tipo de relaciones entre los componentes y la debilidad o fortaleza de ellos pueden ser distintos y variables en el tiempo para distintos tipos de sociedades, entonces probablemente identifiquemos distintos patrones de inclusión o exclusión para las diferentes comunidades sociales en el tiempo.

Sólo si se encontrara que la evidencia muestra una regularidad, en las diferentes comunidades sociales, en los componentes que generan recurrentemente exclusión, podríamos hablar de un modelo de exclusión

propio del nuevo orden social y económico en configuración y asociado a la globalización, como se ha sostenido por autores críticos de éste.

Nuestra hipótesis se inclina más bien por la idea ya mencionada al inicio de este punto. Esto es, que nos encontramos en una situación de cambio epocal y que por la magnitud del mismo, las situaciones de inclusión-exclusión corresponden a complejos y a menudo traumáticos procesos de ajuste en el paso del mundo industrial al mundo de la sociedad global y la economía y sociedad del conocimiento, y no necesariamente a un patrón ya configurado como estructural al nuevo modelo.

La figura siguiente pretende ilustrar lo anterior:



En síntesis, si consideramos los cuatro componentes en juego elaborados anteriormente (aunque sin duda pueden existir más) los puntos a identificar son al menos tres:

- ¿Cuáles son las relaciones entre estos componentes? ¿Se trata de una relación de equilibrio más o menos sinérgico o más bien desbalanceado, en la que algunos elementos presentan mayor insuficiencia que otros?
- Si hay desbalance, ¿puede identificarse uno, o más de un componente, que presente particular insuficiencia?
- ¿Cuál es la acción o estrategia de los actores laborales, del Estado y del sistema político para recomponer un balance más sinérgico?

Con base en este ejercicio de análisis podríamos configurar un examen relacional de actores y procesos destinado a elaborar, por una parte,



los patrones de inclusión-exclusión, identificando los componentes que explican mejor las diversas situaciones y, por otra parte, el tipo de políticas orientadas a fortalecer los recursos socioeconómicos, culturales o de representación, según cuál de los elementos presente mayor fragilidad.

Nuevamente, a modo de ejercicio, podemos sugerir las siguientes situaciones del proceso de inclusión-exclusión aplicando el modelo de análisis sugerido:

- Si el componente más frágil es *la representación*, entonces lo que está en juego es la institucionalidad del modelo de relaciones laborales;
- Si el componente débil es *la calidad del empleo*, nos encontramos ante una situación en la que lo que está en juego son las regulaciones salariales, de condiciones de trabajo y de protección social que se caracterizan por ser precarias o abiertamente insuficientes;
- Si el “nudo” insuficiente se encuentra en *las oportunidades de empleabilidad*, la cuestión en juego es el acceso y dotación de recursos de competencias para movilizarse con oportunidades reales en un mercado de trabajo progresivamente caracterizado por la rotación;
- Si lo que se manifiesta más precario es *el acceso al conocimiento innovador* y la oportunidad de que el trabajador adquiriera un capital social propio de conocimiento, lo que está en juego es el sistema de educación y capacitación, la gestión organizacional de las empresas y la difusión más universal del acceso a las nuevas tecnologías y los nuevos saberes.

En definitiva, los “*recursos sociales, económicos y culturales*” que constituyen los factores que configuran una de las bases de la ciudadanía (Añón), *ámbito al cual pertenecen los que provienen del mundo del trabajo*, pueden ser objeto de un análisis sistémico, que relacione los factores de inclusión-exclusión que se manifiestan en éste, estableciendo el balance entre ellos en situaciones diversas para cada comunidad social, y que identifique las estrategias de los actores concernidos para fortalecer su equilibrio y recomponer sus condiciones de asociación sinérgica. Ello nos dota de elementos para contribuir, desde la esfera del mundo del trabajo, a un examen multidimensional y relacional de los procesos de inclusión-exclusión ciudadana más global que considere los ámbitos de: *reconocimiento* (ciudadanía política —que corresponde a los derechos civiles—); *distribución* (ciudadanía social —a la que pertenecen los recursos y dimensiones del trabajo—) y *participación* (ciudadanía procesal —que refiere al acceso a medios institucionales para representar necesidades y transformarlas en demandas—).

## 6. Algunas líneas de políticas a ser examinadas por el proyecto en el ámbito del fortalecimiento de una ciudadanía social inclusiva en el mundo del trabajo

### 6.1. La cuestión de los sistemas de representatividad

Los actores sociales requieren proponerse políticas que les permitan tener la capacidad de mantener una conexión genuina con los segmentos sociales que buscan representar. Ello significa no sólo que su cobertura de los mismos lo más amplia posible, sino que sean capaces de disponer de una metodología que recoja la evolución de sus aspiraciones, intereses y condiciones de existencia y que pueda expresarlos y ofrecer resultados.

En sociedades sometidas a cambios veloces, como las nuestras, las expectativas y las reivindicaciones tienden a evolucionar permanentemente conforme a los distintos equilibrios y balances que se producen en y entre los órdenes político, económico-social y cultural. Ello plantea un desafío a las políticas, que implica redefinir permanentemente la noción y los sistemas de representatividad, así como su institucionalidad.

En ese contexto resulta fundamental, tanto para las relaciones laborales como para el conjunto de los actores sociales, políticos y culturales y el Estado:

- *Explorar cómo se promueve una pedagogía permanente de sondeo de las realidades de los representados.* El propósito es evitar el riesgo de que los actores se comporten conforme a orientaciones de acción puramente “corporativas”, en las que sus objetivos terminan reduciéndose a aquellos de supervivencia o reproducción de las organizaciones, de sus dirigentes y de los cuadros que las administran, y a la reiteración de agendas y temas que la realidad va superando. La consecuencia de esto es la progresiva separación entre representantes y representados y, lo que es tan serio o más que lo anterior, que su participación en las prácticas de diálogo con el Estado y el sistema político termine determinada por estos intereses.
- *Fortalecer a los actores y sus organizaciones como agentes con capacidad de ser reconocidos como referentes genuinamente ciudadanos.* El propósito es dotarlos de capacidades para constituirse como sujetos sociales que dispongan no sólo de una fuerza cuantitativa, sino también de una *fuerza simbólica*, moral y cultural que les posibilite ser identificados como actores necesarios para la gobernabilidad democrática de los temas del desarrollo socioeconómico, político y cultural.

La sociedad requiere que los actores sociales sean reconocidos como necesarios, no sólo por su “fuerza para imponerse”, sino por su imagen y legitimidad social. Se trata de una capacidad que podría calificarse como expresiva de valores, historia y compromiso con el interés general de la sociedad. Ello genera más certidumbre en los actores políticos y en la sociedad en general respecto de que la defensa de los intereses propios de un sector social no será percibida como amenaza a otros sectores sociales e impuesta sólo por su potencial de presión corporativa. Se evitan así las situaciones a “suma cero”. Es esto lo que aporta más a su calidad de interlocutores válidos tanto en el seno de los procesos de negociación como frente a los ciudadanos en general.

- *Generar incentivos para “invertir en asociatividad”*. Incentivos que están vinculados por cierto a la capacidad de ofrecer resultados, pero igualmente la promoción por parte de la gente de sentimientos culturales de vinculación con las organizaciones sociales. Cuando existe esta orientación a invertir en asociatividad, ello explica en buena medida por qué organizaciones sociales que han pasado por períodos de debilidad de cobertura y de fuerza, repentinamente emergen como actores con gran poder de convocatoria, que a veces va más allá de su propio sector de representación. Es el caso de la Central Unitaria de Trabajadores en Chile en las movilizaciones sociales de 1983, que fueron la antesala de los procesos que llevaron a la recuperación de la democracia en ese país.
- *Promover capacidad de agregación de intereses*. El propósito es promover políticas que doten de competencias a las dirigencias y a sus bases, para articular sus reivindicaciones particulares en torno a principios de orden más general que otorguen sentido a la agenda de diálogo y negociación con otros actores, con el sistema político y con el Estado.

Las reivindicaciones particularistas, si se encierran en sí mismas, sin capacidad de proyectar a la sociedad su vinculación con los grandes temas del desarrollo, carecerán de la fuerza convocante y de la aceptación social necesaria para ser percibidas como orientadas a contribuir al bienestar general de la sociedad y no sólo de un grupo en particular.

La debilidad para agregar intereses en el sentido antes mencionado puede llevar a que se genere una dispersión de demandas y posiciones que impida identificarlas como parte del progreso general de la sociedad. Asimismo, dificultará su tratamiento a través de la deliberación social y la capacidad de ésta de ofrecer respuestas coherentes.

- *Generar capacidad de hacer procesables las demandas.* Esto se refiere a que las demandas, reivindicaciones o posiciones expresadas por los actores deben tener la capacidad de elaborarse en términos tales que puedan ser procesadas como materias objeto de políticas públicas. En efecto, la metodología de elaboración de aquéllas implica que puedan ser traducidas en políticas precisas que sean capaces de ser recogidas por el sistema político y el gobierno y dar lugar a legislación o regulaciones. Lo anterior contribuye a desideologizar la negociación y la deliberación y, por tanto, a que las posiciones puedan ser objeto de tratamientos precisos y no abstractos y a que los acuerdos o consensos, de alcanzarse, puedan ser llevados a la práctica.

## 6.2. La cuestión de la calidad del empleo

No cabe duda de que la estabilidad del crecimiento es una condición indispensable para promover incentivos a la inversión productiva capaz de crear empleos. Pero la creación de empleos no es condición suficiente para asegurar el progreso si no se asegura la *calidad* de los mismos.

Si este punto constituye uno de los nudos problemáticos en una sociedad determinada, en términos de lo que “está en juego” en la polémica inclusión-exclusión, resulta relevante para los actores, el sistema político y el Estado considerar las siguientes políticas:

- *Promover la inversión en recursos humanos.* El propósito es elevar las competencias profesionales que aumenten las condiciones de productividad y competitividad de los trabajadores y las empresas.
- *Diseñar una institucionalidad laboral, tanto a nivel macro como a nivel de empresa.* El propósito es regular los procesos de flexibilización de la organización y del mercado de trabajo asociados a los cambios producidos en esas esferas preservando, simultáneamente, las exigencias de adaptación de las empresas a estos procesos y las protecciones y oportunidades que requieren los trabajadores.

Ello implica considerar iniciativas orientadas a:

- *reformular las regulaciones legales vigentes sobre contratación y despido.* El propósito es establecer normativas que asocien la aplicación de formas de flexibilidad, cuando estas se apliquen por necesidades económicas o técnicas, con instrumentos de protección básica a la estabilidad en el empleo.

- *elaborar formas contractuales apropiadas para aquellos sectores que se desempeñan en trabajos eventuales o transitorios.* El propósito es diseñar instrumentos de contratación que correspondan a la naturaleza de este tipo de trabajos, que tienden a extenderse cada vez más en los diversos sectores de la actividad económica. De hecho, podría sugerirse que tales formas de trabajo se están constituyendo en las modalidades más comunes de actividad productiva, por lo cual, el continuar denominándolas “atípicas” podría no ser, a estas alturas, una definición apropiada. Más aún, lo que parece ser cada vez más “atípico” es la contratación a tiempo indefinido.
- *generación de sistemas más integrales de protección para los trabajadores en la eventualidad de que pierdan su empleo por despido.* Esta materia constituye uno de los factores que contribuyen de manera importante a la definición de empleos de calidad. Normalmente existen regulaciones que otorgan distintos tipos de retribución pecuniaria por tiempo de servicio. Parece clave incorporar en la agenda propuestas que prevean beneficios de capacitación y seguridad social, así como acceso a servicios de salud pública para las familias mientras se mantenga la situación de desempleo.
- *promoción de mecanismos de flexibilidad pactada.* La agenda debería abordar también formas innovadoras para enfrentar situaciones de ajuste de mercado que pueden afectar a las empresas, buscando que la respuesta no sea necesariamente el despido. Algunas de las posibilidades que pueden ser examinadas son la suspensión temporal de los contratos, la redistribución de las jornadas de trabajo, la reducción de jornadas, entre otras alternativas, incluyendo estas materias en las regulaciones de la negociación colectiva.
- *salarios y productividad en la negociación colectiva.* Promover la vinculación de los salarios a la productividad, asociándolos a un indicador de medición de aquélla. Este indicador tendría que considerar tanto la productividad del trabajo como de la empresa, considerada la unidad económica. Ello permitiría disponer de un criterio más objetivo para la determinación de los salarios y podría ofrecer una oportunidad de tecnificación que colabore a superar las tensiones que a menudo produce su tratamiento, sobre todo a nivel de empresa.
- *contratos colectivos de mediano o largo plazo.* Explorar la iniciativa de promover contratos colectivos de largo plazo podría dotar a trabajadores y empresas en economías de mercado, que están a menudo marcadas por ciclos de expansión y de contracción, de instrumentos eficaces para establecer mecanismos de prevención frente a tales situaciones.

### 6.3. La cuestión de las oportunidades de empleabilidad

Así como la calidad del empleo —cuando se tiene— puede constituir uno de los núcleos centrales en la relación inclusión-exclusión en el campo laboral, también la posibilidad de acceder a oportunidades de ocupación en un mercado laboral caracterizado por su alta movilidad, rotación y transformación tecnológica, a menudo se constituye en un foco de tensión que puede llegar a ser tan central como el anterior.

Si esto es lo que está en juego de manera principal en el mundo del trabajo en una comunidad social determinada, parece importante sugerir el examen de diferentes políticas orientadas a enfrentar tal situación. Entre ellas:

- *Intermediación y certificación de competencias.*

El propósito es promover el establecimiento de sistemas, tanto públicos como privados, y regulados por una autoridad competente, de intermediación e información sobre las oportunidades del mercado de trabajo, así como sobre las ofertas de capacitación y su pertinencia.

Esta política tendría que considerar la implementación de sistemas público-privados de certificación de competencias profesionales, que proporcionen información estandarizada acerca de las calificaciones profesionales de los trabajadores. De esta forma, se dispondría de un conocimiento adecuado del nivel y calidad técnico-profesional de la fuerza de trabajo y se podrían relacionar mejor la oferta y demanda de trabajo a nivel nacional.

- *Una política de salario mínimo nacional.*

El propósito sería examinar la conveniencia de considerar rangos en materia de salario mínimo nacional. Por ejemplo, en ciclos de expansión, un salario mínimo nacional uniforme que evolucione conforme a los indicadores de crecimiento puede constituir una medida positiva, sin efectos negativos sobre el empleo. En cambio, en ciclos de desaceleración o recesión, establecer rangos de montos diferenciados, por ejemplo, menores para quienes buscan acceder por primera vez al mercado de trabajo, puede ser eventualmente una medida favorable para limitar los efectos del desempleo, sobre todo entre los jóvenes y mujeres. De la misma forma, un salario mínimo menor para quienes han cumplido su ciclo laboral pero que buscan reincorporarse al trabajo, puede también ayudar a generar oportunidades de empleo para ellos.

- *Protección social.*

El propósito sería la identificación de nuevas y más eficaces modalidades de acceso a la seguridad social de los sectores laborales

sometidos a regímenes contractuales transitorios, parciales o de autoempleo.

La inexistencia de modalidades de nuevo tipo apropiadas a las formas de trabajo emergentes, marcadas por la movilidad y la rotación, genera la consecuencia de que estos sectores queden a menudo excluidos de los beneficios de la seguridad social.

- *Derechos laborales.*

El propósito sería identificar nuevos contenidos que asuman los tipos de derechos laborales y protecciones sociales apropiadas para los trabajadores que se desempeñan en las situaciones de mercados de alta movilidad, rotación y cambio tecnológico.

Ello, porque la forma concreta de definir los derechos fundamentales en el trabajo no es necesariamente la misma en las condiciones actuales que aquellas que caracterizaron los modelos económicos anteriores. Los principios en que se fundan los derechos fundamentales en el trabajo, manteniendo su naturaleza universal, pueden ser perfectamente compatibles con las características de economías liberalizadas. Lo importante a identificar es la modalidad específica que éstos puedan adquirir en situaciones nuevas y en constante cambio.

- *Promoción de instituciones tripartitas destinadas a producir información y recomendaciones en materia de indicadores de productividad y de innovaciones de gestión empresarial.*

El propósito sería proponerse la implementación de un mecanismo que permita establecer una instancia independiente del gobierno (agencia pública) pero con su participación, altamente tecnificada, que elabore informaciones confiables para las partes.

Su finalidad sería que tanto los trabajadores como los empleadores y el propio gobierno pudiesen disponer de referencias objetivas para identificar los obstáculos y oportunidades que presentan los mercados laborales para ofrecer oportunidades de empleo, a fin de generar regulaciones y políticas que contribuyan a facilitar la inserción de los trabajadores en ellos.

- *Ampliar el campo de acción de los sindicatos.*

El propósito es examinar cómo extender el papel de las organizaciones sindicales, tanto a nivel de empresa como supraempresa, para permitirles una acción propositiva —tanto por medio de la negociación colectiva, como por otros mecanismos bipartitos o tripartitos— en las decisiones relativas a cómo perfeccionar los instrumentos orientados a elevar la calidad, la productividad y el diseño organizacional de las empresas, así como las regulaciones de los mercados de trabajo.

#### 6.4. La cuestión de la superación de la “brecha tecnológica”

La exclusión de la ciudadanía social, y con especial impacto en el mundo del trabajo, se origina cada vez más en lo que algunos autores han llamado la “brecha tecnológica” (Castells, 2004).

Éste puede ser uno de los ámbitos de desequilibrio o desbalance cuyo efecto se convierta en uno de los principales nudos a resolver en la relación inclusión-exclusión. Ello es así porque lo que está en juego aquí es, en definitiva, la perspectiva de oportunidades no sólo de calidad del empleo, sino sobre todo de “empleabilidad”, noción que se refiere a las competencias para acceder al mercado de trabajo en condiciones adecuadas a la alta movilidad laboral y la velocidad del cambio técnico que impone la inserción en la economía global.

En consecuencia, resulta clave y estratégico proponerse examinar y someter a deliberación —con los actores sociales, políticos, culturales y el Estado— qué orientaciones de política corresponde identificar para enfrentar este desafío.

Conviene entonces sugerir algunas líneas de política que configuren una agenda básica de debate. Entre ellas, cabe considerar en una primera aproximación las siguientes:

##### *La gestión de la empresa*

La cuestión es cómo superar el rezago innovador en las políticas y prácticas de gestión que una abundante evidencia señala como principal factor explicativo de las insuficiencias para abordar los nuevos temas en materia de relaciones laborales, sistemas de retribución del trabajo y otros aspectos que generan brechas de productividad y competitividad entre las empresas (Spoerer, 2004).

Las políticas de despliegue de nuevas tecnologías, particularmente las de Información y Comunicación (TIC) que muchas empresas han incorporado, son condiciones necesarias, pero no suficientes, del mejoramiento de la competitividad. Los incrementos de productividad son marginales si sólo se innova en ellas sin una política de redefinición de la gestión que les otorgue sentido de largo plazo, conforme a los propósitos de elevar seriamente la competitividad.

Según estudios de la consultora McKinsey, innovaciones tecnológicas de amplio despliegue (superiores al 75%) sólo impactan en un 2% en el mejoramiento de la productividad y la competitividad. Por el contrario, un despliegue similar en políticas de mejoramiento de prácticas de gestión tiene un impacto del 8% en el mejoramiento de ambas variables y su relación. De con-



currir ambos factores con igual despliegue, la productividad y competitividad se incrementan hasta en un 20% (Spoerer, 2004).

Las inversiones en tecnologías de la información y comunicación son parcialmente responsables de los aumentos en productividad y competitividad de la economía de los Estados Unidos en la última década. Las empresas que invirtieron en esas tecnologías por arriba de lo normal registraron aumentos en productividad de hasta cuatro veces en comparación con aquellas con inversiones por debajo de lo normal.

Pero la parte más importante de los aumentos en productividad y competitividad son los procesos y modos de trabajo; en otras palabras, la manera en que se utiliza esa infraestructura tecnológica. Es lo que se ha dado en llamar “capital organizacional”, que incluye las mejores prácticas y rutinas de una empresa, sus depósitos de conocimiento dentro de las bases de datos y las cabezas de los empleados, y los valores culturales y sociales dentro de la organización.

La generación del capital organizacional está relacionada directamente con la manera en que se coordina y comunica la información en una compañía. Los procesos de información y comunicación mejoran por medio de tecnologías de la información, pero no explican, por sí solos, su contribución a los aumentos de productividad y competitividad.

En otras palabras, son muy pocos los beneficios que se obtienen solamente con inversiones en tecnología. Para que los beneficios sean importantes, las inversiones deben ir acompañadas de capital organizacional.

### *El aprendizaje organizacional*

Lo anterior exige el desarrollo de políticas de “aprendizaje organizacional” que hagan posible la capacidad de gestión apropiada para potenciar la innovación tecnológica y el conocimiento, en la perspectiva de elevar sostenidamente la productividad y la competitividad a los rangos que exige la economía global, adoptar nuevas formas de retribución del trabajo y generar relaciones laborales asociativas.

El aprendizaje organizacional es un proceso continuo de transformación que desarrolla habilidades, incorpora tecnologías, acrecienta las capacidades de intervención de la organización sobre sí misma y sobre su entorno, fortalece su capital social e incrementa su productividad agregando más valor como resultado de sus acciones.

El aprendizaje organizacional debe trabajar principalmente sobre la cultura y las prácticas propias de la realidad de las empresas y las economías, más que en base a modelos formales, que son referencias importantes, pero que a menudo constituyen recetas instrumentales de valor muy genérico.

El aprendizaje organizacional, así concebido, requiere políticas destinadas a desencadenar el capital social colectivo (confianza, sentido de propósito común, disposición de ensayo-error ante nuevas situaciones) y el sentido de equipo (de pertenencia), así como el capital social autónomo (potencial innovador del trabajador).

Un buen clima y una buena cultura organizacionales reposan en tres variables: a) infraestructura apropiada para un trabajo ambientalmente satisfactorio y en condiciones de seguridad; b) retribución al trabajo e incentivos ligados a la productividad, la competitividad y a oportunidades de innovación de los trabajadores que permitan acumulación de capital autónomo; c) calidad de los flujos comunicacionales, del capital social y del estilo de dirección. Esta última variable es la clave ante las tendencias actuales. La calidad de las relaciones laborales depende casi enteramente de ella.

Como lo demuestran las economías y empresas exitosas, la incorporación de todos los sectores a una gestión organizacional comunicativa contribuye a un mejor involucramiento social e institucional en su aplicación.

Las relaciones interpersonales y la confianza fundan una *ética de la comunicación*.

### *Trabajo y educación*

Las políticas que hemos mencionado conducen necesariamente a plantearse las relaciones entre trabajo y educación. Ello implica examinar qué tipo de políticas de formación del capital humano es el adecuado en el contexto de las exigencias de congruencia de aquél con los desafíos de productividad y competitividad, innovación tecnológica y autonomía del trabajador en un mundo globalizado,

La investigación en este campo ha logrado probar que las competencias clave que hoy se requieren en el mundo del trabajo precisan estar fundadas en lo que se ha llamado en los países anglosajones “capacidades literarias”, entendidas en el más amplio sentido de capacidades de conocimiento humanístico, más que sólo “técnico”. Ello sería una base cada vez más imprescindible de las competencias y habilidades para realizar trabajos de complejidad variable. Además de saber una técnica es necesario comprender lo que se hace, y ello es esencial para desarrollar potencialidades de innovación (*The Economist*, 2004).

Según estos estudios, un incremento del 1% en las capacidades literarias de una población en países con un nivel relativo semejante de desarrollo, se asocia con un incremento eventual del 2,5% relativo en la productividad y competitividad del trabajo, y con un incremento del 1,5% en el PIB per cápita.

En resumen, la capacidad de entender lo que se hace y de expresar lo que se quiere hacer condensa las competencias básicas del capital humano. Esto es consistente con los numerosos estudios que relacionan la productividad y la competitividad con el desarrollo de la capacidad crítica, la disciplina social y la capacidad reflexiva de la población.

Este redescubrimiento del valor de políticas que potencien una educación humanista está en línea con las necesidades de adaptabilidad y flexibilidad de la producción en la actualidad. Esto pareciera contradecir las necesidades de formación de especialistas y de un conocimiento cada vez más particularizado. Sin embargo, la contradicción es sólo aparente. Por una parte, lo que se afirma es que las especializaciones deben inscribirse en un marco amplio de cultura que les otorgue pertinencia y capacidad operativa en el mundo real. Por otra parte, los especialistas que requiere la productividad no son los autómatas soñados por los industriales de la primera parte del siglo XX. La pesadilla de Chaplin en *Tiempos Modernos* se agotó como modelo. En la actualidad, incluso los trabajos repetitivos se organizan en series, variaciones y rotaciones, que apelan no sólo a capacidades musculares y reflejas, sino a conservar las habilidades mentales del trabajador. En ambientes competitivos ésta es una exigencia de racionalidad en el uso de los recursos.

Lo que de hecho se observa en muchas instituciones modernas son sistemas ricos en información pero pobres en significado por carencias de una formación intelectual humanista. Se podría postular que el incremento de información sin ese tipo de formación es directamente proporcional a su pérdida de significado, y que la habilidad para encontrar sentido a la información está en el centro de las competencias que exige la competitividad. En esto se juega la diferencia entre sistemas de sobrevivencia y sistemas orientados a la calidad de vida, entre cantidad y variedad, entre una economía simple y una economía de la cultura.

En consecuencia, una política que relacione adecuadamente trabajo y educación es aquella que logre establecer puentes y pasarelas bien acoplados entre la formación humanista y la formación técnica, rompiendo la separación clásica entre ellas. Esto es una responsabilidad pública y privada: de las empresas y de las instituciones educativas. La separación entre ambas es otra barrera que hay que eliminar progresivamente. La educación humanista y la técnica sólo pueden realizarse en un sistema conectado entre ambas instancias.

*Los nuevos saberes necesarios*

Conforme con lo anterior, las políticas de vinculación entre trabajo y educación para asociar conocimiento humanista y competencias técnicas requieren además identificar los nuevos tipos de saberes que produzcan un acoplamiento virtuoso y no meramente formal.

En la economía globalizada existe una acelerada obsolescencia de productos, procesos, tecnologías y conocimientos (éstos se duplican cada dos años). Pasamos, así, de la “ciencia hecha” (“*stock*”), a la “ciencia haciéndose” en flujo continuo. La gestión de este tipo de conocimiento en cambio permanente exige conceder importancia a las llamadas “variables blandas” (particularmente la cultura organizacional y los procesos de aprendizaje continuo) y no sólo a las variables tecnológicas, pues ellas, como se dijo, están transformándose recurrentemente y requieren una capacidad de adaptación a esas transformaciones.

Más que el “conocimiento explícito” (ciencia), importa el “conocimiento tácito” (saberes operacionales) y el “conocimiento circulante” (saberes de adaptación al cambio que surge de la experiencia). Las políticas de formación deben ser capaces de proveer competencias para pasar desde la “aplicación del conocimiento” (mando y control) a “prácticas reflexivas” capaces de hacer frente a imprevistos (contingencias, riesgos).

Más que los productos, importan los procesos. Más que las personas individualmente consideradas en sus competencias, importa la calidad de las relaciones que establecen entre ellas para hacer circular el conocimiento que se está produciendo constantemente por la innovación tecnológica y la experiencia práctica de su aplicación.

Se trata entonces de promover una formación que dote de capacidades orientadas a prácticas reflexivas. Más que conocimiento y competencias, la gestión de flujo continuo requiere de *actitudes* pertinentes (apertura, flexibilidad, colaboración).

Ante el flujo continuo y acelerado del conocimiento, lo que se hace progresivamente exigible son incrementos significativos de aprendizaje simultáneo individual y organizacional. Ello permite que una flexibilidad laboral robusta y competitiva esté basada, más que en la estabilidad clásica, en la *empleabilidad* del trabajador. Es decir, en la capacidad de manejarse en la empresa y en el mercado de trabajo desplazándose entre posiciones de trabajo (polivalencia) que le permitan seguir el flujo continuo de transformaciones generadas por el cambio técnico y la experiencia. Estas capacidades son también las que permitirán adquirir capital autónomo de conocimiento para movilizarse en el mercado de trabajo.

La inversión en capacitación, en los términos antes descritos (antes, durante y después del empleo), es en consecuencia exigible a las empresas como contrapartida de la flexibilidad contractual.

Los vínculos estrechos entre empresa e instituciones de formación técnica y humanista para la adopción de programas pertinentes a la calificación en lo que hemos llamado “nuevos saberes”, son clave ante la relación flexibilidad/empleabilidad, por la importancia del capital cultural y relacional (potencialidad y calidad de los vínculos sociales) que es necesario proporcionar al trabajador y, en general, a todos los niveles de quienes operan en esa relación.

Una pobreza de capacidades como la identificada es un factor clave para explicar la no retención en el mercado laboral de las personas que acceden a éste sin esa formación. Ella determina la precariedad de los puestos de trabajo a que acceden, y hace persistente el círculo vicioso pobreza/baja empleabilidad.

El gran descubrimiento de la economía reciente es el valor económico de la relación entre *conocimiento, sociabilidad y cultura*. El problema es que la afirmación del valor de la cultura se ha situado en el inicio de algunos análisis o en la conclusión de otros, sin que se haya avanzado significativamente, operativamente, en lograr que las variables culturales atraviesen y contaminen el desarrollo completo de los análisis económicos.

*Enfrentar la brecha de la asimetría de acceso al conocimiento para el desarrollo competitivo entre el mundo avanzado y el mundo que aspira al desarrollo*

Mientras para las economías desarrolladas el tema se plantea en términos de ciencias y técnicas, calidad en la innovación y continuidad en la educación, para otros el problema se plantea en la discontinuidad y en la fundación de condiciones críticas de la acumulación cultural. El asunto para los más pobres es elaborar y aplicar políticas que conduzcan a constituir las condiciones previas necesarias a la producción de conocimientos y las condiciones de su circulación y reproducción; el sentido cultural y económico de la creatividad y del aprendizaje; las condiciones de su arraigo y desencadenamiento; la creación de una masa crítica cultural que favorezca la fusión y la reacción en cadena del comercio, el emprendimiento y el conocimiento.

Desde el punto de vista de las economías subdesarrolladas, el desafío de los nuevos factores productivos no se plantea en términos de calidad o de innovación lineales. No es cuestión de una continuidad que requiera adecuaciones de las capacidades existentes sino, en términos radicales,

de la creación de un complejo propio de recursos, la formación de una masa crítica cultural capaz de desencadenar y sustentar el crecimiento.

Las políticas orientadas a lograr los propósitos anteriores son fundamentales, al menos por dos factores que tienen que ver con la creciente complejidad de la economía: la entrada incesante de nuevos actores al sistema productivo y, por el aumento de presión de la competencia, la diversificación y sofisticación de la demanda. El primer factor condiciona la innovación como un imperativo de sobrevivencia; el segundo, como una oportunidad de creatividad. Ambas formas de enfrentar el mercado coexisten y se transmiten al trabajo en un balance cuya inclinación decide la calidad de las relaciones laborales, tanto como la orientación y la calidad del esfuerzo innovador.

La única manera de contrarrestar la destrucción de empleos en un mundo globalizado es, por lo tanto, generar un ciclo permanente, autosustentado, acumulativo y sistemático de generación de innovaciones en productos, mercados y modelos de negocio. La destrucción de empleos generada por las innovaciones de procesos sólo puede ser compensada, y superada, por las innovaciones de productos, mercados y modelos de negocio que permitan producir y vender otros bienes, o bienes con mayor valor agregado, o con mejor posicionamiento y marca, o en distintos mercados.

## Bibliografía consultada en el texto

- Añón, M. J. (2002), "Ciudadanía social: la lucha por los derechos sociales", en *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, n° 6, 2002.
- Bobbio, N. (1995), *Derecha e izquierda. Razones y significados de una distinción política*, Madrid, Taurus.
- Boenninger, E. (1997), *Democracia en Chile. Lecciones para la gobernabilidad*, Santiago de Chile, Editorial Andrés Bello.
- Castells, M. (2004), *Globalización, tecnología, trabajo, empleo y empresa*, capítulo I, en <<http://www.lafactoriawe.com/articulos/castells7.htm>>.
- Ferrajoli, L. (1999), *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- Marshall, T. H. (1950), *Ciudadanía y clase social*, Chicago.
- Miravet, P. (2000), "Trabajo y derechos sociales: por una desvinculación posible", *Anuario de Filosofía del Derecho*.
- Ottone, E. y Pizarro, C. (2004), *Osadía de la prudencia. Un nuevo sentido del progreso*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Pautassi, L. (2001), "Estabilización, ajuste estructural y derechos sociales", en C. Courtis (comp.), *Textos de teoría crítica del derecho*, Buenos Aires, Eudeba.
- Pisarello, G. (2000), "Los derechos sociales en el constitucionalismo moderno", en Carbonell, M. (ed.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, México, UNAM.
- Velásquez, M. (1993), "Desregulación del mercado de trabajo en Chile", en *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Serie de Investigación.

## Bibliografía de referencia

- Balcells, F. (2004), "La productividad ya no es lo mismo", documento de trabajo inédito.
- Campero, G. (2003), "Diálogo social y trabajo decente en América Latina", trabajo elaborado para la Oficina de la OIT, Santiago de Chile.
- Cuevas, A. (2000), *La Globalizzazione Asimétrica*, Roma, Edizioni Lavoro.
- Dahlman, C. (2004), "Challenge of the Knowledge Economy: Towards a Pragmatic Innovation Agenda", presentación realizada en Fundación Chile, marzo.
- Esping-Andersen, G. (1998), "La transformación del trabajo", en *Revista La Factoría*, octubre.
- Foxley, A. (2003), "Políticas de empleo en el marco de la globalización", en *Políticas de Empleo en Chile y América Latina*, Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo, marzo.
- García, N. (2003), "Las propuestas de política de la red de empleo", Red de Políticas de Empleo CIES-LIMA, febrero.
- Goodwin, K. (2003), en <[www.ciscolatam.com/encuesta2003/index.shtml](http://www.ciscolatam.com/encuesta2003/index.shtml)>. Comentando la encuesta "Actitud de los empresarios latinoamericanos respecto a Internet", Kaagan Research Associates.
- Lechner, Norbert (2003), en: Informe de Desarrollo Humano PNUD.
- Halsey, A. H. (2000), "A Hundred Years of Social Change", en *Social Trends*, n° 30.
- Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1995), *The Knowledge Company: How*, en publicaciones <[www.calidadlatina.com](http://www.calidadlatina.com)>, 11 de agosto.
- OIT (1999), "Trabajo decente" (memoria del director general), Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión.
- , (2000), "Su voz en el trabajo" (informe global con arreglo al seguimiento de la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo), Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 88ª reunión.
- , (2001), "Reducir el déficit del trabajo decente: un desafío global" (memoria del director general), Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 89ª reunión.
- , (2004), "Organizarse en pos de la justicia social", Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 92ª reunión.
- Peters, T. (2004), *Re-imagina. La excelencia empresarial en una era perturbadora*, Madrid, Prentice Hall.
- Spoerer, S. (2004), "Relaciones laborales, competitividad y democracia (principales tendencias)", documento de trabajo inédito.
- The Economist* (2004), "Counting Heads", 26 de agosto.
- Touraine, A. (2004), conferencia dictada en el Palacio de La Moneda en el marco de las Conferencias Presidenciales de Humanidades, Santiago de Chile, 29 de noviembre.

### **3. Los patrones de exclusión e inclusión social<sup>1</sup>**

Sonia Fleury

#### **1. Acerca de democracias y ciudadanías**

La evolución del debate reciente sobre democracia en América Latina no ha sido capaz de superar las limitaciones impuestas por el modelo de democracia representativa, asumido como parámetro para el rediseño de la institucionalidad. La tesis que se defiende aquí es que sólo con un nuevo modelo de democracia que asocie la democracia representativa con la democracia deliberativa se generarán las condiciones necesarias para la concertación social en una esfera pública ampliada, que permita la creación de un nuevo pacto político, capaz de dar sustento a las políticas públicas redistributivas.

Fundamentalmente, la reconstrucción de la esfera pública implica un proceso que requiere la institucionalización del conflicto y su negociación, requisitos que no son aceptados fácilmente en nuestras sociedades. En otras palabras, el desarrollo de una cultura de la democracia depende de que se constituyan actores sociales (Touraine, 1996) capaces de producir formas de organización y recursos estratégicos que les permitan ser incluidos en procesos de negociación y construcción de proyectos hegemónicos.

<sup>1</sup> Notas para el taller “Las nuevas condiciones sociales y políticas para el desarrollo humano”, organizado por el PNUD, Buenos Aires, 14-16 septiembre de 2005.



Consecuentemente, la inclusión social implica tratar el tema de la desigual distribución de recursos y poderes, y no puede ser restringida a medidas de combate a la pobreza. La incapacidad de las elites latinoamericanas de relacionar las condiciones de pobreza y exclusión social con sus comportamientos políticos y acciones económicas, les permite, al mismo tiempo, atribuir alta prioridad a las políticas sociales, criticar la omisión del Estado y no involucrarse en este cambio necesario (Reis, 2000).

En el escenario de una economía globalizada y subordinada a un proceso de especulación del capital financiero sin precedentes, potenciado por las tecnologías informáticas, las economías dependientes se vuelven prisioneras de un ciclo perverso, en el cual las condiciones de gobernabilidad son evaluadas por agencias financieras privadas, que definen los índices de riesgo para los inversores internacionales. Crear las condiciones para atraer la inversión extranjera de capitales, volátiles en su mayoría, pasa a ser un punto crítico del que dependen los gobiernos para administrar la moneda y el déficit, aun cuando esto signifique aumentos especulativos de intereses, que perjudican principalmente a los trabajadores y los productores nacionales y transforman las economías dependientes en exportadoras de capital bajo la forma del pago de la deuda contraída para garantizar la estabilidad de la economía.

La ausencia de perspectivas para engancharse en este nuevo proceso de acumulación hace que grupos de población e incluso regiones sean progresivamente excluidos de los beneficios de la vida social. Reis (2001) ha denominado crisis “hobbesiana” a las consecuencias políticas que surgen como resultado de la fragmentación social de la globalización y la reafirmación del mercado, lo que se suma a la penetración del narcotráfico (violencia urbana, aumento de la criminalidad, inseguridad). Para este autor, en este caso, lo que está en juego es el mantenimiento del orden y la seguridad, un problema constitucional de preservación de la autoridad con inclusión social, que serían los fundamentos de una sociedad democrática.

La identificación de la democracia con el Estado democrático de derecho (*democratic rule of law*) es defendida por O'Donnell (2001): “La democracia no es tan sólo un régimen democrático, sino también un modo particular de relación entre Estado y ciudadanos, y entre los propios ciudadanos, bajo un tipo de Estado de derecho que, junto con la ciudadanía política, sostiene la ciudadanía civil y una red completa de rendición de cuentas”.

Los derechos civiles y los derechos políticos serían el principal apoyo del pluralismo, además de ser una condensación de relaciones de poder de los individuos y asociaciones. Por tanto, su ampliación a todos los ciudadanos dentro de un Estado de derecho en vigencia, sumada a las condiciones

impuestas al ejercicio del poder en materia de rendición de cuentas, serían los requisitos para considerar a los individuos como sujetos jurídicos, o ciudadanos, con derechos y deberes derivados de su pertenencia política y, por ende, con autonomía personal y responsabilidad por sus acciones.

El corazón de la democracia residiría en la ampliación de los derechos civiles y en la efectividad de la legalidad estatal para difundirse en forma igualitaria sobre todo el territorio nacional. Para O'Donnell (2002), en muchas de las democracias latinoamericanas persisten áreas “marrones”, donde la legalidad del Estado no llega y donde prevalecen las relaciones de poder personalistas, patrimoniales y mafiosas. En estos casos, el Estado sería territorialmente evanescente y las burocracias estarían colonizadas por intereses privados.

En el caso de América Latina, cuyo desarrollo económico y social tiene como rasgo más notorio precisamente el elevado nivel de desigualdad y exclusión, la gobernabilidad democrática no puede separarse de la búsqueda de soluciones para la inclusión social y la reducción de la desigualdad. La creación de mecanismos de inclusión social —definida por Calderón (1995) como “la capacidad que tiene la sociedad para construir una ciudadanía activa, eliminar las barreras discriminatorias en el mercado y diseminar una cultura de la solidaridad”— es nuevamente planteada desde el punto de vista político.

De la misma manera, uno de los aspectos singulares del proceso de consolidación democrática en América Latina es el resurgimiento de la disyuntiva entre los diferentes elementos que componen la ciudadanía, lo que abre cursos particulares, llenos de contradicciones. Mientras que los derechos políticos se encuentran prácticamente universalizados, los derechos civiles todavía no están garantizados, y los derechos sociales, en muchos casos, sufren retrocesos como consecuencia de los planes recesivos de ajuste económico.

El hecho de que los derechos civiles hayan antecedido a los derechos políticos en los países desarrollados, mientras que en América Latina se vive el proceso inverso, llevó a O'Donnell (1998) a identificar las democracias latinoamericanas como no cívicas, con predominio de una ciudadanía de baja densidad. Los derechos civiles y las libertades políticas son los principales soportes del pluralismo y de la diversidad, además de crear las condiciones para el ejercicio de una autoridad burocrática que rinda cuentas de sus actos. Por estas razones, la propuesta de O'Donnell se orienta hacia la conquista de los derechos civiles como una cuestión estratégica para consolidar la democracia en la región, admitiendo que la desigualdad también es producto de la ausencia del Estado de derecho.

El estudio sobre la democracia en América Latina del PNUD —*La democracia en América Latina*— termina proponiendo la transición desde una democracia electoral hacia una democracia de ciudadanos.

Al trasponer la racionalidad política en dirección a la racionalidad social, el debate sobre la democracia tiene que encontrar sus fundamentos más allá de la institucionalización de las reglas de competencia política. El retorno del ciudadano, como fundamento del poder político, se impone. Sin embargo, la concepción de ciudadanía aún involucra muchas cuestiones polémicas, lo que nos lleva a preguntar qué entendemos por ciudadanía.

La existencia de un sistema político basado en el supuesto de una igualdad básica de ciudadanos libres es la esencia misma de la democracia. Según O'Donnell (2002) en el documento que sirvió de base teórica para el Informe del PNUD (2004), el ciudadano debe ser visto como un agente, esto es, un ser autónomo, razonable y responsable, que goza de dos tipos de derechos: derechos que son libertades, tales como asociación, expresión, acceso a la información, y derechos de participación, entendida como el derecho a elegir y, eventualmente, ser electo para posiciones de gobierno. Sin embargo, existe otra concepción de la ciudadanía que adoptamos, entendida como dimensión pública de los individuos, lo que presupone un modelo de integración y de sociabilidad, que trasciende los intereses egoístas del individuo en el mercado, en dirección a una actitud generosa y solidaria. La transición de una comunidad de relaciones interpersonales primarias hacia la comunidad abstracta de los ciudadanos fue alcanzada por la participación, racional y afectiva, en una comunidad política formalmente constituida como Estado-nación.

El ciudadano como sujeto autónomo que puede elegir y construir alternativas debe ser pensado más allá del individualismo posesivo y de una concepción de autonomía que se opone a la necesidad del otro, vista como condición de dependencia o tutela. El ciudadano solamente puede gozar de manera plena de su autonomía mediado por la construcción colectiva del espacio público y sus instituciones (Oliveira, 2001).

La expansión de la ciudadanía para englobar los derechos sociales, que trascienden la concepción formal de igualdad y la visión individualista de la ciudadanía, debe basarse en un principio de justicia que cohesiona la comunidad de ciudadanos. Las dificultades teóricas para insertar los derechos sociales como atributos de la ciudadanía son derivadas, según Bobbio (1992), de la antinomia entre derechos civiles y sociales, siendo los primeros expresión de las libertades, y los segundos expresión de poderes. Para este autor, los derechos y libertades se basan en un supuesto estado natural de los hombres, en el cual la libertad precedería a la sociabilidad. Los derechos sociales, al revés, son históricos y no naturalmente fundados, tra-

tándose de exigencias que se concretizan en la demanda de una intervención pública, y suelen ser satisfechos solamente en un determinado nivel de desarrollo económico y tecnológico.

La cuestión social fue y continúa siendo el lugar donde se constituyen los actores sociales que buscan introducir en el terreno político sus necesidades, transformadas en demandas. De la misma manera, las políticas sociales son el modo como el Estado interpela a los ciudadanos, resignificando así los contenidos conflictivos mediante tecnologías apropiadas, despolitizando las demandas que a él se dirigen y, finalmente, redefiniendo el significado de la ciudadanía.

En los últimos años, los aparatos de política social construidos durante la vigencia del pacto corporativo —el período de las reformas sociales— fueron reformados en América Latina, con una aceptación sin precedentes en otras sociedades. Este fenómeno se debe a diversos factores: por ejemplo, la identificación de los beneficios como privilegios, la burocratización y el clientelismo como prácticas predominantes, para no mencionar la corrupción y la incapacidad de responder con estos aparatos a las nuevas demandas ciudadanas.

Al mismo tiempo, las demandas democráticas canalizaron las reivindicaciones para la construcción de un nuevo patrón de políticas sociales, libre de la tutela de la condición de trabajo, para asociarse universalmente a la condición de ciudadanía. En algunos países, estas demandas se plasmaron en la legislación constitucional de las democracias emergentes, en sistemas universales, descentralizados y participativos de políticas sociales.

Sin embargo, la crisis fiscal del Estado, el predominio del pensamiento liberal y de la orientación de los organismos internacionales en pro de políticas sociales focalizadas, y el reflujo de los movimientos sociales reivindicativos fueron suficientes para que en los últimos años se conformara un nuevo patrón de política social para la región, basado en la individualización del riesgo, medidas de combate a la pobreza y la financierización de la protección de las capas medias.

Este patrón suele caracterizarse por la segmentación de las políticas sociales de acuerdo con el poder adquisitivo de cada grupo, de modo que se diseñan sistemas duales de servicios sociales, o sea, públicos para los pobres y de mercado para quienes los pueden pagar. La inexistencia de mecanismos de solidaridad entre ricos y pobres acarrea un enorme peso al Estado, que tiene que soportar los costos de la pobreza. Como consecuencia, se asiste a la ruptura de la solidaridad forjada en el período populista entre los estratos medios y la población más pobre. Al mismo tiempo, esta segmentación de las políticas sociales se traduce en condiciones diferenciadas de ciudadanía e implica la separación entre los derechos sociales

para los que tienen recursos (en el populismo los recursos eran sobre todo políticos y ahora son financieros) y los beneficios sociales para los pobres, a quienes no se les atribuyen derechos.

El deterioro de las condiciones de vida de las capas medias, la inestabilidad del mercado laboral, la incapacidad de las políticas asistenciales dirigidas a combatir la pobreza, la ineficiencia y precariedad de los sistemas de atención universalizados generan, constantemente, nuevas formas de articulación de la población alrededor de la cuestión social. La constitución de actores políticos, formas organizativas, y articulaciones innovadoras entre el Estado, el mercado y la comunidad demuestran que la conciencia y la participación de la ciudadanía se están procesando en el ámbito de las políticas y los derechos sociales, y reafirman que éste sigue siendo el curso particular de construcción de la democracia.

## 2. La expansión de la ciudadanía

Es común el uso de metáforas (Jamur, 1997) para hablar de lo social —edificio, campo, tejido, etc.— y aunque cada una de ellas sugiere distintas formas analíticas y estrategias políticas, todas remiten a la cuestión central acerca de la integración social. Es decir, de los vínculos que se establecen entre los individuos, que involucran también a las instituciones, para garantizar la formación de una comunidad que, a pesar de las tensiones existentes, guarda un cierto nivel deseable de cohesión social.

Nos interesa tratar lo social a partir de su emergencia como “cuestión social”, es decir, como reconocimiento de nuevos problemas que aparecen en la arena política a partir de la transformación de las necesidades en demandas, proceso que sólo puede ser realizado concomitantemente con la propia construcción de nuevos sujetos políticos. Por lo tanto, la cuestión social pasa a ser reconocida en tanto que es politizada por los actores que, a través de la construcción de sus identidades y la formulación de proyectos y estrategias, retoman la problemática de la integración y de la necesidad de recrear los vínculos sociales.

En este sentido, la emergencia de la cuestión social es siempre un analizador, porque desvela las contradicciones sociales y expone las fragilidades de la construcción política de una comunidad cohesionada, como suele ser el caso de la violencia en América Latina. La exclusión social emerge, pues, como nuestra cuestión social en los días actuales.

La exclusión se refiere a la no incorporación de una parte significativa de la población a la comunidad social y política, a la negación sistemática de sus derechos de ciudadanía —despojándola de derechos o encubriendo

la desigualdad de tratamiento ante la ley y las instituciones públicas— y a los impedimentos para su acceso a la riqueza producida en el país (Fleury, 2003a).

De una forma más profunda, la exclusión implica la construcción de una normatividad que separa a los individuos impidiendo su participación en la esfera pública. Se trata de un proceso relacional y cultural, que regula la diferencia como condición de no inclusión, y presenta también una manifestación territorial, sea como gueto o tugurio.

Esta fractura sociopolítica, que se manifiesta en la convivencia en una misma sociedad de una doble institucionalidad (Santos, 1993) —una democrática y otra excluyente—, impide la construcción de las dimensiones nacional, republicana y democrática, resta legitimidad al ejercicio de poder y restringe la esfera pública (Fleury, 2003b).

En definitiva, sostenemos que el enfrentamiento de la exclusión social implica la transformación de la institucionalidad, que se consolidó como soporte material de una esfera pública restringida. La expansión de la ciudadanía requiere procesos innovadores de gestión pública, que permitan el reconocimiento o induzcan a la construcción de nuevos sujetos políticos y a su inserción en el ejercicio del poder político y en la apropiación de la riqueza social. Se trata de revisitar la teoría de la ciudadanía para buscar adecuarla a las transformaciones en la estructura de las sociedades posmodernas, en especial en aquellas en que el proyecto de modernización fue excluyente y fundado en regímenes y culturas autoritarias.

La posibilidad de generar democracias inclusivas en un proceso de expansión de la ciudadanía requiere de una profunda transformación de la cultura elitista predominante en una cultura política radicalmente democrática, basada en la ética del reconocimiento del otro como legítimo partícipe de la esfera pública.

En países como los latinoamericanos, en los que la exclusión tiene un fuerte contenido económico, no es posible combatirla sin una redistribución de la riqueza. No obstante, el combate de la exclusión no se reduce a esta dimensión económica, ya que ésta, a pesar de ser la dimensión fundamental, no existe aislada del contexto sociocultural que la legitima y la reproduce. En otras palabras, la concentración de la riqueza es un fenómeno político que, sancionado culturalmente, impide la constitución de sujetos capaces de reivindicar su inserción en la esfera pública.

El surgimiento de la cuestión social requiere y reivindica su manejo por medio de políticas e instituciones específicas, en general, las llamadas “políticas sociales”. Por supuesto, una misma demanda será respondida de diferentes maneras, en contextos políticos, culturales e institucionales diferentes, generando diversos patrones de protección social.

El surgimiento y la reciente proliferación de organizaciones y movimientos sociales solidarios demuestran la capacidad de reacción de la sociedad y de los gobiernos locales frente a la amenaza de su descomposición, recreando posibilidades de articulación social. De la misma forma, gobiernos locales que ganaron más poder a partir de los procesos de descentralización demuestran su capacidad innovadora en la construcción de un imaginario colectivo para las ciudades, como parte de los procesos de expansión de la ciudadanía que se hacen acompañar por profundas transformaciones en la institucionalidad del aparato estatal. Se observa que la dinámica de lucha y combate a la exclusión tiene una dimensión emancipadora, capaz de generar la constitución de nuevos sujetos sociales y de nuevas formas de reivindicación del ejercicio de ciudadanía, además de inaugurar posibilidades de alteración de la dimensión institucional del Estado, dando lugar a nuevas formas de cogestión pública (Genro, 1997).

Sin embargo, el mismo sistema que crea la exclusión da lugar a una respuesta reproductora de su dinámica, como en el caso de la identificación de exclusión con violencia, que pretende ser combatida por medio del consumo de armas y otros instrumentos ligados al aumento de la seguridad, vendidos en el mercado.

Así, nuestra cuestión social —la exclusión— requiere para su encuadramiento la ubicación de diferentes actores de la sociedad, inaugura nuevas formas de sociabilidad, define un campo estratégico de luchas, construye nuevos sujetos y nuevas subjetividades, exige el desarrollo de nuevos saberes y tecnologías, produce nuevas estrategias de reconstrucción del orden político y de la ubicación de las demandas sociales y apunta en el sentido de los procesos de transformación de las estructuras institucionales estatales, enfrentándose con estrategias conservadoras de reproducción del orden.

### 3. Las políticas sociales

La reflexión sobre la complejidad del concepto de política social debe tener en cuenta tres ideas que le añaden elementos importantes. La primera de ellas se relaciona con la contradicción inherente a la propia fusión de los términos “política” y “social”. En tanto “política” habla de un poder de asignación coercitiva de valores, ejercido por el Estado, el término “social” se refiere a la sociedad, esfera de interacción de los individuos y grupos, movilizados voluntariamente a partir de sus intereses. En ese sentido, la expresión “política social” denota, etimológicamente, la contradicción de la separación entre Estado y sociedad, creando una esfera



nueva, *lo social*, incapaz de convivir con la concepción política liberal, que sólo considera las esferas del Estado y del mercado. De la misma manera, la política remite a la sociedad, a la construcción de identidades, valores, sujetos y coaliciones.

Una contribución importante a la comprensión de las políticas sociales fue el planteo de éstas como metapolíticas, defendido por Santos (1993), en la medida en que la política social provee los principios que permiten ordenar opciones trágicas, entre distribución y concentración de riquezas, visto que toda política social efectiva sería una política redistributiva. Podemos añadir que la política social es una metapolítica, más que por ser distributiva —lo que no siempre ocurre—, porque también provee el criterio para la inclusión y/o exclusión de los individuos en la comunidad de los ciudadanos.

Por ende, debemos comprender que las políticas sociales traen con ellas un criterio de justicia que debe guiarse por los principios del reconocimiento y de la redistribución (Fraser, 2001). El reconocimiento mutuo es la base de la ciudadanía como hipótesis político-jurídica igualitaria (Fleury, 1997). Sin embargo, los mecanismos institucionales que garantizaron el ciclo virtuoso del capitalismo en los países centrales —el sistema de representación política, la burocracia “weberiana” y la ciudadanía homogénea e indiferenciada— son incapaces de enfrentar con éxito las limitaciones actuales a la expansión de la ciudadanía.

La búsqueda de una nueva institucionalidad para la democracia, que sea capaz de atender conjuntamente los principios de *reconocimiento*, *participación* y *redistribución*, marca el momento actual de búsqueda de una articulación entre innovación social e innovación institucional.

El presupuesto central del reconocimiento es la base de una esfera pública democrática, como orden simbólico relacional, que constituya el espacio donde los sujetos así constituidos afirmen su identidad e intercambien significados que den sentido y dirección a sus acciones (Fleury, 2003a). La igualdad requerida en la esfera pública se construye políticamente, ya que en la naturaleza humana lo que se encuentra es la diferencia o singularidad (Arendt, 1993).

Sin embargo, las políticas sociales deben ser analizadas en los múltiples aspectos involucrados en este complejo proceso, que va desde los valores a las normas e instituciones y mecanismos de gestión.

El concepto de política social, aunque sea delimitado por las acciones públicas, gubernamentales o no, que están volcadas para dar respuestas a las demandas que tienen origen en el proceso de reproducción de los individuos en una sociedad, es bastante complejo, en tanto involucra:



- una dimensión valorativa, fundada en un consenso social, que responde por las orientaciones y normativas que permiten escalar prioridades y tomar decisiones;
- una dimensión estructural, que recorta la realidad de acuerdo a sectores, basados en la lógica disciplinar y en las prácticas y estructuras gubernamentales;
- el cumplimiento de funciones vinculadas tanto a los procesos de legitimación como a los de acumulación, en la reproducción de la estructura social;
- procesos político-institucionales y organizativos relativos a la toma de decisiones sobre la identificación de los problemas, el escalonamiento de prioridades y el diseño de estrategias, así como la asignación de recursos y medios necesarios para el cumplimiento de metas;
- un proceso histórico de formación de actores políticos y su dinámica relacional en las disputas por el poder; y
- generación de normas, muchas veces legales, que definen los criterios de redistribución e inclusión en una determinada sociedad.

Las políticas sociales se configuran a partir de múltiples determinantes que actúan de forma simultánea pero muchas veces conflictiva, dando lugar a un campo de elevada y cambiante complejidad. En él confluyen múltiples intereses, concurrentes y competitivos, que algunas veces suelen organizarse en coaliciones amplias, generando consensos que dan sustentabilidad a las políticas, aun sin negar las contradicciones entre los diferentes intereses involucrados. El diferencial en el peso de los intereses involucrados atribuirá a las políticas sociales características distintas, configurando modelos más o menos inclusivos/excluyentes, así como relaciones políticas distintas (paternalista, clientelista, corporativa, ciudadana). El campo de la política social está también determinado por la dinámica del proceso de acumulación, que provee las contingencias que delimitan las posibilidades de acción y la misma amplitud y mecanismos de satisfacción de las necesidades sociales. Cada vez más las políticas sociales se insertan en la lógica de la reproducción del capital en las formas de socialización de los costos de reproducción del trabajo, consumo de mercancías y reproducción ampliada del capital financiero, tanto como en los diferentes tipos de seguros sociales.

Las políticas sociales se materializan en instituciones y organizaciones, cuyos procedimientos y mecanismos estructuran este campo y dan forma al propio Estado (el Estado ampliado). Son, por lo tanto, expresión materializada en el Estado de la relación de fuerzas en la sociedad. Sin embargo, son a su vez un campo de lucha por significados y por la conquista de hegemonía.

Las políticas sociales son espacios de incorporación de tecnología en la medida en que el consumo de los servicios sociales es mediado por la interacción entre profesional y usuario. Como prácticas sociales, incorporan y desarrollan conocimientos en el proceso de reproducir o cambiar la estructura social.

Estos factores actúan de forma simultánea y concurrente, delimitando el campo social y las posibilidades y límites de la intervención en él. En cada sociedad, el peso que se les atribuye a aquellos factores así como las relaciones que se establecen entre ellos definen una construcción histórica y política concreta: los sistemas nacionales de protección social.

#### 4. Patrones de protección social

La emergencia de la cuestión social es parte del proceso más general de desarrollo del capitalismo, en el cual las relaciones sociales y económicas fueron duramente afectadas por los procesos de industrialización y urbanización, que rompieron las relaciones tradicionales de autoridad y de solidaridad, y generaron nuevos actores colectivos cuyas necesidades suelen convertirse en nuevas demandas políticas.

Las reivindicaciones por igualdades socioeconómicas en un contexto de democracias de masas generaron un conjunto de políticas e instituciones, como respuesta a los problemas de la pobreza y de la desigualdad. Ese conjunto fue denominado *Welfare State* o Estado de Bienestar Social, incluyendo bajo ese nombre tanto las políticas e instituciones como la extensión de los derechos sociales de ciudadanía.

La transformación de necesidades sociales en demandas es producto de la interacción y de la capacidad política de los agentes económicos y sociales generados en este contexto de transformación. La mayor parte de los estudios identifica en la homogeneidad de la clase trabajadora, en su alta capacidad de organización, su proyecto reformista y las posibles alianzas con los trabajadores rurales, las variables clave para la emergencia de sistemas más universales de protección social. Cuando estas condiciones no se presentan, los sistemas de protección social suelen perpetuar la fragmentación de los trabajadores en diferentes categorías de beneficiarios o excluidos de las políticas sociales.

La existencia de procesos económicos exitosos es también crucial para la definición de las condiciones de financiamiento de los sistemas de protección social que serán diseñados. Igualmente, la existencia de mecanismos institucionales privados o estatales es determinante de la capacidad y recursos que cada sociedad tiene para implantar su sistema de protección

social. Las instituciones y los actores institucionales basan su actuación en los valores e ideologías que son hegemónicas en cada sociedad, estableciendo criterios de inclusión, redistribución y exclusión de las políticas sociales.

Los sistemas de protección social son, por lo tanto, un producto de este intrincado juego de fuerzas sociales que se materializa en una institucionalidad propia, que son los sistemas de organización y las modalidades de gestión de las políticas sociales. Estas organizaciones pueden ser analizadas por su patrón de gastos, cobertura o beneficios concedidos, pero también pueden y deben ser evaluadas por los resultados de su actuación, que se expresan en los indicadores sociales.

Sin embargo, los sistemas de protección social no son meramente el producto de una situación económica, política y social dada, porque al diseñar estos sistemas interferimos en esta realidad, generando nuevas condiciones, por ejemplo. El mix público/privado existente a partir de cada uno de los sistemas de protección social es capaz de alterar el peso de los agentes económicos en términos del balance entre Estado y mercado. Por otro lado, los sistemas de protección social, al incluir de forma universal o estratificada, y al excluir a algunos individuos, estarán definiendo modalidades diferentes de ciudadanía, o sea, de relación entre Estado y sujetos sociales.

En otros términos, a partir de los modelos de protección y, más generalmente, de las políticas sociales, se está constantemente rediseñando la composición de la estructura social en términos de la distribución de poder y de recursos. En resumen, las políticas sociales son fruto de la dinámica de la esfera pública conformada en cada sociedad, al mismo tiempo que son un factor esencial en la materialización y transformación de la misma esfera pública.

#### 4.1. Tipos ideales de protección social

Analizando algunos casos históricos en países industrializados y las diferentes tipologías de la protección social (Fleury, 1997), se puede formular una propuesta que pretende agrupar las diferentes características de los tipos ideales de protección social. En ella, además de los elementos ideológicos y valorativos que están en la base de los sistemas, se señalan los elementos organizativos e institucionales que viabilizan la implementación de las opciones políticas adoptadas en cada caso. Por ende, en esta tipología se subrayan las relaciones entre los modelos de protección social y las condiciones de ciudadanía generadas en cada caso. Se pretende subrayar que los sistemas de protección social, aunque puedan brindar benefi-

cios similares, suelen proyectar efectos políticos en relación con la ciudadanía que pueden ser altamente diferenciados.

Los diferentes modelos pueden ser entendidos a partir de la modalidad de protección social que provee los criterios de organización de la incorporación de las demandas sociales, por medio de una institucionalidad específica. Así encontramos las siguientes modalidades de la protección social: *asistencia social*, *seguro social* y *seguridad social*. Por otro lado, tomando la expresión jurídica y política de la articulación Estado/sociedad en cada una de las modalidades, encontramos, respectivamente, las relaciones de *ciudadanía invertida*, *ciudadanía regulada* y *ciudadanía universal*. Los rasgos principales de los tres tipos identificados pueden ser resumidos en el Cuadro 1.

**Cuadro 1. Modelos de protección social**

Rasgos / modalidad	Asistencia	Seguro	Seguridad
Denominaciones	"Residual"	"Meritocrático"	"Institucional"
Ideología	Liberal	Corporativa	Socialdemócrata
Principio	Caridad	Solidaridad	Justicia
Efecto	Discriminación	Manutención	Redistribución
Estatus	Descalificación	Privilegio	Derecho
Finanzas	Donaciones	Porcentaje salarial	Presupuesto
Actuarial	Fondos	Acumulación	Repartición
Cobertura	Focal	Ocupacional	Universal
Beneficio	Bienes/servicios	Proporción salario	Mínimo vital
Acceso	Prueba de medios	Afiliación	Necesidad
Administración	Filantropía	Corporativa	Pública
Organización	Local	Fragmentada	Central
Referencia	<i>Poor laws</i>	Bismarck	Beveridge
Ciudadanía	<b>Invertida</b>	<b>Regulada</b>	<b>Universal</b>

Fuente: Sonia Fleury, 1997, p. 141.

El modelo de protección social cuyo eje central reside en la asistencia social tiene lugar en contextos socioeconómicos que enfatizan el mercado autorregulable, donde las necesidades son satisfechas de acuerdo a los intereses individuales y la capacidad de cada uno para adquirir los bienes y servicios. Los valores dominantes son la libertad, el individualismo y la igualdad de oportunidades, capaces de generar condiciones diferenciadas de competencia en el mercado. El énfasis en el mercado brinda a la acción pública un lugar mínimo, complementario a este mecanismo básico, asumiendo en consecuencia un carácter compensatorio y discriminatorio sobre aquellos grupos

sociales que demostraron su incapacidad para mantenerse adecuadamente en el mercado. Por eso, el modelo es también conocido como residual, siendo organizados fondos y donaciones que son administrados por organizaciones voluntarias, privadas o públicas, guiadas por una perspectiva educadora y de caridad. Otra característica es su carácter temporal, de emergencia y puntual, generando estructuras fragmentadas y discontinuas de atención social.

Las acciones asistenciales deben dirigirse a los focos de pobreza o grupos vulnerables, bajo una prueba de medios que verifique su incapacidad financiera. El acto de recibir un beneficio, aunque tenga carácter permanente, no transforma al individuo en poseedor de un derecho, ya que su concesión dependerá permanentemente del poder discrecional de un funcionario.

En ese sentido, la asistencia social tiene más un carácter propiamente preventivo y punitivo que el de una garantía de los derechos de la ciudadanía, lo que se evidencia en los rituales de descalificación de los involucrados en tales prácticas, y hasta en la pérdida de otros derechos de la ciudadanía. Por esas razones, esta relación social se denomina “ciudadanía invertida” (Fleury, 1984), ya que el individuo o grupo objetivo pasa a ser objeto de la política como consecuencia de su propio fracaso social.

El seguro social tiene como característica central la cobertura de los grupos ocupacionales a través de una relación contractual tal como fue implantado por Bismarck en Alemania. Basado en los principios de solidaridad que surgieron con la formación de la clase trabajadora industrial, no deja de conjugar estos valores con el principio del mérito, por el cual los individuos deberán recibir compensaciones proporcionales a sus contribuciones al seguro. Sancionado por el Estado, tiene una fuerte presencia de la burocracia, que reconoce y legitima las diferencias entre los grupos ocupacionales, en búsqueda de la lealtad de los beneficiarios.

El esquema financiero del modelo del seguro social revela una asociación entre política social e inserción laboral, ya que recibe contribuciones obligatorias de empleadores y empleados, como porcentaje de la planilla salarial, a las cuales suele sumarse una contribución estatal. El modelo tripartito de gestión expresa claramente la naturaleza corporativa de este mecanismo de organización social, cuyo objetivo es el mantenimiento del estatus socioeconómico de la persona, en situaciones de pérdida de la capacidad de trabajo, asegurándole aquello que ha cotizado, y condiciones semejantes a las que tenía como trabajador activo.

La acumulación de las reservas se adecuaba a esta perspectiva, como también la relación proporcional entre contribución y beneficio. La organización altamente fragmentada de las instituciones sociales expresa la concepción de los beneficios como privilegios diferenciados de las cate-

gorías de trabajadores. En la medida en que los derechos sociales son condicionados por la inserción laboral de los individuos, Wanderley Santos (1979) la llamó “ciudadanía regulada”, en referencia a la regulación ejercida por la inserción en la estructura productiva.

En el tercer modelo, la protección social asume la modalidad de seguridad social, designando un conjunto de políticas públicas que, inspiradas en un principio de justicia social, garantiza a todos los ciudadanos el derecho a un mínimo vital, socialmente establecido. Su referencia histórica es el Plan Beveridge, de 1942, en Inglaterra, donde se estableció un nuevo modelo de orden social, basado en desvincular los derechos sociales de la relación contractual establecida para los asalariados. El carácter igualitario del modelo está basado en el aseguramiento de un patrón mínimo de beneficios de forma universalizada, independientemente de las contribuciones anteriores. El acceso a los beneficios sociales depende sólo de la necesidad de los individuos.

Al desvincular los beneficios de las contribuciones se establece un mecanismo de redistribución a través de las políticas sociales, que tienen como objetivo corregir las desigualdades generadas en el mercado. Ese modelo fue también llamado “institucional”, en la medida en que genera un sistema de políticas e instituciones públicas capaz de asegurar, de forma integrada y centralizada, la coordinación de la ejecución de esas políticas.

El Estado juega un papel central tanto en la administración como en el financiamiento del sistema, que destina recursos importantes del presupuesto público para el mantenimiento de las políticas sociales. Los recursos del sistema no son acumulados, siendo el mecanismo actuarial el “de reparto”, en la medida en que los gastos son cubiertos con el total de recursos recaudados. En ese sentido, se dice que se establece un compromiso entre generaciones, en el cual la generación actual, que es la que está contribuyendo, está pagando los beneficios de la generación que le antecedió, y así sucesivamente. Se reconoce en este modelo de política social el predominio de la relación de ciudadanía universal, en la medida en que los beneficios sociales son asegurados, como derechos, de forma universalizada a todos aquellos que los necesiten.

Descriptos los tres modelos de protección, algunas observaciones adicionales deben ser añadidas:

- A pesar de sus diferencias, hay un supuesto básico común acerca del modelo de desarrollo económico necesario para su implementación. Se supone la existencia de un círculo virtuoso de la economía, en el cual el desarrollo económico es capaz de generar una tendencia al pleno empleo, acompañada del crecimiento de la masa salarial. Por fuera de esas condiciones, ninguno de esos modelos es viable.

- Resulta necesario aclarar que no existe un curso ascendente e irreversible de desarrollo de la protección social. De la misma manera, la opción de los modelos no está determinada por el desarrollo económico de un país, sino más bien por sus tradiciones, ideologías y opciones políticas.
- No existen sistemas concretos que reproduzcan los modelos puros. En ese sentido, cuando se habla de una realidad concreta, tratamos de identificar las ideologías y modelos hegemónicos, que conviven contradictoriamente con otras modalidades y las subordinan a la lógica dominante.
- Según Esping-Andersen (1995), hay una disfunción creciente entre los esquemas de seguridad social y las nuevas necesidades y riesgos que resultan de los cambios en la estructura familiar, la estructura ocupacional y el ciclo de vida. Sin embargo, las respuestas a la crisis del *Welfare State* fueron muy distintas, de acuerdo a los mecanismos políticos y de representación de intereses y de construcción de consenso político previamente creados en cada sociedad.
- Bajo la influencia de la OECD, los sistemas de protección social europeos están siendo reformados en dirección a políticas de activación, basadas en la creencia de que es mejor que las personas trabajen que quedarse recibiendo transferencias de ingresos en programas públicos. Variando desde el modelo más punitivo del *Welfare to Work* hasta otras abordajes de promoción de la “empleabilidad”, tales políticas fueron ampliamente difundidas, pero son evaluadas como teniendo más impacto en la retórica política que en la práctica (Hvinden, 2000).

#### 4.2. Hacia una caracterización de los modelos de política social en América Latina

En América Latina pueden encontrarse algunos de los más antiguos, fuertes y complejos mecanismos de ingeniería política e institucional en el campo del seguro o seguridad social. Los países pioneros en la introducción de leyes de protección social de este tipo, en el Cono Sur, antecedieron a países como los Estados Unidos y a otros que hoy día se destacan en el campo de la protección social como los países nórdicos.

El estudio comparativo desarrollado por Mesa-Lago (1978) permitió clasificar diferentes países de América Latina y el Caribe de acuerdo a un conjunto de variables, y dividirlos en tres grupos, de acuerdo al criterio de antigüedad de los sistemas de seguridad social: los pioneros, los medianos y los tardíos.

Dicha clasificación se basa en criterios históricos y destaca particularmente el momento en el cual cada país empezó a ocuparse de la protección social de sus habitantes por medio de sus políticas públicas. El punto de arranque es

importante tanto porque permite ubicar las corrientes de desarrollo que se vivían en la época y que le dan un sello muy claro a la orientación de las políticas sociales, como también porque cuanto más temprano se haya iniciado dicha atención son mayores los grados de madurez institucional alcanzados. La madurez institucional se relaciona tanto con la cobertura alcanzada como con la relación entre contribuyentes y beneficiarios del sistema. A mayor madurez, crece la cobertura, como también el número de beneficiarios por contribuyente.

Pero, más que una perspectiva historiográfica, el caso de los países pioneros incluye a economías que iniciaban su proceso de industrialización por sustitución de importaciones, con una clase obrera compuesta por inmigrantes europeos en un contexto de ausencia de una clase hegemónica burguesa y de predominio del Estado en la conducción de la política de desarrollo.

Los países pioneros son los que tempranamente, hacia los años veinte, empezaron el desarrollo de medidas de protección social para su población. Entre ellos se encuentran: Uruguay, Argentina, Chile, Brasil y Cuba. En los demás países se identifica el origen fragmentado del sistema, donde cada institución protege un grupo ocupacional diferente por medio de subsistemas independientes, que se diferencian de acuerdo a la capacidad de cada grupo para negociar privilegios con los gobernantes a cambio de legitimidad política. No es sorprendente, entonces, que la evolución de los sistemas resultara en una seguridad social estratificada, con una estructura piramidal en la cual hay en el ápice relativamente pocos grupos de asegurados protegidos por los subsistemas privilegiados, en tanto en la base queda la mayoría de la población cubierta por sistemas más pobres.

Como consecuencia de la presión de los grupos con sistemas más débiles, la evolución de estos sistemas se tradujo en una cierta masificación, aunque estratificada, de privilegios, en tanto la expansión de la cobertura no eliminó la estratificación previamente existente. Dichos beneficios responden a los intereses y el poder corporativo de los grupos de asegurados, generando irracionalidades, crisis financieras y ausencia de políticas igualitarias, además de implicar un fortalecimiento de las estructuras de representación corporativa que involucran Estado y sociedad, en detrimento de la consolidación de identidades y autonomías.

Aunque los grupos de países intermedios y tardíos sean poco consistentes en su caracterización, no permitiendo una previsión del curso posterior del desarrollo de sus sistemas, el trabajo de Mesa-Lago fue fundamental al identificar la estratificación de la cobertura, conjugada con un mayor o menor grado de fragmentación institucional, como las características centrales de los sistemas de protección social en América Latina y el Caribe.

En la raíz de la estratificación, el autor encuentra el poder de los grupos de presión para negociar con el Estado privilegios diferenciales (Mesa-



Lago, 1978). Las otras fuerzas frecuentemente operan en respuesta a, en anticipación a, o como mediadores de las demandas de los grupos de presión. Es cierto que en algunos países el papel del Estado fue protagónico, en tanto en otros los grupos organizados de trabajadores ejercieron una presión que explica la emergencia y desarrollo de la seguridad social. Sin embargo, en ambos casos, la seguridad social se conformó como un sistema de privilegios estratificados, sin universalizar la condición de igualdad y sin asegurar los derechos ciudadanos. Así, importa entender la dinámica estructural del poder en nuestras sociedades. Ella se funda en el uso de criterios particulares para la asignación de los recursos públicos, en un proceso de negociación entre grupos sociales y sectores de la burocracia que genera, por un lado, privilegios diferenciales e incorporación discriminada, dificultando la formación de identidades colectivas y, por otro, cooptación y legitimación del uso patrimonial del poder. Fundamentalmente, la institucionalización de la protección social en tales circunstancias es parte de la negación de la ciudadanía universal en América Latina y el Caribe (Santos, 1979; Abranches, 1982; Fleury, 1997; Fedozzi, 1997).

Filgueira y Filgueira (2002) proponen una clasificación que combine la *estratificación con la exclusión* social y encuentran los tipos de universalismo estratificado, los países duales y los países excluyentes. En el primer tipo estarían los países en los cuales más del 90% de la población está cubierta por las políticas de protección social, con algunos efectos redistributivos, aun en sistemas que preservan la estratificación de los grupos ocupacionales. Encontramos en este tipo a Argentina, Uruguay y Chile.

En los regímenes duales, grupo compuesto por Brasil y México, cerca de la mitad de la población está protegida por los sistemas sociales, en tanto que la otra mitad no lo está. Por eso se trata de sistemas duales. Son países cuyo desarrollo económico se caracterizó por una elevada heterogeneidad regional, siendo su característica el proceso de sustitución de importaciones apoyado por las rentas provenientes de economías primarias con alta intensidad de mano de obra. En los grupos poblacionales asegurados predomina, entonces, un modelo de incorporación corporativo, y los sistemas de protección amortiguan la estratificación, teniendo el gasto, de nuevo, un carácter redistributivo. En los sectores populares de las zonas de menor desarrollo económico predominan formas clientelares de incorporación de las demandas.

En el tercer grupo, con regímenes excluyentes, son unos pocos los que se benefician del gasto público social. Los niveles de cobertura son bajos y, en general, hay una apropiación por parte de las elites de los beneficios sociales (aunque en educación los mismos países se presenten como regímenes duales). Esta apropiación de los beneficios hace que el Estado se

convierta en un Estado depredador, que ahonda las diferencias. En este grupo estarían: República Dominicana, Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua, Bolivia y Ecuador.

#### 4.3. Las reformas de las políticas sociales a fines del siglo XX en América Latina

Desde los años setenta, América Latina ha experimentado muchos proyectos de reforma social, especialmente en lo referente al sistema de salud y de protección de la seguridad social. Esos intentos de reforma formaron parte del contexto cambiante de la democratización del sistema político y, al mismo tiempo, de la actualización del modelo económico productivo. También hubo un rediseño del papel del Estado, como medio de enfrentar la crisis fiscal y de crear las condiciones necesarias para reinsertar las economías regionales en un proceso productivo global más integrado y competitivo.

Las reformas de los sistemas de salud y seguridad social constituyen, por lo tanto, aspectos importantes de la reforma total del Estado que se ha ido llevando a cabo en la región, cambiando las relaciones previas entre el gobierno y los agentes sociales y económicos. Tomamos el ejemplo de las reformas recientes en sistemas de salud en la región y encontramos que los resultados del proceso de reforma dependen de un conjunto de variables distintas en cada país. Éstas son: los valores que orientan la política de reforma, la estructura institucional existente de los servicios de atención de la salud, los involucrados en el sector salud y sus estrategias para apoyar u oponerse a las medidas de reforma, la capacidad del gobierno de llevar a cabo acciones, etcétera.

Además, el momento oportuno para la reforma del sector salud, tomando en cuenta dos procesos importantes a nivel macro, la crisis económica con las políticas de ajuste estructural y la transición hacia regímenes más democráticos, parece constituir una variable fundamental para explicar las diferencias entre propuestas, contenidos, instrumentos y coalición de apoyo (Fleury, Belmartino y Baris, 2000).

Sin embargo, en estos procesos se pueden notar varias tendencias generales, como la descentralización en la administración de la atención de la salud; la constitución de una red pluralista de proveedores, ya sean públicos o privados; y un tejido complejo de relaciones que incluye a financiadores y proveedores.

Asimismo, en muchos países de la región los sindicatos están perdiendo el control que tenían anteriormente sobre el sistema de seguridad social, desde que los gobiernos introdujeron mecanismos de mercado para aumentar la competencia entre los proveedores. Por consiguiente, la división tradicional entre el sistema del Ministerio de Salud y el sistema de

salud de la seguridad social está pasando por enormes transformaciones. Uno de los resultados posibles sería la integración de ambos sistemas, para generar un sistema nacional de salud. Otra posibilidad sería la creación de un sistema de seguro privado para reemplazar el seguro social tradicional. La tercera podría ser la expansión del seguro social de salud, mediante un seguro público para los pobres.

En tres casos estudiados encontramos modelos de reformas que optaron por una de estas vías: el modelo dual en el caso de Chile, el modelo universal en el caso de Brasil y el modelo plural en el caso de Colombia (Fleury, 2003c).

La reforma de la atención de la salud podría ser un mecanismo esencial para consolidar la democracia en la región, porque el sector salud podría ser un medio importante en la inclusión de los pobres como beneficiarios de las políticas públicas. Esto es así debido a su capacidad de empoderar a los ciudadanos, mediante un proceso participativo descentralizado de toma de decisión, que crea las condiciones para mejorar la calidad y eficiencia de los servicios públicos, con un nuevo formato de gerencia pública.

Los tres ejemplos de reforma analizados intentan resolver los mismos problemas, con el fin de aumentar la eficiencia, garantizando el acceso universal a los servicios de salud con diferentes disposiciones institucionales: sistemas dual, universal o plural (Fleury, 2003c). En el modelo dual, o vía el mercado, el Estado se hace cargo de los pobres y los que tienen capacidad contributiva compran un seguro en el mercado. En el modelo universal, el Estado debe garantizar el derecho universal a la salud en un sistema único de atención. En el sistema plural, el Estado modela un sistema que involucra proveedores y aseguradoras privadas en competencia por los recursos de las contribuciones y subsidios.

Innegablemente, todos los sistemas de atención de la salud están pasando por cambios fundamentales en lo referente a su constitución política, así como en sus modalidades organizativas y financieras, y se orientan hacia una configuración más pluralista y competitiva. Fundamentalmente, las reformas están ampliando la cobertura de los pobres y, por ende, reduciendo la exclusión. Sin embargo, dentro de todas ellas aún persiste una estratificación de los usuarios y de los beneficios, y en algunos de los nuevos modelos la segmentación se encuentra incluso acentuada.

Mientras la antigua estratificación se fundaba en la acción colectiva del grupo, la nueva estratificación estará determinada por la capacidad de los individuos de contribuir —directamente o a través de subsidios públicos— a su propio plan de beneficios. De continuar esta situación, las reformas lograrán modernizar el sector a costa de que la región se aleje aún más del ideal de equidad, generando condiciones que amenazan la gobernabilidad democrática.

Al lado de las reformas de los sistemas universales de políticas sociales, los gobiernos, la sociedad civil e incluso los empresarios, han creado numerosos programas y proyectos de combate a la exclusión social y a la pobreza. Muchos de los programas gubernamentales nacionales están dedicados a la generación de mecanismos de focalización y transferencias de ingresos a los grupos poblacionales situados por debajo de las líneas de pobreza. En general, como los recursos son escasos y la pobreza abundante, el universo de aquellos que llenan los criterios no está cubierto por los programas. Además, tales beneficios son considerados temporarios, requieren una contrapartida de los usuarios —por ejemplo, que los niños frecuenten la escuela y sean vacunados— y no garantizan derechos de ciudadanía. En gran parte, los programas focalizados se desarrollan por medio de una institucionalidad al margen de aquella destinada a los que tienen derechos sociales garantizados, distanciándose de una perspectiva de universalización de derechos ciudadanos.

En este sentido, tales beneficios proporcionan un alivio en las situaciones de pobreza de los beneficiarios, pero no problematizan ni crean instrumentos eficaces de inclusión social. El tratamiento de la exclusión social ha sido mucho más profundizado en las discusiones y en la implementación de políticas sociales en Europa. En este sentido, encontramos los estudios de Brugué, Gomá y Subirats (2002), que tratan las políticas contra la exclusión a partir de una matriz multidimensional. Sin embargo, la dinámica multidimensional de la exclusión social no nos autoriza a pensar que la inclusión social pueda ser tratada a partir de una matriz reversa a la de exclusión. Nuestros estudios nos llevan a concebir la inclusión a partir de un continuo de desarrollo de la ciudadanía, que va desde la mera capacidad de manutención y reproducción biológica a la emancipación, pasando por el marco de la regulación o la garantía estatal de los derechos de la ciudadanía. Pero nuestro reto actual es pensar la inclusión desde la perspectiva del desarrollo de los sujetos políticos, la alteración de las estructuras y de la distribución del poder y la transformación de la institucionalidad del Estado, pues una nueva dinámica de una esfera pública ampliada requiere de nuevos sujetos políticos y de una nueva institucionalidad del Estado.

## 5. Reflexiones finales

1. La persistencia de la desigualdad y de la exclusión siguen siendo las características centrales del patrón de protección social en América Latina, como consecuencia de la opción política de proteger básicamente a aquellos insertados en el mercado formal de trabajo, de

acuerdo con su capacidad de negociación de los derechos y deberes. Si es cierto que las reformas recientes pudieron aumentar la inclusión en la protección social, este hecho no ha significado ni la expansión de la ciudadanía ni la reducción de las desigualdades. La posibilidad de ruptura con este patrón reside en la desvinculación de los beneficios respecto de la inserción laboral y/o la capacidad de contribución, para vincularse solamente a la condición de ciudadanía.

2. Las reformas sociales de carácter liberal redujeron el papel de las políticas sociales a la focalización en el modelo de asistencia y tuvieron como consecuencias la individualización de los riesgos y de la pobreza misma. Fueron eliminados los mecanismos corporativos de política social, basados en la solidaridad laboral, creando un sistema dual, que se sostiene en la competencia en el mercado y la individualización de riesgos por un lado, y en la atención a los pobres por parte del Estado, ONG y voluntariado, por otro lado. Tal dualización rompió los pocos vínculos sociales que existían entre las capas medias y los pobres, con fuertes implicaciones negativas para futuras posibilidades de integración social. Con relación a los pobres asistidos, las políticas sociales no han garantizado derechos sociales inherentes a la condición de ciudadanía y, menos aún, posibilidades de autonomía e inserción en la comunidad política.
3. La nueva configuración constitucional de las políticas sociales universales que ha resultado de los procesos de democratización ha inaugurado los derechos sociales como parte de la condición de la ciudadanía. A pesar de haberse implantado en un contexto socioeconómico adverso, y opuesto en varios aspectos a la atribución de responsabilidad al Estado, se ha revelado como un importante medio de transformación tanto de éste como de la sociedad, en la construcción de la democracia en algunos países. El interés público surge como una concepción plural y descentralizada, a partir de la institucionalización de los nuevos espacios de participación y de articulación, y como una nueva mediación entre el Estado y la sociedad, que pone de manifiesto los conflictos en las prácticas de negociación. Reconociendo las diferencias y los conflictos como parte del proceso político, la cultura deliberativa requiere la existencia de igualdades políticas, de justicia en los actos de palabra y de aceptación del otro como interlocutor.
4. Si las políticas sociales están enfocadas en la construcción simultánea de la ciudadanía y de los gobiernos democráticos, se hace necesaria una actuación positiva de los gobernantes en el sentido de aumentar las capacidades y los recursos técnicos y políticos de los sectores más marginados, permitiéndoles participar en el juego político en condi-

ciones menos desfavorables. Se trata de un equilibrio difícil, en el que se requiere que el Estado posibilite las condiciones para la autoorganización de la sociedad, que favorezca el incremento del capital social, sin que esto implique una pérdida de la autonomía de las organizaciones sociales y su vinculación al aparato del Estado. Contradictoriamente, en sociedades con diferencias sociales marcadas, la construcción de espacios públicos no estatales es fruto de la acción del Estado, que se abre para dividir el poder político y que instaura el principio de equivalencia de los sujetos políticos. Además, paradójicamente, esos espacios son también fruto de la acción política de los movimientos sociales que cuestionan el monopolio del Estado como gestor de las políticas públicas, al mismo tiempo que reivindican la garantía estatal de los derechos sociales.

5. La experiencia reciente ha demostrado que el proceso de descentralización combinado con la cogestión ha generado un enorme potencial de innovación social, transformando las estructuras gubernamentales y las formas de gestión pública y permitiendo, de esta manera, la inclusión de los sectores anteriormente excluidos de la condición de ciudadanía. Para ello, la estrategia a adoptar es el fortalecimiento del poder local, concibiendo lo local no tanto como un territorio, o como una instancia administrativa de gobierno, sino como una sociedad que, según Arocena (1995), supone el respeto a una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizadas por sus miembros, conformando un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza. Esta concepción de lo local como algo construido permanentemente es el espacio de la inclusión social, conciliando la ciudadanía con la comunidad, ya que, a diferencia de las elites, es sólo en este nivel donde los sectores populares pueden organizarse y participar (Crouch, 1999).
6. Nuestra tesis es que la construcción de la democracia en la región introduce la reivindicación ciudadana de un derecho de quinta generación (además de los derechos civiles, políticos, sociales y generales) que corresponde a la demanda de una gestión deliberativa de las políticas públicas, y en particular de las políticas sociales. No obstante, la tensión entre lo local, lo nacional y lo mundial define una nueva territorialidad para la ciudadanía, cuyo desarrollo en todos estos ámbitos no está exento de la posibilidad de que los diferentes derechos sean reivindicados en distintos terrenos (derechos humanos y ambientales a escala mundial, derechos políticos y sociales a escala nacional y derechos de participación a escala local), lo que conduce a la disociación de sus elementos y dificulta la concretización de la ciudadanía.

7. Las condiciones necesarias para la innovación social dependen tanto del grado de autonomía generado por la descentralización como de los nuevos acuerdos y la redefinición de los papeles estratégicos ya existentes (Tendler, 1998). Dependen también de la capacidad de los dirigentes para movilizar y valorar a los funcionarios públicos en la redefinición de la misión institucional, comprometiéndolos con los desafíos del proceso de democratización de la gestión. El punto fundamental es, sin duda, la comprensión de la importancia de la apertura de las estructuras estatales de planificación y de gestión a la sociedad, para que se puedan crear procesos democráticos de cogestión, con reglas claramente definidas. La división del poder es la base de la generación de la gobernabilidad local, requerida en la transformación de la gestión de las estructuras tradicionalmente comprometidas con el clientelismo y la corrupción. Basándonos en las experiencias ya conocidas, podemos identificar algunos elementos comunes a aquellas políticas que son capaces de alcanzar este objetivo, entre los que destacan, además de la creación de espacios públicos de representación y de negociación, la gestión de conflictos y el desarrollo de tecnologías de gestión capaces de canalizar las demandas sociales, de propiciar la generación de consensos y de permitir la planificación, el control y la coordinación en un contexto no tecnocrático.
8. Es imposible imaginar una ciudadanía concreta que prescinda del componente territorial, en el que la igualdad de los ciudadanos supone un acceso semejante a los bienes y servicios mediante una adecuada gestión del territorio. Santos (1996) propone un modelo cívico, destacando como componentes esenciales la cultura y el territorio. El componente cívico implica la definición previa de una civilización, una visión común del mundo y de la sociedad, del individuo en tanto ser social y de sus reglas de convivencia. El territorio no desempeña ya un papel pasivo, sino que constituye un dato activo, que debe considerarse como un factor y no exclusivamente como un reflejo de la sociedad. Algunas experiencias de descentralización sectorial encuentran sus límites en la incapacidad para realizar una política intersectorial que contemple la necesidad de movilizar a la sociedad local en torno a una concepción de ciudadano/ciudad, capaz de gestionar las condiciones de desarrollo local. La posibilidad de que un proyecto sectorial contamine a otros sectores es real, aunque no garantice la construcción de un proyecto integrado en el territorio.
9. La democratización radical del Estado, como bien expresa Fedozzi (2000), requiere una relación entre participación y resultados materiales, bajo pena de desgaste de la base objetiva que sustenta



la credibilidad popular en el proceso de participación social. En este sentido, la movilización sin redistribución puede ser uno de los factores que van agravando la crisis permanente de gobernabilidad en América Latina. En la medida en que las esferas públicas democráticas de coestión permanezcan restringidas a las políticas sociales, se encontrarán limitadas al debate sobre la asignación de los recursos escasos, sin la posibilidad de interferir concretamente en los factores responsables de la generación de los problemas sociales. La construcción de esferas democráticas de coestión en el nivel local, generando condiciones de gobernanza y de gobernabilidad en ese nivel, se enfrenta a un contexto nacional conservador, cuya resistencia a los cambios en las formas del ejercicio del poder y en la gestión de las políticas públicas puede acarrear un aumento de las tensiones y frustraciones políticas de consecuencias imprevisibles.

## Bibliografía

- Abranches, S. (1982), "The Politics of Social Welfare Development in Latin America", Río de Janeiro, XII World Congress of IPSA.
- Arendt, H. (1993), *A condição humana*, San Pablo, Forense Universitária.
- Arocena, J. (1995), *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Bobbio, N. (1992), *A era dos directos*, Río de Janeiro, Editora Campus.
- Brugué, Q., Gomá, R., Subirats, J. (2002), "De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas", *Revista Internacional de Sociología*, tercera época, n° 33, septiembre-diciembre, pp. 7-45.
- Calderón, F. (1995), "Governance, Competitiveness and Social Integration", en *CEPAL Review*, n° 57, Santiago de Chile, pp. 45-56.
- Crouch, Colin (1999), "La ampliación de la ciudadanía social y económica y la participación", en Soledad García y Steven Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI.
- Esping-Andersen, G. (1995), "O futuro do Welfare State na nova ordem mundial", *Lua Nova*, n° 35.
- Fedozzi, L. (1997), *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*, Porto Alegre, FASE/IPPUR, Tomo.
- , (2000), *O poder da aldeia*, Porto Alegre, Tomo.
- Filgueira, C. y Filgueira, F. (2002), "Notas sobre Política Social en América Latina", Washington, INDES/BID.
- Fleury, S. (1984), "Previdência versus assistência na política social brasileira", en *Dados*, vol. 27, n° 3, Río de Janeiro, IUPERJ.
- , (1997), *Estados sin ciudadanos*, Buenos Aires, Lugar Editorial.
- , (2002), "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en *Revista Instituciones y Desarrollo*, Barcelona, diciembre.
- , (2003a), "La expansión de la ciudadanía", en AA.VV., *Inclusión social y nuevas Ciudadanías*, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana.



- , (2003b), “Legitimidad, Estado y cultura política”, en Calderón, F. (coord.), *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*, vol. II, México, Fondo de Cultura Económica.
- , (2003c), “¿Universal, dual o plural? Modelos y dilemas de atención de la salud en América Latina: Chile, Brasil y Colombia”, en Molina, C. y Del Arco J. N., *Servicios de Salud en América Latina y Asia*, Washington, INDES-BID.
- Fleury, S., Belmartino, S. y Baris, E. (2000), *Reshaping Health Care Systems in Latin America*, Ottawa, IDRC.
- Fraser, N. (2001), “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista”, en Souza, J. (org.), *Democracia hoje. Novos desafios para a teoria democrática contemporânea*, Editora UNB.
- , (2001), “Social Justice in the Knowledge Society: Redistribution, Recognition, and Participation”, en [www.wissensgesellschaft.org](http://www.wissensgesellschaft.org)
- Genro, Tarso (1997), “O novo espaço público. 21 teses para a criação de uma política democrática e socialista”, en Genro, T. (coord.), *Porto da cidadania*, Porto Alegre, Artes e Ofícios.
- Hvinden, Bjorn (2000), “The Forces of Ideas in Reforming Social Protection: the case of activation policies”, en [www.oecd.org](http://www.oecd.org).
- Jamur, M. (1997), “Reflexões sobre uma esfera construída e conflitual: ‘o social’”, en *Revista O Social em Questão*, n° 1, enero-junio.
- Marshall, T. H. (1967), *Cidadania, classe social e status*, Río de Janeiro, Zahar Editores.
- Mesa-Lago, C. y Bertranou, F. (1998), *Manual de economía de la seguridad social*, Montevideo, CLAEH.
- Mesa-Lago, C. (1978), *Social Security in Latin America. Pressure Groups, Stratification and Inequality*, Pittsburg, University of Pittsburg.
- Nicaise, I. (2002), “The Active Welfare State: a Response to Social Exclusion?”, Brujas, *Vives Lecture*, 23 de abril.
- (1998), *Polyarchies and the (un)Rule of Law in Latin America*, Indiana, Kellogg Institute, Notre Dame University.
- O’ Donnell, G. (2002), “Notes on the State of Democracy in Latin America”, UNDP.
- , (2001), “La irrenunciabilidad del Estado de Derecho”, en *Instituciones y Desarrollo*, n° 8/9, Barcelona, Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Oliveira, F. (2001), “O que é formação para a cidadania?”, en [www.abong.org.br](http://www.abong.org.br).
- PNUD (2004), *Informe sobre el desarrollo democrático en América Latina*.
- Reis, E. (1995), “Desigualdade e solidariedade. Uma releitura do familismo amoral de Banfield”, en *Revista de Ciencias Sociais*, n° 29, ANPOCS, octubre.
- , (2000), “Percepção da elite sobre pobreza e desigualdade”, en Henrique, R. y Barros, A. (orgs.), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Río de Janeiro, IPEA.
- Reis, Fabio W. (2001), “Brasil ao quadrado? Democracia, subversão e reforma”, Río de Janeiro, XII Fórum Nacional, 2001.
- Santos, M. (1987), *O espaço do cidadão*, San Pablo, Editora Nobel.
- Santos, W. G. (1979), *Cidadania e justiça*, Río de Janeiro, Campus.
- , (1993), *Razões da desorden*, Río de Janeiro, Editora Rocco.
- Silva, Armindo (2004), “Políticas de activação e de inclusão social no quadro da União Européia”, presentado en el Congreso de Sociologia, Coimbra.
- Tendler, J. (1998), *Bom governo nos Trópicos*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- Touraine, A. (1996), *O que é a democracia?*, Petrópolis, Editora Vozes.

## 4. Ciudadanía de geometría variable y empoderamiento social: una propuesta<sup>1</sup>

Benjamín Ardití

### 1. El tema de esta intervención

Este documento forma parte de una iniciativa que busca dar respuesta a problemas generados por la brecha entre democracia electoral y demandas distributivas mediante intervenciones dirigidas a fortalecer la ciudadanía social y a contribuir con ello a la “gobernanza” (*governance*) democrática.

El contexto en el cual se inserta este trabajo se caracteriza por el agotamiento del paradigma que inspira a los programas de superación de la pobreza, pero también por el hecho de que la sociedad demanda y ejerce modos de empoderamiento suplementarios al electoral, y por el reconocimiento de que se ha debilitado la hegemonía de la cual gozaban los partidos y la política partidista en términos de la acción y la deliberación en torno a los grandes problemas que afectan a la comunidad. La respuesta conservadora a estos desarrollos ha consistido en aumentar las medidas asistencialistas o en desplazar la provisión de servicios sociales al mercado como alternativa al Estado. Se apuesta a que las demandas de salud, educación, vivienda o pertenencia se verán reducidas mediante el eventual derrame hacia abajo de los beneficios generados por una posible expansión económica.

<sup>1</sup> Documento elaborado para el seminario “Estrategias para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Social”, organizado por PNUD, Buenos Aires, 14 al 16 de septiembre de 2005.

Una respuesta de corte progresista, en cambio, busca desarrollar propuestas políticas para empoderar a los excluidos y ampliar sus cauces de acción colectiva. Aquí se toma partido por esto último.

El primer paso para desarrollar una propuesta de este tipo consiste en reconocer que el concepto de ciudadanía en su acepción moderna nació de la mano del liberalismo y que su vigencia a lo largo de una historia azarosa de poco más de dos siglos dependió de las instituciones republicanas del Estado liberal. Efectivamente, cuando hablamos de ciudadanía reconocemos que la experiencia relevante no es la ateniense sino la que comienza a gestarse en Europa central a partir del siglo XVIII. Es una época marcada por la Ilustración que propugna el uso público de la razón, por la formación de las grandes maquinarias estatales con creciente capacidad de intervención en la sociedad y por los inicios del pensamiento político liberal con su reivindicación de las libertades individuales en los campos del pensamiento y de la iniciativa empresarial. A partir de entonces, el lugar de la ciudadanía quedó confinado al espacio del Estado soberano, dado que éste era la única instancia con la capacidad y los medios para validar derechos, hacer cumplir obligaciones y castigar a quienes las infringían. La idea de ciudadanía también adquirió ribetes liberales al ser entendida en primer lugar como defensa de la sociedad ante el arbitrio estatal y luego como modo de participación de la sociedad en cuestiones que afectaban a la comunidad. Esto último se hacía a través de la libre expresión de la opinión pública pero más tarde también mediante la relación de equivalencia entre ciudadanía, sufragio y representación, que pasó a ser el rasgo distintivo de la visión liberal-democrática de la política. Este origen liberal y el modo de validación estatal de la ciudadanía establecieron su código básico y a la vez, sus límites. Hoy, claro, el marco estatal de la ciudadanía es cuestionado, y también lo es su formato liberal.

Pero también debemos tener presente que la ciudadanía suele ser definida a partir del esquema desarrollado por Marshall en su célebre tipología genética (Marshall 1965; véase también Calderón 2005: 16-17). Según ésta, el análisis de los procesos que fueron configurando la idea moderna de ciudadanía demuestra que primero vinieron los derechos civiles, luego los políticos y por último los sociales. Es un esquema progresivo y acumulativo cuya manifestación más alta consiste en una topografía con tres estratos o niveles de ciudadanía. Para los comentaristas de Marshall, la salud de la ciudadanía depende del resultado de un escrutinio continuo para determinar la vigencia o el déficit de los derechos que forman parte de esta topografía. Una ciudadanía plena es aquella que integra de manera armoniosa los estratos civil, político y social. Esta visión tiene el inconveniente de carecer de referente empírico en América Latina, debido al desfase entre la retórica de los dere-

chos y su vigencia efectiva, lo cual plantea preguntas acerca de si el problema radica en que la realidad no está a la altura del referente o si hay algo más que podemos decir acerca de un uso formalista de la tipología de Marshall.

La exposición que desarrollo a continuación comienza precisando los aspectos básicos de la visión liberal para luego discutir los motivos por los cuales éstos han sido cuestionados o resultan problemáticos en la actualidad. Luego se examina la utilización que se ha hecho del esquema de Marshall. Se propone que la armonía sólo puede ser excepcional pues la ciudadanía es una categoría que se verifica siempre en una polémica, y que el carácter integral de la ciudadanía es subvertido por la geometría variable y la condición metaestable de ésta. Posteriormente, se ofrece un esbozo de propuesta acerca del fortalecimiento de la ciudadanía social mediante un proyecto de reforma política basado en el reconocimiento de organizaciones sociales como organizaciones semipolíticas, y el posible financiamiento público de las mismas.

## 2. Los antecedentes liberales de la ciudadanía

El liberalismo concibió a la ciudadanía como un mecanismo para limitar el poder autocrático del soberano y fiscalizar el quehacer de las autoridades públicas. En un comienzo, esta visión no tenía nada de democrática. Habermas sostiene que la esfera pública —que califica como esfera pública *liberal*, cosa que sus comentaristas suelen olvidar— nació del ámbito privado a medida que los particulares se reunían para discutir temas de interés común. Más adelante, el uso público de la razón a través de la participación en debates críticos racionales buscó promover la *accountability* o responsabilidad del Estado ante la sociedad, así como la legislación basada en la *ratio* antes que en la *voluntas* del soberano (Habermas 1989: 27, 52-53, 140, 175-176, 179).

### 2.1. Ciudadanía como participación electoral

Ello requería libertades civiles para que la gente pudiera opinar pero no implicaba democracia en el sentido contemporáneo de sufragio universal. Además, como es sabido pero de todos modos conviene recordar, esta forma liberal de lo público se configuró y funcionó durante largo tiempo sobre la base de la exclusión de mujeres y asalariados. Macpherson (1968) es muy claro con respecto a la ausencia de democracia cuando señala que hubo un Estado liberal con separación de poderes, electorado restringido y vigencia de libertades públicas mucho antes de que existiera un Estado liberal democrático. Agrega que el sufragio —la ciudadanía política o derechos de segun-

da generación— vino mucho después y permitió que surgiera el término compuesto “democracia liberal”. Ésta era una democracia concebida como gobierno representativo, con la división de tareas que ello implica: los ciudadanos eligen a sus representantes y fiscalizan el desempeño de éstos y de otras autoridades a través de la opinión pública, pero la actividad de gobernar y de elaborar decisiones vinculantes queda en manos de sus representantes. En esta visión, los campos semánticos de los conceptos de ciudadanía y sufragio se sobreponen y los llamados derechos sociales o de tercera generación aparecen no tanto como suplemento sino como derechos paralelos a los políticos. De ahí que para el liberalismo la ciudadanía es primordialmente ciudadanía política en su sentido electoral, y la política es una actividad acotada al campo electoral y a los intercambios entre partidos y entre gobierno y oposición en el espacio físico del Estado soberano.

## 2.2. Ciudadanía como realidad estatal

Esto nos remite a la doble relación que mantiene la ciudadanía con el Estado. Por un lado, los derechos y obligaciones asociados con ella están inscritos en el entramado jurídico del Estado y es éste el encargado de reconocer esos derechos y de hacer efectiva la posibilidad de ejercerlos, aunque a menudo lo haga de manera discrecional, y es a su vez el responsable de exigir el cumplimiento de las obligaciones y castigar las violaciones de las mismas. Este nexo se puede explicar en parte por los procesos de centralización del poder mediante los cuales los Estados adquirieron una capacidad de intervención y coacción extraordinaria, pero también se debe a que durante los casi 350 años del sistema internacional surgido del Tratado de Westfalia el Estado fue la unidad política decisiva: el derecho internacional sólo reconocía como actores políticos a los Estados soberanos y no aceptaba autoridad por encima de éstos. Salvo el Estado, no había a quién recurrir para el reconocimiento de derechos o la denuncia de violaciones de los mismos. Por otro lado, si la vigencia de la ciudadanía sólo tiene sentido en el marco del Estado soberano, es comprensible que la política también estuviera confinada al territorio del mismo y que todo lo que estaba allende sus fronteras fuera clasificado como política internacional o relaciones exteriores, ambas atribuciones del gobierno, no de los ciudadanos. Recordemos a modo de ilustración que durante el siglo XIX el liberalismo combatió duramente las pretensiones internacionalistas del movimiento obrero por considerarlas subversivas del orden político. Para todo efecto práctico, la política se hacía *en casa* y el desconocimiento de esto por parte de otros Estados o de organizaciones afincadas en ellos constituía una injerencia foránea inaceptable, una intromisión en los asuntos internos de un Estado. Los regímenes militares

en América Latina hicieron suya esta consigna de origen westfaliano pero de factura jurídica liberal en la denominada lucha contra la subversión. Pero las fuerzas progresistas también lo hicieron. Esgrimieron el principio de autodeterminación en las guerras de liberación nacional libradas durante el proceso de descolonización, así como el de no intervención para denunciar y resistir las amenazas imperialistas en casos como Cuba, Vietnam y la Nicaragua sandinista.

## 2.3. Ciudadanía como individualismo e igualdad formal

El tercer y último componente de esta ciudadanía es la idea de acción política que se desprende del individualismo doctrinario de la tradición liberal. Los individuos, no los grupos, son sujetos de derechos, y como corolario de ello, la política es cosa de individuos soberanos que manifiestan sus preferencias en las urnas. Pero además, como bien dice Schmitter (2005: 252), la democracia liberal se caracteriza por “su reivindicación de la igualdad política formal y su indiferencia hacia la desigualdad sistémica (si es informal) en la distribución de beneficios, la representación de intereses y la búsqueda de influencia”. El liberalismo subsume su indiferencia hacia la desigualdad sistémica bajo la igualdad jurídica ante la ley y la igualdad política como electores. Esto no es poca cosa, pero indica con claridad que, a diferencia del pensamiento socialista, la igualdad social no es objetivo prioritario en su concepción de la política. Esta lógica reaparece en la reflexión acerca de las transiciones democráticas en los años ochenta. Para el grueso de los “transitólogos”, aunque de manera destacada O’Donnell y Schmitter (1986), la transición designa un cambio de régimen político sin que ello implique modificar las relaciones de propiedad, frecuentemente por motivos tácticos que en la práctica funcionaron como criterios doctrinarios, y al igual que en la tradición liberal, la cuestión social queda relegada al campo de las políticas públicas. Esto tampoco es poca cosa, pero reconfirma que la igualdad tiene por así decirlo un estatuto óntico y no ontológico: nadie discutiría que es preferible que no haya grandes diferencias sociales, pero si las hay, ellas no afectan sustancialmente la idea o el ejercicio de la ciudadanía en democracia.

## 3. Polemizando con la ciudadanía liberal

No es un secreto que esta ciudadanía haya sido cuestionada desde sus inicios. Tal vez lo novedoso es que las polémicas más recientes no contraponen a la democracia representativa con la directa, o al liberalismo con

el socialismo, sino que identifican problemas y plantean cuestiones que a veces modifican el carácter estrictamente liberal de la ciudadanía y de la política. Esto no es bueno o malo en sí mismo. Sólo nos dice que ha habido o que están ocurriendo cambios en la idea de ciudadanía. ¿Cómo debemos entenderlos? En una primera aproximación podemos examinarlos siguiendo el criterio de lectura propuesto por Manin (1998) para dar cuenta de las transformaciones experimentadas por el gobierno representativo en los últimos ciento cincuenta años: al igual que en el caso de la representación, estaríamos ante una metamorfosis y no una crisis de la ciudadanía.

Podemos encontrar un antecedente de esta metamorfosis en una observación que ha hecho Bobbio. Según él, a comienzos del siglo XX la pregunta por la democracia era “¿quién vota?”, mientras que en la segunda mitad del siglo la pregunta era “¿dónde se puede votar?” (Bobbio 1989: 220). Resulta evidente que Bobbio no se está refiriendo a la inclusión en el sentido clásico de la expansión del sufragio (el “quién vota”) sino que la entiende como una expansión de la esfera de competencia ciudadana (el “dónde podemos votar”). Por ello sus dos preguntas se pueden reformular en una sola de la siguiente manera: ¿cuáles son los ámbitos en los cuales podemos deliberar y decidir sobre cuestiones que afectan a nuestra vida? Este antecedente sirve como punto de partida para pensar la metamorfosis de la ciudadanía. Esta metamorfosis es el síntoma de una condición que si bien no es antiliberal, sí parece ser menos liberal que en el pasado e incluso apuntaría hacia la configuración de un escenario político pos-liberal. El término “posliberal” se usa aquí en dos sentidos:

- como indicador de que las demandas democráticas clásicas de empoderamiento ciudadano, concebidas en términos de quiénes tendrían derecho a participar en procesos de designación de autoridades públicas —lo que Macpherson (1968) denomina el derecho y la capacidad para hacer y deshacer gobiernos mediante el sufragio— se desplazan en otra dirección, por ejemplo, hacia el campo de las promesas incumplidas de la democracia, y se enuncian como demandas por el empoderamiento social de los ciudadanos;
- como síntoma de que el campo y alcance de la política incluyen pero a la vez rebasan el esquema liberal de la representación territorial dentro del Estado soberano, esto es, como síntoma de que el Estado no es el contenedor absoluto del espacio ciudadano o de la política misma.

Ni uno ni otro sentido es novedoso, y tampoco implica que se agotó el impulso del proyecto liberal. Si ello fuera así, el argumento replicaría la banalidad de la tesis acerca del fin de la historia, sólo que con signo opuesto. El

prefijo “pos” no se remite al abandono u ocaso del formato liberal sino a la metamorfosis de la ciudadanía y la política, al exceso de éstas en relación con el formato liberal. Para entender cómo ha estado ocurriendo esta transformación hay que mencionar algunas críticas que se les han hecho a los tres aspectos de la ciudadanía ya mencionados.

### 3.1. El individualismo en disputa: la dimensión colectiva de la conquista de derechos individuales

¿Se puede acaso pensar en la ciudadanía y la verificación de los derechos asociados con ella en términos del individualismo doctrinario de la tradición liberal? El debate reciente en torno al multiculturalismo pone esto en cuestión al plantear derechos especiales para *grupos* especiales. Ejemplos arquetípicos son la demanda de derechos colectivos para pueblos originarios, así como las cuotas de participación de mujeres en organizaciones políticas o las cuotas para minorías en el acceso a empleo y educación superior. Esto subvierte el universalismo de un derecho igual para individuos iguales propugnado por el liberalismo. Pero la visión individualista de la acción política fue disputada mucho antes por pensadores tan disímiles como Kelsen (1980 [1929]) y Schmitt (1991 [1932]), quienes sostenían que la política adquirió un carácter irremediablemente grupal a partir de la instauración del sufragio universal y la consiguiente irrupción de las masas en el escenario institucional de aquélla. Para Kelsen, por ejemplo, la democracia contemporánea es una democracia mediata, no inmediata. La mediación está dada por los partidos políticos, actores que desplazan a los “notables” del parlamentarismo clásico del siglo XIX y rompen con la relación directa entre representantes y representados. Por su parte, Schmitt describe a la política como conjunto de relaciones antagónicas entre amigos y enemigos, usando el plural de manera intencional para separarse del individualismo de la visión liberal.

En términos más generales, podemos invocar el razonamiento de Balibar, quien sostiene que la ciudadanía designa a un sujeto que se resiste a ser *subditus* de un soberano o mero *subjectus* llamado a cumplir la ley sin gozar del derecho de hacer esa ley. La ciudadanía es para él la forma de subjetividad reñida con el sometimiento, y como tal, es una categoría estrictamente política. La ciudadanía así entendida se refiere al hecho de que a partir de la Revolución Francesa se comienza a pensar que “la humanidad de los individuos humanos se define por el carácter inalienable de sus ‘derechos’, y que éstos... *se conquistan colectivamente*, esto es, políticamente”, lo cual implica “una *práctica* y una tarea... de emanciparse ellos



mismos de toda forma de dominación y sujeción a través de un acceso universal y colectivo a la política” (Balibar, 2000: 192).

En esta interpretación la idea de ciudadanía experimenta un cambio: la emancipación no es vista simplemente como un asunto de individuos soberanos sino que requiere una conquista colectiva de derechos a través del acceso a la política en un sentido mucho más amplio que el de la dimensión electoral. Diremos algo respecto de esto más adelante. Por lo pronto hay que dar una definición mínima de lo que se entiende por emancipación. Es como sigue: *se puede hablar de emancipación o de “política emancipatoria” cuando hay una disputa acerca de si las condiciones actuales —o si se prefiere, las relaciones sociales vigentes— alientan o dañan la igualdad y la libertad, y acerca de si otro mundo es o no es posible.* Aquí, los términos “igualdad” y “libertad” no tienen un contenido específico, sea éste abstracto, como en el enunciado “todos los individuos nacen libres e iguales”, o más “concreto”, como en la promesa de igualdad radical una vez que se haya eliminado la propiedad privada en una futura sociedad sin clases. Hay que entenderlos más bien en su dimensión performativa o, mejor aún, en el marco de los procesos de verificación de su performatividad. Basándonos en la propuesta de Rancière acerca de qué es lo que se entiende por desacuerdo (1996, 2000), diremos que igualdad y libertad funcionan como operadores lógicos, y que éstos no tienen una existencia políticamente relevante al margen de esfuerzos singularizados en casos específicos que buscan demostrar qué es lo que se desprende de ellos: en qué sentido son universales y en qué tan sólo ideología que enmascara relaciones de sometimiento. El estatuto de estos operadores debe ser verificado a través de una polémica o un desacuerdo. Agregaré algo al respecto más adelante.

### 3.2. El “reconocimiento” y las disputas en torno al nexo entre ciudadanía y Estado

Solemos dar por sentado que el Estado es el encargado de reconocer derechos ciudadanos y de velar por su vigencia, lo cual técnicamente es correcto, pero nos equivocaríamos si restringimos la cuestión de los derechos sólo al marco estatal. No se debe confundir el estatuto formal de los derechos con su vigencia y efectividad. Organismos tales como Human Rights Watch o Amnistía Internacional surgieron precisamente porque hay Estados, algunos de ellos con regímenes democráticos de larga data, que los desconocen o que los reconocen selectivamente de acuerdo con su conveniencia política. Sólo podemos imaginar qué calificación obtendrían los Estados si también existieran organismos dedicados al escrutinio público del respeto por el derecho a la tierra, a la vivienda, a la salud o la educación. Éstos están

consagrados en el grueso de las Constituciones latinoamericanas pero no funcionan como derechos efectivos. Tal como Kelsen (1980) hacía la distinción entre la noción ideal y real de pueblo, habría que hacer lo propio con el Estado en relación con el respeto o no de los derechos de ciudadanía, sean civiles, políticos o sociales.

La delimitación estatal de los derechos es también insuficiente debido a que la evidencia histórica revela que los derechos de ciudadanía a menudo se han ejercido mucho antes de su reconocimiento formal. Los obreros europeos los asumieron en la práctica mucho antes de que éstos fueran reconocidos. En los años de la resistencia al autoritarismo en América Latina miles de argentinos, bolivianos, brasileños, chilenos y paraguayos protestaban en contra de gobiernos renuentes o abiertamente contrarios a reconocerles derecho alguno. Sin pedirle permiso a nadie se arrogaban en los hechos el estatuto paradójal de ciudadanos sin derechos de ciudadanía.

Tenemos que considerar además el impacto de la dimensión supraestatal. Un referente obligatorio al respecto es la reflexión de Arendt acerca de la situación vivida por grandes masas de desplazados que perdieron la protección estatal de sus derechos al ser expulsadas o al tener que escapar de sus países de origen durante la Segunda Guerra Mundial. Quedaron fuera de una comunidad política. ¿Cómo sortear ese limbo jurídico en el que se encuentran los apátridas en materia de derechos? Arendt propone un “derecho a tener derechos” (1987: 430) que trasciende la dimensión estatal de éstos. Su propuesta es, si se quiere, una insinuación temprana de la trans o supraestatalidad de derechos —y por consiguiente, del debilitamiento del nexo causal necesario y exclusivo entre derechos y Estado— que hoy propugnan en todo el mundo los defensores de los derechos humanos y los “guerreros globales” que buscan modificar las relaciones desiguales entre el norte y el sur. Hay varios elementos que refuerzan esta tendencia.

Held (1997) señala que el orden internacional surgido en la posguerra —al que denomina “modelo Naciones Unidas”— introduce un cambio importante en el esquema estrictamente estatal imperante hasta entonces: el derecho internacional comienza a reconocer que los individuos y los pueblos también son sujetos de derechos.

En el campo humanitario esto se plasma en la Carta de las Naciones Unidas de 1945, y en el ámbito regional en el Pacto de San José que además crea la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Ni los derechos humanos ni su protección tienen patria porque trascienden la estatalidad. Algo similar ocurre con las convenciones en torno al trabajo infantil o la discriminación de la mujer.

El efecto combinado de estos desarrollos es el surgimiento de una suerte de imperativo categórico que entra en conflicto con el principio de no

intervención que hoy constituye el último bastión de la soberanía westfaliana. Esto, claro está, puede debilitar la capacidad de decisión y el margen de maniobra de los Estados, como sugiere Castells (en Calderón 2005: 34), aunque probablemente menos que la acción de los actores económicos multinacionales o el papel regulador de las agencias multilaterales en materia comercial y financiera. Pero dicho debilitamiento no implica el ocaso de la forma Estado en cuanto tal sino un cuestionamiento de la soberanía o autarquía política de la que supuestamente solían gozar los Estados soberanos, lo cual abre la posibilidad de que se pueda recurrir a instancias supra y transestatales para validar derechos ciudadanos.

Se puede ir más lejos utilizando la expresión “ciudadanos del mundo” empleada por Ernesto Che Guevara para designar el estatuto político de los sujetos opositores al sistema imperante. Sabemos que esta ciudadanía es irrelevante para el derecho internacional. Esto no se debe sólo al hecho de que la figura “ciudadano del mundo” no está estipulada en ningún corpus jurídico sino también a que no hay un gobierno mundial o un foro deliberativo planetario con capacidad de generar decisiones vinculantes en torno a esta figura, y menos aún con la fuerza necesaria para hacer valer esas decisiones. A lo sumo tenemos experiencias acotadas como la que permite el Tratado de Maastricht al otorgar a ciudadanos de un país de la Unión Europea que se han radicado en otro el derecho al sufragio y a ser candidatos a puestos de representación popular en el ámbito municipal. Pero “ciudadanos del mundo” es una consigna y no una figura jurídica, y por ello su fuerza ilocucionaria no reside en su formalización jurídica sino en su ejercicio *de facto*. Ejemplo de ello es la gama de individuos, grupos y coaliciones que se consideran a sí mismos ciudadanos del mundo y que en la práctica actúan como tales al margen de cualquier reconocimiento por parte de Estados soberanos u organismos internacionales.

Lo hacen a través de la acción radical directa de grupos como Greenpeace o de los colectivos de *hacktivistas* que sabotean los servidores de la OMC o de gobiernos nacionales, de pacifistas que se instalan como “escudos humanos” en zonas de conflicto armado, de activistas de derechos humanos, de promotores de las campañas de comercio justo, de redes de defensa internacionales en materia de género y de derechos de la infancia descritas por Keck y Sikkink (2000), y así por el estilo. También hay iniciativas a nivel regional en el Mercosur de quienes buscan incidir sobre los gobiernos de los países miembros para transformar una integración basada en la competitividad y la atracción de inversiones en una basada en una agenda común de ciudadanía social. Un ejemplo de ello es el Programa Mercosur Social y Solidario (<http://www.mercosursocialsolidario.org/>) impulsado por ONG de los países miembros, o el Proyecto Mercosur Solidario de la OIT. Como sugiere

Grugel, estas y otras iniciativas como el Instituto Mercosur Social o el Observatorio Social surgen desde las llamadas “comunidades epistémicas” de individuos y grupos profesionales articulados en ONG y centros de investigación que buscan estimular el debate público en torno a la exclusión y construir plataformas organizacionales para impulsar cambios a nivel intergubernamental (Grugel, 2005: 1065). En suma, no hay ciudadanía global pero sí hay un empoderamiento *ad hoc* que hace que la expresión “ciudadano del mundo” sea legalmente invisible e institucionalmente inexistente, pero no por ello ineficaz en términos de la acción colectiva.

Esto no quiere decir que el reconocimiento formal por parte del Estado sea irrelevante. Por el contrario, es útil y necesario en la medida en que genera una jurisprudencia política que funciona como un recurso para dar cauce institucional al tratamiento de conflictos distributivos e incluso para generar nuevos derechos. Más adelante se esboza una propuesta para la formalización de un segundo circuito de la política como una de las posibles estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía social. Pero por el momento sólo se intenta subrayar que el reconocimiento no es la última palabra para el ejercicio de la ciudadanía. El corolario de este argumento es sencillo. Lo que está en juego es menos un simple reconocimiento del otro que una interminable puesta en escena de desacuerdos —en el sentido descrito más arriba— en torno a lo que es un derecho, a lo que se necesita para castigar a sus violadores o a lo que significa reconocer la igualdad. Eso es exactamente lo que hicieron los excluidos del siglo XIX, los luchadores por la democracia en América Latina y los “guerreros globales” que disputan la reducción de la política y la ciudadanía al espacio de los Estados soberanos. Todos ellos polemizaron acerca de lo que significan la igualdad, la inclusión y la propia idea de política. Tomaron a la igualdad y la exclusión como operadores lógicos que debían ser singularizados en casos concretos, que tenían que ser sometidos a un proceso de verificación polémica. Diremos entonces que la polémica o el desacuerdo son consustanciales con la idea de ciudadanía y, por ende, que (a) no son meros accidentes que pueden o no sucederle a ésta y (b) tampoco son resabios de épocas predemocráticas.

### 3.3. Polemizando con la desigualdad socioeconómica en democracia

La igualdad, junto con la solidaridad, es la Cenicienta de la Revolución Francesa. Resolver la relativa indiferencia de la ciudadanía liberal con respecto a la desigualdad enfrenta dificultades formidables, aunque sólo sea por el hecho de que todas las democracias que conocemos radican en países con sistemas económicos capitalistas. Esto, claro, no significa que todo capitalismo sea democrático sino que las democracias realmente existentes

se encuentran en países capitalistas. La constatación de que éste es el marco económico de las democracias es importante pues nos obliga a reconocer que la igualdad formal de los ciudadanos coexiste con la distribución desigual de beneficios resultante de la competencia en el mercado.

Pero si la desigualdad es un hecho cotidiano, ¿por qué han sido tan escasas las revoluciones contra el capital? Velasco (2006) da una respuesta plausible a partir de su lectura de Downs y Schumpeter, diciendo que ello se debe a que la población de bajos recursos limitó voluntariamente sus demandas distributivas debido a sus expectativas de llegar a gozar de los beneficios del mercado. Para este autor, ello tuvo dos consecuencias. Una es que los sectores populares renunciaron tácitamente a abolir el capitalismo, mas no a sus derechos y demandas sociales. Ello creó una tarea enorme para las democracias, a saber, la de dar respuesta a esas expectativas. Pero salvo excepciones tan honrosas como pasajeras, los Estados latinoamericanos han sido incapaces de dar respuesta efectiva a estas expectativas, principalmente debido a su debilidad fiscal. A modo de ilustración, Velasco menciona que la carga tributaria de los países latinoamericanos a finales de la década de 1990 representaba el 16,1% del PIB, contra el 28,7% en los países industrializados, mientras que la tributación al ingreso individual era de 0,9% y 7,1% del PIB respectivamente, y en términos de desigualdad, el índice Gini promedio de la región pasó de 0,532 en 1990 a 0,546 en 2003 (véanse también los datos aportados por Gurrieri y Sainz, 2005). La segunda consecuencia, siempre según Velasco, es que esta debilidad de los Estados no implicó que éstos violaran los derechos civiles y sociales o que no tuvieran interés en ellos, sino sencillamente que carecían de la capacidad y de los recursos para protegerlos y promoverlos. Esto explica en parte el desencuentro entre democracia y justicia distributiva. La democracia en América Latina ha conseguido procedimientos electorales pero no ha logrado convertirse en un marco para el tratamiento político de los conflictos distributivos.

A pesar de la persistencia de la desigualdad, o precisamente debido a ella, las demandas distributivas han estado presentes desde que surgiera la sociedad de mercado y en algunos casos se han multiplicado como resultado de las políticas de ajuste de las dos últimas décadas. Basta con mencionar las movilizaciones recientes de los piqueteros y otros grupos organizados en Argentina, de los cocaleros en Bolivia, los Sin Tierra en Brasil o los campesinos empobrecidos en Paraguay. En ocasiones, estas movilizaciones dificultan la gobernabilidad y en otras pueden colocar a la institucionalidad democrática al borde del colapso. Lo importante es que, en la experiencia cotidiana de los excluidos, sin un umbral mínimo de bienestar —que debe ser definido— la democracia no puede ser realmente democrática.

Vistas desde una perspectiva analítica más amplia, las demandas distributivas disputan la reducción de la ciudadanía democrática a la participación electoral. Los rasgos distintivos de quienes luchan por demandas e iniciativas que amplíen la ciudadanía para incluir la cuestión social son los siguientes:

- sus orientaciones culturales, su reivindicación de la dignidad de quienes son excluidos por ser pobres, indígenas o mujeres, y su puesta en discurso de demandas distributivas se inspiran en el socialismo, pero a diferencia de sus antecesores leninistas, persiguen la equidad sin pretender abolir el capitalismo, el comercio internacional o la ciudadanía liberal;
- esto no significa que sean un simple maquillaje para recubrir la miseria y frustración engendradas por el mercado y las políticas neoliberales con un manto de sensibilidad hacia la protesta social, por lo cual sería improductivo enmarcar el tratamiento de la desigualdad en la vieja dicotomía de reforma o revolución;
- frecuentemente se trata de iniciativas y coaliciones que se insertan en redes internacionales informales que, aprovechando los recursos de Internet y las posibilidades de viajar, permiten el intercambio regular de información, personas, recursos cognitivos y tácticas, lo cual introduce un elemento cosmopolita en la acción política de quienes enuncian demandas distributivas en la actualidad;
- por último, al igual que la idea liberal de la ciudadanía, buscan un empoderamiento político de la gente, pero a diferencia del liberalismo, entienden el empoderamiento no como el derecho a participar en la designación de las autoridades públicas sino como un derecho a participar en las decisiones que afectan la distribución de los beneficios económicos para así poder gozar de una vida más digna.

Lo anterior es absolutamente crucial, pues establece un desplazamiento que nos lleva de una visión electoral de la ciudadanía a otra que incorpora lo social, o que pone en la agenda democrática el tema de los recursos necesarios para ejercer la ciudadanía en sociedades desiguales. No se trata de un esquema binario de lo uno o lo otro, y tampoco de un simple argumento genético que marca la distancia entre algo que dejó de ser y algo distinto que está comenzando. El desplazamiento mencionado apunta a una noción de ciudadanía ampliada que no desconoce el impacto de la ciudadanía política liberal y de hecho hace uso de ella con el propósito de empoderar a quienes reivindican la igualación de condiciones. Dicho de otro modo, el retorno de la cuestión social en la agenda implica

demandar servicios, políticas públicas y justicia para todos, pero su impacto va más allá de esto pues intenta articular el tratamiento de demandas distributivas con la idea de democracia.

#### 4. “Ciudadanía” como concepto de geometría variable

Pero queda por discutir el uso que se le ha dado a la topografía de los derechos ciudadanos propuesta por Marshall, a saber, que debe haber una integración armónica de los derechos civiles, políticos y sociales. Reconozcamos primero que esto no siempre ha sido formulado así. En la experiencia latinoamericana reciente se ha tendido a aceptar que la ciudadanía no implica necesariamente la coexistencia de estos tres niveles. En el debate acerca de la transición a la democracia, por ejemplo, se discutió ampliamente la distinción que proponen O'Donnell y Schmitter (1986) entre la *liberalización* de los regímenes autoritarios mediante la expansión de los derechos civiles y la *democratización* de los mismos mediante el uso efectivo del sufragio para hacer y deshacer gobiernos. La transición propiamente dicha implicaría pasar del nivel de derechos civiles al nivel político del sufragio. La dimensión social quedó ausente de este esquema analítico, tal vez acertadamente, pues no era considerada como rasgo distintivo de un régimen político democrático. Sin embargo, a medida que las transiciones dejaban el lugar a las consolidaciones de los nuevos regímenes, las promesas incumplidas de la democracia político-electoral se hacían más visibles y aparecía con gran fuerza el tema de su deuda con respecto a las demandas de igualdad. Los conflictos distributivos pasaron a ser un síntoma del papel de Cenicienta asignado a la ciudadanía social durante las transiciones y en la política electoral en general.

En respuesta a esto la discusión contemporánea de la democracia ha dado un giro hacia la reivindicación de la ciudadanía social, el tercer estrato del esquema de Marshall. Se da por sentado que la ciudadanía debe ser integral en el sentido de que “el ciudadano de hoy debe acceder armoniosamente a sus derechos cívicos, sociales, económicos y culturales, y que todos ellos conforman un conjunto indivisible y articulado” (PNUD-PRODDAL, 2004: 26).

Este abordaje tiene sus méritos, en especial el de poner en la agenda de debate público la pregunta acerca de si la brecha o el divorcio entre democracia electoral y justicia social —o entre política y equidad— es ética y políticamente sostenible. La respuesta es que no es sostenible ni puede serlo. No se puede disentir con esto, pero la formulación y el tratamiento que se le ha dado a la pregunta sí es discutible. El problema radica en el tipo de intervención que se desprende del criterio normativo que la inspira —



que la ciudadanía integral es deseable, posible y necesaria— y del formalismo de la ingeniería conceptual utilizada para pensar la realización de dicho criterio.

El criterio da por sentado que puede haber una relación armoniosa entre los tres niveles de la topografía de Marshall, y que si no la hay, ello se debe a factores externos a la ciudadanía. Es consecuencia de cosas tales como el individualismo resultante de más de dos décadas de neoliberalismo o la escisión entre país legal y país real debido a la falta de voluntad, falta de interés o falta de capacidad para hacer valer esos derechos. Las estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía social apuntarían a remediar esos obstáculos mediante programas de superación de la pobreza o llamados de atención para que la política dé respuesta a las demandas de igualdad.

Hay bastante de cierto en esto, pero no es una explicación satisfactoria. Primero, por algo que indicaba Offe en el debate acerca de la ingobernabilidad, a saber, que la sobrecarga del sistema político hace difícil responder a toda demanda expresada, o lo que sostiene Donolo acerca de que el sistema político sólo identifica demandas formuladas, lo cual significa que alguien debe encargarse de la puesta en discurso de esas demandas para que sean tratadas por el sistema político. Y segundo, que es lo que me parece más importante, esa respuesta tiene problemas porque el déficit de integración y armonía se debe a aspectos endógenos de la ciudadanía, en especial al estatuto polémico de su historia y su práctica. Parafraseando el acertado título del libro de Lechner sobre la constitución del orden colectivo, podemos decir que lo que está en juego de manera permanente es la conflictiva y nunca acabada construcción de la ciudadanía deseada. Esto implica dos cosas para el criterio de armonía.

- Una de ellas es que, como ya se indicó en la discusión precedente, quien dice “ciudadanía” se remite necesariamente a los antagonismos y a los actores que se constituyen en torno a esos antagonismos, pues el estatuto mismo de la ciudadanía se verifica a través del tratamiento de casos concretos en una polémica. Esto ocurre cuando alguien le exige al funcionario público que no lo discrimine por ser indígena, pobre o mujer, cuando un grupo de trabajadores demanda el derecho a ser escuchado por la patronal, o simplemente cuando hacemos uso del derecho al sufragio que genera conflictos entre nosotros y ellos durante las elecciones, y asimetrías entre mayorías y minorías después de ellas. La armonía de una ciudadanía integrada y el conflicto propio de las demandas ciudadanas no son buenos compañeros de ruta y hay que optar por uno u otro.



- La segunda observación es que se puede hablar de la lucha por la ciudadanía en cualquiera de los niveles de la topografía de Marshall sólo a condición de aceptar que la integración armónica de éstos es irrelevante. Si uno se manifiesta como ciudadano es porque la armonía ya se perdió. El propugnar la centralidad de la polémica o del conflicto desplaza el tratamiento de los efectos del neoliberalismo o de la distinción entre país legal y país real al terreno político. Éste se caracteriza por colectivos que deliberan, luchas y traiciones, avances y derrotas, negociaciones y concesiones que rompen con cualquier idea de equilibrio.

¿Qué tipo de estrategias para el fortalecimiento de la ciudadanía social se desprenden de un enfoque que rescata el carácter polémico de la idea misma de ciudadanía? Incluyen cosas tales como la asignación de un porcentaje mayor del PIB a educación, salud y vivienda o la sensibilización de los partidos ante las demandas sociales. Un enfoque como éste coincide con lo que propondría alguien que siga el criterio normativo de la integración armónica. Donde ambos difieren es en que el punto central de una plataforma basada en la perspectiva polémica consiste en desarrollar mecanismos políticos capaces de empoderar a los excluidos y ampliar sus cauces de acción colectiva. Este empoderamiento pone el énfasis en la capacidad de actuar: poner en discurso las demandas, incidir sobre la opinión pública para fortalecer su tratamiento, canalizar la voluntad colectiva para obtener respuestas, y plantear nuevos derechos. Sin ello, no se estaría potenciando instancias propiamente societales capaces de generar iniciativas para validar su ciudadanía social, no se saldría del horizonte dibujado por el paradigma asistencialista de la ciudadanía social o del que surge con el Estado benefactor. Tampoco se lograría ofrecer modos de formulación y gestión de demandas diferentes a los existentes.

Hay una suerte de desarrollo desigual y combinado de los niveles de la ciudadanía. No se trata de replicar el argumento de Trotsky sino de usar su enunciado para describir el acceso diferenciado a la ciudadanía modificando el tratamiento habitual que se le da a esta cuestión. Dicho de otro modo, no es que algunos logran acceder a una ciudadanía más efectivamente que otros, cosa por lo demás evidente, sino que hay que desplazar el problema para pensar, pues, el fracaso o el éxito como posibilidades internas a la propia definición de ciudadanía.

Podemos percibirlo remitiéndonos al carácter contingente de los derechos o al carácter metaestable de su validez. Algo es metaestable cuando cambia tan imperceptiblemente que parece ser estable. Con los derechos ciudadanos ocurre algo parecido. Hablamos de derechos, exigimos que se los respete, protestamos por su atropello, todo ello a pesar de su presun-

ta estabilidad jurídica, o al menos su consagración en códigos legales. Al margen de que estén consagrados por el ordenamiento jurídico, los derechos no siempre se respetan. Ya vimos algo al respecto. Uno puede ejercer sus derechos ciudadanos en el plano cívico y político al participar en una asamblea de productores agrícolas que debate una postura unificada ante las autoridades municipales, pero esos derechos pueden ser desconocidos al ser detenido por la policía. Pero también se puede dar el caso de una persona que tiene resueltas sus necesidades de salud, educación o jubilación a través del mercado y que puede verse impedida de ejercer sus derechos políticos debido a la existencia de un gobierno autoritario, aunque en democracia el hecho de gozar de la ciudadanía política no implica que vaya a votar regularmente. Aquí los derechos son diferenciados no por su ausencia sino por la falta de interés en ejercerlos. Ambos casos ilustran distintas combinaciones de derechos, o distintos modos de darse de la ciudadanía.

También podemos analizar esto desde una óptica más analítica. Los diagnósticos coinciden en señalar que el acceso a los derechos a la vivienda, a la salud, a la educación, e incluso a buscar la felicidad (algo que en la historia política reciente sólo fue planteado por los revolucionarios estadounidenses en su declaración de independencia) no está resuelto y por ende la ciudadanía está incompleta. Tendríamos acceso a uno, tal vez a dos de los tres estratos del tríptico de Marshall. Estos derechos están ligados connotativamente con los excluidos, los pobres o las minorías, es decir, con los de abajo. Es por ello que la demanda política de ciudadanía social y de los derechos asociados con ella resulta pertinente en especial para quienes han sido excluidos del mercado o damnificados por éste. En circunstancias normales, los ricos o las capas acomodadas de la clase media no los necesitan ni se interesan por ellos, salvo si su ausencia conlleva mayores costos laborales. En lo personal desplazan su demanda por estos satisfactores a otro ámbito, el del derecho a consumir y encontrar objetos de consumo en el mercado. Entre los satisfactores están los seguros médicos privados y de calidad, colegios y universidades privadas, programas de ahorro privado para la jubilación y un largo etcétera que incluye empresas de seguridad personal, medios de transporte privados, y otras prestaciones por el estilo.

Más allá de la obviedad de esta observación, hay un elemento novedoso consistente en las consecuencias analíticas que podemos extraer para la ciudadanía. Diremos que no hay una equivalencia conceptual entre una y otra forma de resolver demandas, pero también que *grosso modo* hay distintas maneras de acceder a la ciudadanía, una mediante la política y otra a través del mercado, y que por lo mismo, en un mismo espacio comunitario coexisten distintas combinaciones ciudadanas. La ciudadanía puede ser descrita

así como una categoría de geometría variable. Si ponemos el énfasis en la dimensión metaestable de ésta la geometría variable revela distintas combinatorias de la ciudadanía, incluso para un mismo grupo. Si nos movemos al plano más analítico y decimos que esta geometría está compuesta por tres posibles competencias (civil, política y social) y dos posibles ámbitos de resolución (el político-estatal y el mercado), habrá siempre una no coincidencia entre competencias y ámbitos, y por consiguiente otro tipo de combinatoria de los modos de darse de la ciudadanía. En uno y otro caso estaríamos ante una ciudadanía de geometría variable.

¿Qué idea de comunidad se desprende de este enfoque para pensar la ciudadanía? Básicamente, la comunidad deja de ser percibida como cuerpo objetivo al cual se ingresa o se sale, y pasa a ser algo disputado y por consiguiente siempre en proceso de formación.

Aquí nuevamente debemos recurrir a Rancière, quien sostiene que para que exista la política debe haber sujetos nombrados, sujetos de enunciación que hacen posible decir “nosotros” los trabajadores, mujeres, excluidos o lo que sea. Estos distintos “nosotros” nombran a un sujeto para exponer un daño y crear una comunidad en torno a una disputa particular que pone en evidencia la ausencia de la comunidad. No hay una “comunidad” puesto que los agravios y reclamos que dan pie para que surjan sujetos de enunciación unen y separan a los interlocutores en una disputa. La polémica deviene síntoma de lo que Rancière denomina la *comunidad ausente*, del hecho de que la comunidad aún no existe pero está siendo producida. De ahí que la paradoja que se da en las polémicas concernientes a la universalidad es que hay (o podría haber) una comunidad en la medida en que su existencia es continuamente disputada. Uno debe poner en escena un *topos* polémico para manejar un daño y demostrar un derecho a ser incluido. La argumentación política debe construir el escenario de su propia validez —que de hecho es el espacio común para el manejo de un daño— en el seno de una polémica. Es por ello que no se puede afirmar que hay una comunidad o no hay nada, sino más bien que tenemos “la política del entremedio” en el sentido de que siempre estamos desafiando el espacio comunal existente y reinstituyéndolo al mismo tiempo.

## 5. Un esbozo de propuesta para el fortalecimiento de la ciudadanía social

La discusión precedente buscó resaltar puntos de conflicto en torno a la ciudadanía que heredamos de la tradición liberal, sensibilizándonos acerca de la necesidad de hablar del carácter colectivo de las conquistas

de derechos individuales, del tipo de problemas que suscita la brecha entre democracia (electoral) y justicia (social), de la creciente dificultad de reducir cuestiones relacionadas con el reconocimiento de derechos y la conceptualización de los intercambios políticos sólo al marco de los Estados soberanos, e insistiendo en el carácter polémico de derechos relacionados con la igualdad. También discutimos la noción de concatenación armónica de derechos ciudadanos por ser ésta una perspectiva falsificada por el ejercicio de la ciudadanía en un marco de conflictos.

Algunos de estos puntos críticos pueden ser desarrollados como tantos ejes temáticos en relación con la ciudadanía social. Por ejemplo, la dimensión supranacional de la política podría explorarse más analizando el impacto de las redes internacionales de defensa; el tratamiento del binomio igualdad-desigualdad y su impacto sobre la gobernabilidad democrática puede analizarse a partir de las críticas hechas por economistas como Sachs o Stiglitz (2002) a las políticas de ajuste de los organismos multilaterales, o de la discusión acerca de iniciativas tales como el Impuesto Tobin sobre los movimientos especulativos del capital, y así por el estilo (véase Arditi, 2004).

Pero aquí se ha optado por presentar una línea de trabajo en torno a una propuesta de reforma política que, retomando ideas de Schmitter, se inserta en la condición posliberal mencionada antes. La propuesta tiene dos objetivos. Uno de ellos es fortalecer la democracia realmente existente, esto es, una que coexiste con un régimen económico capitalista, y el otro es reforzar la capacidad de intervención política de grupos organizados que no centran su campo de acción en el plano electoral. En parte, ello está vinculado a uno de los problemas mencionados por Gurrieri y Sáinz cuando señalan que la obtención de trabajo e ingresos derivados de éste refuerza la dignidad de las personas al reducir su dependencia de la acción gubernamental (2005: 5). Sólo que en vez de trabajo, hablaremos de los recursos que podrían nivelar el campo de juego de aquellos que hacen una puesta en discurso y una puesta en acción de demandas igualitarias en conflictos distributivos.

La especificación de una línea de trabajo o un esquema propositivo tan temprano en la investigación es una decisión táctica. Es algo más que un diagnóstico del estado actual del debate en torno a la ciudadanía, lo cual (a) facilita la tarea de identificar sus pros y sus contras políticos de manera más clara y directa imaginando el tipo de escenarios en los cuales podría o no funcionar, y (b) en caso de concluir que no es de gran utilidad, puede ser descartada ya en las primeras fases del proyecto. Veamos en qué consiste esta propuesta.

### 5.1. Neocorporativismo y segundo circuito de la ciudadanía

Cuando Offe (1992) reflexiona acerca de la crisis de gobernabilidad de las democracias avanzadas en la década de 1970 identifica dos tipos de respuestas conservadoras a la misma. Una de ellas consiste en el fortalecimiento de mecanismos de control y la introducción de medidas que hoy denominaríamos neoliberales —privatización de servicios, *outsourcing*, reducción del empleo público o racionalización de servicios—. Todas ellas buscan reducir la sobrecarga del gobierno debido a las crecientes demandas distributivas en un contexto de crisis fiscal. La otra respuesta es el papel de los grupos de interés organizados, que son incorporados como socios del gobierno en la elaboración de iniciativas legislativas y políticas públicas para reducir el umbral de conflicto y mejorar la eficacia de la gestión pública. Esto último es interesante para nosotros. Offe señala que la ingobernabilidad brinda un poderoso incentivo para reemplazar las formas de representación *territorial* por formas de representación *funcional*. En otras palabras, para desarrollar mecanismos de integración y administración de conflictos sobre la base de lo que él denomina “corporativismo liberal” (1984: 190-191). Al igual que el corporativismo clásico, éste también introduce instancias consultivas, procesales y resolutivas para institucionalizar las relaciones entre los organismos estatales y los grupos de interés organizados y, además, asigna a éstos un estatuto semipúblico, es decir, *político*. Con ello desarrolla un modo de relación directo entre grupos de interés y agencias gubernamentales que crea un circuito de intercambios políticos al margen de las instituciones de la democracia representativa. Offe describe a estos esquemas corporativos como parte de un incipiente “circuito secundario” de la política. Schmitter también, aunque prefiere hablar de una “ciudadanía secundaria” o de un “segundo nivel” de la política. Ambos ven a este circuito ya no como una reacción conservadora a la ingobernabilidad sino más bien como una propuesta innovadora acerca de la política más allá de la ciudadanía primaria característica de la política partidaria.

Schmitter incluso propone un proyecto de reforma política para reforzar la democracia mediante la institucionalización de un segundo nivel de la ciudadanía que no privatiza el Estado sino que expande la esfera pública. Propone hacerlo mediante el reconocimiento político y el financiamiento público de los actores que operan en él. Parte de una constatación elemental, a saber, que el pensamiento democrático tradicional considera a los ciudadanos individuales como los únicos actores relevantes, mientras que en la sociedad moderna los grupos de interés juegan un papel político cada vez más prominente. Hemos visto esto en la crítica al individualismo doctrinario del liberalismo. Además, dice, si bien la concepción liberal de la democracia se

basa primordialmente en la competencia electoral entre partidos políticos, los grupos de interés plantean formas de deliberación, negociación e identificación simbólica al margen de la representación electoral. Tal es el caso de los esquemas corporativos y de las organizaciones sociales mencionados anteriormente. Con todo, los grupos de interés no pueden ser tratados de la misma manera que los individuos pues tienen mayor poder que éstos, son de carácter permanente y no son sujetos morales. Y, aunque exigen los mismos derechos que los partidos políticos y se ven a sí mismos como exponentes de formas democráticas más radicales, no se puede dar por sentado que todos ellos sean *prima facie* democráticos. Si el objetivo es fortalecer la democracia aceptando la existencia de estos grupos, agrega, entonces se debe regular su funcionamiento.

## 5.2. Financiamiento público y estatuto semipolítico de organizaciones sociales

Un modo de hacerlo es ofreciéndoles financiamiento a cambio de regulación. La propuesta de Schmitter tiene tres puntos centrales:

- asignar un estatuto semi-público a los grupos de interés;
- financiarlos a través de contribuciones obligatorias;
- dejar que los propios ciudadanos —en vez del Estado— se encarguen de asignar los fondos a las distintas asociaciones.

El financiamiento provendría de un impuesto especial cobrado a cada contribuyente. Schmitter calcula que si se implementara su propuesta en los Estados Unidos y se estableciera un monto único de 25 dólares por contribuyente, habría un total de casi 2.500 millones de dólares disponible para los grupos que se mueven en el circuito secundario. El financiamiento estaría limitado a organizaciones que cumplen ciertos requisitos. Schmitter (1992: 424-425) menciona los siguientes:

- seguridad de interlocución con las autoridades públicas para intervenir en deliberaciones relevantes relativas a aspectos legislativos y a su puesta en práctica en los respectivos dominios de interés;
- aceptación como miembros de las asociaciones de todos los individuos, empresas, familias, etc., cuyo interés recaiga en el dominio de representación autodefinido por aquéllas, sin discriminación por afiliación partidaria, sexo, raza, etcétera;
- garantías de participación directa de la organización en la puesta en práctica de políticas públicas, y posibilidad de que políticas rele-

vantes sean administradas al máximo posible a través de los canales asociativos;

- garantía de que las autoridades públicas no intervendrán en las deliberaciones internas ni en las decisiones de las asociaciones, salvo para asegurar el cumplimiento de los requisitos establecidos en cuanto a su estatus y de lo aplicable en los ámbitos civil y penal;
- procedimiento especial de registro y acreditación para todas las asociaciones que operen bajo la agrupación comprometida en la actividad de representación e intermediación de intereses;
- garantía de procedimientos democráticos para elegir a todos los funcionarios ejecutivos en las asociaciones, y responsabilidad de éstos ante la membresía en pleno, con requisitos para proteger los derechos de minorías;
- prohibir la promoción o exaltación de la violencia, el racismo, o cualquier forma de comportamiento criminal por parte de las organizaciones;
- información pública de los ingresos y egresos de las asociaciones;
- prohibición de actividades que generen ganancias;
- prohibición a sus miembros de contribuir a financiar partidos, movimientos, u otras asociaciones de interés;
- acceso a fondos públicos, por contribuciones obligatorias de los ciudadanos y distribuidas por pagarés, además de los fondos obtenidos por contribución de los propios miembros;

Las organizaciones que califican serían consideradas como instituciones cívicas o semipúblicas, e incluidas en el formulario de declaración de impuestos. Cada contribuyente tendría “pagarés” por el monto de su impuesto y los distribuiría de acuerdo con sus preferencias. Los cupones serían el equivalente de los votos en el ámbito de la ciudadanía primaria. Este proceso generaría un circuito político paralelo en el que los posibles beneficiarios competirían por los cupones-votos. Schmitter sostiene que el circuito de la ciudadanía secundaria no reemplaza sino que opera como suplemento de las instituciones políticas liberales. Lo ve como una opción democrática posliberal en el contexto de la sociedad moderna, donde la ubicuidad de los intereses privados difícilmente permite hablar del interés general.

### 5.3. La experiencia española del “0,5”

Esta propuesta no es tan hipotética como parece. En algunos países ya existen experiencias similares, aunque menos ambiciosas. Tal es el caso de España, donde hace algunos años el Gobierno incluyó una sección cono-

cida popularmente como “el 0,5” en el formulario de declaración del Impuesto a la Renta de las Personas Físicas (IRPF). El contribuyente puede decidir si el 0,52% de sus impuestos se destinará a la Iglesia católica o a los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Relaciones Exteriores — quienes a su vez lo canalizan mediante un concurso público a proyectos presentados y ejecutados por agrupaciones sin fines de lucro—. Aunque el contribuyente sólo puede optar entre estos dos beneficiarios, “el 0,5” demuestra la viabilidad operativa de la propuesta de Schmitter. Trátese de un impuesto pequeño, voluntario u obligatorio, o de un esquema como el que se ha puesto en marcha en España, el financiamiento público de organizaciones sociales permite dar continuidad a los proyectos de organismos de derechos humanos, de igualdad de género, de ayudas al desarrollo, de trabajo con migrantes, etc. Además, es un instrumento que incita a las organizaciones beneficiarias a adoptar mecanismos democráticos y a someterse a escrutinio público a cambio de dicho financiamiento.

Tal vez lo más interesante de esta experiencia es que ilustra una posibilidad democrática muy distinta de la ciudadanía primaria de la esfera liberal. La categoría básica no es el ciudadano elector, sino el contribuyente; la participación política no se refiere al proceso de constitución de autoridades territoriales, sino al proceso de asignación del presupuesto estatal; la competencia entre los posibles beneficiarios no es entre partidos políticos, sino entre organizaciones que compiten por el financiamiento proveniente del 0,52%; los contendientes no son beneficiados con cargos públicos, sino con fondos; y, por último, tal como en las pugnas electorales hay incertidumbre acerca de los resultados, también la hay en la competencia entre las instituciones: no se sabe de antemano qué porcentaje del IRPF irá a uno u otro de los “candidatos” de esta contienda por fondos públicos.

#### 5.4. Algunas objeciones a esta propuesta

No se trata de una propuesta universalmente válida dado que su aplicabilidad varía de un caso nacional a otro, y es claro que tampoco resuelve todos los problemas y aspiraciones en torno a la ciudadanía social. Es sólo una de las posibles estrategias de fortalecimiento de la misma desde la perspectiva del empoderamiento social. Entre las críticas que se le pueden hacer a esta propuesta se encuentran las siguientes:

Objeción 1: Los Estados latinoamericanos son grandes pero débiles en materia fiscal y no habría cómo o por qué debilitarlos aún más brindando financiamiento a las organizaciones sociales.

El señalamiento acerca de la debilidad financiera de los Estados es inobjetable. Ya se mencionó en este documento que la carga tributaria y la tribu-



tación a los ingresos personales son extremadamente bajas en los países latinoamericanos. La viabilidad de la propuesta —al menos en su forma actual— parece estar circunscrita a países relativamente prósperos, o al menos a aquellos países con una masa razonablemente elevada de contribuyentes y mecanismos de control fiscal eficientes. Pero también cabe preguntarse por qué resulta más aceptable otorgar financiamiento público a los partidos políticos a pesar de la debilidad de las finanzas públicas y del descrédito relativamente extendido de la política y de los políticos profesionales. La consigna coreada por los manifestantes argentinos durante la crisis de diciembre de 2001, “Que se vayan todos, que no quede uno solo”, resume de manera admirable este sentimiento compartido por segmentos importantes de la ciudadanía latinoamericana, notablemente los jóvenes y los jubilados, además de quienes se sienten excluidos de la escena política por motivos económicos, étnicos o de otro tipo. Retirar el financiamiento que reciben los partidos u otorgarles un financiamiento a las organizaciones sociales son dos opciones que pueden ser consideradas como actos de genuina justicia fiscal.

Objeción 2: La propuesta sólo se dirige a organizaciones, lo cual invierte la lógica individualista de la ciudadanía liberal, abre las puertas para que la participación política de grupos organizados se convierta en una competencia oligárquica y monopólica por el financiamiento público, y además deja desamparado al componente desorganizado de la sociedad al no ser contemplado en esta propuesta.

Estas aseveraciones son correctas, pero hay dos posibles argumentos que permitirían justificar la propuesta a pesar de ello. El primer argumento es muy sencillo: se advirtió desde el inicio que se trata de una de las estrategias de fortalecimiento de la ciudadanía social, no la única, por lo cual sería ilegítimo exigir que una propuesta dirigida a grupos organizados dé respuesta a las necesidades de individuos que carecen de voz y capacidad de acción en materia distributiva. El segundo argumento replica lo que decía Kelsen acerca de la distinción entre pueblo ideal y real: el primero incluye a todos aquellos sujetos a una autoridad pública, mientras que el segundo sólo a quienes gozan de derechos políticos, pero más específicamente a quienes los ejercen, e hilando más fino aún, a quienes se juntan entre sí formando partidos políticos para incidir sobre la voluntad estatal. *Mutatis mutantis*, podemos decir algo parecido acerca de las organizaciones sociales.

## 5.5. Posibles ventajas de la propuesta

Desde un punto de vista operativo, esta opción, en la medida en que genera un espacio adicional para el intercambio político, puede contribuir a contrarrestar la deslegitimación de la política partidaria debido a la

corrupción de las elites o a su alejamiento de las demandas sociales.

Paralelo a ello, el empoderamiento de grupos de interés no sólo mediante su posible financiamiento público sino principalmente gracias a su estatuto semipúblico es importante para la gobernanza democrática. Magnette señala que, a diferencia del “gobierno” en su sentido tradicional, “la gobernanza [*governance*] contemporánea no está atada a instituciones cerradas y no es prerrogativa exclusiva de políticos profesionales”, dado que “se refiere a los esquemas de toma de decisiones que incluyen a un conjunto más vasto de instituciones con una igualmente amplia gama de actores y procesos” (Magnette, 2003: 144). La gobernanza, agrega, es un *complemento* de otras formas de participación y responsabilidad (*accountability*) y no su *sucedáneo* (p. 145). La institucionalización de la participación de los grupos de interés puede contribuir a esta gobernanza en dos sentidos: la presencia de actores sociales ayudaría a contrarrestar las preocupaciones electorales de los partidos políticos a través de su puesta en discurso y su tratamiento de propuestas distributivas en el marco de las instituciones deliberativas de la democracia, lo cual a su vez contribuiría a revitalizar la política y a reducir la distancia entre igualdad y democracia.

## Bibliografía

- Arditi, B. (2004), “From Globalism to Globalization: The Politics of Resistance”, *New Political Science*, vol. 26, n° 1.
- Arendt, H. (1987), *Los orígenes del totalitarismo. Imperialismo*, Vol. 2, Madrid, Alianza Editorial.
- Balibar, E. (2000), “Sujeción y Subjetivación”, en Arditi, B. (ed.), *El reverso de la diferencia. Identidad y política*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Bobbio, N. (1989), *Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Calderón, F. (2005), “Cuaderno III de notas sobre la ciudadanía y el desarrollo humano”, presentado en el Taller 1 del proyecto “Estrategias de Fortalecimiento de la Ciudadanía Social”, Buenos Aires, 23-24 de junio.
- Donolo, C. (1985), “Algo más sobre el autoritarismo político y social”, en AA.VV., *Los límites de la democracia*, vol. 2, Buenos Aires, CLACSO.
- Grugel, J. (2005), “Citizenship and Governance in Mercosur: Arguments for a Social Agenda”, *Third World Quarterly*, vol. 26, n° 7.
- Gurrieri, Aldo, y Sainz, P. (2005), “La ciudadanía social latinoamericana en los ochenta y noventa”, Documento de Discusión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) presentado en el taller “Ciudadanía social en América Latina: líneas de acción y trabajo futuro”, Santiago de Chile, 21-22 de marzo.
- Habermas, J. (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*, Cambridge, The MIT Press.
- Held, D. (1997), *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.

- Keck, M., y Sikkink, K. (2000), *Activistas sin fronteras. Redes de defensa en política internacional*, México, Siglo XXI.
- Kelsen, H. (1980), "Formación de la voluntad en la democracia moderna", en Lenk, K. y Neumann, F. (comps.) (1968), *Teoría y sociología crítica de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama.
- Macpherson, C. B. (1968), *La realidad democrática*, Barcelona, Editorial Fontanella.
- Magnette, P. (2003), "European Governance and Civic Participation: Beyond Elitist Citizenship?", *Political Studies*, vol. 51, n° 1.
- Manin, B. (1998), *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Marshall, T. H. (1965), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Anchor Books.
- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986), *Transitions from Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*, vol. 4, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Offe, C. (1984), "Competitive Party Democracy and the Keynesian Welfare State", *Contradictions of the Welfare State*, Londres, Hutchison.
- , (1992), "Ingobernabilidad. Sobre el renacimiento de teorías conservadoras de la crisis", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*, Madrid, Editorial Sistema.
- PNUD-PRODDAL (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD.
- Rancière, J. (1995), "Post-Democracy, Politics and Philosophy", entrevista en *Angelaki*, vol. 1, n° 3.
- , (1996), *El desacuerdo: política y filosofía*, Buenos Aires, Nueva Visión.
- , (2000), "Política, identificación y subjetivación", en Ardite B. (comp.), *El reverso de la diferencia. Identidad y política*, Caracas, Nueva Sociedad.
- Schmitt, C. (1991), *El concepto de lo político*, Madrid, Alianza Editorial.
- Schmitter, P. (1992), "Democracia corporativa. ¿Una expresión contradictoria? ¿Sólo llerda? ¿Una salida prometedora de la coyuntura actual?", en *Teoría del neocorporatismo*, México, Universidad de Guadalajara.
- Schmitter, P. (2005), "Un posible esbozo de una democracia 'post-liberal'", en Arditi, B. (ed.), *¿Democracia post-liberal? El espacio político de las asociaciones*, Barcelona, Anthropos.
- Stiglitz, J. (2002), *Globalisation and its Discontents*, Londres, Penguin Books.
- Velasco, J. L. (2006, en prensa), "Democratización y conflictos distributivos en América Latina", en Waldo Ansaldi (ed.), *A mucho viento, poca vela. Las condiciones socio-históricas de la democracia en América Latina*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

## 5. Inclusión social, nuevos procesos de socialización y ciudadanía social en América Latina

Juan Carlos Tedesco

### 1. Introducción

Una de las principales características del “nuevo capitalismo”,<sup>1</sup> es su significativa capacidad para erosionar las bases sobre las cuales se asentaban los procesos de integración social del capitalismo industrial y la dificultad para reemplazarlas por otras, de eficacia similar o compatible con las exigencias mínimas de cohesión social que requiere la gobernabilidad democrática. La incorporación al *mercado de trabajo* desde el punto de vista económico y la incorporación a la *nación* desde el punto de vista político fueron los dos pilares fundamentales de la integración social capitalista. Desde este punto de vista, el capitalismo industrial era un capitalismo con una fuerte capacidad o vocación inclusiva, definida por la existencia de vínculos entre los diferentes sectores sociales basados en las relaciones de explotación en el proceso productivo y en procesos de identificación personal y social contruidos a través de la adhesión y la lealtad a determinados valores nacionales.

El carácter inclusivo del capitalismo industrial se expresó a través de la creación de mecanismos o aparatos institucionales responsables de la transmisión de mensajes culturales capaces de generar esos niveles de

<sup>1</sup> La expresión “nuevo capitalismo” está tomada de Luc Boltansky y Eve Chiapello (1999).

adhesión y de aceptación de los patrones de conducta exigidos por el funcionamiento del sistema social. Desde este punto de vista, es posible sostener que el capitalismo industrial tenía necesidad de producir y postular un pensamiento “hegemónico”, es decir, un pensamiento capaz de provocar los comportamientos de adhesión y aceptación reclamados por el funcionamiento del sistema. Esta fuerte vocación hegemónica se puso de manifiesto a través de la creación de mecanismos institucionales como la escuela universal obligatoria, que tenían una característica fundamental: funcionaban básicamente sobre la lógica de la oferta. La escuela (al igual que la familia y la TV en general) estaba basada en la concentración del poder del lado del emisor de los mensajes culturales, lo cual le otorgaba un fuerte poder homogeneizador e integrador.

El “nuevo capitalismo”, en cambio, provoca la erosión de estos mecanismos institucionales de integración y, al menos por ahora, no parece tener capacidad para generar nuevas bases institucionales de cohesión social. Desde este punto de vista, se podría sostener que estamos en un escenario social caracterizado por la escasa vocación hegemónica con la cual funcionan los aparatos culturales. La debilidad de la vocación hegemónica del nuevo capitalismo se pone de manifiesto a través de los nuevos patrones de funcionamiento de las instituciones responsables de la producción y la transmisión de bienes culturales. En este sentido, el cambio más significativo se aprecia en la lógica de funcionamiento de esas instituciones, que ahora se basan mucho más en la lógica de la demanda que en la de la oferta. Internet, la TV por cable (y la escuela basada en los mecanismos de respuesta a las demandas del “alumno-cliente”), invierten el esquema existente en el capitalismo industrial. Apoyarse en la demanda y no en la oferta tiene consecuencias muy significativas sobre la dinámica de los procesos de integración social.

Obviamente, apoyarse en la demanda no significa que desaparezcan los mecanismos de imposición y dominación cultural. Al respecto, y simplemente como ilustración de la envergadura del debate que abren estas cuestiones, es oportuno retomar algunas de las hipótesis de Dominique Wolton (2000) sobre las nuevas tecnologías de la información y, en particular, sobre Internet. Wolton nos advierte que poner el centro de la dinámica cultural en la demanda de los usuarios no es, necesariamente, un mecanismo más democrático que el basado en el control de la oferta. Para formular una demanda es necesario dominar los códigos de acceso a la comprensión de las necesidades y a la expresión de esa demanda a través de los canales pertinentes, tanto discursivos como institucionales. En este sentido, la emancipación, el desarrollo personal, la libertad, pasan primero por la oferta, pues es ella la que permite constituir los marcos de referen-

cia a partir de los cuales se podrá expresar, ulteriormente, la demanda. Wolton nos recuerda que uno de los efectos más importantes de la dominación sociocultural consiste, precisamente, en no pedir más que lo que uno ya tiene. La simple adecuación a la demanda, en última instancia, implica reforzar la dominación. Sin embargo, el cambio en los modos de dominación no es neutral en cuanto al papel de los actores sociales y a los contenidos mismos de la socialización.

Los procesos clásicos de integración social basados en la incorporación al mercado de trabajo y a la ciudadanía propia del Estado-nación tuvieron un desarrollo precario y parcial en los países de América Latina. En lo que aquí nos interesa, alcanza con recordar que hacia 1980, es decir, después de más de un siglo y medio de sancionada la independencia de la mayor parte de nuestros países, sólo seis de ellos (Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba, Panamá y Uruguay) tenían alrededor del 90% de su población en edad escolar incorporada a la enseñanza obligatoria. Adicionalmente, es necesario recordar que esos pocos países llegaron a esa meta pocos años antes de 1980, es decir, casi cien años después de sancionadas las normas legales que obligaban a escolarizar a toda la población.

En la misma dirección, también puede afirmarse que la épica militar vinculada a la lucha por la creación de los Estados nacionales tampoco tuvo una clara connotación “nacional”. La guerra por la independencia tuvo mas bien carácter regional. Bolívar y San Martín pelearon por encima de fronteras nacionales. Las guerras que dieron lugar a los actuales Estados nacionales fueron, en ese sentido, guerras internas, y la incorporación al servicio militar obligatorio constituye un ámbito sobre el cual deberíamos hacer estudios más profundos acerca de su papel como factor de integración social.

Un fenómeno similar puede apreciarse en lo que respecta a la incorporación al mercado de trabajo. También en esta dimensión son excepcionales los casos donde la incorporación precaria al mercado informal no representa porcentajes importantes de la fuerza de trabajo.

Estamos, pues, ante Estados-nación débiles en su función integradora, función orientada a constituir lo que Guillermo O'Donnell menciona como un *foco de identidad colectiva* para los habitantes de un territorio, cuyo éxito se expresa a través de los niveles de *credibilidad* que alcanzan los mensajes emitidos desde el Estado (O'Donnell, 2004: 179).

La debilidad del Estado para obtener credibilidad genuina en sus mensajes está acompañada por el fortalecimiento (en sentido espurio) de las modalidades de imposición, expresadas a través del autoritarismo y la ruptura del orden constitucional o, en el nivel de la organización del Estado, el centralismo y la negación de la diversidad.

Es en ese contexto de debilidad que se producen las transformaciones actuales, vinculadas a los procesos de globalización y mundialización que actúan, a diferencia de los países capitalistas avanzados, sobre estructuras que ya eran débiles antes del impacto erosionador del nuevo capitalismo.

A partir de estas consideraciones iniciales, es posible avanzar en el análisis de las transformaciones en los procesos de socialización y los nuevos desafíos que se presentan a la educación como proceso de formación del ciudadano.

## 2. Socialización y crisis de transmisión

Como se sabe, la descripción clásica del proceso de socialización distingue la existencia de dos fases principales: la socialización primaria y la socialización secundaria (Berger y Luckman, 1995). La primera, efectuada durante la niñez y habitualmente en el seno de la familia, es aquella por la que el individuo adquiere el lenguaje, los esquemas básicos de interpretación de la realidad y los rudimentos del aparato legitimador de dicha realidad. La segunda, en cambio, es todo proceso posterior que introduce al individuo ya socializado a nuevos sectores del mundo objetivo de su sociedad. Los análisis del proceso de socialización también destacaron que las dos características más importantes de la socialización primaria eran la *carga afectiva* con la cual se transmiten sus contenidos y la *identificación* absoluta con el mundo tal como lo presentan los adultos.

Estas características de la familia y del proceso de socialización, sin embargo, están sufriendo modificaciones significativas. Son bien conocidos los cambios en la composición familiar, la expansión de la familia nuclear, la reducción del número de hijos, el crecimiento de las uniones libres y del número de hijos que viven sólo con uno de sus progenitores (mayoritariamente la madre), la ausencia de la figura paterna o el cambio frecuente de dicha figura, la disociación entre padre biológico y padre psicológico y las modificaciones muy importantes en los roles del padre y de la madre en el seno del comportamiento familiar (véase, por ejemplo, Arriagada, 2001).

Pero además de estos cambios en la estructura y composición de la familia, también se aprecian cambios importantes en los contenidos de la socialización y en las formas como dichos contenidos son transmitidos. En este sentido, también se ha producido una significativa fragmentación y diferenciación de procesos según los contextos socioeconómicos y culturales. Exagerando un poco los términos del problema, podría decirse que el rasgo común a todas las formas actuales que asume el proceso de socialización familiar es la crisis de la transmisión.

Zaidi Laïdi (2000), evocando los análisis de Hanna Arendt y de Pierre Legendre, constata que la transmisión resulta de una articulación entre tres elementos: (i) el reconocimiento de una referencia absoluta que crea una obligación con respecto a las generaciones futuras; (ii) la existencia de ámbitos institucionales donde dicha obligación tiene lugar, y (iii) la aceptación de ciertas mediaciones que sólo tienen sentido porque la transmisión se inscribe en una dimensión de largo plazo. La crisis de la transmisión en la sociedad actual se produce, según Laïdi, porque ninguna de estas condiciones logra mantener su vigencia.

La transmisión efectuada en el seno de la familia ya no se apoya en la aceptación del principio de autoridad, en la existencia de una paternidad simbólica, sino que el único principio válido es el principio democrático o, dicho en otros términos, la relativización de las opiniones. La paradoja de esta situación, según Laïdi, es que la democracia se extiende a la vida privada y al ámbito de los estilos de vida, al mismo tiempo que pierde importancia en el ámbito de la vida pública. Para decirlo en palabras del propio Laïdi, “la lógica ciudadana coloniza el espacio privado en el mismo momento en que parece desertar del espacio público”. Si la familia se transforma en una red integrada por individuos solidarios pero iguales, ya no hay transmisión sino intercambio. Las preguntas que esta situación provoca son decisivas para las relaciones entre generaciones, tanto para las que tienen lugar entre padres e hijos, como entre adultos y jóvenes y maestros y alumnos: ¿cómo pensar la transmisión en una sociedad que no reconoce otro valor más que el valor de cambio? ¿Qué sentido otorgar a la idea de transmisión en una sociedad donde el saber es pensado y percibido como algo cada vez más fluido, amenazado de obsolescencia permanente y medido en función de su utilidad económica?

La crisis de la función de transmisión intergeneracional está asociada a una de las características más importantes del contexto cultural del nuevo capitalismo: la concentración en el presente. Las transformaciones son tan profundas, que se viven como una ruptura con el pasado. Se diluye la idea de continuidad histórica y todo aparece como nuevo y fundacional. La ruptura con el pasado, sin embargo, no abrió las perspectivas a un futuro distinto sino a una significativa ausencia de futuro. La incertidumbre, la ausencia de óptimos fijos, la idea de que nada es ni será estable, provoca serias dificultades para elaborar cualquier perspectiva de larga duración. Algunas de las consecuencias que provoca esta concentración en el presente en la formación de la personalidad y las relaciones sociales fueron señaladas por Richard Sennett (2000) en su análisis sobre los hijos de las familias estudiadas por el mismo Sennett hace varias décadas. La concentración en el presente o, en sus propios términos, el “nada a largo



plazo”, es un principio que “corroe la confianza, la lealtad y el compromiso mutuos”. En este sentido, la dinámica temporal del mundo del trabajo y de la vida ciudadana, donde todo se juega en el presente, genera un conflicto básico con la dinámica de la vida familiar, donde tiene un lugar importante lo intemporal, lo permanente y lo absoluto. El problema, sostiene Sennett, pasa a ser ahora “[...] cómo proteger las relaciones familiares para que no sucumban a los comportamientos a corto plazo, el modo de pensar inmediato y, básicamente, el débil grado de lealtad y compromiso que caracterizan al moderno lugar de trabajo” (Sennett, 2000: 25).

Los postulados de estos estudios están apoyados en evidencias empíricas propias de los sectores sociales incluidos en los nuevos modos de organización social. Si bien asumimos que existen fuertes tendencias a la fragmentación, la diversidad y la heterogeneidad de situaciones, estos análisis tienden a ser presentados como válidos para el conjunto de la sociedad. Habitualmente, la validez de esta “generalización” se apoya en la hipótesis según la cual estaríamos ante tendencias dominantes que si bien en estos momentos afectan a un sector de la población, tenderían a dominar al conjunto o, al menos, a orientar el comportamiento del conjunto. El aumento de la desigualdad y la exclusión ponen en duda, sin embargo, la posibilidad de tendencias comunes. Los fenómenos producidos por las nuevas configuraciones sociales afectan de manera muy distinta a los diferentes sectores sociales.

En términos generales es posible sostener que las familias de los sectores populares, desfavorecidos, excluidos o marginales, reciben los efectos destructores de los nuevos procesos sociales pero tienen mucho menos posibilidades de aprovechar las respuestas que el propio sistema elabora para atender a las demandas que generan esos procesos. Así, por ejemplo, la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o al empleo informal no está acompañada por estrategias de protección social. Un indicador elocuente de este fenómeno es que la incorporación de la mujer al trabajo no está acompañada por la expansión de la oferta de servicios de atención temprana a la niñez.

Los datos disponibles indican que mientras en los países avanzados un porcentaje superior al 70% de los niños ingresa a servicios de atención temprana a los 3 años de edad, en los países de América Latina algunos ingresan a los 4 o 5 años de edad y en ningún caso la cobertura logra alcanzar el 70% de los niños.

La necesidad de esta atención temprana está tan o más justificada en los estratos más pobres de la sociedad que en los estratos medios y altos. Algunos estudios indican que en un porcentaje muy alto de las familias con hijos pequeños, todos los adultos trabajan y no existen adultos que se

hagan cargo de la atención de los hijos. La ausencia de adultos produce al menos tres tipos diferentes de problemas: los niños pequeños se quedan solos o al cuidado de otros niños en edad escolar, son llevados al lugar de trabajo de los padres o son dejados al cuidado de adultos sin ninguna preparación para esa tarea (UNESCO, 2005).

En algunos escenarios latinoamericanos se puede agregar a este inventario de situaciones, asociadas a la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el fenómeno de ausencia de trabajo para los hombres. El cambio del rol masculino tradicional también se vive de manera muy diferente en los sectores medios y altos que en los sectores populares. Mientras en los primeros responde a una lógica de igualdad de género y de enriquecimiento del rol de padre a través de un mayor involucramiento en la crianza de los hijos, en los sectores socialmente excluidos se vive como una pérdida, como un ataque a la dignidad del hombre, tradicionalmente responsable por garantizar la satisfacción de las necesidades materiales de la familia.

La ausencia de adultos también está acompañada por otra situación que tiene consecuencias importantes sobre el proceso de socialización: la presencia de adultos que nunca han trabajado. La expansión del fenómeno del embarazo prematuro es bien conocida y los estudios al respecto coinciden en señalar que tiene lugar particularmente en los sectores populares.<sup>2</sup>

Otra dimensión importante para el análisis de los efectos diferenciales que tienen los cambios sociales y culturales sobre los distintos sectores sociales se refiere a la dimensión temporal. La concentración en el presente, la ausencia de largo plazo, etc., tienen un significado completamente distinto según los sectores sociales. Mientras en los sectores altos se trata de obtener ganancias aquí y ahora, en los excluidos se trata de sobrevivir y superar las situaciones de emergencia, que impiden formular proyectos de vida y tener perspectivas de futuro.

Los efectos de estos fenómenos sobre la socialización de las nuevas generaciones no han sido aún estudiados en profundidad, en gran medida porque son fenómenos nuevos y con características dinámicas. Sin embargo, es plausible suponer que estamos ante cuestiones cuya profundidad y complejidad no pueden ser subestimadas: ¿qué consecuencias tiene el hecho de socializarse con adultos que nunca han trabajado? ¿Qué efectos socializadores tiene la ausencia de proyecto? ¿Qué sucede cuando

<sup>2</sup> Para el caso argentino, las estadísticas existentes indican que alrededor del 15% de los recién nacidos tienen madres menores de 19 años. Ese promedio nacional oculta importantes diferencias regionales, asociadas obviamente a condiciones de pobreza. Mientras en la ciudad de Buenos Aires el porcentaje baja al 6%, en las provincias del Norte llega al 20%.

los factores de integración como el trabajo y la familia se debilitan y su espacio es ocupado por agentes integradores “débiles” como la TV, el deporte o la música?

Por un lado, la ausencia de adultos que transmitan una determinada visión del mundo abre mayores posibilidades de libertad para la construcción de identidades. Alain Touraine se ocupó de señalar las posibilidades que abrían estos procesos en la construcción del sujeto (Touraine, 1994, 1997). Pero el mismo Touraine advertía sobre las “protecciones institucionales” que requerían estos procesos de construcción del sujeto. El problema es que asistimos precisamente a una erosión significativa de las bases institucionales con las cuales funciona la sociedad, particularmente visible en las sociedades o en los sectores sociales afectados por procesos de precarización y de exclusión. Los nuevos sistemas institucionales parecen basarse en la idea de no hacerse cargo del destino de las personas. Cuando las condiciones materiales no aseguran esta capacidad de ejercer autónomamente la posibilidad de definir un proyecto y elegir las opciones más apropiadas, lo que presenciamos es la generalización de la anomia, la ingobernabilidad y la apelación a las formas mas tradicionales de dominación.

En estos contextos, me parece oportuno introducir el debate acerca de los procesos de reproducción social que se están generando en este nuevo capitalismo. El aumento de la desigualdad y la transmisión intergeneracional de capitales sociales tan desiguales genera condiciones de fuerte determinismo en los destinos sociales de las personas. No es casual, por ello, que aparezcan en estos momentos conceptos que aluden a condiciones de rigidez en las posibilidades de movilidad social: *empleabilidad* para las posibilidades de conseguir trabajo, *accesibilidad* para las posibilidades de uso de las nuevas tecnologías de información y *educabilidad* para las posibilidades de éxito en el proceso escolar (Tedesco, 2000; López, 2005).

El punto sobre el cual sabemos muy poco es cómo se procesa subjetivamente esta realidad de excluyentes y excluidos o, dicho de otra manera, cómo se procesa la construcción del “nosotros”: ¿quiénes entran en esa categoría? ¿Cuáles son las bases sobre las cuales se construye la identidad colectiva del “nosotros”? ¿Qué representación se hace del diferente y cómo se construye? ¿Qué consecuencias tiene sobre la construcción del sujeto y de su identidad la debilidad básica de las relaciones de confianza que deberían existir en los procesos de socialización primaria?<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Testimonios y análisis de estos fenómenos en el contexto de la población desplazada en Colombia pueden verse en E. Castañeda (2005).

### 3. Nuevo papel de la escuela

La escuela universal y obligatoria cumplió su función integradora a través de la promesa de permitir a todos el acceso a los códigos de la modernidad (lectura, escritura, desarrollo básico de la racionalidad entendida como pensamiento lógico y adhesión a determinados valores y actitudes que definían el comportamiento ciudadano). En los países avanzados, la escuela cumplió su papel integrador a través de la imposición de un determinado patrón cultural y el debate giró en torno a quién definía los contenidos del proceso integrador. Los clásicos debates sobre el laicismo en los países donde el conflicto se planteaba entre la Iglesia y el Estado o los debates acerca de la distribución de responsabilidades entre el gobierno central y los poderes locales fueron las formas más paradigmáticas de esta situación.

En América Latina, en cambio, las opciones fueron educar o no educar, integrar o excluir culturalmente. El indicador más elocuente de la debilidad del proceso de integración cultural a través de la escuela es el fracaso en el aprendizaje de la lectura y la escritura. La expansión cuantitativa de la cobertura escolar fue acompañada por índices muy altos de repetición, abandono y bajos logros de aprendizaje, al punto tal que América Latina es la región en el mundo con las mayores tasas de repetición escolar, que se concentra precisamente en los primeros grados de la escuela básica.

En este contexto de debilidad del proceso integrador a través de la escuela, aparecen los nuevos procesos culturales, que erosionan aún más su papel como agencia de socialización. Tal como fuera expuesto ya en otros trabajos, es posible sostener que la peculiaridad de América Latina consiste en que la cultura escolar comienza a masificarse cuando ella ha adquirido las características de una cultura empobrecida, obsoleta y relativamente aislada de los patrones culturales que rigen fuera de la escuela. En este sentido, los modelos culturales que se ofrecen a las masas de población que recién se incorporan al sistema educativo ni siquiera son totalmente representativos de los modelos más dinámicos de la cultura contemporánea, como fue el caso de la expansión escolar a fines del siglo XIX en los países centrales.

Las políticas educativas de los años noventa, centradas fundamentalmente en reformas institucionales orientadas a descentralizar la administración escolar y otorgar mayor poder a la demanda y autonomía a las escuelas, favorecieron los procesos de fragmentación y ruptura de la cohesión. La pérdida de eficacia socializadora de la escuela aumentó significativamente porque ya no sólo era ineficaz con los sectores excluidos sino

que comenzó a serlo también con los sectores sociales más favorecidos. La escuela, y en especial los educadores, dejaron de ser agentes de socialización representativos de los aspectos más dinámicos de la cultura y también dejaron de ser transmisores y reproductores del patrimonio cultural.

Uno de los indicadores más directos de este cambio en el papel y la función social de los docentes se encuentra en los datos disponibles acerca del consumo cultural, de los niveles de confianza y del dominio que los docentes tienen de las nuevas tecnologías de la información. Una encuesta efectuada en cuatro países de la región (Tenti Fanfani, 2005) indica que los maestros y profesores tienen consumos culturales de muy baja densidad, niveles muy altos de desconfianza hacia el conjunto de las instituciones y actores sociales (Parlamento, partidos políticos, Fuerzas Armadas, Justicia, sindicatos, empresarios, etc.) y sólo confían en ellos mismos y, según los contextos, en la Iglesia y en la prensa.

Pero la pérdida de eficacia socializadora de la escuela se produce en un contexto de cambios sociales, económicos y culturales que redefinen el comportamiento ciudadano y, en ese sentido, también redefinen los contenidos de su formación. Para expresarlo sintéticamente, es posible sostener que en estos nuevos contextos, la tarea más importante en términos de formación de la ciudadanía se refiere a la formación del núcleo estable, de los marcos de referencia, que permitirán enfrentar los cambios permanentes a los cuales nos somete la producción cultural del nuevo capitalismo. Dichos marcos de referencia son tanto culturales como cognitivos. Desde el punto de vista cultural, las informaciones y las opciones de conductas son procesadas a través de una serie de operaciones de identificación, de reconocimiento, de diferenciación, de adhesión o de rechazo, que suponen la existencia de un núcleo cultural básico, desde el cual es posible elegir y responder a los mensajes culturales. Desde el punto de vista cognitivo sucede algo similar: el acceso a las informaciones provoca procesos de comparación, asociación, transferencia, etc., que dependen del desarrollo intelectual del sujeto. Cuando este núcleo cultural y cognitivo no está constituido o lo está muy débilmente, los riesgos de alienación y de dependencia aumentan considerablemente, ya que la oferta de los nuevos medios y agencias de socialización supone que los usuarios ya tienen las categorías y las capacidades de observación, de clasificación, de comparación, etc., necesarias para procesar e interpretar el enorme caudal de datos que unos y otras ponen a nuestra disposición.

Cuáles deben ser los contenidos de este núcleo “duro” del desarrollo cognitivo y cultural y cómo se deciden, constituyen motivos de debate muy importante. En realidad, el eje que divide las posiciones en este campo pasa por decidir si los contenidos de ese núcleo duro deben ser discutidos

socialmente o deben ser decididos en forma individual y privada. En la medida en que los aparatos culturales del pasado actuaban desde la oferta y en esa oferta el Estado tenía un papel preponderante, la discusión sobre el contenido de los marcos de referencia asumía cierto carácter público. Las nuevas modalidades de producción cultural están, en cambio, basadas en tecnologías manejadas por grandes consorcios de empresas privadas que actúan siguiendo la lógica del beneficio a corto plazo y/o del control de las demandas de la población consumidora. El interrogante y el desafío que se abre en este nuevo contexto pasa por definir modalidades de participación alternativas al autoritarismo del control estatal y al individualismo asocial de la lógica privada.

Desde el punto de vista de los contenidos de los marcos de referencia, sería posible sintetizarlos en dos de los pilares de la educación del siglo XXI definidos en el informe de la comisión de la UNESCO presidida por Jacques Delors: *aprender a aprender* y *aprender a vivir juntos* (véase UNESCO, *La educación encierra un tesoro*). No parece necesario describir aquí el contenido de estos ejes de acción, que responden a la dimensión cognitiva el primero y a la cultural el segundo. Lo que interesa destacar es, en última instancia, que el desarrollo de esos pilares supone introducir en la escuela la posibilidad de vivir experiencias que no se producen “naturalmente” en el espacio externo a la escuela. Aprender a aprender implica un esfuerzo de reflexión sobre las propias experiencias de aprendizaje que no pueden desarrollarse sin un guía, sin un modelo, sin un “acompañante cognitivo” (Delacôte, 1997), que sólo la actividad educativa organizada puede proporcionar. Aprender a vivir juntos, por su parte, implica vivir experiencias de contacto con el diferente, experiencias de solidaridad, de respeto, de responsabilidad con respecto al otro, que la sociedad no proporciona naturalmente. La escuela puede, en este sentido, recuperar su función cultural a través del desarrollo de experiencias que no tienen lugar en la cultura externa. Dicho de otra manera, la escuela puede cumplir un papel cultural y social significativo si asume un cierto grado de tensión y conflicto con la cultura. Su papel no es “adecuarse” a la cultura popular, ni tampoco, por supuesto, aislarse ni vaciarse de contenidos por la vía del empobrecimiento de los contenidos que ella transmite.

Las condiciones para que la escuela pueda cumplir este papel son tanto institucionales como pedagógicas. El principio básico radica en la idea de autonomía para el desarrollo de propuestas curriculares. Pero esta cuestión de la autonomía debe ser objeto de un cuidadoso análisis contextual. La historia reciente de las transformaciones educativas muestra que la idea de la autonomía puede ser defendida desde posiciones opuestas, que oscilan entre la autonomía como desresponsabilización por parte del Estado (posición visible en las reformas educativas de muchos países

pobres, donde este concepto fue el argumento para bajar los costos y debilitar el papel del Estado en el financiamiento de la educación, con consecuencias claramente regresivas desde el punto de vista de la distribución de la oferta educacional), hasta la autonomía como parte de un proyecto político-educativo destinado a permitir mayor participación de las familias y de los docentes en la elaboración de proyectos pedagógicos pertinentes en cuanto a las necesidades básicas de aprendizaje de los alumnos. En todo caso, la idea central consiste en recuperar el carácter de la escuela como espacio donde es posible programar experiencias discutidas socialmente. Esta alternativa se opone tanto a la salida individual asocial de los que promueven la idea de educarse en el seno de la familia y a través de mecanismos basados en las nuevas tecnologías de la información, como a la de aquellos que promueven una escuela supeditada a los dictámenes del poder estatal, uniforme y promotora de un solo modo de ver y de concebir el mundo.

De este análisis se desprende una conclusión obvia, referida a la centralidad de los docentes como actores sociales y como profesionales de los procesos de transmisión cultural. La literatura sobre este tema es abundante y apunta a comprender las raíces de lo que se ha dado en llamar el “malestar docente”. Dicho malestar, que atraviesa situaciones objetivas muy diferentes, tiene más que ver con la crisis de transmisión a la que nos referimos en los puntos anteriores que con situaciones vinculadas a condiciones materiales de trabajo.

Obviamente, estas reflexiones sobre el papel de la educación y de la escuela pueden ser consideradas como ingenuamente voluntaristas. ¿Cómo podrían la educación y sus formas institucionales tradicionales desarrollar una acción contracultural tan importante como la que aquí se sugiere? Responder a esta pregunta escapa a los límites de estas notas, que sólo llegan a plantearla. Sin embargo, es importante al menos admitir la legitimidad de un postulado voluntarista.

Este postulado voluntarista se expresa, desde el punto de vista de las políticas educativas, en el reconocimiento de la importancia de un conjunto de variables asociadas a la dimensión subjetiva de los actores. Dicho en pocas palabras, la investigación acerca de las experiencias pedagógicas exitosas en contextos desfavorables revela que el éxito está asociado a la presencia de una serie de factores tales como la confianza en la capacidad de aprendizaje de los alumnos, el compromiso y la responsabilidad por los resultados, y la capacidad para definir un proyecto y otorgar sentido a la acción tanto individual como colectiva. Señalar la importancia de estos factores no implica negar la necesidad de aumentar los recursos materiales (tiempo de aprendizaje, equipamiento, infraestructura edilicia, textos, computadoras, salarios de los docentes, etc.). El punto es que todos estos



insumos materiales pueden romper el determinismo social de los resultados de aprendizaje si están asociados a la presencia de estos factores subjetivos.

Reconocer la importancia de la dimensión subjetiva de los fenómenos sociales plantea nuevos problemas a la teoría y a la acción políticas.<sup>4</sup> Las políticas sociales destinadas a enfrentar los problemas asociados a la pobreza suelen ser políticas de *masas*, con escasas o nulas posibilidades de personalización. Sólo en contextos donde la pobreza afecta a sectores reducidos de población y donde existe una relativa abundancia de recursos, parece posible plantearse la posibilidad de personalizar las estrategias de intervención. En situaciones donde es preciso atender contingentes muy numerosos con pocos recursos, la tentación de ignorar la dimensión subjetiva del problema es muy fuerte. Sin embargo, nadie puede suponer, bajo el pretexto de la necesidad de atender necesidades masivas, que la subjetividad es menos necesaria en los servicios destinados a sectores de bajos recursos que en los servicios para población de altos recursos.

Los estudios sobre políticas compensatorias en educación, por ejemplo, ponen de relieve los límites de las estrategias de carácter masivo (lo mismo para todos), pero también son elocuentes en cuanto a mostrar las dificultades que existen para incorporar la dimensión subjetiva en los modelos de gestión de dichas políticas.<sup>5</sup> En este sentido, el concepto de *resiliencia* puede contribuir a identificar los aspectos subjetivos que deberían ser tenidos en cuenta por las políticas masivas. Dicho en otros términos, estaríamos ante la posibilidad de avanzar en el diseño de *políticas de subjetividad*, tema muy complejo pero que es preciso comenzar a desarrollar.<sup>6</sup> Siguiendo esta línea de análisis, lo que sigue es un intento de identificar aquellos aspectos que aparecen en el trayecto de construcción de un sujeto y que tienen vinculación directa con el trabajo pedagógico, especialmente en el ámbito de la escuela. Una política educativa que pretendiera asumir el reto de la subjetividad debería —si este análisis fuera válido— hacerse cargo de estas dimensiones.

Desde el punto de vista de las personas, se destacan la capacidad para formular un *proyecto* y la capacidad para elaborar una *narrativa* acerca de su situación, aspectos fundamentales en lo que algunos denominan el pro-

<sup>4</sup> Un aporte importante al análisis de los procesos subjetivos asociados a situaciones de exclusión social puede verse en Dustchazky y Correa (2002).

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, OEA/Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, 2002.

<sup>6</sup> Una significativa dimensión del rechazo de vastos sectores de población a las políticas gubernamentales se explica más por las representaciones subjetivas asociadas a dichas políticas que por sus consecuencias objetivas. La subjetividad no se reduce —desde esta perspectiva— a la intimidad de una persona: según la feliz expresión de Alain Ehrenberg, “la subjetividad se ha transformado en una cuestión colectiva”. Sobre este tema, véase el interesante capítulo que se dedica a la subjetividad en Martucelli, 2002.



ceso de construcción de un sujeto. Desde el punto de vista de las condiciones, mencionaremos la *confianza* por parte de adultos significativos en la capacidad del sujeto para superar la situación. La fertilidad se deriva, en gran parte, del hecho de que estas dimensiones ya han sido señaladas desde la propia práctica pedagógica como muy importantes para el trabajo educativo.

### 3.1. Proyecto

Los estudios sobre escuelas o alumnos que logran superar condiciones muy adversas indican que una de sus características es que disponen de un proyecto para el futuro. En un sentido más amplio, ser capaz de elaborar un proyecto es un aspecto central en el proceso de construcción de un sujeto. La sociología se ha encargado de mostrar que la capacidad y la posibilidad de elaborar un proyecto están socialmente determinadas. Al respecto, es posible evocar los estudios donde se advierte que la ausencia de proyectos es uno de los factores más significativos en la caracterización de la pobreza. Esta carencia se ha acentuado en las últimas décadas, como consecuencia de los cambios sociales y económicos, que aumentaron significativamente los niveles de incertidumbre sobre el futuro. “En un mundo en cambio y fuera de control, no existe otro punto de apoyo que el esfuerzo del individuo para transformar las experiencias vividas en construcción de sí como actor”, sostuvo Alain Touraine para explicar el concepto de sujeto. Pero este proceso de construcción del sujeto (que pasa básicamente por la capacidad de definir un proyecto de vida) requiere apoyos institucionales, particularmente los que brindan la familia y la escuela. Desde esta perspectiva, es posible recuperar los análisis y propuestas que enfatizan la necesidad de concebir la tarea educativa como una tarea de *orientación*.

### 3.2. Narrativa

En segundo lugar, se destaca la importancia del relato como factor clave en la superación de condiciones de adversidad y en el desempeño ciudadano. La posibilidad de articular en un relato las imágenes y representaciones vinculadas a la situación personal o grupal es un elemento fundamental en el proceso destinado a fortalecer la capacidad de expresar demandas y necesidades y de comprender lo que sucede.

Fortalecer la capacidad de producir relatos, de establecer nexos lógicos entre distintas representaciones, supone tener un fuerte dominio del código de la lectoescritura. Desde este punto de vista, la justificación acerca de

la prioridad que debe asumir el aprendizaje de la lectoescritura en las estrategias destinadas a mejorar la calidad de la educación, adquiere un nuevo estímulo y sentido.

### 3.3. Confianza

En tercer lugar, queremos mencionar la importancia de la presencia de un adulto o de adultos significativos que brinden confianza en la capacidad de las personas para superar la situación adversa, ya sea a través del afecto, la protección, la estimulación o el reconocimiento a la existencia del sujeto. La confianza ha sido objeto de frecuentes análisis en los estudios sobre el papel que juegan las expectativas del docente sobre la capacidad de aprendizaje de los alumnos en los resultados del aprendizaje. El clásico estudio de Rosenthal sobre el “efecto Pygmalion” es uno de los más frecuentemente evocados para justificar la importancia que reviste la actitud del docente y sus expectativas en la determinación del fracaso o el éxito escolar.

Pero los estudios y la experiencia indican que la confianza es un objeto difícil de administrar. Las representaciones que tanto alumnos como maestros tienen de sí mismos o de los otros son objetos contruidos en forma lenta y sólida. Exagerando un poco nuestra disponibilidad de conocimientos, podríamos decir que conocemos relativamente bien el contenido y los procesos de construcción social de las representaciones, pero sabemos muy poco o nada acerca de cómo modificarlas. La pedagogía enfrenta aquí una de sus barreras más serias, ya que la modificación de estos estigmas implica un trabajo “contracultural”.

## 4. Familia y educación inicial

El análisis sobre los cambios en las dinámicas familiares obliga a postular estrategias de acción que tiendan a enfrentar los déficits de atención en los primeros años de vida, antes del ingreso a la escuela. Los análisis acerca del proceso de reproducción de las desigualdades permiten señalar que para romper el círculo vicioso de padres pobres-hijos pobres, es fundamental intervenir en el momento donde se produce la formación básica del capital cognitivo de las personas. Esto significa invertir en las familias y en la primera infancia. Existen numerosas evidencias que indican el escaso poder compensador de las desigualdades que tiene la educación formal, si interviene una vez que las desigualdades ya han sido creadas.

Desde este punto de vista, el análisis tradicional acerca del vínculo entre educación y equidad social requiere una reformulación importante. Siempre se ha insistido en la idea según la cual la educación es un factor crucial de equidad social y las evidencias empíricas que avalan esta hipótesis son numerosas y bien conocidas por todos. Pero las situaciones sociales creadas por la nueva economía sugieren la necesidad de postular la relación inversa y preguntarse: “¿cuánta equidad social es necesaria para que haya una educación exitosa?”.

Esta situación sugiere que una parte fundamental de la explicación del problema de las dificultades para elevar los resultados en la acción escolar de los alumnos de familias desfavorecidas está vinculada a *las condiciones con las cuales los alumnos ingresan en la escuela*. Estas condiciones se refieren a dos tipos de factores: (a) un *desarrollo cognitivo* básico, que se produce en los primeros años de vida y está vinculado a una sana estimulación afectiva, buena alimentación y condiciones sanitarias adecuadas; y (b) una *socialización primaria* adecuada mediante la cual los niños adquieren los rudimentos de un marco básico que les permita incorporarse a una institución especializada distinta a la familia, como la escuela.

Las informaciones disponibles sobre movilidad intergeneracional en países desarrollados indica que en el largo plazo no se han producido modificaciones importantes en términos de reproducción hereditaria de la estructura social, con la excepción de los países nórdicos, donde la pobreza infantil es prácticamente inexistente. En este sentido, los datos indican que resulta mucho más importante el capital social y cultural de las familias que su nivel de ingresos. Las políticas al respecto deberían, por ello, atacar las desigualdades en términos de recursos culturales disponibles en las familias, que favorezcan un proceso de socialización primaria destinado a promover un adecuado desarrollo cognitivo básico (véase Esping-Andersen, 145-146).

## 5. El pacto educativo

Diseñar y aplicar estrategias educativas como las postuladas en este análisis exige transformar la educación en una política de Estado, elaborada y asumida por el conjunto de los sectores sociales. Las políticas educativas trascienden los períodos gubernamentales y la experiencia histórica demuestra que sólo con pactos y alianzas sólidas es posible lograr éxitos en este campo. Algunos autores se han ocupado de destacar las características de los pactos y de las alianzas educativas generadas a lo largo de la historia de los países latinoamericanos, así como de sus conflictos y sus rupturas

(Cassasus, 1995; Braslavsky, 1995). Los pactos del pasado, sin embargo, eran productos más “orgánicos”, asociados a alianzas de hecho entre diferentes sectores y actores sociales de una estructura social caracterizada por la presencia de proyectos que, en algunos casos exitosamente y en otros no, tenían fuertes características inclusivas. Los nuevos pactos, en cambio, son —o pretender ser— el producto deliberado, intencional, de la negociación entre esos diferentes actores sociales, para enfrentar así las tendencias a la fragmentación, la ruptura y la exclusión tanto de los sectores más pobres de la población como de los sectores que ocupan la cúpula de la estructura social.<sup>7</sup>

En este contexto, y tal como se expresara en un texto escrito a comienzos de la década del 90,

postular la necesidad del consenso implica aceptar que el logro de los objetivos educacionales no puede quedar librado exclusivamente a la dinámica del mercado ni a la capacidad de cada grupo social para competir en dicho mercado. La convocatoria a un consenso educativo nacional adquiere sentido en el marco de una estrategia de desarrollo que persiga objetivos de transformación productiva y equidad social. Sólo en el contexto de un acuerdo global sobre la estrategia de desarrollo es posible construir nuevas alianzas e identificar los puntos de coincidencia y los de conflicto entre todos los sectores sociales (Tedesco, 1992).

En síntesis, los pactos son necesarios para enfrentar la dinámica neoliberal o fundamentalista, pero al mismo tiempo son más exigentes en términos de articulación entre saber experto y lego, en términos de superación de visiones particularistas y de la significación social de las cuestiones sobre las cuales los ciudadanos son convocados a pactar. Estas dificultades, sin embargo, también incrementan significativamente la necesidad de los pactos. El aspecto más importante sobre el cual es preciso basar el análisis acerca de cómo superar esas dificultades consiste en reconocer la importancia del aspecto reflexivo, voluntario, consciente, claramente político, que asume la tarea de construir los pactos educativos.

El pacto no es un instrumento válido en sí mismo, sino que constituye un procedimiento consistente con un proyecto social basado en la idea de construir una sociedad equitativa y dinámica. En ese contexto, por lo tanto, concertar políticas educativas es parte de un proceso más general

<sup>7</sup> A. Giddens llamó la atención, con acierto, sobre la existencia de procesos de desafiliación en los dos extremos de la estructura social. En la base del sistema se producen fenómenos de expulsión mientras que en la cúpula se ponen de manifiesto conductas de autoexclusión y de desresponsabilización. Véase Giddens (1999).

de fortalecimiento de la ciudadanía y de construcción de un orden político democrático. Desde esta perspectiva filosófico-social, los procesos de concertación democrática son una forma de ejercicio de la solidaridad consciente y reflexiva que exigen las nuevas estructuras sociales. La solidaridad reflexiva reclama un fuerte sentido de pertenencia colectiva, a partir del cual es posible aceptar la idea de la redistribución directa de los bienes. La educación juega, en este sentido, un doble papel: es objeto de redistribución y, al mismo tiempo, es el instrumento para formar los valores de solidaridad que permitan tomar la decisión de redistribuir. Pero en el contexto latinoamericano, es necesario no perder de vista que un pacto educativo debe ser percibido y asumido como un módulo importante de un pacto más amplio de lo que recientemente la CEPAL ha denominado el “pacto de cohesión social”. Sin equidad y sin cohesión social, el crecimiento económico será insostenible y las crisis de gobernabilidad provocarán niveles de inestabilidad política incompatibles con los requerimientos del crecimiento y del ejercicio de la democracia. Colocar los pactos educativos en el marco de la construcción de pactos de cohesión social supone reconocer que intervenir en las dimensiones económicas, particularmente en la distribución del ingreso, tiene un efecto educativo muy relevante. En este sentido, es posible recuperar todo lo que se refiere a mejorar las condiciones de educabilidad de los alumnos como fundamento necesario para que las estrategias pedagógicas sean exitosas.

## 6. Comentario final: la formación de las elites

Todo el análisis acerca de la ciudadanía social tiende a poner el acento en la situación de los excluidos, lo cual es absolutamente legítimo porque es en ellos donde se expresan los déficits más importantes. Sin embargo, desde el punto de vista de la formación del ciudadano, es igualmente importante considerar el proceso de formación de las elites. Ya Giddens señaló hace tiempo que los excluidos no son sólo los de abajo, sino también los de “arriba”. Los sectores más favorecidos socialmente están cortando sus vínculos con el resto de la sociedad y dejando de asumir sus responsabilidades públicas.

Desde este punto de vista, una educación que pretenda formar para vivir juntos debe otorgar igual importancia a la formación de las elites. En este nuevo capitalismo, para vivir juntos es necesario querer vivir juntos. El análisis de Thurow sobre el caso de los Estados Unidos le permitió sostener que:

Los problemas con este modelo de desarrollo económico no son económicos. Podría funcionar para los norteamericanos capacitados tal como funciona para los ingenieros de software en Bangaluru, en India. Los problemas ni siquiera son realmente políticos. India es un ejemplo de que en los países pueden coexistir grandes desigualdades internas durante largos periodos de tiempo sin que estallen políticamente. Los problemas son básicamente morales. ¿Vive uno en una buena sociedad si esa sociedad permite de manera consciente que una gran parte de sus ciudadanos se vaya del primer mundo y se convierta efectivamente en trabajadores que ganan salarios del tercer mundo? (Thurow, 2000).

Esta pregunta, que Thurow reduce al ámbito nacional de los Estados Unidos, debe ser entendida a nivel planetario. ¿Podemos aceptar vivir en un mundo que deje afuera un porcentaje muy importante de la población? Éste es el dilema. Sólo si no aceptamos esta situación tiene sentido explorar las alternativas técnicamente más eficaces para lograr el objetivo ético-político de una sociedad justa.

## Bibliografía

- Arriagada, I. (2001), *Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Berger, P. y Luckman, T. (1995), *La construcción social de la realidad*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Boltansky, L. y Chiapello (1999), E., *Le nouvel esprit du capitalisme*, París, Gallimard.
- Braslavsky, C. (1995), “La concertación como estrategia de reforma educativa y del Estado”, en Flacso-Fundación Concretar (1995), *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Cassasus, J. (1995), “Concertación y alianzas en Educación”, en Flacso-Fundación Concretar (1995), *¿Es posible concertar las políticas educativas? La concertación de políticas educativas en Argentina y América latina*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores.
- Castañeda E. (2005), *Equidad, desplazamiento y educabilidad*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO, 2005.
- Delacôte, D. (1997), *Enseñar y aprender con nuevos métodos. La revolución cultural de la era electrónica*, Barcelona, Gedisa.
- Dominique W. (2000), *Internet ¿y después?*, Buenos Aires, Gedisa.
- Dustchazky, S. y Correa, C. (2002), *Chicos en banda; Los caminos de la subjetividad en el declive de las instituciones*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
- Ehrenberg, A. (2002), en Martucelli, D., *Grammaire de l'individu*, París, Gallimard.
- Giddens, A. (1999), *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Madrid, Taurus.
- Laïdi, Z. (2000), *Le sacre du présent*, París, Flammarion.
- López, N. (2005), *Equidad educativa y desigualdad social. Desafíos a la educación en el nuevo escenario latinoamericano*, Buenos Aires, IIPE-UNESCO.

- O'Donnell, G. (2004), "Acerca del Estado en América Latina contemporánea: diez tesis para discusión", en PNUD (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD.
- OEA-Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología (2002), *Estrategias sistémicas de atención a la deserción, la repitencia y la sobreedad en escuelas de contextos desfavorecidos. Un balance de los años noventa en la Argentina*, Buenos Aires.
- Sennett, R. (2000), *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*, Barcelona, Anagrama.
- Tedesco, J. C. (2000), *Educación en la sociedad del conocimiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- Tenti Fanfani, E. (2005), *La condición docente. Análisis comparado de la Argentina, Brasil, Perú y Uruguay*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005.
- Thurrow, L. C. (2000), *Construir riqueza*, Buenos Aires, Javier Vergara Editor.
- Touraine, A. (1994), *Crítica de la modernidad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- , (1997), *¿Podremos vivir juntos?. Iguales y diferentes*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Tedesco, J. C. (1992), "Nuevas estrategias de cambio educativo en América latina", en *Boletín del Proyecto Principal de Educación en América latina y el Caribe*, n° 28, agosto.
- UNESCO (1996), *La educación encierra un tesoro*, París.
- , (2005), *Políticas para a primeira infancia: notas sobre experiencias internacionais*, Brasília, UNESCO.

## 6. La dimensión cultural de la ciudadanía social

Martín Hopenhayn

### I. Alcances sobre ciudadanía social

#### 1.1. La perspectiva de la igualdad de derechos

Mientras los derechos civiles y políticos apuntan a garantizar las libertades básicas, la representación y la delegación de la voluntad de los individuos a representantes en el Estado, **los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC, o derechos de segunda generación) buscan democratizar la ciudadanía social.** Existe, además, un consenso amplio sobre la interdependencia entre el respeto a las libertades civiles, el ejercicio de derechos políticos y el **acceso de las personas a bienes, servicios y prestaciones que garantizan o promueven el bienestar.** Esta interdependencia se explicita en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966.

Tal indivisibilidad no es sólo ética sino también práctica: la ciudadanía social puede promover mayor ejercicio de derechos civiles y políticos. Porque en la medida que los DESC prescriben, como deber de los Estados, promover mayor integración al trabajo, a la educación, a la información y el conocimiento, y a las redes de protección e interacción sociales, permiten mejorar las capacidades de los ciudadanos para la participación en



instituciones políticas, el ejercicio positivo de la libertad, y la presencia en el diálogo público, en asociaciones civiles y en el intercambio cultural. E inversamente, a mayor libertad de expresión y asociación, y mayor igualdad en el ejercicio de derechos políticos y de ciudadanía en sentido republicano (como ingerencia de los ciudadanos en los asuntos públicos), más presencia de los grupos excluidos en decisiones que inciden en políticas distributivas; y por tanto, mayores condiciones de traducir ciudadanía política en ciudadanía social.

En base a las consideraciones precedentes, el desarrollo orientado por el marco normativo de los derechos humanos supone que tanto el Estado como la sociedad, y sobre todo la articulación entre ambos, se inspiran en un contrato ético de ciudadanía. Tal contrato supondría que la forma de organizar el desarrollo, vale decir, los esfuerzos y políticas conjuntas para darle dirección, buscan compatibilizar los siguientes componentes de la vida colectiva: el desarrollo productivo con el pleno ejercicio de las libertades individuales; un orden democrático que permite formas representativas efectivas de arbitrar conflictos, aplicar políticas y distribuir poderes; una estructura distributiva y de provisión de servicios que optimiza, conforme al grado de recursos socialmente producidos, la satisfacción de necesidades básicas para toda la población; la promoción de la integración e inclusión sociales, sobre todo a través del mundo del trabajo pero no exclusivamente por esta vía; y el pleno respeto a la diversidad cultural, plasmado en instituciones idóneas, que permite el desarrollo de distintas identidades colectivas y previene contra toda forma de discriminación.

Muestra, en este sentido, claras semejanzas con el paradigma del desarrollo humano, por cuanto todo lo anterior contribuiría a mejorar las capacidades de las personas para que puedan ejercer el poder —y la libertad— de desarrollar sus vidas conforme a sus valores y proyectos.<sup>1</sup> También coincide con un enfoque de desarrollo con equidad, por cuanto supone un esquema de distribución progresiva de oportunidades, combinada con una dinámica positiva de crecimiento económico.

Según Norberto Bobbio, “la razón de ser de los derechos sociales como la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una

<sup>1</sup> Las siete libertades a las que hace referencia el Informe Mundial de Desarrollo Humano correspondiente al año 2000, sitúan en gran parte las metas a las que apunta el enfoque de derechos: libertad de la necesidad, para disfrutar de un nivel de vida digno; de la discriminación, ya sea en razón del género, la raza, el origen nacional o étnico o la religión; libertad para desarrollar y hacer realidad la potencialidad humana de cada uno; para tener un trabajo decente, sin explotación; libertad del temor, de las amenazas contra la seguridad personal, de la tortura, de la detención arbitraria y otros actos violentos; de la injusticia y las violaciones al imperio de la ley; y libertad para expresar opiniones, formar asociaciones y participar en la adopción de decisiones (véase PNUD, 2000).

razón igualitaria” puesto que “tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre mayor en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición social” (Bobbio, 1995: 151). Un desarrollo basado en la ciudadanía social conlleva, pues, la decisión de una sociedad de *vivir entre iguales*, lo que no implica homogeneidad en las formas de vivir y pensar, sino una institucionalidad incluyente que asegura a todos las oportunidades de participar en los beneficios de la vida colectiva y en las decisiones que se toman respecto de cómo orientarla.

Una sociedad de iguales implica una sociedad justa. Para John Rawls, esto último obliga a considerar a cada persona como digna y moral, lo que significa también que una sociedad puede garantizar el acceso para todos a ciertos bienes sociales tales como derechos, libertades, ingresos para una vida decente, poder para participar en las relaciones colectivas y, en consecuencia, los fundamentos básicos para promover la autoestima en cada cual. Más aún, según Rawls (1971) la eficacia económica debe subordinarse a esta justicia política de iguales libertades y de igualdad de oportunidades.

La titularidad de derechos sociales, entendida como el acceso universal a un umbral de prestaciones e ingresos que aseguran la satisfacción de necesidades básicas, constituye la definición misma de ciudadanía social, tal como fue planteada originalmente por T. H. Marshall (1950). Para Marshall, la ciudadanía social “abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad, como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad” (Gordon, 2003: 9). De esta manera, estar socialmente protegido es consecuencia de un derecho básico de pertenencia a la sociedad, vale decir, de participación e inclusión. Es desde esta noción fundamental de pertenencia que se entiende como derecho ciudadano el poder disfrutar de mínimos acordes con niveles de progreso y bienestar medios de una sociedad.

Pero en el caso de los DESC, a diferencia de los derechos civiles y políticos, el tránsito desde el *de jure* al *de facto* requiere de mediaciones adicionales, tales como la disponibilidad de recursos, un contrato social de base para el reparto de excedentes en función de la plena realización de los DESC, una especial consideración de cómo distintos actores sociales y culturales entienden la realización de tales derechos, y la capacidad de la sociedad de organizarse para demandar. En efecto, “si el modelo ideal de cumplimiento de los derechos civiles y políticos es el de un Estado permanentemente autorrefrenado, el modelo ideal de realización de los

DESC es el de una sociedad permanentemente autoactivada (y en su representación, o en su defecto, el de un Estado activamente protector)” (CEPAL, 1997: 19). De modo que la vigencia de los DESC —y de la ciudadanía social— depende en importante medida de la movilización e institucionalización socialmente construidas.

Además, “a diferencia de los derechos civiles y los políticos, que son universales y formales, los sociales tienen sentido sólo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas, y estas últimas no pueden ser universales sino particulares y selectivas” (Gordon, 2003: 10). ¿Quién decide, y cómo se decide, qué prestaciones en salud y educación satisfacen plenamente el derecho social a salud y educación, en circunstancias en que las sociedades son dinámicas y la salud cambia con los perfiles demográficos y epidemiológicos, mientras la educación desplaza hacia arriba el umbral mínimo requerido para participar con mayores posibilidades del mundo productivo? ¿Y cómo garantizar el derecho al trabajo en una economía de la información que opera reduciendo los empleados de planta de las firmas, en una economía volátil que se contrae y expande a ritmos acelerados, o en una inflexión histórica en la que se disocia el incremento de la productividad de la expansión del empleo?

## 1.2. Derechos sociales en la perspectiva de la autodeterminación

Distinta es la concepción de la ciudadanía social cuando se plantea desde la perspectiva de las posibilidades efectivas de los sujetos para extender sus campos de autodeterminación y autorrealización. Desde esta óptica, la ciudadanía civil, política y social se define y evalúa en función de la construcción de proyectos individuales y colectivos. A través de la lucha y el ejercicio de los derechos, los individuos y grupos reivindican sus demandas en aras de transformar la sociedad de manera que las estructuras e instituciones sean más congruentes con sus propios proyectos de vida. En este sentido, la demanda por ciudadanía social está hoy estrechamente vinculada a los nuevos mecanismos de autorrealización que han acompañado los procesos de globalización (Wagner, 1997). Y parte fundamental de esta problemática son las transformaciones culturales que han trastocado los patrones de integración social. En este contexto se plantea la tensión en la relación entre los grupos sociales basados, por ejemplo, en su identidad cultural y adscriptiva, y las políticas públicas dirigidas hacia ellos.

La autodeterminación está indisolublemente ligada al concepto de libertad positiva, que siempre tuvo dos dimensiones: la libertad de participar en la construcción de la sociedad, y las oportunidades provistas por la sociedad. Hay que recordar que el concepto de libertad propio del

modelo de la Ilustración tenía un componente activo importante. En otras palabras, implicaba hacer cosas para mejorar las condiciones de existencia en nombre de la humanidad. Sin embargo, como bien señala Bauman citando a Isaiah Berlin, el concepto de libertad en boga hoy es premientemente negativo. En otras palabras, libertad es libertad de elección, lo cual en el discurso neoliberal se traduce en “menos Estado y más dinero en el bolsillo” (Bauman, 2001: 81). En este sentido, tal como lo planteaba Hannah Arendt, hay en la actualidad una tensión importante entre el concepto de libertad y la política. Esta tensión constituye el trasfondo sobre el cual se diluyen las posibilidades de una construcción ciudadana, ya que cuando “el Estado reconoce la prioridad y la superioridad de las leyes del mercado sobre las leyes de la polis, el ciudadano se transmuta en consumidor, y un consumidor ‘exige cada vez más protección y acepta cada vez menos la necesidad de participar’ en el funcionamiento del Estado” (Bauman, 2001: 165). Tenemos, pues, un déficit en materia de ciudadanía social.

En este contexto, la limitación de la teoría clásica sobre la ciudadanía de Marshall, tal como se planteó antes, es que define la ciudadanía como la posesión de un conjunto de derechos, lo que puede entenderse como “ciudadanía pasiva”. Una ciudadanía social activa, por el contrario, destaca la importancia de que los ciudadanos participen activamente en los procesos de construcción de sociedad. A juicio de Kymlicka y Norman, avanzar en este ámbito constituye el primer desafío en cuanto a la ciudadanía. El segundo desafío tiene que ver con la capacidad de incorporar el creciente pluralismo social y cultural en la definición de la ciudadanía (Kymlicka y Norman, 1997). En este sentido Walzer, consciente de la creciente politización de las cuestiones sociales e identitarias, subraya la importancia de una construcción ciudadana basada en identidades adscriptivas.

En este marco se inscriben las páginas que siguen, entendiendo que la demanda por derechos de los indígenas y afrodescendientes, las mujeres y los jóvenes tiene lugar tanto en el ámbito civil y político como en el social. Si entendemos que la etnicidad, el género y la generación son principios constitutivos de identidad que van adquiriendo cada vez más importancia, y que los individuos pertenecientes a estos grupos articulan sus demandas denunciando las discriminaciones que surgen a partir de éstos, es necesario concentrarse en el espacio de la ciudadanía social, por ser ésta la que está en juego cuando hablamos de derecho a la autorrealización.

Quedan todavía largos caminos por recorrer tanto respecto de la *igualdad de oportunidades* como de la *igualdad de agencia*, esto es, la capacidad de convertirse en agente. En este sentido, como plantea Bello, “la exclusión social no puede ser percibida únicamente como sinónimo de marginalidad y carencia material, sino como un complejo dinámico que alude a lo

material, pero también al sentido de pertenencia a una comunidad, al disfrute de los beneficios del crecimiento económico y del acceso a los bienes simbólicos y materiales, y al respeto a la diversidad (y a la integración en la diversidad)” (2004: 73). De allí la importancia de avanzar hacia la superación de las desigualdades en el ámbito de la libertad de realización de los proyectos de vida (Fitoussi y Rosanvallon, 1997). En este marco “la politización de la identidad, y de diversos espacios sociales en general, es un claro ejemplo de las nuevas formas de ejercicio de la ciudadanía surgidas en el mundo durante las últimas décadas” (Bello, 2004: 88).

## 2. El vínculo entre negación cultural y exclusión social

### 2.1. Compleja desigualdad

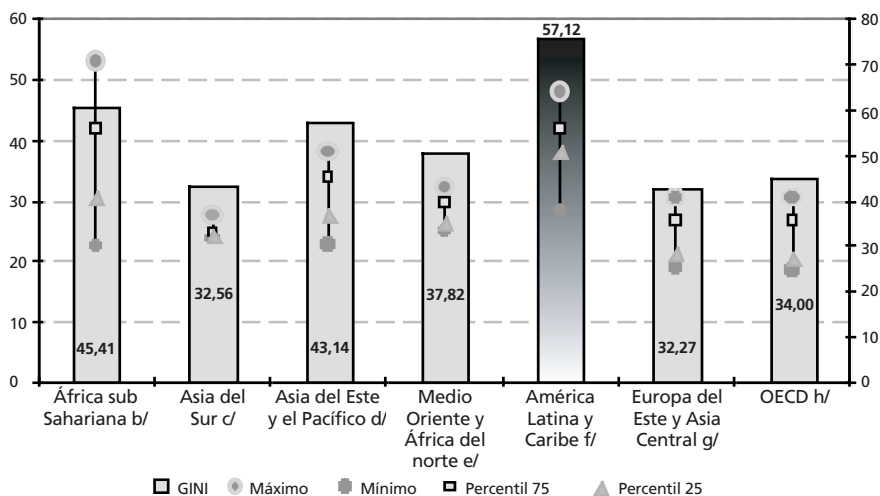
La igualdad, implícita en el discurso de la ciudadanía social, se estrella contra desigualdades que en América Latina ostentan tristes récords mundiales. El siguiente Gráfico 1 es elocuente al mostrar no sólo que nuestra región es la de mayor desigualdad, sino que además es la que tiene un grado mayor de dispersión en esa desigualdad. Por otra parte, la inequidad es un rasgo que acompaña desde larga data a las sociedades de la región, siendo la consecuencia de la acción conjunta de estructuras económicas, sociales, de género y étnicas altamente segmentadas. Estas estructuras se reproducen intergeneracionalmente a través de múltiples canales.

En lo que sigue en estas páginas interesa destacar con mayor fuerza el vínculo entre desigualdad y condiciones culturales y adscriptivas. Pueblos indígenas, poblaciones afrodescendientes, mujeres, migrantes, campesinos y otras minorías (o mayorías) definidas por cultura o adscripción han sido las más privadas de ciudadanía social —y sugerentemente, de poder político—. Factores de raza, etnia, territorio y edad imprimen, a la demanda de ciudadanía social, especificidad sociocultural respecto de los grupos que la reclaman. *La desigualdad va de la mano, pues, con la diferencia.*

Nada más elocuente para entender las mediaciones culturales de la ciudadanía social que el caso de las minorías étnicas, o de la discriminación por razones de raza y etnia. No porque sea el único caso, sino porque es el más claro respecto de los problemas que en la región se plantean con relación a la dimensión cultural de la ciudadanía social. Primero, porque las minorías encarnan secularmente al actor en que se da con más claridad el vínculo entre negación cultural y exclusión social. De este modo, los indicadores respecto de los pueblos indígenas, por ejemplo, son un elemento particularmente revelador de la desigualdad que afecta a otros grupos discriminados

o excluidos, como los afrodescendientes, las mujeres, los jóvenes, o los migrantes. En efecto, si ya se ha vuelto un lugar común decir que la mujer indígena en América Latina padece de una discriminación “triple” en tanto mujer, en tanto pobre y en tanto indígena (de género, de clase y de raza), también se puede sostener que el caso de las poblaciones indígenas y afrodescendientes encarna el cúmulo de discriminaciones que caracteriza —en diferentes grados y a distintos efectos— la situación del conjunto de grupos excluidos y discriminados. En segundo lugar, y como veremos más adelante, las minorías plantean los problemas jurídicos y políticos más fuertes en términos de demandas socioculturales, dado que con ellas interpelan la racionalidad misma del reparto social, de la base individual del derecho, y de la soberanía del Estado-nación.

**Gráfico 1. América Latina y el Caribe: la región más desigual del mundo**



Fuente: Banco Mundial, World Development Indicators y CEPAL.

a/: Promedio regional ponderado por la participación de la población de los países en sus respectivos totales regionales. Para cada país se utilizó el coeficiente de Gini más reciente dentro del período 1985-2004.

b/: 30 países, c/: 5 países, d/: 12 países, e/: 8 países, f/: 20 países, g/: 27 países, h/: 22 países.

## 2.2. La negación del otro: déficit de ciudadanía y exclusión sociocultural

La discriminación étnico-racial no puede ser entendida sin los factores estructurales e históricos de su conformación, así como tampoco sin sus vínculos con los procesos socioeconómicos y políticos que perpetúan la desigualdad y discriminación en el tiempo. Así, la esclavitud y la dominación

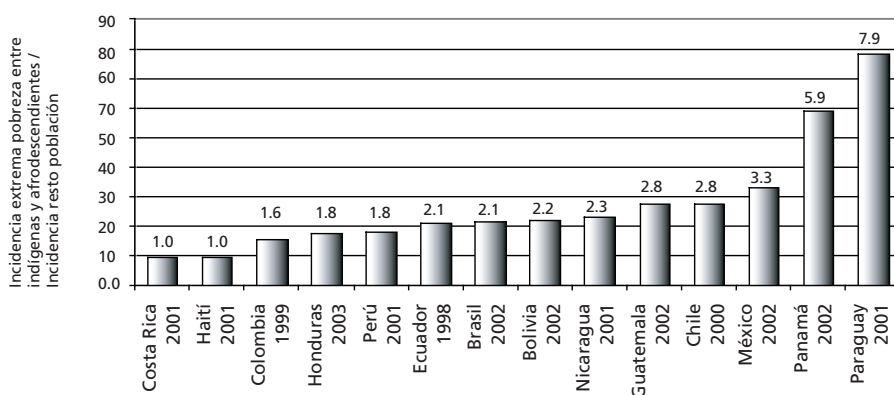
colonial de los grupos afrodescendientes e indígenas son antecedentes que ayudan a entender en perspectiva histórica los procesos actuales de exclusión económica, política y social.

La negación del otro como forma de discriminación cultural se transmuta históricamente en forma de exclusión social y política. En la modernidad latinoamericana y caribeña el problema de la exclusión se expresa en el hecho de que la región tiene la peor distribución del ingreso en el mundo. Por cierto, la exclusión social se asocia hoy a factores sociodemográficos, a las dinámicas (o insuficiencias dinámicas) de acumulación de la riqueza y de los factores productivos, y a las brechas educacionales, entre otros factores. Sin embargo, la negación originaria de la cultura e identidad del otro constituye una estructura de discriminación étnico-racial en torno a la cual se adhiere, con mayor facilidad, la exclusión que adviene en las dinámicas de modernización (Calderón, Hopenhayn y Ottone, 1996). Así, la negación del otro constituye un cimiento cultural desde el cual se construyeron culturas políticas excluyentes y poco democráticas. Tanto en lo político como en lo social y cultural, nuestros países han mantenido formas espurias de modernización con ciudadanos plenos, parciales y negados. Entre lo reprimido, lo desvalorizado y lo invisibilizado, la igualdad ciudadana permanece como deuda pendiente. La falta de ciudadanía social tiene su “factor cultural” que le subyace.

Esta negación del otro se extiende desde el otro racial hacia distintos otros: mujer, campesino, marginal urbano, pobre, y migrante —ese otro extranjero, sobre todo si no es blanco y migra desde países caracterizados por una mayor densidad de población indígena o afrodescendiente—. Pero aún hoy los pueblos indígenas y la población afrodescendiente son los más pobres de la región, presentan los peores indicadores socioeconómicos, con escaso reconocimiento cultural y acceso a instancias decisorias. La mayor parte de los estudios existentes señala que los pueblos indígenas en América Latina viven en condiciones de extrema pobreza (Pasacharopoulos y Patrinos, 1994; Patrinos y Hall, 2004; Hopenhayn y Bello, 2001). Las principales causas de la situación de pobreza de los pueblos indígenas son atribuidas a las reformas liberales del siglo XIX, que tuvieron como objetivo la introducción de la noción de propiedad privada de las tierras (Plant, 1998). Entre los factores de su situación de pobreza se destacan la pérdida progresiva de tierras, el quiebre de las economías comunitarias, el menor acceso a los servicios educativos y de salud, y la estructura y dinámica de la inserción laboral. Los indígenas y afrodescendientes reciben menores remuneraciones por trabajos comparables a los del resto de la población, y tienen más probabilidades de trabajar en el sector informal de la economía, sin protección social ni sindicalización.

A modo de ejemplo, en Guatemala, al año 1989, el 83% de los indígenas trabajó en el sector informal, mientras los no indígenas en el mismo sector constituían el 54%. Al año 2002 la informalidad indígena decayó al 81% y la no indígena al 59 %, y dentro de cada etnia las cifras referidas a las mujeres superan a las de los hombres (Adams, 2005). También sucedió con los afrodescendientes: en Brasil, la proporción de trabajadores negros en situación de empleo precario fue mucho mayor que la de los trabajadores blancos en todos los años comprendidos entre 1992 y 2001, en los dos sexos y en todas las franjas etarias, situándose siempre en torno a dos tercios o más de la población ocupada. Entre los jóvenes negros de 16 a 24 años, el índice siempre superó los 70 puntos porcentuales y llegó a alcanzar el 76% en el caso de las mujeres negras (Borges Martins, 2004).<sup>2</sup>

**Gráfico 2. América Latina (14 países): incidencia de la extrema pobreza de indígenas y afrodescendientes como múltiplo de la incidencia en el resto de la población (línea de un dólar por día)**



Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

<sup>2</sup> Con respecto a las diferencias observadas en la *remuneración promedio*, hay que señalar que se generan en el mercado de trabajo y obedecen a la segmentación ocupacional y a un fuerte componente de discriminación salarial basada en la raza. En Brasil, entre 1992 y 2001, el salario de los negros no superó el 51% del de los blancos. Al desagregar los datos por sexo se verifica que la retribución de los hombres negros nunca llegó a la mitad de la de los hombres blancos, y aunque entre las mujeres la brecha es ligeramente menor, la remuneración promedio de las negras no llegó en ningún momento a más del 53% de la de las blancas. Las cifras muestran que en todos los niveles de escolaridad, en los dos sexos y en todos los años, entre 1992 y 2001 la remuneración de la población negra oscila entre 60% y 80% del ingreso de los blancos con el mismo nivel educativo (Borges Martins, 2004).



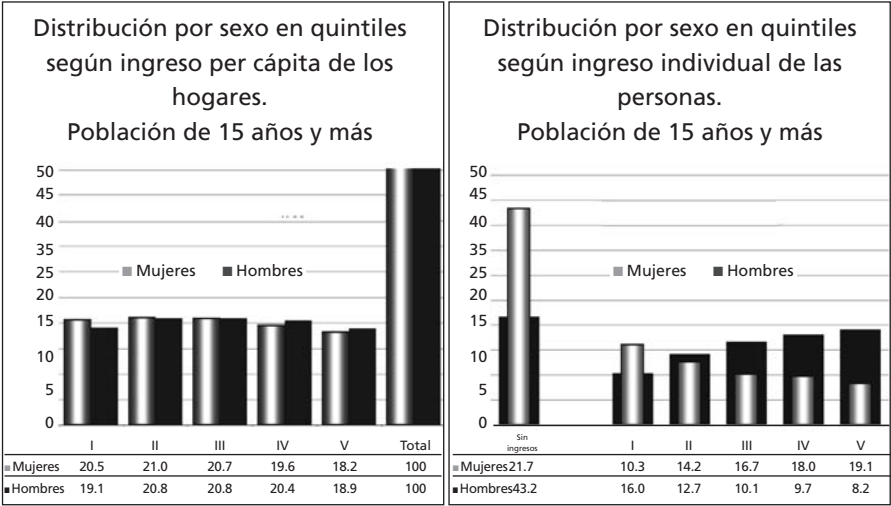
*Las desigualdades por sexo* han sido largamente documentadas para el caso latinoamericano, afectando sobre todo el acceso al mundo laboral y las condiciones de trabajo, la vulnerabilidad en los hogares, el pleno ejercicio de la ciudadanía y los derechos reproductivos, siempre en perjuicio de las mujeres. Hay en la región una mayor presencia femenina en los hogares pobres, fenómeno que se manifiesta con mayor intensidad entre las mujeres en edad activa, de 20 a 59 años de edad. A su vez, en las zonas urbanas de la región, la proporción de hogares encabezados por mujeres que se encuentran en situación de indigencia es mayor que la de los hogares con jefatura masculina, con una brecha que en los casos de Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá y República Dominicana supera los 5 puntos porcentuales. Además, entre 1990 y 2002 ha aumentado la presencia de hogares con jefatura femenina dentro del total de hogares en situación de pobreza extrema en un número considerable de países.

Con todo, desde el punto de vista estadístico los puntos de corte utilizados para diferenciar entre quienes son pobres y no pobres limitan y reducen la visibilidad a un amplio contingente de población femenina que, aun cuando habita en hogares no pobres, es individualmente pobre y vulnerable a la pobreza conforme a la distribución de ingresos, roles y riesgos entre miembros al interior del hogar (porque existe un menor acceso a recursos económicos y es mayor la falta de autonomía económica). Como puede verse en el Gráfico 3, al diferenciar entre ingresos per cápita de los hogares y de los individuos, se hace mucho más aguda la discriminación en perjuicio de las mujeres en el segundo caso.

En términos territoriales, hay que destacar que la incidencia de la pobreza y extrema pobreza, como también de los rezagos en salud y educación es más intensa en zonas rurales que en zonas urbanas. En América Latina, el 37% de la población rural es indigente, a la vez que en las áreas urbanas la tasa es del 13% (Gráfico 4). No obstante, en gran parte debido a la creciente urbanización en la región, desde el año 2002 el número de indigentes urbanos supera el correspondiente a las zonas rurales. Según las estimaciones al año 2004, 52 millones del total de 96 millones de personas en condiciones de extrema pobreza en América Latina vivían en zonas urbanas.

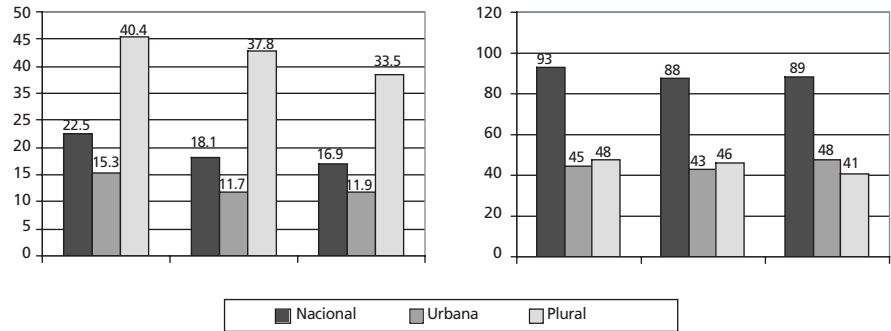
En síntesis, raza, etnia y género son elementos determinantes en la estratificación ocupacional, en la estructuración de las oportunidades sociales y en la distribución de recompensas materiales y simbólicas. A estos grupos se suman recientemente, como colectivos que ven especialmente trabado el acceso a la plena ciudadanía social, los inmigrantes y la juventud.

**Gráfico 3. Distribución por sexo en quintiles (zonas urbanas, promedio simple 15 países)**



Fuente: CEPAL, Unidad Mujer y Desarrollo, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

**Gráfico 4. América Latina<sup>a/</sup>: evolución de la indigencia por área geográfica, 1990 - 2005<sup>b/</sup>**  
(en porcentajes y millones de personas)



Fuente: CEPAL, a partir de proyecciones efectuadas sobre la base de las encuestas de hogares de los respectivos países.

a/ Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití.

b/ Las cifras para 2004 corresponden a una proyección.

El caso de la juventud también llama la atención. Si bien sus índices de pobreza no superan los del promedio de la población, tienen más dificultades de integración social. Con más años de escolaridad formal que las generaciones precedentes, duplican o triplican el índice de desempleo respecto de esas generaciones. En otras palabras, están más incorporados en los procesos consagrados de adquisición de conocimientos y formación de capital humano, pero más excluidos de los espacios en que dicho capital humano puede realizarse, a saber, el mundo laboral y la fuente de ingresos para el bienestar propio. A modo de ilustración, si en 1990 sólo el 25,8% de los jóvenes de 20 a 24 años en América Latina había completado la educación secundaria, en el 2002 este índice ascendía a 34,8%. Sin embargo, a principios de esta década el desempleo adulto promedio en la región alcanzaba al 6,7%, mientras el juvenil subía a 15,7% (CEPAL-OIJ, 2004). Además, aumentan rápidamente los años requeridos de escolaridad formal para acceder a trabajos con buenas perspectivas de movilidad social en el futuro. A modo de ejemplo, hacia el año 2002, y como promedio para la región, el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años de edad, con 10 a 12 años de logros educacionales (muy por encima del promedio latinoamericano), ocupados en empleos de baja productividad, alcanzaba el 38,1% para los hombres y 45,6% para las mujeres (CEPAL-OIJ, 2004). Más educados y más desempleados o mal empleados simultáneamente, los jóvenes probablemente viven esta paradoja con sabor a injusticia, ya que el mismo proceso educativo les ha transmitido también la idea de que los mayores logros se traducen en mejores opciones de empleo a futuro.

Bajo estas formas de desigualdad se acumulan desventajas sistémicas y formas de discriminación encarnadas en prácticas cotidianas. Con todo, hay que destacar avances realizados por la mayoría de los países de la región durante la última década, tanto en lo relativo a etnia como a género y juventud. Estos avances son de institucionalidad política, de legislación y justicia, y de políticas sociales que consideran la variable adscriptiva para llegar con mejor y mayor impacto a grupos cuya vulnerabilidad o desventaja se asocian a estos rasgos. Pero el paso del *de jure* al *de facto* no es evidente. Subsisten con fuerza las brechas sociales y de poder que condenan a estos grupos a situaciones de mayor pobreza y exclusión, o que les imponen mayores barreras de integración social que a otros grupos de la sociedad.

### 3. La mediación cultural: de la ciudadanía social al multiculturalismo proactivo

#### 3.1. Ciudadanía cultural y reconocimiento del otro

Lo anterior confirma un imperativo que puede parecer obvio, pero está pendiente: cuando se incorpora la mediación cultural, la ciudadanía social debe incluir entre sus fundamentos el reconocimiento de la legitimidad del otro *en tanto otro*. Esto implica trascender la dicotomía entre derechos de carácter cultural, como la lengua, la identidad, las creencias o las formas colectivas de organización, y los derechos económicos y sociales, como el derecho al trabajo, a una vivienda digna o a la educación. Y en algunos casos, implica conciliar derechos individuales con derechos colectivos (como los reclamos de autogobierno y soberanía territorial de pueblos indígenas).

La ciudadanía social queda interpelada por la historia (viva) de negación cultural: se tensa la matriz liberal-individualista como también la prédica universalista de los derechos humanos, con deudas colectivas, pero particulares. Los sistemas instituidos de reparto desde el Estado social no se rigen por la misma racionalidad que las aspiraciones colectivas de grupos definidos por cosmovisiones o tradiciones diversas; y los derechos consagrados tienen su fundamento en el individualismo jurídico y no en derechos colectivos. O bien porque el referente de pertenencia colectiva de un grupo específico (el caso más paradigmático es el de minorías étnicas auto-definidas como pueblos), puede no coincidir para nada con el referente “universal” de pertenencia. Así, por ejemplo, el derecho a la organización y a la participación política, en un marco de reconocimiento y respeto a las identidades, puede ser tan importante para las personas como otros derechos sociales, tales como el acceso a un empleo decente o a educación de calidad.

En este punto, la doctrina de los derechos humanos y los principios democrático-liberales, que afirman la universalidad de los derechos y la igualdad ante la ley de todas las personas, encuentran problemas para dar cuenta de la situación. Los pueblos indígenas, por ejemplo, plantean hoy derechos de tercera generación, no universalizables, que tendrían un carácter colectivo (derechos de pueblo y no de personas), y que contradicen el carácter individual-liberal de los derechos universalmente reconocidos. Además, la lucha contra las desigualdades basadas en las categorías adscriptivas exige el recurso institucional de las discriminaciones positivas en favor de las categorías desfavorecidas o de la paridad en las cuestiones de género. Esto implica, en el extremo, compatibilizar los derechos

individuales universales y el principio de igualdad ante la ley con el reconocimiento de grupos con derechos específicos.<sup>3</sup>

### 3.2. Hacia un multiculturalismo proactivo

Las crecientes visibilidad y fuerza de demandas sociales que se desplazan desde reclamos seculares de acceso al empleo o a la protección social, a nuevos reclamos vinculados a la identidad o a la dimensión más simbólica del reparto, plantean el reto de cómo responder, desde el Estado, a las mediaciones culturales de la ciudadanía social. La creciente diferenciación de los sujetos por su inserción en nuevos procesos productivos o comunicativos, y la mayor visibilidad de la *cuestión identitaria*, implican que la ciudadanía se cruza cada vez más con el tema de la afirmación de la diferencia, las políticas de reconocimiento y la promoción de la diversidad cultural y de género.

Campos de autoafirmación cultural que antes eran competencia exclusiva de negociaciones privadas y dinámicas acotadas a pequeños grupos y territorios, hoy pasan a ser competencia de la sociedad civil, de conversación “hacia afuera” y del devenir-político y el devenir-público de reivindicaciones asociadas.<sup>4</sup> Minorías étnicas y grupos de género, grupos de jóvenes, migrantes, enfermos de SIDA, usuarios de servicios, entre otros, claman por ser reconocidos en su singularidad y contar consecuentemente con derechos específicos, o con aplicación específica de derechos universales. Acción afirmativa y discriminación positiva, compensación por daños históricos, derecho al autogobierno y políticas diferenciadas en educación son algunos ejemplos. **La ciudadanía se repiensa ya no entre iguales sino entre diferentes.** O entre iguales y diferentes.

Nuevas esferas que emanan de la subjetividad o la identidad, hoy son politizadas y llevadas a la lucha por derechos y compromisos: práctica sexual, consumo simbólico y material (segmentado por status, pero también diferenciado por códigos y lenguajes de los nuevos públicos de los mercados culturales), demandas de autonomía local o regional, minorías de credo, culturas tribales arcaicas y posmodernas, disciplinas escolares y carcelarias, en fin, prácticas institucionales diversas. Todo ello trasciende su núcleo de pertenencia y se proyecta a un diálogo público en el que se espera cambiar la opinión pública, revertir los estigmas que pesan sobre

<sup>3</sup> Probablemente, el debate más exhaustivo respecto de la confrontación entre el concepto liberal de *derecho* y la emergencia de derechos de carácter colectivo en pueblos indígenas puede verse en Kymlicka, 1996.

<sup>4</sup> Fueron los movimientos de mujeres los que históricamente tendieron el puente entre lo privado y lo público bajo el lema “lo personal es político”.

algunos grupos y ampliar la tolerancia. Se combinan en la agenda política temas donde se alternan demandas propias de los actores sociales en el sistema político (remuneraciones no discriminadoras, derecho a la tierra, protección sanitaria, derechos y libertades del consumidor), con otras demandas que tienen que ver con la afirmación de identidades grupales y, por lo mismo, difíciles de traducir en políticas de reparto social (Hopenhayn, 2005).

La ciudadanía definida como la “titularidad de derechos” pide ser ampliada para buscar una mayor participación basada en la diferencia, la interculturalidad y el multiculturalismo. El reclamo de ciudadanía se desplaza hacia la igualdad en la diferencia, pero al mismo tiempo al reconocimiento de las especificidades de la diferencia. En este campo no es tanto la relación tutelar o asistencial del Estado la que marca el pulso, sino la acción de los propios grupos de mujeres, migrantes, jóvenes y minorías étnicas en la lucha por mayor reconocimiento de sus derechos, poder deliberativo, márgenes de autoderminación, conquistas sociales y cambios institucionales.

Los factores culturales, territoriales o de adscripción devienen temas de ciudadanía activa, entendida en sentido republicano como práctica y demanda de participación y pertenencia. Y a mayor presencia en el ámbito político, en la comunicación de masas y en el imaginario colectivo, mayores son las conquistas en derechos civiles, políticos, sociales, económicos y culturales. Ciudadanía política y bienestar social son las dos caras complementarias, como la afirmación de la diferencia y la promoción de la igualdad. Si por un lado la pobreza y la exclusión se nutren de estos factores de adscripción, en contraste hay cada vez mayor conciencia ciudadana respecto del derecho a la diversidad y la identidad. Se da, además, la asimetría entre quienes consiguen hacer oír su voz porque tienen una posición de mayor poder político y de negociación colectiva, y que por tanto logran la tutela y protección de sus derechos, y quienes, con menor poder e influencia, no logran realizar esos mismos derechos. Por lo mismo, un orden basado en derechos sociales tiene que ocuparse de contrabalancear la relación de poderes e influencias, a fin de evitar el círculo vicioso en que los más excluidos social y culturalmente son los más débiles políticamente.

La política de la diferencia requiere, en primera instancia, de un orden democrático basado en la igualdad ciudadana. Se trata de afirmar la pertenencia étnica o de género desde la exigencia de una ciudadanía política que iguala en derechos a los integrantes de una sociedad, partiendo por el derecho a la diferencia. Este derecho puede, a su vez, plasmarse en una amplia gama de reformas institucionales, desde la definición pluriétnica y plurinacional de un Estado-nación, hasta la discriminación positiva o

acción afirmativa en favor de estos grupos, que les permite remover barreras, por motivos de adscripción, a empleos, educación de calidad y poderes deliberativos, entre otros. El argumento para esto último es que la igualdad ciudadana requiere complementarse con mecanismos de corrección de desigualdades de origen (es decir, de condiciones desiguales debidas a discriminaciones acumuladas y sostenidas previamente) para que tenga un efecto real —y no meramente formal— sobre la ciudadanía política y social de los grupos discriminados, superando desigualdades de agencia. La combinación de ambas cosas permitiría que las mujeres, los grupos étnicos y otras minorías discriminadas/excluidas puedan ejercer su condición de diferentes, sin perpetuar su historia de desiguales.

Todo lo anterior pone sobre el tapete la cuestión del reparto social de recursos que afectan distintos aspectos de la igualdad y promueven distintos derechos ciudadanos. En el sentido en que lo ha planteado Amartya Sen (1999), sólo con un reparto de recursos, poderes, libertades y oportunidades, es posible conjugar una mejor distribución de oportunidades para afirmar la diferencia, vale decir, para emprender proyectos de vida, individuales y colectivos, que no necesariamente son universales ni predominantes, y para ejercer y plantear prácticas culturales que no tienen por qué ser las que circulan de manera hegemónica por la sociedad. Este sistema de reparto supone, claro está, reordenar funciones del Estado, su relación con la sociedad civil, y la forma en que el crecimiento económico se traduce distributivamente.

En este marco, entiendo el *multiculturalismo proactivo* como una fuerza histórica positiva capaz de enriquecer el imaginario pluralista-democrático, avanzar hacia mayor igualdad de oportunidades y al mismo tiempo hacia mayor espacio para la afirmación de la diferencia. Un multiculturalismo proactivo necesita conciliar la no-discriminación en el campo cultural con el reparto social frente a las desigualdades. Esto incluye a su vez políticas de acción positiva frente a minorías étnicas, y también frente a otros grupos definidos por estrato socioeconómico, identidad cultural, edad, género o proveniencia territorial. Las políticas contra la discriminación de la diferencia (promovidas desde los derechos civiles, políticos y culturales) deben complementarse con políticas sociales focalizadas hacia aquellos grupos que objetivamente se encuentran más discriminados, vale decir, en condiciones más desventajosas para afirmar su identidad, satisfacer sus necesidades básicas y desarrollar capacidades para ejercer positivamente su libertad.

El desafío es el de promover un *multiculturalismo proactivo* que compatibilice la libre autodeterminación de los sujetos y la diferenciación en cultura y valores, la participación y voz pública de actores culturales

en la deliberación pública, y políticas económicas y sociales que hagan efectivos los derechos de segunda generación, reduciendo la brecha de ingresos, de patrimonios, de adscripción, de seguridad humana y de acceso al conocimiento. Se trata de promover la igualdad en capacidades para afirmar la diferencia y la autonomía, lo que implica a su vez una distribución más justa de activos, derechos y visibilidad.

#### **4. Reconocimiento y reparto: dos caras de la ciudadanía social desde la perspectiva sociocultural.**

##### **4.1. Un asunto de reconocimiento con implicancias en redistribución**

*Conciliar igualdad y diferencia implica avanzar complementariamente en reconocimiento, redistribución y participación, las tres caras de la ciudadanía social; pero también tres caras que ligan los derechos civiles y políticos con los sociales.* Cuando se habla de reconocimiento se hace referencia al status de igualdad jurídica y de pleno ejercicio de derechos civiles y políticos. También se hace referencia, en relación con grupos definidos por identidad colectiva y por discriminación secular, a su visibilidad en lo público en tanto actores “empoderados” en el diálogo y la negociación.

Respecto del tema de la visibilidad, las últimas dos décadas en América Latina muestran avances vinculados al uso de recursos comunicacionales por parte de organizaciones de mujeres, indígenas y afrodescendientes, para ganar presencia y conciencia públicas, y para adquirir fuerza política. Este reconocimiento debe traducirse en redistribución a través de mecanismos de acción afirmativa, discriminación positiva y focalización de prestaciones sociales en estos grupos.

Otro tema bisagra entre reconocimiento y redistribución se da en el relevamiento de datos. Hay que avanzar en datos censales actualizados sobre la población indígena, afrodescendiente y migrante, así como en encuestas de hogares que permitan recoger información sobre sus condiciones socioeconómicas y su percepción de la discriminación. Esos datos deben, a su vez, hacer posible la construcción de indicadores que permitan a los Estados, las organizaciones no gubernamentales y las instancias diversas de acuerdos políticos, plantear políticas consistentes con la situación de los grupos que se ven discriminados social y culturalmente.

La falta de datos no es inocente y se relaciona con las frustradas demandas de visibilidad de pueblos indígenas y poblaciones afrodescendientes, entre otros. El primer problema al que se han enfrentado los demógrafos y analistas estadísticos es el de las categorías en uso. Mientras



para algunos la población indígena es definida en términos de autoadscripción o pertenencia, para otros lo es por asignaciones categoriales externas; esto quiere decir que es un “otro” externo, generalmente instituciones del Estado, quien define lo que se entiende por indígena. Ejemplo de ello son los censos que definen pertenencia étnica sólo por lengua hablada, cuando es claro que el secular sometimiento cultural o la aculturación generan problemas de autorreconocimiento en relación con la lengua por parte de minorías étnicas.

**Criterios censales para identificar población indígena en 14 países de América Latina y el Caribe**

Autoidentificación	Pertenencia	Uso de idioma indígena	Autoidentificación e idioma
Brasil 2000 Panamá 2000 Costa Rica 2001 Jamaica 2001 Honduras 2001 Venezuela 2001	Chile 2002	México 2000	Belice 2000 Argentina 2001 (en el hogar) Bolivia 2001 Ecuador 2001 Guatemala 2002 Paraguay 2002

Fuente: División de Población, CEPAL.

En el caso del género, el Gráfico 3 mostraba la diferencia que se hace visible, en términos de distribución regresiva del ingreso para las mujeres, cuando se desglosa el ingreso de los hogares en ingresos individuales dentro del hogar. Este ejercicio es poco común y sin embargo decisivo para visibilizar desigualdes por sexo en términos de ingresos. En el caso de la juventud, llama la atención la escasez de encuestas de juventud en América Latina que publiquen para toda la sociedad los problemas específicos que viven los y las jóvenes.<sup>5</sup>

La información tiene un innegable componente político, pues para los afectados significa la visibilización de su situación así como una forma de reconocimiento frente a los otros. Además, sin datos confiables, sin indicadores y mediciones periódicas es imposible tomar decisiones políticas destinadas a enfrentar el problema de la discriminación y a focalizar recur-

<sup>5</sup> Hasta el 2003 sólo México, Colombia y Chile tenían encuestas de juventud con suficiente cobertura para poder considerarlas en la elaboración de políticas públicas relacionadas con ese sector de la sociedad.

sos para grupos que por factores adscriptivos padecen exclusiones múltiples. *De modo que en el caso de la información, reconocimiento y redistribución se dan como dos caras de la misma moneda:* devenir visibles estadísticamente es, en una fase de la sociedad de la información en que la política social requiere cada vez más de una “cartografía de lo social”, parte del proceso de construcción de ciudadanía social.<sup>6</sup>

#### 4.2. Campos de reparto con implicancias socioculturales

##### *Educación*

Dados los círculos virtuosos entre mayor educación, movilidad socio-ocupacional y mejores ingresos, la educación es considerada como el principal mecanismo de reducción de desigualdades a futuro y de superación de la reproducción intergeneracional de la pobreza. El acceso a educación de calidad, y la progresión en logros educativos y aprendizajes efectivos, promueve oportunidades para acceder a mejor nivel de vida, mayores opciones laborales más libertad efectiva para realizar proyectos de vida. En este sentido, *la educación no es sólo un derecho social y cultural, sino además un activo que promueve la realización de otros derechos.* Por lo mismo, la brecha en educación perpetúa la brecha en ingresos, en trabajo decente, en acceso al bienestar y en participación en lo público.

La falta de acceso a la educación es uno de los factores determinantes en la situación de desigualdad y exclusión que viven los pueblos indígenas y las minorías étnicas y nacionales. Los modelos educativos aplicados hasta ahora han tenido por resultado dos formas de discriminación. De una parte, en logros y progresión los indígenas y afrodescendientes padecen clara desventaja respecto del resto de la población.<sup>7</sup> Y en cuanto a afirmación o negación de la cultura propia, la educación ha tenido, entre sus funciones históricas,

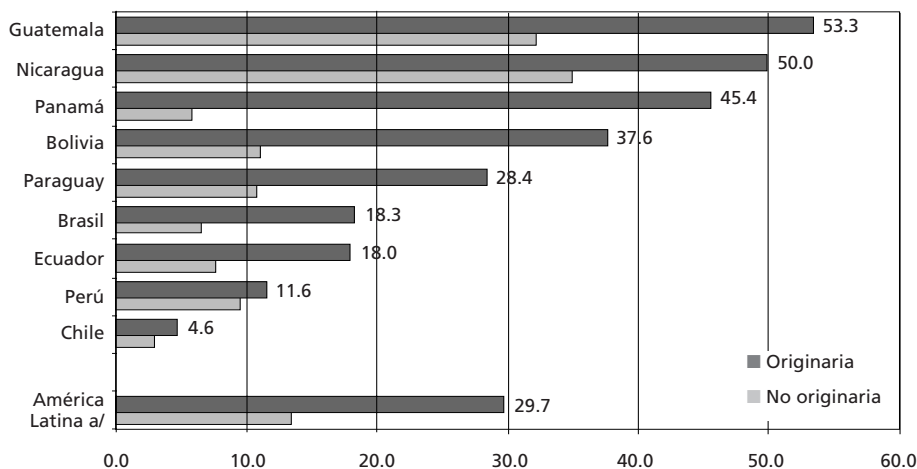
<sup>6</sup> Del mismo modo, se ha propuesto desde Naciones Unidas un Índice de Igualdad Racial que, como el Índice de Desarrollo Humano, permitiría dar visibilidad y comparabilidad a situaciones nacionales en lo relativo a rezagos de ciudadanía social de minorías definidas por etnia y raza.

<sup>7</sup> En Chile, el promedio de escolaridad de la población indígena en 1996 era de 7,8 años, inferior en 2,2 años al observado en la población no indígena, que alcanzaba a 9,5 años (Valenzuela, 2003). En Guatemala, al año 2002, el promedio de escolaridad de los indígenas era 2,38 años, y 5,47 el de los no indígenas (Adams, 2005). En Guatemala, los varones indígenas alcanzaban, al año 2002, un promedio de escolaridad de 3,13 años, mientras que las mujeres indígenas alcanzaban sólo un 1,7, cifra que contrasta abiertamente con la escolaridad promedio de las mujeres no indígenas, 5,1 años (Adams, 2005). En Brasil, al comenzar los años noventa, las tasas de analfabetismo de la población negra eran dos o tres veces más altas que las de la población blanca, llegando a triplicar la tasa de analfabetismo de los blancos en la franja más joven (15 a 24 años). (Borges Martins, 2004).

homogeneizar culturalmente a la población según el modelo prevaleciente de Estado-nación, que hasta hace poco concibió la unificación cultural como funcional a la soberanía territorial. De manera que el impacto ha sido tanto social como culturalmente negativo: limitando el acceso, y condicionándolo a procesos de asimilación o aculturación.

En el caso de minorías étnicas, sean indígenas o afrodescendientes, el Gráfico 5 muestra el mayor rezago que presentan los niños y niñas pertenecientes a etnias originarias (y a la población negra en el caso del Brasil). Esto constituye un importante desafío para las políticas de educación, tanto por la dimensión cultural del problema como por el hecho de que estos grupos se concentran en las zonas rurales y forman parte del estrato más pobre de la población.

**Gráfico 5. América Latina (9 países): personas de 15 a 19 años que no han logrado culminar la educación primaria según grupo étnico o racial, total nacional, alrededor del 2002**



(en porcentajes)

a/ Promedio simple de los países.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), *La conclusión universal de la educación primaria en América Latina: ¿Estamos realmente tan cerca? Informe regional sobre los objetivos de desarrollo del milenio vinculados a la educación*, Santiago de Chile, Oficina Regional de Educación de la UNESCO para América Latina y el Caribe (OREALC), octubre del 2004.

Hoy los gobiernos son conscientes de que el acceso a educación de calidad y con vocación multicultural constituye una de las palancas privi-

legiadas para promover ciudadanía social en la población indígena, afrodescendiente y entre las mujeres. Los grandes desafíos que se presentan en este ámbito refieren a la promoción del bilingüismo y del alfabetismo como dos herramientas fundamentales para alcanzar mayor posibilidad de igualdad de los indígenas con los no indígenas. La aplicación de políticas lingüísticas en la región, orientadas al manejo por parte de los indígenas de los códigos de la modernidad, sin que ello signifique una pérdida de su identidad étnica, su lengua y su cultura, es un primer camino a la superación de los modelos de educación hasta ahora aplicados, que han tendido a la asimilación y neutralización de la cultura indígena. En esta dirección, existen nuevos enfoques (interculturalidad, multiculturalismo, bilingüismo y respeto a la diversidad cultural) en curso de expansión en países como Bolivia, México, Paraguay, Perú y Guatemala, entre otros.

Se trata de un tipo de educación bicultural/multicultural que pretende transmitir valores orientados a respetar las diferencias culturales existentes tanto en el seno de una sociedad como en el mundo en general. Otra cuestión importante que se presenta con relación al tema educacional es la necesidad de que los textos y currículos escolares erradiquen los prejuicios y estereotipos e incorporen elementos valorizadores de las culturas indígena y afrodescendiente.

Del mismo modo, es necesario ampliar confluencias entre cultura juvenil y cultura escolar, sobre todo porque la primera se nutre mucho más de la industria audiovisual que de los currículos escolares. La enorme brecha entre cultura juvenil y rutinas escolares refuerza, en lugar de procesar, los conflictos entre la juventud y las principales instituciones de socialización consagradas por la sociedad. Finalmente, en el caso de las mujeres es necesario complementar la igualdad en logros (que en América Latina es un hecho) con patrones de socialización escolar que promuevan mayor igualdad de género en valores y prácticas cotidianas al interior de las escuelas. En resumen, la escuela debe abrir espacio para el pluralismo cultural y la tolerancia, con el objetivo de respetar y preservar las culturas existentes, y revertir las formas sedimentadas de discriminación y desvalorización de grupos definidos cultural o adscriptivamente.

Un modelo educativo con vocación multicultural debe recrear contenidos, valores y prácticas pedagógicas. El respeto a la diversidad étnica y cultural, la educación cívica apoyada en la ciudadanía plena y extendida, la pertinencia curricular frente a distintas realidades sociales y culturales con que llegan los niños a las escuelas, así como el fomento de prácticas comunicativas basadas en el respeto al otro, la igualdad de género y la reciprocidad en la comprensión, son elementos básicos en este cambio de concepto.

*Salud*

En el campo de la salud existen deudas pendientes que afectan a los pueblos indígenas y las poblaciones afrodescendientes, por un lado, y a mujeres y jóvenes, por el otro.

En el caso de los primeros, presentan una situación desmejorada de salud en comparación con el resto de la población nacional, expresada en mayor vulnerabilidad nutricional, menor expectativa de vida y mayor mortalidad infantil, entre otros. Los hogares indígenas, en particular los que residen en el área rural, enfrentan elevados riesgos de enfermedad debido a las precarias condiciones de vida y a la escasa disponibilidad de servicios de salud, agua y saneamiento básico. En Brasil, hacia el año 2000 la esperanza de vida al nacer era para ese país equivalente a la de México o la de Hungría (71 años), mientras que la de los negros era comparable a la de Guatemala o a la de la India (65,7 años), (Borges Martins, 2004). En Bolivia, el 30% de la población indígena no tiene acceso a medicamentos esenciales, mientras que el 41% de los partos no es atendido por personal de salud especializado sino por “parteras”, en quienes se encarna lo más representativo del sistema de medicina tradicional.

La mayor cobertura de atención de salud enfrenta varios desafíos. Primero, llegar con servicios de atención y estrategias de prevención a población dispersa en zonas rurales, donde la incidencia de población indígena es especialmente alta. Segundo, contar con protocolos de atención que consideren las barreras lingüísticas y de cultura sanitaria entre indígenas y profesionales de la salud. Tercero, validar e incorporar sistemas tradicionales de salud, tendiendo puentes entre la medicina oficial y la tradicional, con la que se manejan los pacientes.

Es necesario reconocer y promover la medicina y farmacología tradicionales, aceptando el empleo de medicamentos acreditados por su uso eficaz. Esto último no sólo beneficia las condiciones de salud, sino que además facilita la reintegración de las comunidades en su propia cultura. Para esto, los Estados deben velar, a través de una política y legislación específicas, por la promoción y el resguardo del patrimonio farmacológico natural en manos de las comunidades, tanto por razones de sustentabilidad ambiental y respeto de la biodiversidad, como por la preservación del saber y conocimiento ancestrales en el cuidado de la salud, y el respeto a derechos de propiedad intelectual de los grupos indígenas.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Existen muchas investigaciones en curso en la floresta amazónica, que estudian las prácticas médicas tradicionales y el uso de fármacos para verificar su validez en el campo occidental. Pero no sólo se trata de legitimar y difundir este patrimonio de conocimientos. Es fundamental, además, asegurar que la propiedad intelectual del mismo quede donde

Finalmente, hay que asegurar la titularidad de los derechos reproductivos a las mujeres, sobre todo rurales, indígenas y afrodescendientes. Éste es un tema central en la planificación familiar, y en algunos países comienza a despertar el interés de la mujer indígena. Una razón que explica la incapacidad de las mujeres indígenas de recurrir a estos métodos es que tienen menos acceso a la información pertinente, sobre todo debido a factores inhibitorios como el monolingüismo y el analfabetismo.

Pero también se dan otras barreras culturales, en las que dos tipos de derechos de grupos específicos se oponen. Por un lado, los derechos de la mujer para decidir autónomamente sobre su maternidad. Por otro lado, los derechos culturales en virtud de los cuales se debe velar por respetar la tradición de las relaciones internas del pueblo indígena, donde es frecuente que los hombres no contemplen la voluntad de las mujeres ni en asuntos reproductivos, ni en muchos otros.<sup>9</sup>

Esto último no es menor, y tiene varias aristas. En ningún otro grupo como en los indígenas, la brecha educativa por género se da tan claramente en detrimento de las mujeres. En ningún otro grupo se mantiene tan alta la tasa de fecundidad y la maternidad precoz en las mujeres. La combinación de baja educación y alta fecundidad revela una tendencia clara hacia la reproducción de la pobreza y la vulnerabilidad en las mujeres. Pero para contrarrestarla hay que revertir prejuicios o sesgos machistas en la propia cultura de muchos pueblos indígenas. De modo que en este punto la mediación cultural de la ciudadanía social opera de manera problemática y contradictoria.

En relación con la juventud, es sabido que son muy bajas sus probabilidades de enfermar gravemente o morir por causas endógenas. Actualmente, la tasa de mortalidad para los jóvenes latinoamericanos de 15 a 24 años de edad, calculada en 134 por cada 100.000, es en promedio poco más de la mitad que la del grupo de 25 a 44 años de edad. Pero por otro lado existe un perfil de morbilidad juvenil dado por la mayor presencia de accidentes, agresiones físicas, enfermedades de transmisión sexual, embarazos no deseados y precoces, y otros. De cada 100 hombres jóvenes que fallecen en América Latina, 77 mueren por causas externas (accidentes, homicidios y suicidios) y 38 de cada 100 mujeres jóvenes mueren también por este grupo de causas (CEPAL-OIJ, 2004). Muy saludables por dentro y muy expuestos por

---

corresponde: en las etnias y zonas donde se ha construido a través de siglos. Los conflictos en torno a patentes sobre estos saberes hoy son también un núcleo de conflicto político donde está en juego el derecho ciudadano de los pueblos originarios.

<sup>9</sup> En Guatemala, por ejemplo, en 1987 solamente el 5,5% de las mujeres indígenas usó métodos contraceptivos, aunque el 43% escuchó hablar de ellos. En 2002 aumentó su uso al 23,8%, de los cuales un 16,6% utilizaba métodos modernos. Entre los no indígenas el uso de métodos contraceptivos aumentó de un 34% en 1987 a un 52,8% en 2002, de los cuales un 43,2% utilizaba métodos modernos (Adams, 2005).

fuera, los jóvenes no encuentran en los servicios de salud ni en la salud preventiva una respuesta a sus riesgos específicos. Viven el contraste entre buena salud y riesgos sanitarios poco cubiertos. Entre accidentes, agresiones, embarazos no deseados y enfermedades de transmisión sexual, sus problemas sanitarios van acompañados de estigmas negativos en la sociedad que los hacen poco acogidos por el sistema de salud. Muchas veces, el límite borroso entre lo sanitario y lo delictivo, o entre la enfermedad y la deshonra social, coloca a los y las jóvenes demasiado lejos de los servicios oportunos para atender sus urgencias de salud.

El caso de las mujeres jóvenes es dramático en relación con el embarazo adolescente, sobre todo si se considera que pese al agudo descenso de la fecundidad promedio en la región, la fecundidad adolescente se mantiene alta, e incluso se ha incrementado en algunos países. La falta de prevención y atención hace que la maternidad no deseada en jóvenes mujeres lleve a la estigmatización y abandono escolar, y a trayectorias familiares y económicas sumamente precarias a lo largo de la vida. A esto se suma el hecho de que la fecundidad adolescente se dé con mucha mayor frecuencia en mujeres de menores niveles educativos, reforzando la dialéctica de la exclusión (véase cuadro 1). Por lo mismo, es indispensable incorporar en las políticas de salud un doble enfoque al respecto: por un lado, de acogida y reconocimiento de la problemática, con apoyo para evitar que la maternidad adolescente se mantenga tan ligada a la deserción escolar; por otro lado, de información sobre prevención del embarazo impartida en las escuelas de manera clara y exhaustiva, reforzando la responsabilidad de los hombres en la materia.

### *Trabajo y protección social*

En relación con el empleo y el trabajo, donde mujeres, jóvenes, indígenas, migrantes y afrodescendientes enfrentan una situación de clara desventaja —y con frecuencia, discriminación—, los Estados deben asegurar un trato menos discriminatorio, velar por remuneraciones iguales por iguales tareas, y por la extensión de derechos y prestaciones sociales, de salud y accidentes y enfermedades laborales. Para promover mayor igualdad en el acceso al empleo y a condiciones de trabajo será necesario contemplar, allí donde sea posible, medidas de acción afirmativa o discriminación positiva.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> El Convenio 169 de la OIT, señala con relación a este ámbito que: “Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general” (Parte III, Contratación y Condiciones de Empleo, Art. 20, N°1).

Cuadro 1. Países seleccionados: evolución de la proporción de madres o embarazadas por primera vez entre mujeres de 15 a 19 años, por nivel educativo, fechas seleccionadas

Países y fechas de las encuestas	Sin educación			Primaria			Secundaria o más		
	Madres	Embarazadas por primera vez	Madres o actualmente embarazadas	Madres	Embarazadas por primera vez	Madres o actualmente embarazadas	Madres	Embarazadas por primera vez	Madres o actualmente embarazadas
Bolivia 1998	40.1	11.4	51.5	23.9	5	28.9	7.4	1.4	8.8
Brasil 1996	50.7	3.7	54.4	23.6	4.7	28.3	10.7	3.4	14.1
Colombia 1986	19.3	6.8	26.2	16.9	5.4	22.3	5.7	1.3	6.9
Guatemala 1998/99	31.9	8.6	40.5	20.6	5	25.6	7.3	1.8	9.2
Haití 2000	41.4	3.2	44.6	13.9	4.9	18.8	7.1	3.6	10.7
Perú 2000	36.9	0	36.9	22.9	3.6	26.4	7.2	2	9.2
República Dominicana 2002	58.4	5.8	64.3	28.2	5.8	34	14.2	4.2	18.3

Fuente: <<http://www.measuredhs.com>>.



Históricamente, los sectores sociales integrados —con el trabajo como eje de integración y ejercicio de derechos— se acogieron a diversos mecanismos de protección social ante los riesgos que amenazan el trabajo, tales como la enfermedad, la vejez, la falta de conocimientos y el desempleo. Como la evidencia empírica lo muestra, en esta categoría se ha considerado sujetos de derecho básicamente a los hombres, a quienes tradicional y culturalmente se les asignó la responsabilidad de proveedores. Y entre ellos, a quienes ejercen un trabajo asalariado y dependiente formal, de preferencia organizados sindicalmente. Por lo tanto, si la ciudadanía social giró durante el siglo xx en torno al trabajo formal y sindicalizado, quedaron al margen del ejercicio efectivo de estos derechos las mujeres,<sup>11</sup> y un amplio contingente de trabajadores no organizados y/o informales. Actualmente son la población rural, la indígena, la afrodescendiente, la juvenil, la migrante y la femenina las que tienen mayor incidencia en trabajos informales, discontinuos, desprotegidos y no sindicalizados.

Más allá del concepto clásico asimilado a la seguridad social del trabajo, actualmente la región enfrenta la necesidad de reformular sus enfoques de seguridad y protección. En este marco, el concepto de seguridad abarca nuevos ámbitos y categorías sociales, expandiéndose a la edad y a categorías adscriptivas como género y minoría étnica. En la medida en que las transformaciones en el mundo laboral exacerban la precarización en grupos que secularmente ya padecían discriminación en el empleo, que los cambios en las estructuras familiares y en la pirámide de edades replantean la relación entre activos y pasivos y entre proveedores y dependientes, y que la volatilidad económica torna más vulnerable a la población frente a los shocks externos, la protección social resulta cada vez más insuficiente, y más se requiere reformularla. En este sentido, las políticas de trabajo y de protección social deben apuntar a proveer de mayor cobertura a los grupos históricamente excluidos.

Pero son cambios difíciles. La crisis de la sociedad del trabajo, en la que se disocia el crecimiento económico de la generación del empleo, coloca un signo de interrogación sobre las limitaciones fiscales al reparto estatal de protección social, y sobre la dinámica económica para expandir el empleo. En lugar de sincronía, divergencia: aumenta la conciencia res-

<sup>11</sup> Si bien hasta bastante avanzado el siglo xx las mujeres estaban al margen de los sistemas de protección asociados al trabajo, sus propias demandas y luchas se han plasmado en el reconocimiento de ellas como trabajadoras con sus especificidades (permisos pre y posnatales, licencias por enfermedades de los hijos, entre las conquistas más importantes), pero con serias limitaciones en la cobertura de la seguridad social en períodos de cesantía, en su integración a los procesos de capacitación laboral, en lo relativo a la atención y cuidado infantil, así como su participación en el sistema previsional.

pecto de extender la ciudadanía social a grupos endémicamente postergados, pero aumentan también las restricciones desde el Estado y los mercados laborales. *Por lo mismo, hoy más que nunca se requiere recrear el contrato social en torno a cómo hacer efectivos los mecanismos de transferencia con criterios de solidaridad e igualdad en el acceso.*

#### 4.3. Territorio, autonomía y justicia: un caso emblemático

Los *derechos territoriales y de autonomía* constituyen, para el caso de los pueblos y grupos indígenas, un espacio emblemático de eslabonamiento entre ciudadanía social y cultura. Esto por dos razones. Primero, porque la propiedad sobre tierras y territorios que reclaman los pueblos indígenas se basa en el derecho consuetudinario y en el reclamo contra usurpaciones que están claras en la memoria histórica de estos pueblos, pero no constan en los registros vigentes de propiedad que rigen en el Estado-nación moderno. Segundo, porque la propiedad sobre tierras y territorios tiene, para los pueblos indígenas, no sólo el carácter de activo habitacional y productivo, sino que es clave para afirmar la identidad, la continuidad de costumbres y los referentes de pertenencia colectiva. No es sólo cosa de calidad de vida, sino también de identidad.<sup>12</sup>

Como lo señala un reciente informe del Banco Mundial (WDR 2006), uno de los indicadores más elocuentes de desigualdad en el mundo está en relación con la equidad en el acceso a la tierra. Resalta la relación que existe entre la concentración de la riqueza en poder de elites económicas y políticas, y las desigualdades entre indígenas y no indígenas. Globalmente, esto también implica un diferencial discriminatorio en la transferencia de bienes públicos y bienes fiscales a indígenas y no indígenas en diversos procesos nacionales de regularización de tierras. En efecto, las desigualdades que afectan a los pueblos indígenas, al menos, están estrechamente relacionadas con rezagos crónicos en el acceso y titulación de tierras, aguas y los demás recursos del subsuelo y el suelo que pueblan la fenomenología territorial distintiva de cada pueblo indígena, y su ética de retornos. Y aunque se observan hace algún tiempo avances significativos en el reconocimiento legislativo o *de jure* de las propiedades corporativas indígenas en la región, la implementación *de facto* y la seguridad jurídica de los indígenas sobre la tierra siguen pendientes.

<sup>12</sup> Lo mismo ocurre en el caso de los “remanescentes” de quilombos en Brasil que demandan el derecho a la tierra y con afrodescendientes desplazados por conflictos violentos en Colombia.

En tal contexto es importante considerar la dimensión cultural de la territorialidad y la propiedad. Muchos pueblos indígenas han poseído tradicionalmente sus tierras en forma corporativa, o con sistemas complejos de atribución de responsabilidades con muchas combinaciones propietarias posibles. En función de este rasgo de identidad, la política pública debiera promover títulos basados en las costumbres y usos compartidos, como los que estatuyen comunidades en México para la protección de sus territorios comunitarios. También se deberían crear mecanismos jurisdiccionales (tribunales territoriales) que ayuden a evitar formas más sutiles de discriminación respecto de las territorialidades indígenas.

Lo anterior resulta clave en lo que respecta a la dimensión cultural de la ciudadanía social. Interpela al sistema liberal de derechos mediante el reclamo de derechos colectivos de carácter consuetudinario (por costumbre y no por ley), colectivo pero no universal (en lugar de derechos individuales pero de alcance universal), y basado en la autorregulación. Por otro lado, el reclamo de tierras suele ser, en el caso de los pueblos indígenas, indisociable del reclamo de autodeterminación y autonomía, dado que proviene de grupos que se definen a sí mismos como pueblos, y que se atribuyen sistemas propios de deliberación, legislación y justicia anclados en delimitaciones territoriales. Ante ello, el Estado nacional teme la creación de Estados subnacionales con merma de la soberanía, vale decir, de la esencia misma del Estado-nación.

Con el vínculo causal entre propiedad sobre el territorio y sistema propio de administración y justicia planteado por los pueblos indígenas, todo el edificio moderno de la ciudadanía se ve cuestionado. La ciudadanía social y la política tendrían su arraigo no ya en el modelo liberal de derechos, ni en el modelo de Estado de bienestar, sino en derechos particulares y de carácter colectivo, donde la exigibilidad y justiciabilidad quedan sustraídas de las manos del Estado (Bello, 2004).

La conciliación, en este punto, no es fácil. Hay países que han avanzado en ello, bajo la figura de “autonomía que no entre en contradicción con la normativa general del Estado-nación” (o sea, no cualquier sistema de justicia o de autogobierno). Por otro lado, el Convenio 169 de la OIT, suscrito por algunos de los gobiernos de la región y resistido por otros, prescribe que se debe propender al establecimiento de medidas y programas de acción para que las poblaciones indígenas administren y gestionen sus propios territorios y recursos naturales. El reto que actualmente se plantea al Estado moderno tiene relación con el reconocimiento de la existencia, dentro de un mismo ámbito territorial, de modos diferenciados de resolución de conflictos. Cualquiera que sea el camino elegido, el desafío de armonizar el ordenamiento jurídico no es menor, porque las diferen-

tes normas son producto de cosmovisiones valorativas diversas. El otorgamiento de derechos colectivos o “diferenciados en función de la pertenencia grupal” implica cuestionar las bases de un Estado que trasciende las diferencias socioculturales y políticas.

Así, el tema de los límites al ejercicio del derecho indígena es un problema insoslayable, y constituye uno de los puntos más complejos puesto que involucra la admisión o no de la universalidad de ciertos valores. Por lo demás, implica cierto cambio paradigmático en términos de repensar la identidad Estado-nación-derecho, en vías de la construcción de una “comunidad política inclusiva”, que busque fundamentar sus principios de legitimación no sobre una comunidad nacional homogénea, sino más bien en términos de una democracia procesal surgida de un diálogo intercultural.

Ninguna de las legislaciones especiales de los países de América Latina otorga pleno grado de autonomía a las autoridades indígenas en materia de administración de justicia, pues la cláusula “siempre que no viole la Constitución o Tratados Internacionales de Derechos Humanos” resulta ser un mínimo común denominador en toda concesión de autonomía. El modelo adoptado por los Estados más progresistas en la materia es el del “liberalismo neocomunitario” de Will Kymlicka (1996), según el cual las concesiones de “protecciones externas” encuentran como límite aquellas “restricciones internas” que vulneren los derechos humanos fundamentales de los individuos. El argumento resulta contundente desde la perspectiva de una ética universal de derechos humanos: no es posible para un Estado permitir que una comunidad, autorregulada por su derecho consuetudinario, admita como normal en su vida cotidiana lo que a nivel nacional está consagrado como delito y violación a la ley. Un dilema clásico que se plantea al respecto es el de los derechos de igualdad de la mujer, que no siempre aparecen respaldados en comunidades autorreguladas por usos y costumbres, donde incluso el castigo físico a las mujeres puede carecer de sanción penal.

La gestión y resguardo de recursos naturales y biodiversidad en tierras indígenas también es un punto central. La demanda creciente por nuevas tierras de cultivo, la patentación de fitofármacos por parte de consorcios transnacionales, las demandas por el uso de concesiones mineras acuíferas, petrolíferas y la explotación maderera, han creado un escenario que amenaza la sobrevivencia de los pueblos indígenas. En el marco de la Agenda 21 de la Cumbre de Río, los Estados deben establecer marcos regulatorios, así como procesos participativos de trabajo conjunto con las comunidades, a través de los cuales se implementen planes de acción y gestión conjunta de sus tierras, recursos naturales y preservación de la biodiversidad.

También aquí los derechos culturales no pueden estar ausentes de las pugnas por el control sobre los ecosistemas, en la medida en que la diversidad cultural tiene correlato y arraigo en la biodiversidad. Esto es especialmente válido para poblaciones rurales y sobre todo para pueblos indígenas y afrodescendientes asentados en tierras y territorios ancestrales, donde suele darse un vínculo fuerte entre tierra, medio ambiente, cultura productiva, patrimonio de conocimientos en fitofármacos y cosmovisión.

Es necesario delimitar en forma precisa marcos regulatorios para la participación informada de las comunidades indígenas en los proyectos que las afecten de forma directa. Actualmente existen acciones específicas como la demarcación de territorios indígenas, restitución, protección, planes de manejo sustentable de recursos naturales (bosques, aguas, fitofármacos), ampliación de tierras, o la conformación de planes de gestión territorial a través de “áreas de desarrollo indígena”, que se están desarrollando en México, Guatemala, Colombia, Ecuador, Guyana y Chile, entre otros países.

Finalmente, una consideración respecto de la comunicación a distancia. Ésta tiende a ser cada vez más importante para incidir políticamente, ganar visibilidad pública y ser interlocutor válido en el diálogo entre actores. Se debe, pues, prestar especial atención en promover el acceso a las nuevas tecnologías de los pueblos indígenas, las poblaciones afrodescendientes, los migrantes y otros grupos excluidos por factores adscriptivos o territoriales, especialmente en el ámbito de las comunicaciones. Este esfuerzo resulta particularmente relevante tanto porque los capacita productivamente para la sociedad del conocimiento, como también porque les permite mayor capacidad colectiva en materia de gestión, organización e interlocución política. Ya en América Latina muchas organizaciones utilizan los medios interactivos, como Internet, para publicitar sus reclamos y formar parte de movimientos supranacionales.

## Bibliografía

- Adams, R. (2005), *Etnicidad e igualdad en Guatemala*, Serie Políticas Sociales n° 107, Santiago de Chile, CEPAL-GTZ.
- Bauman, Z. (2001), *En busca de la política*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bello, Á. (2004), *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CEPAL.
- Bobbio, N. (1995), *Derecha e izquierda*, Madrid, Santillana-Taurus.
- Borges Martins, R. (2004), *Desigualdades raciales y políticas de la inclusión racial, resumen de la experiencia brasilera reciente*, Serie Políticas Sociales n° 82, Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL.
- Calderón, F., Hopenhayn, M. y Ottone, E. (1996), *Esa esquivia modernidad: desarrollo, ciudadanía y cultura en América Latina y el Caribe*, Caracas, UNESCO-Nueva Sociedad.

- CEPAL-IIDH (1997), *La igualdad de los modernos: reflexiones acerca de la realización de los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- CEPAL-OIJ (2004), *La juventud en Iberoamérica, tendencias y urgencias*, Santiago de Chile.
- Fitoussi, J. P. y Rosanvallon, P. (1997), *La nueva era de las desigualdades*, Buenos Aires, Ediciones Manantial.
- Gordon, S. (2003), “Ciudadanía y derechos. ¿Criterios redistributivos?”, Serie Políticas Sociales n° 70, Santiago de Chile, CEPAL.
- Hopenhayn, M. (2005), *América Latina, desigual y descentrada*, Buenos Aires, Norma.
- Hopenhayn, M. y Bello, A. (2001), “Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe”, Serie Políticas Sociales n° 47, Santiago de Chile, CEPAL.
- Kymlicka, W. (1996), *Ciudadanía multicultural*, Buenos Aires, Paidós.
- Kymlicka, W. y Norman, W. (1997), “El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía”, *Revista Agora*, n° 7, invierno.
- Marshall, T. H. (1950), *Citizenship and Social Class and Other Essays*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Pasacharopoulos, G. y Patrinos, H. (1994), “Los pueblos indígenas y la pobreza en América Latina: un análisis empírico”, en CELADE *et al.*, *Estudios Sociodemográficos de pueblos indígenas*, Santiago de Chile, CELADE.
- Patrinos, H. y Hall, G. (2004), *Indigenous People: Poverty and Human Development in Latin America, 1994-2004. Informe Preliminar*, Banco Mundial.
- Plant, R. (1998), *Issues in indigenous poverty and development*, borrador de circulación limitada.
- PNUD (2000), *Informe sobre Desarrollo Humano*, Madrid, Ediciones Mundi Prensa.
- Rawls, J. (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, The Belknap Press of Harvard University Press.
- Sen, A. (1999), *Development as Freedom*, Nueva York, Anchor Books, Random House.
- Valenzuela, R. (2003), *Inequidad, ciudadanía y pueblos indígenas en Chile*, Serie Políticas Sociales n° 76, Santiago de Chile, CEPAL.
- Wagner, P. (1997), *Sociología de la Modernidad*, Barcelona, Editorial Herder.



## 7. Desarrollo económico y ciudadanía en América Latina\*

Adolfo Figueroa

¿Cuál es la relación entre desarrollo económico y ciudadanía? El presente trabajo tiene por objeto responder a esta pregunta, con referencia particular al caso latinoamericano. Naturalmente, la respuesta tiene que ser teórica y empírica.

### 1. El proceso de desarrollo económico

El concepto usual de *desarrollo económico* que se utiliza en la ciencia económica es la combinación de dos variables: el nivel del ingreso medio de un país y el grado de igualdad en la distribución del ingreso nacional. Se dice que un país está experimentando un proceso de desarrollo económico cuando muestra progresos en ambas variables.

Usando este criterio, los países del primer mundo muestran un mayor grado de desarrollo económico con respecto a los del tercer mundo: tienen no sólo un mayor nivel de ingreso sino también un menor grado de desigualdad. La paradoja que ha surgido en medio de la creciente globalización

\* Trabajo originalmente preparado para el seminario “Estrategias para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Social”, organizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Buenos Aires, septiembre 14-16, 2005. En esta nueva versión, el autor desea expresar su agradecimiento a los participantes del Seminario.



de la economía mundial es que esas diferencias entre el primer mundo y el tercer mundo no tienden a disminuir. No se observa una tendencia a la convergencia en ninguno de los dos componentes del desarrollo. Ciertamente, existen casos exitosos de varios países del tercer mundo, y por algunos períodos, pero constituyen las excepciones. La regla es que la convergencia no se da entre estos dos grupos de países. ¿Cuáles son los factores que subyacen al fenómeno de la falta de convergencia?

Se han producido muchas investigaciones económicas para dar respuesta a esta pregunta. Por supuesto, tal respuesta no ha sido unívoca y constituye uno de los campos más debatidos en la ciencia económica de hoy. La teoría neoclásica, el paradigma actual en la disciplina, ha intentado dar una explicación: un factor fundamental que limita la convergencia en el nivel del ingreso es el capital humano (Lucas, 1988). Expuesta a la prueba empírica, esta teoría es consistente con los datos de la realidad; en efecto, los países del tercer mundo tienen relativamente poco capital humano y el ingreso medio crece a tasas relativamente bajas, aun controlando por otras variables (Barro y Sala-i-Martin, 1995).

La teoría neoclásica, sin embargo, tiene dos problemas para explicar el fenómeno de la falta de convergencia. Primero, la teoría supone que el capital humano es una variable exógena, pues la deja sin explicar. Aunque la acumulación de capital humano es endógena en la teoría microeconómica (Becker, 1964), ella aparece como exógena en la teoría agregada del crecimiento (tal como aparece también en la evidencia empírica señalada arriba). La pregunta obvia es: ¿cuáles son los factores que determinan la acumulación de capital humano? Segundo, la teoría no trata sobre la falta de convergencia en el grado de igualdad ni sobre la interacción entre la desigualdad y el crecimiento del nivel de ingresos.

## 2. La teoría de la inclusión-exclusión

Una propuesta teórica reciente para resolver estas cuestiones se ha expresado en una corriente teórica que se podría llamar la “teoría de la inclusión-exclusión” (Figuerola, 2003; Nayyar, 2003). El primer supuesto de esta teoría es que la economía capitalista mundial no constituye una sola economía, donde las diferencias entre el primer mundo y el tercer mundo son puramente cuantitativas, como supone la teoría neoclásica; aquí, en cambio, se supone que el capitalismo mundial se compone de varios tipos de economías capitalistas. Se consideran tres tipos de economías capitalistas que se diferencian cualitativamente entre ellas. Para enfatizar que se trata de construcciones teóricas, estas tres sociedades se llamarán “épsilon”,

“omega” y “sigma”. Estas tres sociedades abstractas se diferencian por las condiciones iniciales bajo las cuales nacieron al capitalismo.

Las condiciones iniciales se refieren a dos variables: la relación capital-trabajo en la dotación inicial de factores y el grado de desigualdad inicial. La sociedad épsilon nació con una relación capital-trabajo alta y con un grado de desigualdad bajo. La sociedad sigma, por su parte, nació con una relación capital-trabajo baja, que la hace una economía superpoblada, y con un grado de desigualdad alto. La sociedad omega se ubica en el medio.

El segundo supuesto de la teoría se refiere a la naturaleza de la desigualdad inicial. En cada una de las sociedades abstractas, los individuos que participan en el proceso económico lo hacen dotados de una cantidad desigual de activos. Se consideran tres activos: económicos, políticos y culturales. Los activos políticos y culturales se refieren al grado de ciudadanía. En la sociedad épsilon, los individuos que participan en el proceso económico lo hacen con una dotación desigual de activos económicos (existen clases sociales), pero con una dotación igualitaria de activos políticos y culturales. Todos son ciudadanos de primera categoría. Épsilon es, en este sentido, una sociedad socialmente homogénea.

En la sociedad sigma, en cambio, los individuos tienen una dotación desigual tanto de activos económicos como de políticos y culturales. Aquí existen clases sociales y también ciudadanos de distinta categoría. Así, no todos son iguales ante la ley. Esta diferencia está históricamente determinada. Se origina en la dominación de un grupo social por otro, sea como resultado de una conquista, una colonización, o del esclavismo, es decir, como resultado de su shock fundacional.

El legado histórico hace que los descendientes de la población aborigen y esclava son quienes constituyen los ciudadanos de segunda categoría, y a quienes aquí se denominará “población Z”. Completan la estructura social los trabajadores que son ciudadanos de primera categoría, a quienes se denominará “población” Y, y la clase capitalista, junto con los grupos de administración cercanos a ellos, a quienes se denominará “población C”. En términos de activos económicos, supondremos que sólo la población C está dotada de capital físico, que la población C y la Y están dotadas de capital humano de alto nivel y que la población Z está dotada de capital humano de bajo nivel.

Sigma es, entonces, no sólo una sociedad de clases, sino también una sociedad multiétnica y multicultural. Dadas las diferencias en la ciudadanía, sigma es socialmente heterogénea y jerárquica.

En resumen, sigma es una sociedad socialmente heterogénea y superpoblada; omega es socialmente homogénea y superpoblada; épsilon, por su parte, es socialmente homogénea y no es superpoblada. La desigual-

dad inicial en la dotación de activos de la gente (económicos, políticos y culturales) es mayor en sigma, seguido de omega y luego de épsilon.

El tercer supuesto es que las tres sociedades funcionan con mecanismos de inclusión y exclusión. El mercado y la democracia, las dos instituciones básicas del capitalismo, constituyen mecanismos de integración social pero a la vez contienen mecanismos de exclusión. La exclusión económica se da en las tres sociedades y se refiere a que los trabajadores son excluidos (total o parcialmente) de tres *mercados básicos*, a los que se denomina así porque juegan un papel fundamental en la reproducción de la desigualdad. Éstos son: el mercado laboral, el de crédito y el de seguros.

En la sociedad sigma existe, además de la exclusión económica, la exclusión social. Los trabajadores Z son excluidos (total o parcialmente) del acceso a los bienes *públicos básicos*, que son aquellos que juegan un papel fundamental en la reproducción de la desigualdad. Éstos son: la educación, la salud, la justicia y la protección social.

Con estos supuestos, se puede mostrar que las tres sociedades funcionarán de manera diferente en la determinación del producto total y su distribución entre los grupos sociales. En particular, aunque la desigualdad en la distribución del ingreso nacional será una característica en todas ellas, el grado de desigualdad será mayor en sigma. La razón es simple: la desigualdad inicial tiende a reproducirse en el proceso económico, pues las economías funcionan con mecanismos de exclusión.

Los mecanismos de reproducción de la desigualdad son, sin embargo, diferentes entre estas sociedades abstractas. En la sociedad sigma, la desigualdad se reproduce por efecto de la exclusión económica (de los mercados básicos) y de la exclusión social (de los bienes públicos básicos); es decir, las dos instituciones básicas del capitalismo, el mercado y la democracia, fallan en reducir la desigualdad inicial. En las sociedades épsilon y omega la falla se debe únicamente a la exclusión económica.

La acumulación de capital físico tampoco va a reducir la desigualdad inicial, pues los mecanismos de exclusión limitan este cambio. La desigualdad deviene así una característica estructural de las sociedades aun en periodos de crecimiento económico: aquellas que nacieron muy desiguales al capitalismo continuarán siendo así y aquellas que nacieron menos desiguales también continuarán así. Utilizando la distinción que el castellano nos permite hacer, se puede decir que las sociedades muy desiguales *no están* sino que *son* muy desiguales. Igual proposición se aplica a las sociedades menos desiguales.

La sociedad sigma paga el costo de su relativamente alto grado de desigualdad con una menor tasa de crecimiento en su nivel de ingreso. La conexión entre desigualdad y crecimiento la da la teoría de la tolerancia limitada a la desigualdad: no cualquier grado de desigualdad es socialmente

vable; es decir, cuanto mayor es el grado de desigualdad mayor será el desorden social. En sigma, existe un mayor grado de desigualdad que en épsilon y en omega y, en consecuencia, tendrá un mayor grado de desorden social.

La teoría neoclásica de la inversión privada sostiene que los capitalistas asignan sus inversiones a los distintos tipos de países de acuerdo a los retornos económicos esperados, incluyendo aquí tanto la media del ingreso como el riesgo de posibles pérdidas. Un factor esencial que influye en los retornos y en el flujo de inversiones privadas entre naciones es el stock de capital humano (Lucas, 1990). Figueroa (2003) incluye el supuesto de que estos retornos dependen también de otro bien público: el orden social. Sigma es una sociedad muy pobre y también muy desigual, y por lo tanto con poca dotación de capital humano y con mucho desorden social. Luego, el retorno económico de las inversiones privadas será relativamente menor en la sociedad sigma y, por lo tanto, la inversión privada no fluirá a sigma como lo hace a épsilon o a omega.

En suma, según la teoría de la inclusión-exclusión, dado que la inversión privada es el motor del crecimiento económico, no puede haber una tendencia natural a la convergencia en el nivel de ingreso entre diferentes tipos de economías capitalistas. La desigualdad inicial juega, así, un papel central en el crecimiento económico de las sociedades. Por otro lado, y como se mostró arriba, la desigualdad inicial en la *distribución del stock de activos* juega también un papel central en mantener la desigualdad en la *distribución del flujo de ingresos*. En el proceso de desarrollo económico de las sociedades, por lo tanto, su historia cuenta.

La teoría de la inclusión-exclusión postula que no existe una tendencia endógena a la convergencia en el grado de desarrollo económico entre las sociedades sigma y épsilon, pero sí existe esta convergencia entre las sociedades omega y épsilon. La evidencia empírica es consistente con esta predicción. En efecto, se ha mostrado que la mayor parte de los países del tercer mundo (aquellos que tienen un fuerte legado colonial) funcionan como si fuesen sociedades del tipo sigma; que la mayor parte de los países del primer mundo funcionan como si fuesen sociedades del tipo épsilon; y que la mayor parte de los países del tercer mundo sin un fuerte legado colonial, como Taiwán y Corea del Sur, funcionan como si fuesen sociedades del tipo omega (Figueroa, 2003).

Los países se desplazan en el desarrollo económico, pero lo hacen por senderos distintos. Por eso no hay convergencia. Las excepciones son los países que se clasifican como sociedad omega. En más de doscientos años de capitalismo el único caso de éxito hasta ahora es Japón, como ha mostrado el historiador Maddison (1995).

La teoría de la inclusión-exclusión también predice que sociedades donde el grado de exclusión es mayor, serán más desiguales. Y esto es también consistente con los datos de la realidad. Como decía Joan Robinson,

la conocida economista de la Universidad de Cambridge, “para los trabajadores, lo único que es peor a ser explotado es no ser explotado” (citado en Nayyar, 2003: 97). Ciertamente, ella se refería al problema del desempleo como el caso de “no ser explotado”; es decir, se refería sólo a una sociedad épsilon. En la teoría de la inclusión-exclusión, la exclusión se refiere a todas las formas de no ser explotado y a todos los tipos de capitalismo. Es una teoría general del capitalismo.

Finalmente, la teoría de la inclusión-exclusión predice que la acumulación de capital físico no tendrá efectos significativos sobre la desigualdad en la distribución de ingresos. La evidencia empírica muestra que en el período 1950-1995, en el cual se experimentó un crecimiento económico importante en el capitalismo mundial, el grado de desigualdad se mantuvo casi constante en la mayoría de los países (Li, Squire y Zou, 1998).

Los datos más notables de la realidad de la economía mundial no refutan las predicciones de la teoría de la inclusión-exclusión; por lo tanto, no existen razones para no aceptarla en esta etapa de la investigación. Quedan por investigar, ahora, los determinantes de la acumulación de capital humano. Si la acumulación de capital físico no es igualadora, ¿qué podemos decir del proceso de acumulación de capital humano? ¿Es la educación un sistema igualador? A responder esta pregunta se dirige el resto de este artículo.

### 3. La acumulación de capital humano: un modelo de la teoría de la inclusión-exclusión

El stock de conocimientos productivos que tiene el individuo constituye su capital humano. La gente no nace con este stock y por eso necesita invertir para adquirirlo. Tampoco el stock de conocimientos se construye sobre una *tabula rasa*. Las condiciones iniciales que trae el individuo son fundamentales, tales como la dotación inicial de talentos, que proviene tanto de la genética como del medio social (*nature and nurture*) y de la interacción entre ambos (Ratey, 2002).

Los talentos que provienen de la genética se pueden suponer aleatorios, pero no así los que provienen del medio social. La célebre distinción que hizo Rousseau (1755) se refiere justamente a este último factor. Existen, dijo Rousseau, dos tipos de desigualdades entre los individuos: las *naturales*, que son las dotaciones naturales, regalos de la naturaleza y que son aleatorias, y las *artificiales*, que se originan en el funcionamiento de la sociedad.

Se puede suponer, entonces, que los talentos que traen los individuos al sistema educativo para la acumulación de capital humano no son neutros con respecto a la desigualdad. En promedio, las familias ricas construirán

talentos superiores en sus hijos en comparación con las familias pobres. Las diferencias en nutrición, salud ambiental, estimulación temprana son los factores que causan esas diferencias iniciales.

El sistema educativo producirá entonces diferencias en la acumulación de capital humano entre hijos de familias ricas y pobres, aun si las escuelas fuesen homogéneas. (En este artículo, “escuela” se refiere a todos los niveles educativos: primaria, secundaria, técnica y universitaria.) A iguales años de educación, los hijos de familias ricas tendrán, en promedio, mayor capital humano que los de las familias pobres. El sistema educativo reproducirá así la desigualdad inicial en términos intergeneracionales.

Si se abandona el supuesto de que las escuelas son homogéneas, existirá otro factor de diferencia. Los hijos de familias ricas tendrán, en promedio, más años de escolaridad y de mejor calidad que los de las familias pobres. Debido a que la acumulación de capital humano requiere financiamiento, y que los ricos tienen mayor capacidad de financiamiento que los pobres, los ricos pueden acumular mayor cantidad de capital humano. Esta diferencia lleva a que los hijos de los ricos asistan a escuelas privadas y los de los pobres a escuelas públicas. Las escuelas dejan entonces de ser homogéneas y más bien se diferencian en calidad.

Así como existe una tecnología para producir máquinas, también se puede distinguir una tecnología para producir capital humano. La cantidad de capital humano dependerá de los insumos que se pongan al proceso de producirlo. Estos insumos son: la cantidad y calidad de equipamiento de la escuela, la cantidad y calidad de profesores y la cantidad y calidad de los estudiantes. La calidad de los estudiantes, a su vez, tiene que ver con el origen socioeconómico.

El último supuesto es que el papel de la salud es fundamental en el proceso de acumulación de capital humano. La salud aparece en la función de producción del capital humano. La nutrición tiene un efecto directo sobre la capacidad cognitiva para el aprendizaje y también un efecto indirecto vía los episodios de enfermedades.

El estado de salud de los individuos no es neutro con respecto a la desigualdad. Así, el estado de nutrición será mayor en las familias ricas. Los episodios de enfermedades serán menos frecuentes en los hijos de familias ricas; además, para su tratamiento la familia rica asistirá a un centro de salud privado, mientras que las familias pobres a centros de salud públicos. Como en el caso de la escuela, las diferencias en la calidad del servicio entre los centros de salud privados y públicos serán significativas.

Las diferencias en el estado de salud también vienen del lado de la salud ambiental, que tampoco es neutral con respecto a la desigualdad. Las familias ricas pueden evitar los problemas de saneamiento ambiental (calidad de

agua, calidad de desagüe y contaminación del aire) mediante la “salida” (*exit*, en el conocido lenguaje *exit-voice* de Hirschman), pues para eso pueden construir barrios residenciales exclusivos. Las familias pobres sólo pueden intentar resolver el problema con su “voz” (*voice*): solicitar, protestar, etc. En suma, el estado de salud constituye un factor que marca la diferencia en la acumulación de capital humano entre hijos de familias ricas y pobres.

La desigualdad inicial de la sociedad tiene un efecto sobre la acumulación de capital a través de la calidad del estudiante y la calidad de la escuela. El acceso de la gente a la oferta de los bienes públicos básicos será diferente según el tipo de sociedad del que se trate. En sociedades tipo épsilon y omega, la educación y la salud tendrán las características de operar como bienes públicos *universales* para el conjunto de trabajadores, aunque las elites económicas utilizarán más bien los servicios ofrecidos por firmas privadas. En las sociedades tipo sigma, donde existe la segregación espacial entre los grupos sociales, la educación y la salud operarán como bienes públicos *locales*. Luego, en una sociedad sigma, los bienes públicos a los que acceden los trabajadores Z serán de baja calidad en comparación con el caso de los trabajadores Y.

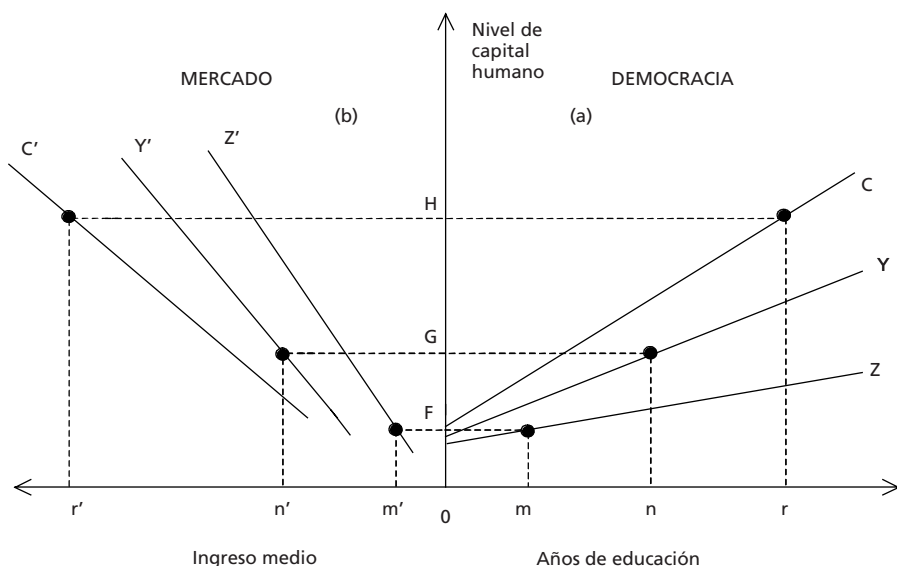
Esta teoría simple de la inversión en capital humano distingue entre educación y capital humano y supone que en la transformación de la educación en ese capital el efecto de la desigualdad inicial es muy importante. Este efecto será muy fuerte en la sociedad sigma, menos fuerte en la sociedad épsilon y de un valor intermedio en la sociedad omega.

Concretamente, en una sociedad sigma, donde la estructura social se compone de tres grupos sociales, existirá una curva de pendiente positiva que relaciona educación (años de escolaridad) y nivel de capital humano, pero no será una curva única para todos sino una curva para cada grupo social. Estas relaciones jerárquicas se muestran en el panel (a) de la figura 1, donde la curva C corresponde a la clase capitalista, la curva Y a los trabajadores-Y, y la curva Z a los trabajadores-Z. Este gráfico muestra que aun si los años de escolaridad fuesen iguales entre los tres grupos, las diferencias en capital humano serían todavía importantes. Esta forma particular de transformación de educación en capital humano, y el orden de las curvas, indica también una forma particular de funcionamiento de la democracia, cuando los ciudadanos son de distinta categoría.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> La teoría neoclásica de la acumulación de capital humano abstrae el efecto de la desigualdad inicial en la acumulación de capital humano, pues la mayoría de los modelos teóricos suponen una sola curva que transforma educación en capital humano, con lo cual la curva Y y la curva C coincidirían y tendrían una pendiente de 45° en el panel (a) de la figura 1. En este caso, educación es igual que capital humano. En el presente artículo se hace la distinción de manera expresa.



Figura 1. Relaciones entre educación, capital humano e ingresos medios



La transformación de capital humano en ingresos opera a través del sistema del mercado. A mayor capital humano le corresponderá un mayor nivel de ingresos, que refleja la rentabilidad positiva del capital humano. Esta rentabilidad obedece al efecto positivo que tiene el capital humano sobre la productividad laboral, efecto que opera por dos vías: el de la complementariedad con el capital físico (hace más productivo el uso de la máquina) y el de la adopción de innovaciones tecnológicas (las nuevas máquinas requieren un mayor capital humano).

Esta transformación también adoptará formas particulares para la sociedad sigma. No habrá una curva única que relaciona capital humano e ingresos para todos los grupos sociales sino una curva para cada grupo social. A un mismo nivel de capital humano les corresponderá un mayor ingreso medio a los capitalistas en comparación con los trabajadores debido a las diferencias en el stock de capital físico y en el stock de capital social (redes sociales) de los capitalistas. Pero también habrá una diferencia entre los trabajadores, pues los trabajadores  $Z$  están menos dotados de capital físico y de capital social que los trabajadores  $Y$ . Esta relación se muestra en la figura 1, panel (b), por las curvas  $C'$ ,  $Y'$  y  $Z'$ .

Consideremos una situación inicial en la sociedad sigma, como la indicada en la figura 1, donde los puntos  $m$ ,  $n$  y  $r$  representan la media de los años de escolaridad de los tres grupos sociales y  $m'$ ,  $n'$  y  $r'$  representan los ingresos medios correspondientes. La situación inicial es que la clase capita-



lista tiene el mayor nivel de años de escolaridad, de capital humano y de ingresos, seguida de los trabajadores-Y, y en el último lugar los trabajadores-Z.

Ciertamente, más años de escolaridad de los trabajadores-Z se transformará en mayor capital humano, pero a lo largo de la curva Z; además, este mayor capital humano se transformará en mayor ingreso pero a lo largo de la curva Z'. Igual proceso se aplica a los trabajadores-Y, así como a los capitalistas. En la sociedad sigma, la educación no será, entonces, un mecanismo para reducir de manera significativa la desigualdad inicial, aunque los trabajadores aumenten sus años de escolaridad.

¿Cómo se compara este proceso con el que ocurre en las otras sociedades abstractas? En la sociedad omega, dada su homogeneidad social, no existen los trabajadores-Z. Por lo tanto, las transformaciones de, primero, educación a capital humano y, luego, de éste a ingresos, mostrarán sólo dos curvas. Así, en la figura 1, en el panel (a), la curva C y la curva Y, y en el panel (b), la curva C' y la curva Y', corresponden a los dos grupos sociales que conforman la estructura social, capitalistas y trabajadores. Esta representación también se aplica a la sociedad épsilon, aunque en este caso la curva Y estará más cerca de la curva C, dado que épsilon es una sociedad más igualitaria.

La teoría del capital humano presentada aquí muestra que la desigualdad en los ingresos (flujos) es entonces el resultado de las diferencias individuales de las dotaciones iniciales en los activos (stocks). Los capitalistas tienen un mayor stock de todos los tipos de capital. Si los trabajadores pudieran igualar a los capitalistas en el número de años de escolaridad, no podrían llegar a acumular el mismo nivel de capital humano, pues los insumos que invierten la producción del capital humano son diferentes; y aun si la igualdad en capital humano ocurriera, no podrían igualarlos en el nivel de ingresos porque no podrán acumular capital físico ni capital social para estar en igualdad de condiciones en el mercado con los capitalistas. El funcionamiento de los mercados de crédito y de seguros, que operan con exclusiones, impide tal resultado.

En suma, la teoría de la inclusión-exclusión predice que en la sociedad sigma la educación no será un mecanismo que lleve a la reducción de la desigualdad inicial. Se pueden reducir las diferencias en años de escolaridad debido a que los ricos ya llegaron al techo educativo, pero las desigualdades en los ingresos no se reducirán de manera significativa. El sistema educativo no es igualador. En la sociedad épsilon, la educación tiene mayores posibilidades de reducir la desigualdad inicial, mientras que en omega la situación es intermedia.

## 4. La evidencia empírica

La teoría construida aquí tiene que someterse a la prueba empírica. La primera consistencia empírica que se debe señalar es que en América Latina la desigualdad es mayor en aquellos países que tienen un fuerte legado colonial y esclavista (como Brasil, México y Perú) que en países con un menor legado de ese tipo (como Argentina y Costa Rica) (Figueroa, 2003, Cuadro 6.2).

En cuanto a las relaciones estructurales del modelo teórico presentado aquí, representadas en el panel (a) y el panel (b) de la figura 1, existe evidencia, aunque fragmentaria, que les da soporte empírico. Un estudio sobre el Perú mostró que el nivel de conocimiento de los estudiantes para un mismo año de escolaridad de primaria y secundaria es mayor en la escuela privada que en la escuela estatal y mayor en la escuela urbana que en la rural (Cueto, Jacoby y Pollit, 1997). Por otro lado, el valor económico del capital humano se puede corroborar en algunos estudios empíricos, como es el caso de los agricultores de pequeña escala, en donde la adopción de innovaciones tecnológicas depende de la educación, pero ésta debe sobrepasar el nivel de primaria, según una muestra de pequeñas fincas de Brasil, México, Paraguay y Perú (Figueroa, 1986).

Si el ingreso depende del capital humano y éste del nivel educativo, la forma reducida del modelo teórico dice que el ingreso depende del nivel educativo de los individuos. Como estas relaciones se dan para cada grupo social por separado y de manera jerárquica, el modelo predice que el sistema educativo no es igualador. En efecto, la expansión educativa en América Latina ha sido espectacular, pues la tasa neta de matrícula aumentó, entre 1980 y 1997, de 85% a 94% para la educación primaria y de 55% a 66% para la educación secundaria (World Bank 2001: 285). Sin embargo, el grado de desigualdad no ha cambiado mucho, el coeficiente de Gini promedio para cada una de las cuatro últimas décadas fue de 0,53, 0,49, 0,50 y 0,49 (Deininger y Squire 1996: 584).

Existe un estudio empírico para el Perú donde se expone a la prueba empírica la relación entre educación e ingresos que predice el modelo teórico (Figueroa 2006). Utilizando los datos de la Encuesta Nacional de Hogares de 2003, se encontró que, en efecto, estas relaciones son separadas, con curvas estadísticas para cada grupo social y en el orden que indica el modelo. Además, se corroboran las exclusiones en el acceso educativo, la población Z está excluida de la educación postsecundaria, y la población C ha sobrepasado la secundaria. La etnicidad cuenta en la relación entre ingresos y educación. El estudio encuentra, en suma, que el sistema educativo peruano no es igualador.

Otra hipótesis que se deriva de este modelo teórico es que la movilidad educacional intergeneracional es relativamente limitada en América Latina. Así, según estudios de la OCDE, y para años recientes, la proporción de indi-

viduos con educación universitaria en los grupos de edad entre 55 y 64 y entre 25 y 34 es de 2% y 5% en México y de 6% y 7% en Brasil. En los países del Sudeste asiático (economías menos desiguales), esas proporciones son de 4% y 14% en Malasia y de 8% y 26% en Corea del Sur. En Estados Unidos estas cifras son de 26% y 31% (tomado de *The Wall Street Journal*, *El Comercio*, Lima, 18 de julio 2005, p. D1).

Esta sencilla medición de la movilidad intergeneracional muestra que en América Latina la educación universitaria es todavía elitista comparada con las otras regiones. En los países del Sudeste asiático existe una mayor movilidad educacional, pues es una región mucho menos desigual. Ciertamente, la movilidad educativa es una condición necesaria para la igualación del capital humano, pero no es suficiente debido a las condiciones adicionales que se necesitan para transformar educación en capital humano.

Aunque la evidencia empírica mostrada es todavía limitada, ninguna observación refuta las predicciones del modelo de la teoría de la inclusión-exclusión presentado aquí sobre los determinantes de la acumulación de capital humano; en particular, existe consistencia empírica con respecto a la hipótesis de que la acumulación de capital humano depende del grado de desigualdad inicial de la sociedad, y que en sociedades muy desiguales el sistema educativo no es igualador. No existen, entonces, razones para no aceptar la teoría en esta etapa del estudio.

## 5. Implicaciones para las políticas de desarrollo económico

La teoría de la inclusión-exclusión, una vez aceptada por su consistencia empírica, puede servir de guía para discutir las políticas de desarrollo económico. Una sociedad capitalista será más desarrollada cuando menos desigualdad exista en sus condiciones iniciales. La historia no se puede cambiar, pero se puede romper con su legado. Si se acepta que la mayoría de los países de América Latina funcionan como si fuesen sociedades sigma, un objetivo de política consistiría en transformarlos en sociedades omega, pues el paso de una sociedad omega a una epsilon es endógeno. En términos de la Figura 1, el objetivo de política consiste en desplazar la curva Z hasta hacerla coincidir con la curva Y, y luego aproximar la curva Y hacia la curva C, transformando así una sociedad sigma en omega y luego en epsilon.

Se ha escrito mucho en la literatura del desarrollo económico sobre la necesidad de políticas de *igualdad de oportunidades*, pero sin mucha claridad sobre su contenido. Con ayuda de la figura 1 se puede dar contenido analítico a esta propuesta. En una sociedad sigma, igualdad de oportunidades significaría reducir las tres curvas a una sola. Pero esto no es viable (ni aquí

ni en las otras economías omega y épsilon); bajo el capitalismo sólo puede ser viable que las tres curvas se reduzcan a dos.

También queda claro que no se puede llamar “igualdad de oportunidades educativas” al acceso de los trabajadores Z a más años de educación solamente, pues eso les significaría moverse a lo largo del sendero dado por la línea Z en el proceso de acumulación de capital humano, cuando lo que constituiría igualdad de oportunidades es que la curva Z saltara hacia la curva Y, o, mejor aún, hacia la curva A; como resultado, la curva Z' también saltaría a la curva Y' o a la curva A'. Esto último es lo que constituiría tener un sistema educativo igualador.

Si es tan buena la inversión pública en capital humano para el desarrollo económico de toda la sociedad, ¿por qué los gobiernos no han llevado a cabo estas acciones? El problema parece ser la incompatibilidad de incentivos. Según los teóricos de la economía política moderna, los gobiernos actúan de acuerdo a sus propios intereses y no según el interés general; más específicamente, los gobiernos buscan maximizar votos para mantener el poder político (Mueller, 2003). La predicción de esta teoría es que los gobiernos utilizan el presupuesto público con vista a lograr este objetivo; por lo tanto, no tienen incentivos en crear derechos, pues los gastos en garantizar los derechos de ciudadanía no tienen tanta rentabilidad política como los gastos discrecionales, que sí crean clientelismo.

Los gobiernos no tienen los incentivos para buscar la reducción de la desigualdad ni en los activos económicos ni en los políticos. Éstos son objetivos de muy largo plazo. Los gobiernos, en cambio, tienen objetivos de corto plazo; es decir, tienen miopía con respecto al futuro de la sociedad.

Los capitalistas también ganarían con la transformación de una sociedad sigma en omega. El grado de orden social sería mayor y los retornos a sus inversiones serían mayores. Sin embargo, tampoco ellos tienen incentivos para invertir en ese cambio. Producir más capital humano y más orden social es producir un bien público y, por lo tanto, ellos no tienen los incentivos para pagar el costo de producirlo. Una vez producido por otros, ellos igual se beneficiarían del bien público. Los capitalistas, quienes actúan bajo la motivación del propio interés, prefieren ser polizones (*free riders*). También actúan con miopía sobre el futuro de la sociedad.

Si la elite política y económica no tiene los incentivos para llevar a cabo la transformación social, habría que analizar el comportamiento de los propios trabajadores. Conseguir que la acumulación de capital humano fuese un derecho ciudadano estaría en sus motivaciones. Eso los haría más productivos y más ciudadanos. El grado de democracia en la sociedad sería mayor.

El problema es que los trabajadores necesitarían llevar a cabo acciones colectivas para conseguir esos derechos. Las condiciones para una acción

colectiva exitosa son muchas (Olson, 1965). Los trabajadores-Z, por ejemplo, no parecen estar en condiciones de cumplirlas bajo sus dotaciones iniciales. Sus restricciones incluyen: (a) su pobreza, que les impide financiar acciones colectivas; (b) su exclusión como ciudadanos, que les impide tener voz en el juego democrático y les resta posibilidades de obtener el producto esperado; (c) dada su fragmentación, no es factible utilizar mecanismos de coerción para la participación obligatoria en la acción colectiva. Los trabajadores-Y enfrentan restricciones en la sobrepoblación de la economía.

A la luz de este análisis de la racionalidad y las restricciones de los principales agentes sociales, no es difícil entender por qué los países latinoamericanos han mantenido una estructura social tan desfavorable al desarrollo económico desde los inicios de la independencia. Y resulta apenas un buen deseo seguir esperando que la situación cambie en el futuro de manera endógena.

La pronunciada desigualdad inicial de la mayoría de países de América Latina parece ser, entonces, el factor que explica el lento y desigual desarrollo del capital humano en esta región. El capital humano aparece así sólo como un factor *próximo* en la determinación del lento desarrollo económico de la región. ¿Por qué no existe un mayor nivel de capital humano? Por la desigualdad inicial en la dotación individual de activos económicos y políticos. Éste sería el factor *último* que explicaría la falta de convergencia de la región con el primer mundo. Con esta excesiva desigualdad, América Latina no puede aprovechar las potencialidades que ofrece el creciente grado de globalización de la economía mundial.

La conclusión de que el proceso de desarrollo económico carga un peso importante de la desigualdad inicial, es decir, que la historia cuenta, no debe entenderse como un determinismo histórico en el desarrollo económico de las naciones. Esta conclusión debe entenderse, más bien, como una crítica al paradigma teórico de la ciencia económica actual y a las políticas que de ella se han derivado. Reducir el legado de la desigualdad inicial no significa abrir más escuelas públicas o más centros de salud públicos de baja calidad, ni jugar electoralmente con estas necesidades, sino establecer derechos y garantías para su cumplimiento. El historiador peruano Jorge Basadre hizo una distinción entre “el Perú formal” y “el Perú real” para señalar la brecha que existe entre los derechos consagrados en las Constituciones y el cumplimiento de éstos, distinción que ciertamente se aplica a toda Latinoamérica.

Los derechos implican costos. ¿Cuál sería el costo económico de esta transformación? ¿Sería viable económica y políticamente? Ciertamente, el Estado necesita invertir en los servicios de educación y salud en magnitudes mayores a las actuales. Para dar un ejemplo: un cálculo hecho por la Organización Mundial de la Salud indica que una oferta mínima de servicios

públicos de salud de buena calidad implicaría un gasto público de 34 dólares por persona/año en el tercer mundo; sin embargo, el promedio del gasto en 1997 fue de sólo 11 dólares (citado en Suárez-Berenguela, 2004).

Si en una sociedad sigma se lograra la igualdad de la ciudadanía, la democracia funcionaría de otra manera. El grado de democracia es, pues, endógeno. La igualdad de oportunidades señalada arriba sería, por lo tanto, alcanzable endógenamente. Pero, ¿cómo se puede crear ciudadanía endógenamente? ¿Quiénes serían los actores sociales con el poder y el deseo de hacerlo? Allí está el nudo de la cuestión.

## Bibliografía

- Barro, R. y Sala-i-Martin, X. (1995), *Economic Growth*, McGraw Hill.
- Becker, G. (1964), *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, Nueva York, National Bureau of Economic Research.
- Cueto, S., Jacoby, E. y Pollit, E. (1997), "Rendimiento escolar de niños y niñas en zonas rurales y urbanas del Perú", en *Revista de Psicología de la Universidad Católica del Perú*, vol. xv, n° 1.
- Deininger, K. y Squire, L. (1996), "A New Data Set Measuring Inequality", en *The World Bank Economic Review*, vol. 10, n° 3, septiembre.
- Figueroa, A. (1986), *Educación y productividad en la agricultura campesina de América Latina*, Río de Janeiro, Programa ECIEL.
- , (2003), *La sociedad sigma. Una teoría del desarrollo económico*, Lima y México, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú - Fondo de Cultura Económica.
- , (2006), "El problema del empleo en una sociedad sigma", *Documento de Trabajo* n° 249, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú, septiembre.
- Li, H., Squire, L. y Zou, H. (1998), "Explaining International and Inter-temporal Variations in Income Inequality", en *Economic Journal*, 108 (1), enero.
- Lucas, R. (1988), "On the Mechanics of Economic Development", en *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1.
- , (1990), "Why Doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries", en *American Economic Review*, vol. 80, n° 2.
- Maddison, A. (1995), *Monitoring the World Economy 1820-1992*, París, Development Centre, OECD.
- Mueller, D. (2003), *Public Choice III*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Nayyar, D. (2003), "The Political Economy of Exclusion and Inclusion: Democracy, Markets, and People", en Dutt, A. y Ros, J. (eds.), *Development Economics and Structuralist Macroeconomics. Essays in Honor of Lance Taylor*, Cheltenham, Edward Elgar Publishers.
- Olson, M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Harvard University Press.
- Ratey, J. (2002), *A User's Guide to Brain*, Vintage Books.
- Rousseau, J.-J. (1755 [1984]), *A Discourse on Inequality*, Londres, Penguin Books.
- Suárez-Berenguela, R. (2004), "Salud, capital humano y crecimiento económico: desarrollos recientes", trabajo presentado en el seminario "El Perú en una perspectiva mundial", organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 10 de noviembre.



Tercera parte

## **Situaciones de ciudadanía y desarrollo humano**





## **8. “Desarrollo humano sin ingresos”: tres hipótesis sobre ciudadanía y desarrollo humano en Bolivia**

George Gray Molina

Patricia Espinoza

### **1. Introducción**

El debate conceptual y empírico en torno al paradigma de desarrollo humano muestra un amplio espacio de intersecciones. En el propio hemisferio americano coexisten sociedades con altos niveles de desarrollo humano y bajos niveles de crecimiento económico, bajos niveles de desarrollo humano y altos ingresos, altos niveles de ambos y bajos niveles de ambos (PNUD, 2005; Ranis, Stewart y Ramírez, 2000: 61-84). Lo propio se podría decir de la ciudadanía social, civil y política. Tal como lo sugiere el *Informe sobre Democracia en América Latina*, en la región coexisten varios tipos de “democracia”, algunos de los cuales sólo tienen en común el proceso electoral. (PNUD, 2004b). Estados débiles, sociedades heterogéneas, con alta desigualdad social y económica, describen un entramado complejo de experiencias de ciudadanía y desarrollo humano. Sin embargo, pocos esfuerzos apuntan a organizar estas intersecciones y a construir tipologías diferenciadas útiles para la región.

Una manera de organizar esta diversidad es analizar la intersección entre desarrollo humano y ciudadanía (Calderón, 2005). De manera puntual, esto implica analizar la construcción de capacidades de desarrollo humano a la luz de una alta desigualdad regional y una inserción internacional altamente asimétrica. La idea de relacionar “estructuras externas” con “estructuras internas” deriva de una larga tradición socio-

lógica en la región; en particular esta idea es ampliamente analizada en las obras de José Medina Echavarría, Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, entre otros. Asimismo, plantea la posibilidad de que oportunidades y capacidades sean disfuncionales unas respecto de las otras, y por tanto, que deriven en patrones de desarrollo humano que no fortalezcan la ciudadanía y viceversa. Esta veta de análisis se hace particularmente importante en un momento de “doble inflexión”, en el que se encuentran agotados tanto el ciclo de reformas estructurales de los últimos veinte años como el vocabulario analítico de dicho ciclo.

El caso boliviano puede ejemplificar un tipo de trayectoria de desarrollo humano y ciudadanía, donde se construyen capacidades de desarrollo que no siempre empatan con las oportunidades emergentes del proceso de globalización económica y política. El tipo de desigualdad que perdura en este contexto es de gran importancia. Más allá de las diferencias absolutas aproximadas por indicadores de bienestar y pobreza, o las diferencias relativas aproximadas por indicadores de desigualdad y exclusión, existe un área gris en la distribución poblacional que por un lado mejora su bienestar (en el medio), y por otro desiguala (en los extremos). ¿Cómo tipificar dichas sociedades? O, más bien, ¿cómo tipificar el momento de desarrollo humano y ciudadano de dichas sociedades? Las respuestas a estas preguntas constituyen el reto que se propone el presente artículo, con un énfasis en las convergencias y divergencias entre desarrollo humano y ciudadanía.

Se plantean tres preguntas. Primero, ¿cómo describir la trayectoria de capacidades (de desarrollo humano) y oportunidades (de la globalización económica y política) de los últimos treinta años en Bolivia, y cómo incide en la posibilidad de disminuir tanto diferencias absolutas como relativas de bienestar y desarrollo humano? Segundo, ¿cómo describir estas trayectorias divergentes para un fenómeno específico, en este caso, los cambios sociales y políticos de la ciudad de El Alto en Bolivia? Y, tercero, ¿qué hipótesis emergen de este ejercicio, que sean útiles para el resto de la región, en particular para las sociedades caracterizadas por altos niveles de desigualdad y diversidad étnico-cultural? Cada una de estas preguntas proporciona una estructura a las distintas secciones de este artículo.

## **2. “Desarrollo humano sin ingresos”**

### **2.1. Capacidades desiguales de desarrollo humano**

El Informe Temático de Desarrollo Humano en Bolivia describe la trayectoria de desarrollo humano de los últimos treinta años como un “desa-

rrollo humano sin ingresos” (PNUD, 2005b). Bolivia muestra avances sociales significativos en este período que no fueron acompañados por avances económicos de igual magnitud. Se encuentra entre los pocos países del mundo que tienen indicadores de educación, salud y esperanza de vida mayores a los que predice su nivel de ingresos, una característica común a países dependientes de la extracción de recursos naturales (véase el Recuadro 1).

Una manera de explicar esta relación es decir que Bolivia ha podido traducir su escaso ingreso en resultados alentadores en educación y salud (Moore, Leavy y White, 2003: 167-203). Sin embargo, una mirada a los determinantes del avance social nos cuenta una historia diferente. Un reciente estudio que analiza las causas de la mejora en indicadores de educación, salud y saneamiento básico en la década del 90 encuentra que dos tercios de la mejoría en necesidades básicas se deben a cambios demográficos —mayor acceso urbano a servicios sociales— y que sólo un tercio se debe al mejoramiento de los servicios en sí (Espinoza, Yañez y Gray Molina, 2005). Entre 1985 y 2005 el número de personas que vive en áreas urbanas creció en aproximadamente 2 millones, por lo que el estudio concluye anticipando que las ganancias sociales por urbanización se agotaron. Futuros avances dependerán directamente de mejorías en la calidad y el aprovechamiento de servicios de educación, salud y saneamiento básico urbanos.

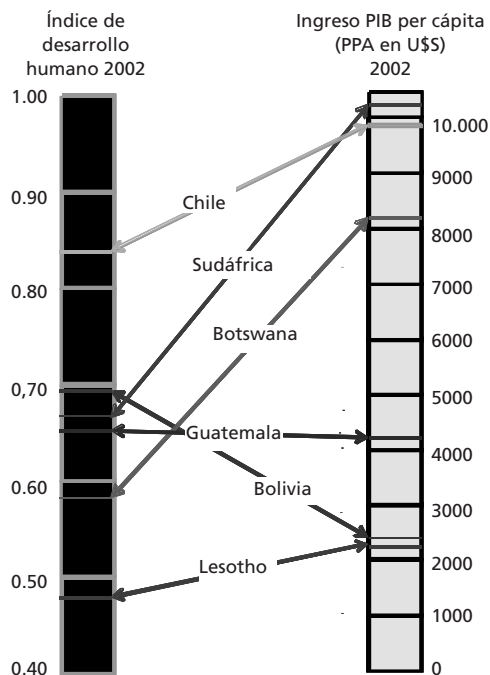
Los cambios demográficos que concentraron a la población en áreas urbanas del país fueron acompañados por un cambio en la estructura de generación de empleo e ingresos. La informalización y la feminización de la fuerza laboral en torno a sectores de servicios y bienes destinados al mercado interno se acentuaron desde 1985 (Wanderley, 2003). La explosión de un nuevo grupo de micro y pequeños productores emerge de manera gradual pero altamente estructurada, en torno a redes sociales de migrantes de primera y segunda generación en las ciudades y áreas metropolitanas de La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz (Albó, Greaves y Sandoval, 1987, 1983). La “economía popular” toma cuerpo a partir de unidades familiares y semiempresariales que desarrollan estrategias de sobrevivencia y diversificación ante los fragmentos de la economía del estanco.

Si bien la economía estañífera promovió cierta seguridad al patrón de desarrollo (Arce, 2003; Albarracín, 1972; Contreras y Pacheco, 1989; Campero, 1999: 219-239), la era que nace después de 1985 carece de ella. La estructura de la economía boliviana que emerge de este proceso refleja la alta volatilidad de una base productiva en vías de diversificación. Si el estanco y el gas contabilizaban en promedio aproximadamente el 73 % de las

### Recuadro 1: Desarrollo humano sin ingresos

¿Por qué avanzamos en la cobertura de servicios sociales pero no en la expansión de oportunidades de empleo e ingresos? El Índice de Desarrollo Humano (IDH) ayuda a entender este desencuentro de manera sistemática y comparable en el tiempo. El IDH mide el bienestar en términos de tres indicadores: (i) esperanza de vida, (ii) asistencia y analfabetismo escolar y (iii) PIB per cápita. En los últimos treinta años, el IDH de Bolivia subió de 0,512 a 0,681. Más de 75% de este avance se debe a cambios en los subíndices de educación y salud (de 0,538 en 1975 a 0,750 en 2004), y menos de un 25% se debe a cambios en el subíndice de ingresos (0,484 en 1975 y 0,530 en 2004).

Tal panorama se confirma cuando se observa la brecha entre el PIB per cápita del país (U\$S 2.460 ppa) y el promedio de Latinoamérica y el Caribe (U\$S 7.223 ppa). Por ello, cuando se desagrega este índice, Bolivia pertenece a dos grupos distintos de países: en términos de educación y salud se asemeja a países de desarrollo medio y alto, como Brasil, Cuba, Perú, Paraguay, Arabia Saudita y China. Sin embargo, en términos de ingreso se asemeja a países de desarrollo medio y bajo como Haití, Tanzania, Nigeria y Ghana.



Fuente: Informe Mundial de Desarrollo Humano 2004.

exportaciones en la década del 60, contabilizan tan sólo el 19% de las exportaciones para la década del 2000. La migración campo-ciudad no se produce gracias a una transformación productiva del agro y de la economía rural, sino a pesar de ella (Muñoz, 2001; Sánchez de Lozada y Valenzuela, 2001: 83-120).

La urbanización boliviana carga con muchos de los costos de la nueva emigración: nueva demanda de vivienda, servicios y empleo, pero pocos de los beneficios de una transformación agraria; mayor productividad del agro, bajos precios de bienes de consumo y mano de obra semicalificada. La liberalización del comercio y el crecimiento de la economía del contrabando terminarían por sustituir los efectos de una transformación agraria con productos de consumo más al alcance de la economía popular.

Se puede describir la estructura de generación de empleo e ingreso actual en función de una pirámide invertida (Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa, 1999). El 83% de la base de la pirámide laboral boliviana, en unidades familiares, campesinas y microempresas de menos de cinco personas, produce apenas el 7% del ingreso, mientras que el 7% de la cúpula laboral, de empresas de más de cincuenta personas, contribuye con el 65% de ingreso. En el medio, se encuentra una débil panza de pequeños y medianos productores que producen el 10% del empleo y el 10% del ingreso.

La pirámide invertida boliviana explica, entre otras cosas, el bajo impacto de una estrategia de crecimiento basada solamente en el crecimiento. A pesar de tasas de crecimiento que promedian el 4% en la década del 90, el número absoluto de pobres nunca ha caído. De acuerdo a las Encuestas de Mejoramiento de la Condiciones de Vida (MECOVI), hoy, cerca de 174.400 personas ingresan al mundo de la pobreza cada año, para una tasa de crecimiento económico promedio del 2,21% para los años 2000-2002. En años de recesión, esta cifra aumenta considerablemente. En años de bonanza, se mantiene sin cambios perceptibles. Un estudio reciente estima que la tasa de crecimiento que neutraliza el crecimiento demográfico debajo de la línea de pobreza en Bolivia está cercana al 6% (UDAPE, 2003; Jiménez, Landa, 2004). Tasas de crecimiento inferiores al 6% y niveles de desigualdad Gini cercanos al 0,57 sostienen un patrón de “crecimiento empobrecedor”.

## 2.2. Oportunidades desiguales desde la economía

Los últimos veinte años son atípicos en la historia económica boliviana. Este período constituye el primero en el último siglo en el que no domina un recurso natural no renovable —como la plata, el estaño o el

gas— y se observa una diversificación en la composición del producto interno bruto, del ingreso y las exportaciones. ¿Por qué no emergió una “economía de base ancha” en este período? ¿Por qué se contrae el sector exportador y se expande la economía popular? Si en este período no emergió de manera espontánea o endógena una economía generadora de empleo e ingresos, ¿que hace pensar que esto sea posible a futuro? (Antelo y Jemio, 2000; Fundación Milenio, 2000; Morales, 2003).

Creemos que una manera de dar respuesta a estas preguntas es concentrar la atención en las *articulaciones* entre las distintas economías (heterogéneas, diferenciadas y dinámicas) que constituyen la materia prima del tejido económico boliviano. Dichas articulaciones se sustentan sobre actores económicos reales: microempresarios, cooperativistas, obreros, exportadores, asociaciones productivas, unidades campesinas e indígenas, etc., las cuales son altamente heterogéneas y diferenciadas entre sí.

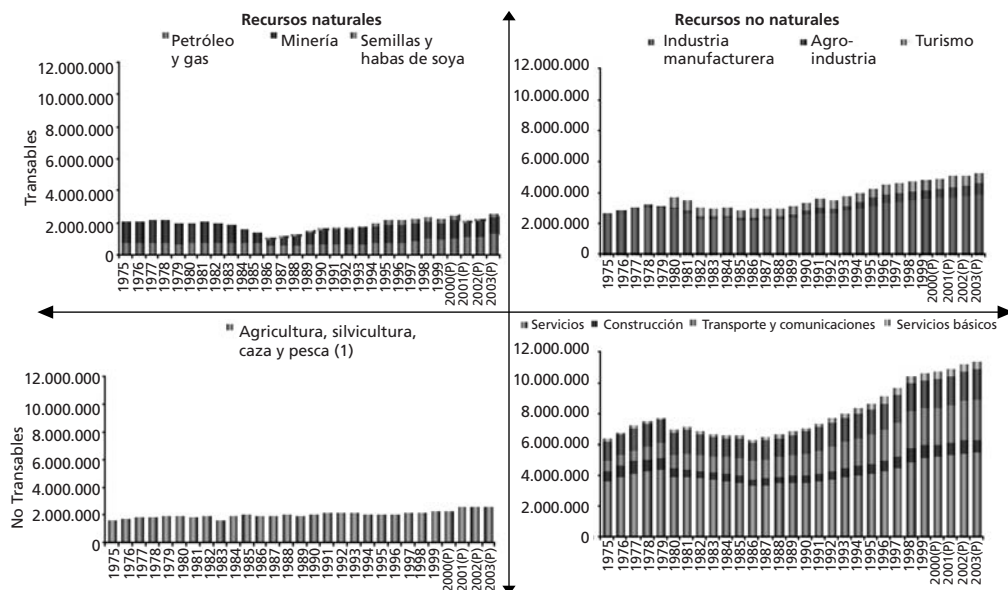
Las articulaciones son entendidas desde un punto de vista económico, pero también social y cultural. Cuando un empresario exportador encuentra nuevos mercados internacionales y se dispone a ampliar su capacidad productiva, tendrá que tomar en cuenta no sólo factores del entorno que hacen a la competitividad *macro* o sistémica (infraestructura productiva, acceso a la tecnología, capital y asistencia técnica), ni factores internos que hacen a la competitividad *micro* de la organización (buen liderazgo gerencial, carácter emprendedor, toma de riesgos) sino también factores *meso* que vinculan exportadores con actores económicos diversos que proveen bienes, servicios y mano de obra. Este vínculo no se da de manera mecánica o automática. Intervienen más bien factores sociales y culturales idiosincrásicos de tiempo y lugar que modelan el interés, la disponibilidad y la efectividad de intercambios económicos y no económicos.

Existen tres motivos por los cuales se hace relevante analizar las articulaciones entre economías. Primero, para entender la magnitud de la estrechez de la estructura económica boliviana, segundo, para acercarnos a la dinámica de poder entre actores económicos y tercero, porque el enfoque de articulaciones describe palancas sobre las que pueden intervenir la política pública y el Estado.

A continuación se plantean tres tipos de entradas al análisis de las articulaciones, el primero enfocado en el Producto Interno Bruto (PIB), el segundo enfocado en el tema de empleo, para observar qué sectores de la economía albergan a una mayor cantidad de trabajadores, y finalmente el producto por trabajador, que nace como resultado del análisis de las dos anteriores entradas.

*Producto Interno Bruto (PIB)*

Una manera de explicar estas articulaciones es aproximándonos a los cuatro grandes sectores de la economía boliviana a partir de la estructura del PIB (a precios constantes de 1990) y diferenciando a partir de cuatro criterios: recursos naturales, recursos no naturales, bienes transables y no transables.



Uno puede avanzar en la discusión sobre articulaciones si, y solo si, se conoce plenamente a todos los actores que participan e interactúan de la economía. Así, mediante el cuadro anterior podemos realizar claras y distinguidas diferencias entre los cuadrantes que a la vez son características propias de cada uno.

El primer cuadrante, compuesto por sectores productores de bienes transables y basados en recursos naturales tales como el sector minero e hidrocarburiífero, presenta una tendencia constante en el tiempo de examinación, sólo una pequeña variación del mismo rompe esta regla. A partir del año 1984 la tendencia muestra una leve caída, llegando a su nivel más bajo en 1985 (año de la reestructuración económica) y 1986. Aproximadamente en el año 1995, el sector retoma los niveles de valor de la producción antes observados, lo cual puede atribuirse a los efectos de la capitalización de empresas.

Un hecho que merece atención es la inclusión del sector sojero, y se refiere a la producción de semillas y habas de soya sin ningún tipo de elaboración —y por lo tanto sin valor agregado—, que se destina a la exportación.



tación. Los productos más elaborados de la soya se encuentran en el segundo cuadrante, en la actividad de la agroindustria. Otros sectores tales como el de maderas sin aserrar y cueros en bruto, que también se incluyen en este cuadrante por sus características de bienes transables y basados en recursos naturales, han sido excluidos por la baja cantidad de producción que se destina a la exportación.

El segundo cuadrante, compuesto por sectores productores de bienes transables y valor agregado, presenta un comportamiento similar al primero aunque los niveles totales (de aporte al PIB) son bastante mayores.<sup>1</sup> Para el año 1980, la tendencia (hasta entonces creciente) se hace negativa, llegando a su punto mínimo el año 1983; sin embargo, a partir de este mismo punto se observa una reversión en la dirección y el incremento se hace sostenido hasta el día de hoy. Sectorialmente, el aporte de la agroindustria no muestra un incremento significativo, en cambio sí existen incrementos extraordinarios en el sector manufacturero. Gran parte de estos incrementos se debe a los nuevos acuerdos internacionales que impulsan dicho sector como el ATPDEA, que, y se verá mas adelante, ha tenido impactos positivos en cuanto al volumen de exportación como al número de nuevos productos que se sacan a los mercados extranjeros (innovaciones), especialmente a Estados Unidos.

Finalmente, se observa un desarrollo positivo pero moderado del turismo que se inicia en la década del 90, sin embargo, se prevé que este sector (tan prometedor) disminuya sus niveles de aporte al PIB y que el desarrollo previsto para el mismo se frene —y posiblemente se torne negativo— por las continuas movilizaciones sociales que ponen en peligro una estadía pacífica y placentera de los turistas que visitan el país.

Siendo este cuadrante tan amplio, en el mismo se encuentra un grupo heterogéneo de productores que van desde los pequeños hasta los grandes. A pesar de esta heterogeneidad sólo 600 productores de este universo dedican parte de su producción a la exportación, por lo que se convierten en empresas líderes. Sin embargo, tienen poco poder de absorción de la mano de obra y el grado de eslabonamiento es demasiado bajo.

El tercer cuadrante, constituido íntegramente por la economía popular rural, no ha presentado grandes variantes. A lo largo del período de estudio ha mostrado una tendencia constante con un ligero (casi imperceptible) incremento en su aportación al PIB. ¿Cómo se explica este fenó-

<sup>1</sup> Cabe recalcar que la aparición del sector turismo para el año 1980 se debe solamente a temas informativos, es decir, la información estadística para este sector era inexistente para años anteriores a 1980.

meno? Puede explicarse desde dos puntos de vista: (i) dado que la producción se destina íntegramente al mercado interno, en los últimos 25 años no ha habido expansiones significativas en el mismo, lo cual no ha dado lugar a posteriores incrementos en la demanda de bienes agrícolas; (ii) a diferencia de los otros cuadrantes, la ausencia de políticas públicas no ayudó a mejorar la situación de este sector en términos de ingresos nacionales.

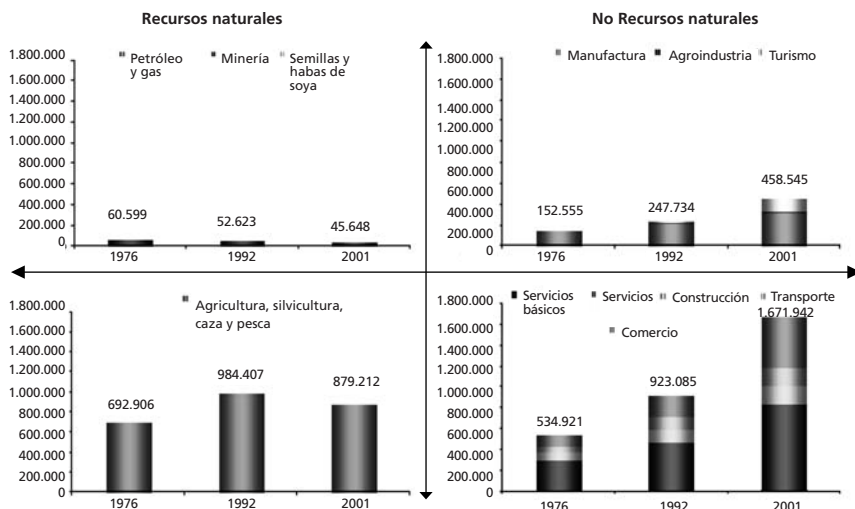
De manera general, la articulación de este sector con los demás es muy limitada. Durante los últimos años el mismo ha aumentado gracias a las llamadas *cadena productivas* que pretenden integrar a todos los actores productivos de distintos productos, tales como: ajo, banano, bovinos, camélidos, castañas, cueros, frutas, habas, maíz, oleaginosas, palmitos, quinua, trigo, etc.

El cuarto cuadrante, representado por los sectores de comercio y servicios, ha incrementado notoriamente su aporte al PIB. Si bien el mismo ha seguido una tendencia parecida a los dos primeros cuadrantes (con tendencia negativa desde aproximadamente el año 1980 hasta 1985), no ha parado de crecer y, de manera general, todas las actividades económicas insertas en este cuadrante han incrementado sus niveles.

Dentro de este universo de actores económicos, encontramos una gran parte de la economía popular urbana. La misma que aporta significativamente al PIB en términos de servicios y comercio. Sin embargo, cabe resaltar la existencia de grandes empresas que tienen un peso fuerte dentro del cuadrante, tales como empresas de telecomunicaciones y de dotación de servicios de agua y electricidad, cuya exclusión por temas de información, resulta imposible. Finalmente, el nivel de articulación con respecto a los demás cuadrantes es casi inexistente, y las articulaciones que existen son precarias.

### *Empleo*

Adicionalmente, se realiza la entrada a cada cuadrante por el lado del empleo. Lo que se pretende es mostrar la capacidad de absorción de mano de obra que tiene cada sector. El cómputo se realiza a partir de los censos nacionales de población y vivienda para los años 1976, 1992 y 2001. A pesar de que se reconoce que los mismos no resultan ser la mejor fuente para este cálculo (por subestimar el número de la Población Económicamente Activa), si se quiere una comparación histórica son los únicos que nos brindan esa opción.



De acuerdo al gráfico, los sectores que absorben la mayor mano de obra son los caracterizados por producir bienes no transables. En especial, la mayor concentración de trabajadores se da en el cuarto cuadrante, específicamente en los sectores de servicios, construcción, transporte y comunicaciones y comercio. El sector de servicios básicos (compuesto por electricidad, gas y agua) presenta un mínimo de trabajadores. Asimismo, se observa que gran parte de la Población Económicamente Activa está altamente concentrada en las actividades de agricultura, silvicultura, caza y pesca, aunque se observa una disminución de trabajadores en estos sectores en el período censal 1992-2001, que puede deberse a efectos migratorios rural-urbano.

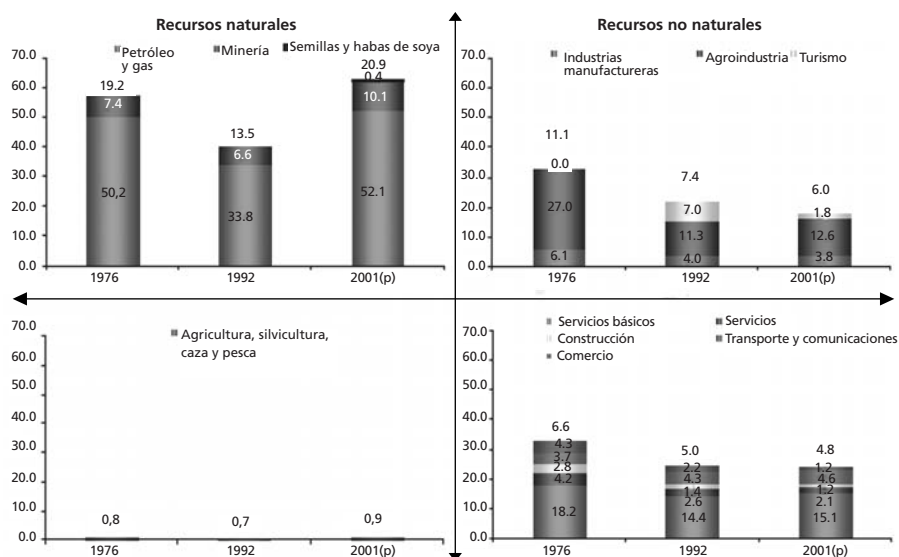
Entre los cuadrantes con menor absorción laboral, el segundo es el que tiene una mayor capacidad, en especial el sector manufacturero y el sector de turismo. Recordemos que la heterogeneidad de este cuadrante insinúa un incremento tanto en los actores de la economía popular urbana como en el número de exportadores.

Finalmente, el primer cuadrante es el que alberga a un menor número de trabajadores, el mismo que va disminuyendo para cada período intercensal.

#### *Producto por trabajador*

El resultado de las anteriores entradas (por PIB y por empleo) desemboca en la creación de un índice que nos muestra el verdadero aporte por trabajador a cada sector económico. Metodológicamente se ha transformado el PIB a dólares (de 1990) y se dividió ese monto entre

el número de trabajadores por sector. Los resultados que se obtienen resultan sorprendentes pues revelan el verdadero producto por trabajador, lo cual contrasta enormemente con los resultados obtenidos anteriormente.



Se debe tener en mente que dado que la construcción de este índice se da por la acción de dos variables, variaciones en el mismo se pueden deber a incrementos o disminuciones de ambas. En este sentido, resulta interesante observar que si bien el primer cuadrante tenía un aporte moderado al PIB, la pobre capacidad de absorber trabajadores lo convierte en el que tiene mayores niveles de producto por trabajador, en especial el sector de hidrocarburos.

Bajo este panorama, el segundo cuadrante se constituye en el que en promedio presenta los segundos mejores niveles de producto por trabajador. Sin embargo, el mismo presenta una tendencia a decrecer determinada por un incremento más que proporcional de la mano de obra sobre el valor de la producción para cada período intercensal. El escaso número de trabajadores dedicados a la actividad agroindustrial explica la magnitud de este sector en términos del índice propuesto.

El tercer cuadrante resulta impactante al observar que cada trabajador aporta con menos de U\$S 1.000 al PIB cada año. Para los niveles cuasi constantes del PIB, la variación positiva que se da para el año 2001 resulta de una disminución del mercado laboral que se explicaba por los efectos migratorios rural-urbano de los últimos años.

Finalmente, el cuarto cuadrante, que muestra niveles extraordinarios de aporte al PIB, muestra un desempeño pobre en términos de aporte por trabajador. El excesivo número de trabajadores que año a año se inserta en los sectores de transportes, construcción, servicios y comercio produce un fenómeno de minimización en el índice. Claramente, este fenómeno no se da para el sector de servicios básicos, que emplea muy poca mano de obra para la producción y dotación de servicios y presenta los mayores números. Pero de manera crítica, los sectores antes mencionados muestran un aporte por trabajador que no sobrepasa los U\$S 2.300 para el año 2001.

### 2.3. ¿Tensiones: se puede avanzar sin ampliar la(s) base(s)?

La trayectoria de “desarrollo humano sin ingresos” en Bolivia describe tensiones que trascienden el cambio sociodemográfico y sociolaboral de los últimos treinta años. Una tensión central descrita en la revisión de capacidades es la que perdura entre avances sociales (educación, salud y saneamiento, en particular) y rezagos económicos (empleo e ingresos). La segunda tensión supone la disonancia entre estas mismas capacidades, predominantemente urbanas, predominantemente microempresariales, y las oportunidades emergentes de la articulación externa e interna de la economía boliviana. Estas tensiones describen una ventana de oportunidades caracterizada por recursos naturales con valor agregado, y un perfil de capacidades caracterizado por bajos niveles de capacitación técnica y una fragmentación productiva evidente.

Si bien ambas tensiones son importantes, no explican cómo perdura el “desempate” crónico entre capacidades y oportunidades para gran parte de la población boliviana. ¿Por qué las oportunidades económicas existentes no “inducen” un nuevo perfil sociolaboral? ¿Por qué el perfil de capacidades individuales y sociales existentes no “induce” a mecanismos de escape de la pobreza intergeneracional? La respuesta, creemos, se encuentra no en las capacidades ni las oportunidades *per se*, sino en la abigarrada estructura social subyacente. Una mirada a la pirámide de estratificación social actual tiende a confirmar esta intuición (véase Figura 1). ¿Cómo leer la compleja estructura social boliviana?

Presentamos al menos tres claves de lectura. La primera describe la estratificación social en torno a la distribución vertical del ingreso. Ésta es quizá la lectura más fácil de aprehender y la que se repite en documentos oficiales de reducción de pobreza. Cerca del 62% de la población boliviana vive bajo la línea de pobreza moderada, definida a partir de una línea de pobreza oficial por ingresos y consumo. La lectura de distribución

muestra que la “base” empobrecida de la estructura social boliviana es masiva pero muy heterogénea. Las actividades económicas debajo de la línea de pobreza se concentran en la economía popular rural (agricultura campesina e indígena) y urbana (servicios y comercio). Esta lectura concuerda con la visión articuladora descrita arriba.

La segunda clave de la estratificación describe la distribución vertical de cada actividad económica. Lo más sobresaliente acá son las pirámides invertidas de los sectores agropecuarios y de servicios. El primero tiene una alta concentración en los deciles más pobres de la población, mientras que el segundo muestra una concentración inversa. ¿Cómo explicar este patrón distributivo? Parte de la respuesta, creemos, está en los propios cambios sociodemográficos que cuentan una historia de migración urbana-rural y movilidad social parcial de los últimos treinta años. El ascenso de un masivo sector de servicios (que incluye servicios personales, comunales y de gobierno), muestra un patrón de ascenso social parcial. Los hijos y nietos de migrantes aymara y quechuas de la región andina componen el grueso de esta transformación (“los nietos de la revolución nacional”) (Gray Molina, 2003).

La tercera clave cruza la condición étnico-cultural con esta estructura social. Aquí yace quizá la lectura más compleja, pero a la vez más importante de la estratificación social boliviana. La Figura 1, que estratifica la población según decil de ingreso y actividad económica, sugiere tres escaleras de movilidad social que cruzan identidades étnico-culturales. Una escalera describe lo que se podría denominar la “clase media tradicional”, mestizo-criolla, de oficios profesionales, pequeños y medianos propietarios y comercio formal, concentrada en las ciudades del eje. Una segunda escalera describe los procesos de movilidad de la “clase media popular urbana” mestizo-indígena, de clases profesionales, comercio informal, también concentrada en las ciudades del eje. Una tercera escalera incluye a “clases medias populares rurales”, mestizo-indígenas de ciudades intermedias, pueblos y áreas rurales, vinculadas tanto al sector agropecuario como a servicios y comercio urbano-rurales. Esta *fotografía* no agota el análisis descriptivo por cuanto existen múltiples puentes entre unos y otros (puentes intergeneracionales y urbano-rurales, entre otros), pero sí matiza la visión homogénea de clases altas, medias y bajas que tipificó el análisis sociológico durante décadas.<sup>2</sup> Parece más acertado hablar hoy de varios mecanismos de movilidad social (y por tanto varias maneras de constituir “clases medias”), que conviven paralelos, y que también comparten vasos comunicantes.

<sup>2</sup> Excepciones importantes a esta tendencia fueron los trabajos de Calderón (2005); Rivera (1996); Barragán (1999); Albó, Greaves y Sandoval (1987).

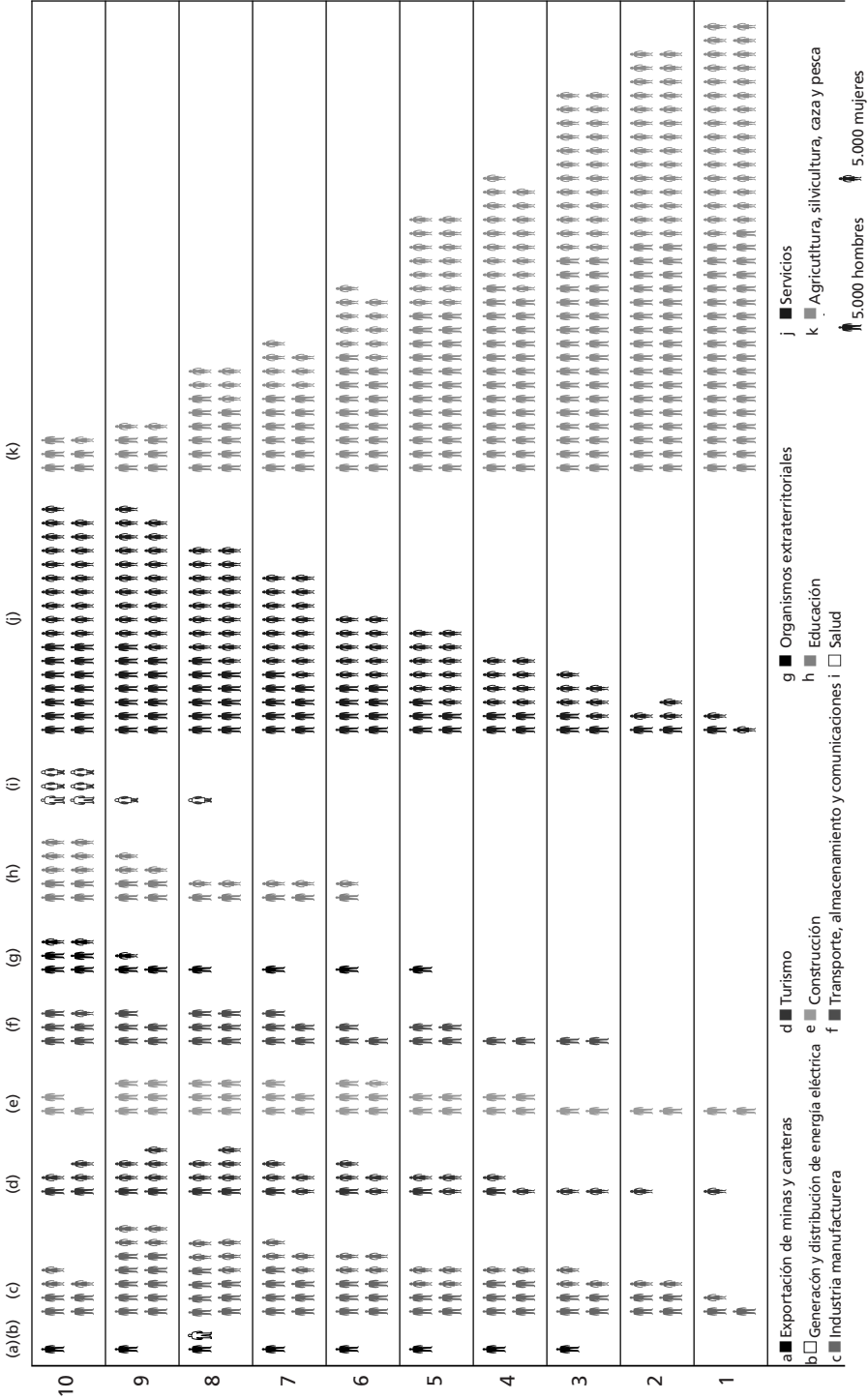
¿Se pueden aprovechar oportunidades diferenciadas con capacidades heterogéneas sin transformar la abigarrada estructura social boliviana? De manera más específica, ¿se puede reequilibrar el patrón de “desarrollo humano sin ingresos” sin alterar los mecanismos de movilidad y estratificación de las oportunidades sociales y económicas? En ambos casos, la respuesta parece ser “no”. El *impasse* del desarrollo humano en Bolivia es un *impasse* de ciudadanía que requiere ampliar esferas de participación social y económica para trascender los conocidos “techos de vidrio” de acceso a oportunidades de empleo e ingresos. En el vocabulario del *Informe Temático sobre Desarrollo Humano 2005*, se requiere una “sociedad de base ancha” para producir una “economía de base ancha” y viceversa. Éste es, quizá, el reto político más importante de las próximas décadas para una sociedad profundamente atravesada por quiebres y clivajes regionales, sociales, étnico-culturales y generacionales. A la vez, Bolivia requiere tomar cuenta de las múltiples escaleras sociales que inhiben o inducen este cambio ciudadano.

### **3. El caso de El Alto: ¿nueva comunidad ciudadana o escalera de una comunidad ciudadana segmentada?**

#### **3.1. Somos migrantes, aymaras y citadinos**

De acuerdo a las proyecciones de la población en Bolivia, el municipio de El Alto tiene una población total de 800.273 habitantes, que corresponde al 30,4% de la población total del departamento de La Paz, con una tasa de crecimiento intercensal de 5,10% que sobrepasa la tasa departamental (2,23%). Una mirada histórica permite referirnos de manera correcta al proceso de migración que se vivió en la ciudad. Diferentes estudios sobre el tema relatan que para el año 1950 la ciudad de El Alto contaba con aproximadamente 11.000 habitantes —que en ese entonces representaban el 3,4% de la población nacional—. Una década después, esta cifra se triplicó, ascendiendo a aproximadamente 30.000 habitantes, debido a la migración campo-ciudad que fue alentada, en parte, por las reformas de 1952. Para el año 1976, la ciudad habría dado curso a la creación de 78 barrios, los cuales albergaban a algo más de 123.000 habitantes. Diez años más tarde se formarían 100 urbanizaciones adicionales, colocando el recuento de ciudadanos en 356.000. Actualmente, El Alto ha saltado a tener más de medio millar de urbanizaciones convirtiéndose en la segunda ciudad más poblada de Bolivia, superando 59 veces su peso demográfico de partida (PNUD, 2005b).

Figura 1. Estratificación social por decil de ingreso, actividad económica y género





La población se concentra predominantemente en áreas urbanas (para el año 2001 sólo el 0,04% residía en áreas rurales), y se caracteriza por ser migrante de origen aymara, lo que en términos demográficos significa que es un municipio “receptor”.<sup>3</sup> El año 1989, cuando El Alto fue declarada ciudad diferenciada de La Paz, el 63% de los habitantes reportó no haber nacido allí. Este contingente migratorio provenía en su mayor parte del mismo departamento de La Paz, específicamente de las provincias de Ingavi, Pacajes, Los Andes y Omasuyos, y los restantes de los departamentos vecinos de Oruro y Potosí (migración que se origina en el Altiplano y se dirige al Altiplano).

**Figura 2. Crecimiento poblacional en El Alto**



Según datos del CNPV 2001, el 50% de los habitantes de El Alto tiene menos de 19 años, por lo que la población es predominantemente joven. La misma fuente revela que la Población Económicamente Activa (PEA) alcanza las 287.820 personas, mientras que el desempleo se sitúa en los 7 puntos porcentuales; el más alto entre las cuatro ciudades del eje.<sup>4</sup>

Finalmente, la expansión urbana anteriormente descrita resultó en un crecimiento desordenado, carente de planificación urbana y por lo tanto caracterizado por la ausencia de políticas de redistribución de ingresos. La población de este municipio enfrenta una fuerte carencia de servicios básicos y posee los peores indicadores de los municipios

<sup>3</sup> La tasa neta de migración reciente asciende a 18,5 para el año 2001.

<sup>4</sup> Las tasas de desempleo de las ciudades del eje son: 4,7% en La Paz, 3,8% en Cochabamba y 3,0% en Santa Cruz de la Sierra.

urbanos. Dado el crecimiento acelerado es importante resaltar que las mejoras en las condiciones de salud, educación y acceso a servicios básicos han mejorado; sin embargo, aún fracciones importantes de la población enfrentan grandes privaciones que afectan de manera significativa las condiciones de vida de sus habitantes y se reflejan en el IDH municipal, que ocupa el puesto 38 a nivel nacional (pese a ser el tercer centro urbano del país).

### 3.2. Nuestro taller es nuestro patrimonio

Las diez actividades económicas que generan más empleo en El Alto concentran al 52,2% de la población; éstas son: construcción, transporte automotor de pasajeros, ventas al por menor, fabricación de prendas de vestir, servicios de expendio de comidas, venta al por menor en establecimientos no especializados, servicio doméstico, fabricación de tejidos y artículos de punto y ganchillo, educación secundaria de formación general y fabricación de muebles de madera; por lo que resulta evidente que las actividades de comercio y servicios predominan en la estructura del mercado laboral en El Alto. Respecto de la actividad manufacturera, los rubros más importantes en cuanto a generación de empleo son los relacionados con la fabricación de prendas de vestir, de tejidos y de muebles de madera, que concentran al 10% de la población ocupada. Asimismo, el último censo industrial de la Cámara de Industrias registró un total de 5.045 empresas manufactureras en El Alto, de las cuales el 90,6% son microempresas, el 7,7% son pequeñas, el 1% son medianas y el 0,7% son grandes (PNUD, 2005b).

Diferentes estudios realizados sobre el rubro de las confecciones han identificado que la forma más común de agregar la oferta de los pequeños productores es a través de los “caseros”, que son intermediarios que compran al por mayor la producción de varios talleres. Como es de esperar, estos tipos de articulación son menos rentables que una conformación de consorcios para la exportación, pero lo que es cierto es que son menos exigentes en términos de calidad y permite a los productores mantener su valorada autonomía.

En cuanto a las asociaciones gremiales, en El Alto se puede constatar que si bien los pequeños productores no suelen tomar parte en agrupaciones gremiales, al momento de obtener un puesto de venta, deben afiliarse necesariamente a un gremio para formalizar su relación con las autoridades municipales.

### Recuadro 2: Los débiles son los fuertes

Un equipo de investigación a cargo de Jiovanny Samanamud concluyó en agosto de 2003 que los confeccionistas situados en la ciudad de El Alto se asocian muy poco entre sí. El sector es descrito como un archipiélago, es decir, como varias islas con conexiones esporádicas e intermitentes entre sí. De este modo, cada pequeño industrial opta por la posesión de un taller propio, a pesar de tener familiares colocados en el mismo rubro y con quienes podría vincularse para mejorar sus ingresos. El mismo estudio sostiene que la autopreservación está asociada a mantenerse alejados de la presión de los vínculos fuertes. Conservar un taller propio significa no depender del otro para tener libertad de acción. Esta búsqueda de libertad hace que los confeccionistas rehuyan la intervención de familiares en el negocio. Dado que los lazos de parentesco suelen ser fuertes, su presencia abre paso al control social sobre los talleres y esto es lo que se quiere soslayar.

Asimismo, el estudio identificó a la familia como la principal fuente de préstamos para echar a andar los talleres; sin embargo, se encontró que estos lazos fuertes están siendo debilitados de forma acelerada porque varias instituciones de crédito han recurrido a los familiares para asignarles el papel de garantes de préstamos.

En contraste con el desgaste acelerado de las redes asimétricas o familiares, los confeccionistas usan como alternativas las redes asimétricas conformadas por los intermediarios o “caseros”, los mismos que hacen el papel de eslabón entre el productor y los mercados y movilizan a las unidades productivas recuperando los impulsos y deseos de los compradores. Así, los lazos vitales para impulsar la producción terminan siendo débiles, es decir, confiados a amigos y conocidos.

Por lo tanto, existen dos círculos para los talleres. El de adentro, más íntimo y fuerte, formado por los parientes y compadres, quienes garantizan los créditos y ayudan en la venta de la ropa. El de afuera, más débil y distante, constituido por los caseros, quienes impulsan el proceso productivo al definir los montos necesarios a ser producidos. Esta manera de organizar los talleres, tiene como consecuencia un “enclaustramiento”, es decir, una red densa pero reducida de talleres individualizados, incapaces de promover una asociación mayor en torno a las faenas productivas.

Fuente: PNUD (2005b).

### 3.3. Volteamos a cuatro presidentes

De acuerdo al informe *Situación y perspectivas político económicas de Bolivia: Balance de la transición*, realizado por el PNUD en el año 2004, las ciudades del eje central son las que acaparan aproximadamente la mitad de todos los eventos conflictivos ocurridos en el país. Dentro de este porcentaje, las ciudades de La Paz y El Alto son los lugares donde ocurre la mayor cantidad de movilizaciones. A diferencia de las otras ciudades del eje central (Santa Cruz y Cochabamba), donde los conflictos se limitan al área local, en La Paz y El Alto, la mayor parte de los conflictos que ocurren tiene una escala y una dimensión que involucra al mismo Estado central, a sus planes, políticas y medidas, casi todas ellas de alcance nacional.

Los actores más dinámicos en estos contextos, y los que han incrementado su participación en los conflictos, son los campesinos tradicionales. Asimismo, otros actores que se han hecho mas visibles son los denominados “sectores populares urbanos” conformados por grupos de vecinos y amas de casa (sobre todo de barrios periféricos), esposas de mineros, artesanos y otros productores no asalariados.

La causa principal de los conflictos ha dejado de ser la lucha por reivindicaciones económicas directas. En la actualidad, las protestas están motivadas sobre todo por aspectos coyunturales, es decir, por el rechazo a los planes, medidas y políticas de gobierno. A pesar de que la mayoría de las reformas estructurales en nuestro país ha apuntado a disminuir la participación del Estado en la sociedad, se observa que gran parte de la sociedad boliviana se halla fuertemente arraigada en el imaginario y las prácticas del Estado de 1952.

### 3.4. Marchamos por nuestras fuentes de trabajo

Si bien se ha destacado que la principal causa de movilizaciones sociales en El Alto dejó de ser la reivindicación económica directa, ésta no pierde importancia para la población alteña al momento de defender sus empleos. Un ejemplo de este tipo de movilización ocurrió el 22 de octubre de 2005, donde más de 10.000 trabajadores fabriles de La Paz y El Alto protagonizaron una marcha multitudinaria demandando que Bolivia ingresara en el Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. En un ampliado realizado el 11 de octubre del mismo año, los trabajadores exigieron al gobierno que se gestionara la apertura de nuevos mercados internacionales para las empresas exportadoras, para garantizar sus inversiones y la estabilidad laboral de los trabajadores. En

### Recuadro 3: El Alto y los conflictos sociales; las percepciones

"A este gringo (Sánchez de Lozada) le estamos dando un plazo. Si no cumple con nuestras demandas, lo vamos a echar."

*Econoticias*, 19 de octubre de 2001, "Más de 150 bolivianos juran derrocar a Goñi".

"Una gigantesca movilización de vecinos, trabajadores, universitarios y campesinos de El Alto marcha este martes sobre la sitiada ciudad de La Paz enarbolando la bandera de la nacionalización del gas y el petróleo. 'A la Plaza, a la Plaza, tomaremos el Palacio', canta la ululante multitud."

*Econoticias*, 31 de mayo de 2005, "Bolivia, gigantesca movilización acorrala al congreso".

"Vamos a cerrar el Congreso. Vamos a destrozar la ley de hidrocarburos. Todo va quedar paralizado y este gobierno va levantar las manos y va escapar."

*Econoticias*, 19 de mayo de 2005, "Los mineros asumen la dirección de la lucha popular en Bolivia".

"Todas las organizaciones sociales y populares nos vamos autoproclamar en una gran asamblea popular y forjar el nuevo gobierno que sustituya el vacío de poder. Las petroleras quieren otro payaso en el gobierno para defender sus intereses, pero nosotros haremos el nuevo gobierno del pueblo que surge hoy de la Asamblea Popular bajo la línea de la nacionalización de los hidrocarburos".

*Federación de Trabajadores Mineros de Bolivia*, Miguel Zubieta, 6 de junio de 2005.

"No hay solución en esta podrida sociedad [...] los trabajadores nos estamos orientando a tomar el poder político y económico del país y a construir el gobierno de obreros y campesinos."

*Dirigente de maestros*, Wilma Plata, 6 de junio 2005.

esta oportunidad, los trabajadores fabriles hicieron conocer sus preocupaciones sobre el futuro de sus fuentes de trabajo afirmando que sus empleos dependían de mantener el mercado de Estados Unidos abierto, dado que las preferencias arancelarias andinas vigentes vencerían en diciembre de 2006.

**Recuadro 4: Marchando por el TLC**

“El objetivo de esta marcha es defender nuestra fuente laboral y crear más empleos. Ni el Gobierno ni los partidos políticos hacen nada por negociar un mercado exterior que nos dé oportunidad de crear y generar más empleos. Como trabajadores fabriles necesitamos el mercado exterior, porque de eso nos beneficiamos”.

Rodolfo Ramos, trabajador fabril de la empresa textilera Ametex, diario *La Razón*, 22 de octubre de 2005.

“Mucha gente lo ha satanizado [el TLC] por la ideología de no aceptar nada de Estados Unidos. Pero creemos que hay que estudiar antes de juzgarlo. Todos se han dado cuenta, hasta los movimientos que no estaban de acuerdo con el TLC, que el mercado exterior es la única forma de salir de la pobreza”.

*Trabajador fabril Nilton Mollinedo, diario La Razón, 22 de octubre de 2005.*

“Creo que se nos acaba el tiempo y que ésa podría ser la última oportunidad para entrar a negociar el TLC. Sin embargo, no perderemos las esperanzas hasta el final.”

*Empresario alteño, diario La Razón, 24 de octubre de 2005.*

**4. Conclusiones: tres hipótesis sobre ciudadanía y desarrollo humano**

¿Qué podemos concluir sobre la trayectoria idiosincrática de “desarrollo humano sin ingresos” en Bolivia? Los últimos treinta años describen un proceso de cambio sociodemográfico acelerado y un proceso externo de apertura internacional que generó nuevas tensiones entre ciudadanía y desarrollo. Las nuevas “oportunidades” emergentes de la globalización no siempre confluyeron con las “capacidades” emergentes del proceso de urbanización y reestratificación social. Detrás de este desencuentro se encuentra una demanda histórica de ampliación de las esferas de ciudadanía social y económica. Como sugiere el caso de pequeños productores de la ciudad de El Alto, el patrón de “desarrollo humano sin ingresos” genera no sólo pobreza y exclusión creciente sino “ciudadanos a medio tiempo” que cabalgan entre la construcción de una nueva comunidad de ciudadanos y la inclusión a la vieja comunidad de ciudadanos heredada por los nietos de la Revolución Nacional. Planteamos, en este contexto,

tres hipótesis sobre cómo tender puentes entre el desarrollo humano y la ciudadanía a futuro.

Primero, reconocer que detrás del imperativo de generar una “economía de base ancha”, que articula externa e internamente, se encuentra una estructura social abigarrada en proceso de cambio. Lejos de la imagen estática de exclusión o marginación presente en el imaginario social, la sociedad boliviana empezó a crear vías de movilidad social “alternas” en los últimos treinta años, algunas de las cuales configuran, hoy en día, la estructura social dominante. Estas vías nacen en la economía popular y en la capacidad de migrantes de primera y segunda generación de pensar y actuar como una nueva comunidad ciudadana mestiza e indígena a partir de capacidades de asociatividad y puentes continuos entre modernidad y tradición. Los retos de ampliación de la base productiva conducen a una nueva articulación entre actores y sectores económicos, pero de manera más precisa, entre nuevos sujetos sociales, que anteriormente eran subalternos e invisibilizados. La economía popular urbana y rural de Bolivia dejó de ser un “ejército de reserva” en la usanza marxista o una “enorme maquila” en la usanza liberal, y es mas bien una nueva formación social y económica compleja.

Segundo, detrás de estos procesos de ampliación de ciudadanía social y económica, se encuentran “techos de vidrio”, segmentaciones y estamentos que son resistentes al cambio intergeneracional. Cuando migrantes aymaras o quechuas de primera o segunda generación, con educación universitaria e inserción laboral profesional no pueden quebrar el octavo, noveno y décimo decil de distribución de ingresos, reconocemos techos a la movilidad social tradicional. Estos techos se matizan con escaleras alternativas de empoderamiento económico y social que segmentan los procesos de movilidad social en varios estratos de ampliación ciudadana. Un resultado de este proceso de segmentación es un consiguiente empate social que se refleja en el comportamiento político de los últimos veinte años. La gobernabilidad democrática construida sobre una segmentación social pronunciada derivó en una erosión que no sólo es política, sino fundamentalmente social. La “democracia” como comunidad política de elites que pactan fue insuficiente a la luz de la emergencia de nuevas clases populares con poder económico y social.

Tercero, la Bolivia que emerge de la victoria electoral del Movimiento al Socialismo (MAS) en diciembre de 2005 construye una nueva comunidad ciudadana afincada en actores sociales y económicos que emergieron en el curso de los últimos veinte o treinta años. Esto sugiere al menos dos conclusiones. La primera es que más que una revalorización de la democracia existente, pareciera tratarse del inicio de un nuevo ciclo político en

Bolivia. La segunda conclusión, sin embargo, muestra que este nuevo ciclo político se construye sobre actores populares sociales y económicos que emergieron en el propio período “neoliberal”: nietos de la revolución, e hijos contestatarios del neoliberalismo. Quizá las tensiones entre ciudadanía y desarrollo humano encuentren en este desempate coyuntural una veta para construir una nueva comunidad ciudadana asentada en la diversidad y la igualdad social y política. Ésta es ciertamente la aspiración de la mayoría de la población boliviana, que presente que algunos de los cambios más importantes ya sucedieron en esferas simbólicas y culturales que ya no son subalternas. ¿Puede constituirse una comunidad ciudadana de iguales sobre los cimientos del anterior ciclo político? Éste es el reto de la coyuntura política boliviana y, quizá, del desempate estructural entre ciudadanía y desarrollo humano de los últimos treinta años.

## Bibliografía

- Albarracín, J. (1972), *El poder minero*, La Paz, Empresa Editora Urquiza.
- Albó, X., Greaves, T. y Sandoval, G. (1983), *Chukiaywo. La cara aymara de La Paz IV. Nuevos lazos con el campo*, La Paz, CIPCA.
- , (1987), *Chukiaywo. La cara aymara de La Paz III. Cabalgando entre dos mundos*, La Paz, CIPCA.
- Antelo, E., y Jemio L. C. (eds.) (2000), *Quince años de reformas estructurales en Bolivia. Sus impactos sobre la inversión, crecimiento y equidad*, La Paz, CEPAL-UCB.
- Arce, R. (2003), *Desarrollo económico e histórico de la minería boliviana*, La Paz, Plural.
- Barragán, R. (1999), *Indios, mujeres y ciudadanos. Legislación y ejercicio de la ciudadanía en Bolivia (Siglo XIX)*, La Paz, Fundación Diálogo, Embajada del Reino de Dinamarca en Bolivia.
- Calderón, F. (2005), *Ciudadanía y desarrollo humano*, documento presentado en el seminario “Ciudadanía y Desarrollo Humano”, Bogotá.
- Campero, F. et al. (1999), *Bolivia en el Siglo XX: La formación de la Bolivia contemporánea*, Harvard Club de Bolivia.
- Contreras, M. y Pacheco, N. (1989), *Medio siglo de minería mediana en Bolivia: 1939-1989*, La Paz, Biblioteca Minera Boliviana.
- Espinoza, P., Yañez, E. y Gray Molina, G. (2005), *¿Demografía o políticas públicas? La paradoja del avance en Necesidades Básicas Insatisfechas en Bolivia*, documento de trabajo 01/05, Equipo de Desarrollo Humano Aplicado, La Paz, PNUD.
- Fundación Milenio (2000), *Las reformas estructurales en Bolivia*, Serie Temas de la Modernización, La Paz, Bolivia.
- Gray Molina, G. (2003), *The Offspring of the National Revolution*, en Cabtree, J. y Whitehead, L., *Viability of Democracy: The Bolivian Experience*, Londres, Palgrave MacMillan.
- Jiménez, W., Landa, F. (2004), “¿Bolivia tuvo un crecimiento pro pobre en los años 1993-2002?”, documento de trabajo, UDAPE.
- Morales, J. A. (2003), *The National Revolution and its Legacy*, en Grindle, M. y Domingo, P. (eds.), *Proclaiming Revolution: Bolivia in Comparative Perspective*, Londres y Cam-



- bridge, David Rockefeller Center for Latin American Studies, Universidad de Harvard-Institute for Latin American Studies, Universidad de Londres.
- Moore, M., Leavy, J. y White, H. (2003), "Polity Qualities: How Governance Affects Poverty", en Houtzager, P. y Moore, M. (eds.), *Changing Paths: International Development and the New Politics of Inclusion*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Muñoz, J. (2001), "Rural Poverty and Development", en Crabtree, J. y Whitehead, L. (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Londres y Nueva York, Palgrave.
- PNUD (2004), *Situación y perspectivas político-económicas de Bolivia: Balance de la transición*, La Paz, Bolivia, PNUD.
- , (2004), *Informe de desarrollo humano: La libertad cultural en el mundo diverso de hoy*, Nueva York, PNUD.
- , (2004), *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Nueva York, PNUD.
- , (2005), *Informe de desarrollo humano 2005: Cooperación internacional ante una encrucijada*, Nueva York, PNUD.
- , (2005), *Informe temático sobre desarrollo humano: La economía más allá del gas*, La Paz, PNUD.
- Ranis, G., Stewart, F. y Ramírez A. (2000), *Economic Growth and Human Development*, en Fukuda-Parr, Sakiko y Shiva Kumar, A. K. (2005), *Readings in Human Development*, Oxford, Oxford University Press.
- Rivera, S. (comp.) (1996), *Ser mujer indígena, chola o birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*, La Paz, Ministerio de Desarrollo Humano.
- Samanamud, J., Alvarado, M. y Del Castillo, G. (2003), *La configuración de las redes sociales en el microcrédito en contextos de precariedad laboral: el caso de los confeccionistas en tela de la ciudad de El Ato*, Serie de Documentos de Trabajo, La Paz, PIEB.
- Sánchez de Lozada, D. y Valenzuela, C. (2001), "Technology and Rural Productivity", en Crabtree, J. y Whitehead, L. (eds.), *Towards Democratic Viability: The Bolivian Experience*, Londres y Nueva York, Palgrave.
- UDAPE (2003), *Propuesta de revisión de la EBRP*, La Paz, UDAPE.
- Viceministerio de Micro y Pequeña Empresa (1999), *Encuesta de Industria Manufacturera*, La Paz, Ministerio de Trabajo.
- Wanderley, F. (2003), *Inserción laboral y el trabajo no mercantil: Un abordaje de género desde los hogares*, La Paz, CIDES-UMSA.

## **9. Ciudadanía y desarrollo humano en Brasil\***

Sonia Fleury

### **1. Introducción**

El asunto central que trata este artículo es la persistencia de las condiciones sociopolíticas que reproducen estructuras e instituciones de un capitalismo no inclusivo, donde el crecimiento económico no genera mayor equidad. Para transformar esta situación es necesario entender qué acuerdos y coaliciones políticas fueron responsables de las opciones estratégicas que se plasmaron en estructuras institucionales reproductoras de este patrón de desigualdades. Para ello, habrá que buscar en la cultura política predominante aquellos valores y mecanismos que permiten la convivencia de la modernización productiva con la exclusión social.

El proceso de transición democrática en Brasil se toma como marco político para la emergencia de un nuevo tejido social y de una nueva coalición de fuerzas emergentes que buscan reconstruir la institucionalidad de las políticas públicas para que dé respuestas a las demandas sociales existentes. La construcción de la democracia se toma como el proceso de expansión de la ciudadanía en sus tres dimensiones fundamentales: la constitucionalización de los derechos sociales de la ciudadanía; la subjetivación,

\* Documento presentado en el Seminario “Ciudadanía y Desarrollo Humano”, PNUD, Bogotá, 6 y 7 de octubre de 2005.

o sea, la constitución de nuevos sujetos políticos que reivindican el ejercicio de estos derechos; y la institucionalización de una esfera pública inclusiva, a través de una nueva institucionalidad de las políticas públicas.

Sin embargo, este triple proceso se enfrenta, cada vez más, con un contexto ideológico y macroeconómico adverso, lo cual incide en las resistencias actuales a la consolidación de una sociedad democrática y equitativa.

La experiencia brasileña reciente prueba el esfuerzo que se ha venido cumpliendo para asegurar derechos sociales a los ciudadanos, por medio de su reconocimiento como sujetos políticos y partícipes en la esfera pública. Este esfuerzo requiere como contraparte la transformación de las políticas públicas y las estructuras estatales patrimonialistas y clientelistas, en busca de la universalidad que la ciudadanía demanda.

Pero la subordinación de las políticas sociales a los dictámenes de un modelo económico concentrador de renta impide que esta nueva institucionalidad tenga impacto real en la reducción de la desigualdad. En otros términos, la reducción de la pobreza y el aumento del acceso de los pobres a los bienes públicos no han resultado suficientes para generar una sociedad más igualitaria.

En este sentido, la experiencia brasileña en el campo del desarrollo humano y de la expansión de la ciudadanía representa un esfuerzo vigoroso de transformación social e institucional, que al mismo tiempo revela los límites de estos cambios frente a parámetros económicos, culturales y políticos que se resisten a una transformación.

## 2. El desarrollo contradictorio

La característica más notable del proceso de crecimiento experimentado por Brasil en el siglo xx fue la capacidad de conciliar un ritmo espectacular de crecimiento económico con la preservación de uno de los modelos más notables de desigualdad y exclusión social del mundo. Mientras la riqueza producida en el país, medida por el PBI, se multiplicó 110 veces de 1901 a 2000, la desigualdad, medida por el índice de Gini, tuvo una ligera alza desde que se la empezó a medir, siendo 0,5 en 1960 y ascendiendo a 0,59 en 1999 (IBGE, 2000).

Este patrón de crecimiento sin inclusión condujo a una enorme concentración de la renta, de modo que en 2001, en tanto el 50% de los más pobres se apropiaba de tan sólo el 14,3% de la renta nacional, el 1% más rico hacía lo propio con el 13,3%. En 2003, el 20% de los más ricos se apropiaba de más del 54,6%. La concentración de la tierra es aún peor, ya que del total de inmuebles rurales catastrados, solamente el 1,61% detentaba, en 1998, el

52,90% del área total destinada a la actividad agropecuaria, siendo el 40% de este total mantenido en forma improductiva, como reserva de valor.

Aun cuando Brasil sea hoy considerado una economía emergente, es imposible proyectar su desarrollo tomando en cuenta únicamente variables económicas y desconociendo las dimensiones sociales y políticas involucradas. Para evaluar las reales posibilidades del desarrollo en Brasil es preciso comprender los motivos históricos que permitieron la preservación de este modelo de crecimiento sin inclusión y estudiar si es posible superarlo en un futuro próximo.

Algunos aspectos singulares de la colonización portuguesa acentuaron las dificultades que el país enfrentó en relación con la ciudadanía y el desarrollo social. Uno de ellos, que nos distinguió de las colonias españolas de la región, fue el oscurantismo en lo referente a la educación. Recién después de la expulsión de los jesuitas, el Estado pasó a encargarse de la educación primaria, si bien de modo precario,<sup>1</sup> estando la educación superior prohibida en el país hasta 1808.<sup>2</sup> Mientras en la América española unas 150.000 personas habían estudiado en las universidades locales, los brasileños que frecuentaron la Universidad en Coimbra hasta 1872 no pasaban de 1.242 (Carvalho, 2003). Ésta sería, para Carvalho (1980) una de las razones centrales de la homogeneidad dentro de la elite política brasileña, la cual posibilitó el mantenimiento de la unidad nacional, así como su profundo distanciamiento de un proyecto de desarrollo nacional.

Otro factor que impedirá la formación de la ciudadanía es consecuencia del prolongado e intenso flujo de esclavos, hasta la abolición de la esclavitud en 1888. El fin del trabajo esclavo fue el hecho político más importante del período anterior a la proclamación de la República. Sin embargo, como fue precedido por la promulgación de la Ley de las Tierras, en 1850, el negro liberto se vio impedido de tener acceso a la tierra, y mantuvo así su condición de excluido social.

En el siglo xx Brasil sufrió un proceso intenso y muy rápido de transformaciones, pasando, en los años treinta, de sociedad tradicional organizada en torno de la exportación de productos agrícolas como la caña de azúcar y el café, a construir lo que llegó a ser, en la década del 80, la octava economía industrial del mundo.

La concreción de este salto hacia una sociedad urbana y una economía industrializada fue capitaneada por un Estado desarrollista que fundó su poder en el mantenimiento de una amplia coalición conservadora y en

<sup>1</sup> Según Carvalho (2003: 23), en 1872 solamente el 16% de la población estaba alfabetizada.

<sup>2</sup> Con la llegada de la corte portuguesa con Don Juan VI, también se liberaron los puertos al comercio exterior, la producción de bienes industriales y la prensa.

la capacidad de los dirigentes para usar el aparato estatal, a fin de incluir y cooptar las fracciones urbanas de la clase trabajadora y de la emergente burguesía industrial, por medio de mecanismos institucionales que consolidaron el pacto corporativo. La imposibilidad de romper con los intereses del tradicional sector agroexportador, de cuyo excedente dependía el proyecto de industrialización, tuvo profundas implicancias en el mantenimiento de una cultura política y una institucionalidad excluyentes.

Los historiadores señalan como una peculiaridad del proceso de formación del Estado brasileño el hecho de que el Estado haya precedido a la nación, en el sentido de una construcción precoz de estructuras de poder administrativo que no se correspondían con la baja complejidad y organización social existentes en el país. La singularidad del proceso de industrialización capitalista que prescinde de una cultura burguesa y de una clase burguesa fortalecida, o sea, el capitalismo políticamente orientado, institucionaliza un tipo de dominio cuya legitimidad se asienta en el tradicionalismo (Faoro, 1993: 733), lo cual queda probado en la persistencia secular de la estructura patrimonial, su compatibilidad con la producción capitalista y su transformación de patrimonialismo personal en patrimonialismo estatal.

Esta estructura oligárquica de poder empieza a ser cuestionada en las décadas de 1910 y 1920, por la complejización de la sociedad urbana como consecuencia tanto de la expansión del modelo exportador como del inicio de la industrialización sustitutiva —que condujo a la presencia de nuevos actores en la escena política, representados por las clases medias, los obreros y la burguesía industrial emergentes—, además de los disensos en el seno de la propia oligarquía. No es una crisis del poder oligárquico, sino el inicio de la transición y la recomposición de las estructuras de poder, todavía bajo su hegemonía, lo cual marca el comienzo de la modernidad en Brasil. La amplia coalición formada en torno del líder Getulio Vargas condujo el proceso de transición hacia un nuevo orden, cuya línea divisoria fue la Revolución de 1930, que instauró un nuevo modelo de articulación Estado/sociedad. La centralización del poder en manos del gobierno nacional y la modernización del aparato estatal aparecen como condiciones imprescindibles para pasar de una economía agroexportadora a una economía industrial. Las transformaciones del aparato estatal inauguran el Estado moderno, condición imprescindible para poner en marcha el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones, bajo conducción estatal. Posteriormente, bajo la dictadura Vargas se lanzaron los fundamentos de la planificación estatal y, bajo la égida del Estado, la construcción de las tres bases responsables de la inflexión en el proceso de industrialización: la empresa estatal, el financiamiento público y la articulación entre capital nacional e internacional.

La política en relación con la clase trabajadora combinó la represión, exclusión e incorporación controlada de la participación y las demandas sociales, lo cual generó formas híbridas de relación de autoridad, que permitieron que la dependencia personal sobreviviera e incluso diera sustento a los sistemas legales de protección social. El formato asumido por la protección social fue una combinación de integración negociada y jerarquizada de las diferentes fracciones de los trabajadores urbanos, manteniendo la exclusión de los campesinos y trabajadores del mercado informal de trabajo.

Este formato fue consecuencia de la heterodoxa composición del bloque en el poder que sostuvo el proceso de industrialización, pero que actuó de tal modo que se respetaran los intereses del sector agrario y no se tocaran las condiciones de explotación del trabajo en el campo. Por otro lado, las demandas por la industrialización y por mejores condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo industrial, así como las necesidades de legitimación política del gobierno, hicieron de la política social un factor de trueque en la generación de la lealtad necesaria para la consolidación del ejercicio del poder. Se usan las políticas sociales como mecanismo de cooptación, es decir, como formato de la integración social y política de las capas populares bajo el control político de las clases dominantes, a través del Estado.

Como consecuencia, el país asistió a un flujo migratorio continuo que expulsó a la población del campo y la atrajo hacia las grandes ciudades en busca de mejores condiciones de vida, de modo que mientras en 1960 cerca del 70% de los brasileños vivía en el área rural, en 2000 menos del 20% todavía residía allí.

La ideología del desarrollo que predominó en casi todo el siglo xx en Brasil fue transformadora, por mostrar su inconformismo ante la pobreza del país y por entender que era posible superarla, pero fue, al mismo tiempo profundamente conservadora, al subordinar todo cambio político a la preservación del orden (Limoeiro, 1977).

Incapaz de expandir la masificación de privilegios que caracterizó al período de la democracia populista (1945-1964), el país se enfrentó, en la década de 1960, con el agravamiento de los conflictos provocados por la insatisfacción creciente de los sectores dominados, políticamente movilizados. La ruptura constitucional de 1964 inauguró un nuevo período autoritario, que rompió con el modelo populista de activación de los trabajadores, reprimió su actividad política y su participación en la gestión de las políticas sociales, pero dio continuidad al modelo económico desarrollista. El período de los gobiernos militares, que se conoce como “Milagro Brasileño”, completaría el ciclo iniciado por Vargas, de sustitución de importaciones —basado en el dinamismo de la empresa estatal, la articulación entre capitales nacionales e internacionales, y el financiamiento público—.

La creación de una estructura industrial altamente desarrollada, pero sin capacidad de autosustento financiero y tecnológico, hizo que el Estado recurriera a una estrategia de permanente fuga al enfrentar estos problemas, valiéndose de recursos de endeudamiento y/o de inflación para sostener un proyecto de crecimiento que, además de vulnerable, resultó autoritario y excluyente.

Desde fines de la década del 70 y durante la década del 80, en el marco del agotamiento del modelo desarrollista de sustitución de importaciones y con las crecientes tensiones en el interior del pacto corporativo de sostén del poder, se fue generando un consenso respecto de la necesidad de inserción de las economías regionales en la economía globalizada, teniendo como requisitos: control del déficit fiscal y de la espiral inflacionaria; reducción del tamaño y funciones del Estado en relación con la provisión, así como su descentralización; fortalecimiento del mercado por medio de la liberalización económica; aumento de la productividad y flexibilización de las relaciones laborales.

La pérdida de poder de los actores tradicionalmente vinculados al pacto corporativo —sindicatos, burocracia, clase media, militares y partidos políticos— y el surgimiento de nuevos actores en el escenario político —agencias internacionales, gobiernos locales, organizaciones no gubernamentales, empresarios del sector financiero— alteró la estructura de poder que había sostenido el proceso de construcción del Estado brasileño durante el siglo xx.

La década de 1980, considerada como la década perdida para la economía de América Latina, fue, sin embargo, la década de la explosión de la sociedad civil en múltiples formas de organización: movimientos sociales, organizaciones no gubernamentales, nuevos partidos políticos, nuevo sindicalismo, organizaciones eclesíásticas de base, etc. En cada sector, actores políticos se movilaron para formular sus pautas de demandas y reivindicar una institucionalidad democrática que insertase sus intereses en la esfera pública.

Una gran coalición política se formó alrededor de la lucha por la democracia, señalando el fin del régimen autoritario, si bien la transición hacia la democracia sólo resultaría posible de una manera pactada. Una vez más, los cambios en Brasil se cumplieron de forma negociada, buscando conciliar la entrada de nuevos intereses con la preservación de las elites tradicionales.

La Constitución Federal de 1988 fue la mayor expresión de la canalización de todas estas demandas hacia un nuevo marco legal. Innovadora en cuanto a la construcción de una nueva institucionalidad democrática, mantuvo, no obstante, la preeminencia de la posición del Estado, con total ausencia de sintonía con los dictámenes del nuevo orden internacional, globalizado y liberal. La asociación entre la lucha por una democracia par-

ticipativa, con la inclusión de toda la población en sistemas universalizados de protección social y con la organización descentralizada de las políticas y servicios, fue la característica de la reforma brasileña de los años ochenta, cuando los demás países de la región ya sufrían las consecuencias del predominio de la ola liberal y sus modelos de reforma social orientados por la lógica de mercado.

El fortalecimiento del principio federativo con la orientación descentralizadora incorporó en la Constitución Federal al municipio como esfera de gobierno, con plena autonomía político-administrativa y obligación constitucional específica de hacer política social y proveer los servicios esenciales. Para eso se aumentó su competencia legislativa, se le atribuyeron nuevas responsabilidades y se le destinaron recursos tributarios.

La descentralización política, administrativa y financiera revirtió la tendencia a la concentración de los recursos fiscales en el nivel central, acentuada en los años de gobierno autoritario, y eliminó la modalidad de traspaso de estos recursos a los niveles subnacionales por medio de transferencias negociadas.

Ya en la década del 80 se observaba una progresiva descentralización de recursos de la Unión hacia los estados y municipios por medio del aumento de los porcentajes de traspaso automático a los niveles subnacionales, de acuerdo con criterios de población y renta per cápita.

En el área social, la Constitución Federal de 1988 representó una profunda transformación en el esquema de protección social brasileño, consolidándose las presiones democratizantes que ya se hacían sentir hacía más de una década. Se inaugura un nuevo período, durante el cual el modelo de la seguridad social pasa a estructurar la organización y formato de la protección social brasileña, en busca de la universalización de la ciudadanía.

Paradójicamente, los años posteriores a la democratización vieron la adhesión de los gobiernos a la política ortodoxa conocida como Acuerdo de Washington, que propugna la reducción del déficit público y de las funciones estatales por medio de un estricto control monetario y con un intenso proceso de privatización de los activos estatales. En otras palabras, la consolidación de la democracia en Brasil, al mismo tiempo que amplió derechos sociales y generó una nueva institucionalidad democrática, fue simultánea a un proceso de reducción del papel del Estado y de su capacidad de inversión y redistribución. Esta tensión persiste incluso hoy en día, casi dos décadas después de promulgada la Constitución que ya fue enmendada más de cuarenta veces, con el fin de adecuar los preceptos constitucionales a la nueva realidad de una economía globalizada: reducción de las funciones del Estado, necesidad de estabilización de la moneda y reducción del déficit fiscal.



La política macroeconómica vigente intenta aumentar la credibilidad de la economía brasileña en el mercado internacional, dando continuidad a las medidas de estabilización y ajuste, si bien a costa del crecimiento económico y la reducción del volumen de recursos públicos destinados a las políticas de inversión y distribución de riqueza. Sin posibilidades de retomar las medidas inflacionarias, con el costo elevado del servicio de la deuda, los gobiernos pasan a utilizar sistemáticamente los instrumentos de una carga tributaria cada vez más elevada, con una estructura fiscal perversamente regresiva, concentrando nuevamente los recursos fiscales en el gobierno nacional. Estas medidas aumentan el endeudamiento del Estado reducen los recursos para los gobiernos subnacionales y para las políticas sociales, generando tensiones en relación con la gobernabilidad, la inclusión y el crecimiento económico.

Brasil posee un enorme potencial de crecimiento, representado por su dimensión continental, las riquezas de sus recursos naturales estratégicos, inmensas reservas ecológicas de agua y floresta, una población con características de diversidad y mestizaje racial, y la existencia de centros productores de ciencia y tecnología capaces de generar innovaciones.

Sin embargo, como intentamos demostrar, los problemas brasileños más profundos son de orden político y no económico, y sólo podrán modificarse por medio de políticas correctas, que permitan reemprender el crecimiento con inclusión social y redistribución de renta. Aunque el gasto social esté aumentando de modo sostenido desde la década de 1990, y los índices de salud y educación ya reflejen mejoras, las políticas redistributivas distan de superar los déficits acumulados. Además, la sociedad brasileña es hoy mucho más compleja, organizada y consciente de sus derechos ciudadanos. Estas características, por un lado, vigorizan la adhesión a la democracia y permiten el fortalecimiento de su institucionalidad y la vigencia de las reglas de sustitución del poder. Por otro lado, la realidad brasileña ya no es capaz de convivir con un régimen democrático que preserve la exclusión social y que mantenga las condiciones de gobernabilidad en base a la distribución de prebendas y prácticas de corrupción.

Las grandes ciudades están rodeadas por *favelas*, donde las condiciones de habitabilidad y saneamiento son extremadamente precarias, y donde proliferan redes criminales de distribución de drogas. La violencia urbana y rural, como consecuencia de la movilización de los campesinos sin tierra, se agudiza cada día más. Las desigualdades entre regiones y grupos poblacionales impiden la constitución tanto del mercado nacional como de la propia nación. La falta de respeto a los derechos humanos y las amenazas crecientes al medio ambiente fragilizan tanto la democracia como el proyecto de desarrollo.

El país tendrá que enfrentar algo más que los problemas de crecimiento. Será necesario enfrentar, por primera vez, el desafío de la inclusión social. Pero la solución a este asunto no es de orden económico, sino que requiere una alteración radical del pacto de poder. Será necesario, más que un régimen democrático, asegurar la subordinación del poder político a los principios republicanos, de modo que el Estado se transforme en patrimonio de la ciudadanía.

### **3. La difícil construcción de la ciudadanía**

#### **3.1. Igualdad de la ciudadanía versus estratificación recurrente**

El proceso de construcción de la ciudadanía se asocia al conjunto de transformaciones que ocurren en situaciones de transición en economías industriales, sociedades urbanas y construcción del Estado moderno. Es, no obstante, un proceso singular, en el cual cada sociedad debe forjar una esfera pública caracterizada por la igualación de los individuos en una comunidad política, estableciéndose lazos sociales de solidaridad y vínculos jurídicos inherentes a este estatuto de ciudadanía, garantizados por el poder del Estado. Por lo tanto, la ciudadanía será siempre una construcción social, y representa una mediación entre los individuos, considerados en su dimensión pública, y el Estado. En cada sociedad, los sujetos políticos se constituyen y se enfrentan, elaboran estrategias y hacen elecciones y así construyen diferentes formatos para la ciudadanía.

Por lo tanto, la construcción de la ciudadanía implica la creación de normas y consensos compartidos tanto por las elites como por los demás miembros de una sociedad, acerca de las condiciones de inclusión en esta comunidad de iguales. Este proceso cultural de democratización de la esfera pública requiere su normalización por medio de valores compartidos, así como el establecimiento de normas legales que garanticen derechos y deberes de la ciudadanía. Finalmente, la posibilidad de disfrutar esta condición de ciudadanía requerirá de la institucionalización de estos consensos, por medio de políticas públicas que garanticen el acceso de los ciudadanos al conjunto de bienes públicos que posibiliten el nivel de bienestar socialmente aceptado como inherente a la ciudadanía.

La modernización brasileña se caracterizó por la intensa diferenciación social aliada a la incapacidad de utilizar el progreso técnico y económico para incorporar a la mayoría de la población a la comunidad política y social nacional, o sea, a la comunidad de los ciudadanos.

Ideológicamente, el sostén de este proceso perverso de crecimiento se asienta en valores particulares de la sociedad brasileña, cuya herencia del período esclavista, relativamente reciente, establece la formación de un imaginario que desprecia el trabajo (del mismo modo que a aquellos que lo cumplen) y atribuye mayor valor a la posición de la persona en la jerarquía social que a la igualdad entre los individuos.

La transición a una economía industrial moderna, realizada bajo la égida de un Estado autoritario y de un pacto de poder conservador entre las elites agrarias tradicionales y las emergentes elites industriales, se ha caracterizado como una disociación pragmática entre desarrollo capitalista y democracia (Fernandes, 1976: 292).

En otras palabras, la construcción del Estado y la consolidación de la nacionalidad —en la cual el desarrollo de la ciudadanía es, al mismo tiempo, producto y parte esencial del proceso de institucionalización del poder político— prescindieron de la dimensión republicana de la democracia, que entendemos no sólo como establecimiento de reglas abstractas universales sino, fundamentalmente, como separación entre lo público y lo privado.

La percepción de la coexistencia de diferentes lógicas de organización social es recurrente en los análisis sobre la región, y éstas se se manifiestan sea en la existencia de modalidades de ejercicio del poder que las articulan —coronelismo, populismo— sea en la simultaneidad con que apelan a referentes colectivos formales como la “cuestión nacional”, y en los que buscan, a través del líder carismático, la encarnación física de la identidad nacional. La identificación de la nación como aparato estatal, como materialización del individuo colectivo, según Reis (1998: 70) “favorece la autoridad cara a cara ante la solidaridad y, en consecuencia, confiere al Estado un papel tutelar sobre la sociedad”. La consecuencia para la construcción de la ciudadanía es que ésta pasa a ser considerada como un atributo del Estado que tutela a la sociedad, y no como una mediación entre los sujetos políticamente constituidos y un Estado que les asigna derechos y deberes.

La coexistencia de principios opuestos de ejercicio de la autoridad, que generan formas híbridas en el caso latinoamericano, posibilita que la dependencia personal sobreviva y dé sustento incluso a los sistemas legales que se apuntalan sobre la independencia personal y la sumisión a la norma formal abstracta.

Factores culturales como la ideología del mestizaje (Freyre, 1992) o el predominio del hombre cordial (Holanda, 1995) sobre el ritualismo impersonal que caracteriza a la esfera pública republicana, impiden que los valores liberales igualitarios que están en la base del desarrollo de la

ciudadanía predominen sobre las jerarquías tradicionales constituidas por medio de la trama de relaciones personales (Da Matta, 1983). Partiendo de esta dicotomía entre individuo y persona, Da Matta identifica la cultura brasileña como permisiva hacia la convivencia simultánea de estas dos nociones básicas. La interpelación “¿Usted sabe con quién está hablando?” sería el detonante del pasaje de una sociedad que enfatiza la ley universal —cuyo sujeto es el individuo, igualado a todos los demás— a una persona que exige la inclinación de la ley ante su posición en la jerarquía social (ya que la ley se aplicaría solamente a aquellos que se encuentran en los niveles inferiores de esta jerarquía).

Estas características culturales se van a sumar a aquellas derivadas del proceso político de construcción del Estado nacional, fundado en un pacto corporativo que hizo avanzar al Estado sobre la débil sociedad civil, cooptando a los principales actores, disciplinando sus modos de organización y llevando al interior del Estado la puja entre los intereses sociales. De esta manera, en lugar de intereses competitivos que se enfrentan en la sociedad, el modelo corporativo de representación de los intereses subordinó la lógica de la puja a la búsqueda de privilegios por medio de pleitos de los actores sociales contra el Estado.

Esto conduce a la paradoja de que todo pasa por lo político pero que, al mismo tiempo, lo político está vaciado de su función de representación de intereses, ya que los intereses no se conforman más que dentro del propio Estado. Estas características serían las responsables por el carácter altamente personalizado con el que los intereses se inscriben en la órbita estatal, dado que no llegan a generalizarse y hacerse representar en la arena política antes de su enfrentamiento con el aparato estatal.

La persistencia de prácticas clientelistas y patrimonialistas en la relación entre los organismos estatales y los sectores sociales expresaría esa lógica de negación de la representación, en tanto principio organizador de la arena política, y su sustitución por una red de relaciones subyacentes, nunca claramente explicitadas, sometidas a una dinámica integradora y no competitiva, que niega los supuestos de libertad e igualdad requeridos tanto para el intercambio como para la constitución de la ciudadanía.

Singer (1988: 99) señala la contradicción específica brasileña, dentro de la contradicción más amplia entre capitalismo y democracia, relativa al desfase entre los derechos políticos y los derechos sociales de los trabajadores, que tienen derechos políticos pero que, al no poseer vínculos formales de empleo, no usufructúan los derechos “sociales” conquistados por la clase obrera.

Al carecer de la posibilidad de participar de la redistribución de la renta a través de los mecanismos de política social, la población “excedente” pasa

a reclamarlos directamente del Estado, recreando, así, a cada momento, las llamadas estructuras arcaicas del empleísmo, clientelismo y patrimonialismo, y haciendo del populismo una perspectiva recurrente.

Las políticas sociales brasileñas se desarrollaron, a partir de principios del siglo pasado, durante un período de casi ochenta años, conformando un tipo de modelo de protección social alterado sólo con la Constitución Federal de 1988. El sistema de protección social brasileño, hasta fines de la década del 80, combinó un modelo de seguro social en el área previsional, que incluía la atención de la salud, con un modelo asistencial para la población sin vínculos laborales formales. Ambos sistemas se organizaron y consolidaron entre las décadas del 30 y el 40, como parte del proceso más general de construcción del Estado moderno, intervencionista y centralizador, tras la revolución de 1930. De esta época datan la creación de los Institutos de Jubilación y Pensiones (IAP), en sustitución de las Cajas de Jubilaciones y Pensiones (CAP), la Legión Brasileña de Asistencia (LBA), el Ministerio de Educación y Salud, y el Servicio Especial de Salud Pública (SESP).

Durante el período de la democracia populista (1946-1963) la expansión del sistema de seguro social fue parte del juego político de intercambio de beneficios por legitimación de los gobernantes, lo cual benefició de modo preferencial a los grupos de trabajadores con mayor poder de negociación. Este proceso se conoció como “masificación de privilegios”, y significó la profundización de la crisis financiera y también la correspondiente de la administración del sistema jubilatorio.

En el desarrollo de los sistemas de protección social, este fenómeno se manifestó a través de la implantación de un régimen de ciudadanía regulada por el Estado, a partir de la inserción del trabajador en el mercado formal de trabajo (Santos, 1979), por un lado, y de ciudadanía invertida (Fleury, 1984), por otro lado, representada por las acciones asistenciales que se destinaron a los excluidos por el mercado y por el modelo corporativo de institucionalización de las políticas sociales. Al lado de una inclusión estratificada de los trabajadores formales, en un sistema en que los beneficios se convierten en privilegios, se define la norma de la exclusión de la condición de ciudadanía de todo el resto, en relación con los bienes públicos y los recursos colectivos de poder. Más que un derecho inherente a la ciudadanía, la protección social se vuelve un privilegio para un estrato particular, que convive con la desigualdad y la permanente exclusión social.

Esta incorporación alienada impide la formación de una clase trabajadora autónoma y detentadora de identidad colectiva, en la medida en que refuerza su fragmentación a través de la distribución diferencial de los privilegios. Los beneficios sociales se distribuyen así por medio de una red clientelista de intercambio de favores, la cual reproduce la lógica de

acción corporativista, por parte de los grupos de beneficiarios, y la lógica de acción privatista, por parte de los agentes del Estado.

La inflexión que sufrieron los sistemas y mecanismos de protección social a partir de la instauración del régimen burocrático-autoritario en 1964 obedeció a cuatro líneas: la centralización y concentración del poder en manos de la tecnocracia, con el retiro de los trabajadores del juego político y de la administración de las políticas sociales; el aumento de cobertura que incorporó, precariamente, a grupos anteriormente excluidos, empleadas domésticas, trabajadores rurales y autónomos; la creación de fondos y contribuciones sociales como mecanismo de autofinanciamiento de los programas sociales (FGTS, PIS-Pasep, Finsocial, FAS, Salario-Educación); la privatización de los servicios sociales (especialmente la educación universitaria y secundaria y la atención hospitalaria).

En este sentido, la existencia en Brasil de uno de los más antiguos y poderosos aparatos de protección social, que denota la necesidad de construcción del Estado alrededor de la cuestión social, no muestra, paralelamente, la constitución de ciudadanos, fundados en la existencia de normas igualitarias y en la autonomía de los sujetos sociales (Fleury, 1997). Sin embargo, la sociedad brasileña pudo convivir sin grandes traumas hasta hace muy poco con este proceso excluyente, cuando dos fenómenos lo colocaron en el centro de las discusiones. Por un lado, la constitución de un nuevo tejido social mucho más complejo y organizado que, en un contexto de transición hacia la democracia, exigió una nueva institucionalidad que posibilitara la real expansión de la ciudadanía. Por otro lado, la exacerbación de la violencia urbana, que puso en jaque la posibilidad de cohesión social y la gobernabilidad. Aun así, la existencia de conflictos no llevó, necesariamente, a la instrumentación de políticas públicas capaces de reducir la desigualdad y la exclusión.

Se impone comprender los valores que predominan en la sociedad brasileña y que permiten y reproducen las condiciones de vigencia de este cuadro de exacerbada inequidad. El *ethos* político nacional se caracteriza por la capacidad de, antropofágicamente, deglutir los aspectos deseables inherentes a la modernidad, y evitar el enfrentamiento de los posibles conflictos que con ella se presenten. Esta característica de la constitución de la sociedad brasileña opera de tal modo que, por un lado, la diferencia no resulta en repudio sino, por el contrario, en la posibilidad de asimilación como estrategia de preservación del poder. Este aspecto cultural es crucial para poder analizar la capacidad de convivencia de la elite brasileña con la miseria, pues opera como un velo de ignorancia, ya sea desconociendo su propia existencia, ya sea naturalizándola.

Investigaciones empíricas sobre actitudes de las elites brasileñas demuestran que la valorización de las libertades individuales y la participación política, como elementos de la democracia, no encuentran correspondencia con el poco énfasis dado a la igualdad como característica central de los sistemas democráticos (Soares de Lima y Cheibub, citados por Reis, 1998).

Por más que identifiquen a los problemas sociales como los mayores obstáculos a la democracia en los días que corren, los miembros de las elites atribuyen tales problemas a la ineficacia de las políticas públicas, sin considerarlos consecuencia de razones estructurales o de sus propios comportamientos. De la misma manera, repudian acciones afirmativas como formas de inclusión de grupos marginados al proceso de desarrollo económico y social. Estos datos llevan a Reis (1998: 284) a concluir que: “Si combinamos este rechazo casi unánime de la acción afirmativa con el hecho de que un número significativo de miembros de las elites brasileñas cree que el Estado no consigue desempeñar su papel social, es de esperar que las elites estén interesadas en la no universalización de los derechos de ciudadanía y sí en alguna forma de asistencialismo para combatir la pobreza”.

Otra investigación sobre los valores predominantes en diferentes estratos sociales reveló que, al contrario de la fructífera relación que se espera entre educación y civismo, entre quienes presentan mayor escolaridad predominan los valores individualistas y cínicos, como los han calificado Reis y Castro (2001), lo cual lleva a la conclusión de que la adhesión de los liderazgos políticos y empresariales a la democracia sólo se da en términos muy abstractos.

Por otro lado, el predominio de las prácticas corporativas entre trabajadores organizados, empleados públicos, parlamentarios, jueces, etc., hace que cada uno de estos grupos se organice para obtener privilegios diferenciales, sin identificar en su conducta una de las razones de preservación de las desigualdades prevalecientes.

### 3.2. La transición democrática y el nuevo modelo constitucional de ciudadanía social

Como vimos, los valores predominantes en la cultura política brasileña no se aproximan al modelo cívico que permitió la consolidación y expansión de la ciudadanía basado en nociones de igualdad y solidaridad. Del mismo modo, el predominio de formas de apropiación privada del Estado impidió una cobertura universal y la oferta pública indiscriminada de los bienes.



Sin embargo, desde mediados de la década del 70, la lucha por la democratización de las políticas sociales adquiere nuevas características y estrategias. Confinada antes en las universidades, los partidos políticos clandestinos y los movimientos sociales, pasa cada vez más a localizarse en el interior del propio Estado. Primero, a partir de las experiencias innovadoras desarrolladas por las intendencias opositoras electas en 1974; en segundo lugar, en el interior de los órganos centrales, responsables por las políticas sociales, que intentan aprovechar la crisis financiera y el modelo de las políticas sociales para introducir elementos de transformación; en tercer lugar, hay un fortalecimiento de las capacidades técnicas de los partidos políticos y del parlamento, que empiezan a tomar la problemática social como parte de sus plataformas y proyectos de construcción de una sociedad democrática.

El rescate de la deuda social pasa a ser un tema central de la agenda de la democracia, y en él convergen movimientos de naturaleza diversa. Este proceso se intensifica en la década del 80 con el surgimiento de un rico tejido social emergente, a partir de la aglutinación del nuevo sindicalismo y los movimientos reivindicatorios urbanos, de la construcción de un frente partidario de la oposición y de la lucha de los municipalistas por la devolución del poder a nivel local, y de la organización de movimientos sectoriales capaces de formular proyectos de reorganización institucional, especialmente el Movimiento Sanitario.

Toda esta efervescencia democrática fue canalizada hacia los trabajos de la Asamblea Nacional Constituyente iniciados en 1987. En gran medida, la construcción de un orden institucional democrático suponía un reordenamiento de las políticas sociales que respondiera a las demandas de la sociedad por mayor inclusión social y equidad. Proyectada al sistema de políticas sociales como un todo, esta demanda por inclusión y reducción de las desigualdades adquirió las concretas connotaciones de afirmación de los derechos sociales como parte de la ciudadanía.

La Constitución Federal de 1988 representa una profunda transformación en el modelo de protección social brasileño, al consolidar, en la ley mayor, las presiones que se hacían sentir hacía ya más de una década. Se inaugura un nuevo período, en el que el modelo de la seguridad social pasa a estructurar la organización y formato de la protección social brasileña, en búsqueda de la universalización de la ciudadanía. En el modelo de seguridad social se intenta romper con las nociones de cobertura restringida a sectores insertados en el mercado formal y distender los vínculos entre aportes y beneficios, generando mecanismos más solidarios y redistributivos. Los beneficios pasan a concederse a partir de las necesidades, con fundamentos en los principios de la justicia social, lo cual



obliga a extender universalmente la cobertura e integrar a las estructuras gubernamentales.

La Constitución de 1988 avanzó en relación con las formulaciones legales anteriores, al garantizar un conjunto de derechos sociales, expresados en el Capítulo del Orden Social, innovando al consagrar el modelo de seguridad social como “un conjunto integrado de acciones de iniciativa de los Poderes Públicos y de la sociedad, destinadas a asegurar los derechos relativos a la salud, la previsión y la asistencia social” (Título VIII, Capítulo II, Sección I, art. 194). La inclusión de la jubilación, la salud y la asistencia como partes de la seguridad social, introduce la noción de *derechos sociales universales* como parte de la condición de ciudadanía, siendo que antes estaban restringidos a la población beneficiaria de la previsión o eran beneficios asistenciales que no se constituían en derechos.

El nuevo modelo constitucional de la política social se caracteriza por la universalidad de la cobertura, el reconocimiento de los derechos sociales, la afirmación del deber del Estado, la subordinación de las prácticas privadas a la regulación en función de la relevancia pública de las acciones y servicios en estas áreas, una perspectiva publicista de cogestión gobierno/sociedad, y una composición organizativa descentralizada y participativa.

El nuevo modelo quedó expresado en los principios rectores de la seguridad social: universalidad de la cobertura y la atención, uniformidad y equivalencia de los beneficios y servicios a las poblaciones urbanas y rurales; selectividad y distribución en la prestación de los beneficios y servicios; irreductibilidad del valor de los beneficios y servicios; equidad en el modo de participación del costo; diversidad de la base de financiación; y gestión cuatripartita, democrática y descentralizada, con participación de los trabajadores, los empleadores, los jubilados y el gobierno en órganos colegiados. Además, introdujo la noción de una renta de supervivencia, de carácter no contributivo, al asegurar un beneficio financiero de prestación continuada a ancianos y deficientes, incapaces de trabajar.

En tanto el modelo de seguridad social originalmente propuesto por Beveridge (1987) preveía un beneficio único universal, correspondiente a un mínimo vital, que sería asegurado por el sistema público, nuestra propuesta de seguridad articuló tres sistemas previamente existentes, regidos por lógicas diversas: la salud por la necesidad, la jubilación según la condición de trabajo y la asistencia por incapacidad. La idea de que la jubilación es un sistema contributivo (art. 201), y que requiere una base de cálculo actuarial para garantizar su sustentabilidad, no la separa del modelo solidario y distributivo de la seguridad social, pues el espíritu de la Constitución de 1988 es asumir que la contribución requerida no se calcula, necesariamente, sobre el salario del trabajador.

En este sentido, los principios orientadores de la seguridad social no se aplican por igual a todos los sectores, siendo la universalidad de la cobertura y de la atención el eje del sistema único de salud, la uniformidad y equivalencia de los beneficios y su irreductibilidad la base de la reforma de la jubilación social, y la selectividad y distribución los principios orientadores de la política de asistencia social. Sin embargo, a pesar de haber una mayor adaptabilidad de principios a las áreas, su integración bajo el mismo concepto de seguridad social suponía una contaminación positiva entre los tres componentes.

El modelo constitucional de la protección social innovó, incluso en relación con el modelo original de la seguridad social, en la organización de los sectores componentes de la seguridad social, subordinándolos a dos principios básicos: la participación de la sociedad y la descentralización político-administrativa. Es decir, el nuevo formato de las políticas sociales debía profundizar el doble movimiento de democratización, ya fuera desde el nivel central hacia el local, o desde el Estado hacia la sociedad. El énfasis en la participación de la sociedad es un aspecto muy destacado en el texto constitucional, que refleja una respuesta a las reivindicaciones de los movimientos sociales en toda la década del 80.

En este sentido, asistimos en este período a un triple proceso social de construcción de la ciudadanía, constituido por las dimensiones de *subjetivación*, *institucionalización* y *constitucionalización*. Por subjetivación entendemos los aspectos relativos al reconocimiento y a la facilitación de la constitución y organización de sujetos políticos, capaces de participar del proceso de gestión pública y de reivindicar sus derechos. Por institucionalización se entiende la construcción de una nueva institucionalidad que permita la formación de la voluntad política, la negociación y el pacto, la cogestión y la deliberación, la devolución de poderes a la sociedad local. Por constitucionalización comprendemos la necesidad de garantizar que los beneficios sociales pasen a considerarse como derechos de la ciudadanía, así como a asegurar la implementación de la institucionalidad de las políticas públicas, compatible con el modelo democrático asumido.

Más allá de estos procesos sociales, el modelo constitucional se formula como un proyecto de republicanismo cívico, que pasa a incidir en la reconstrucción democrática de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo. En la medida en que se constitucionalizaron los derechos sociales, el Legislativo se convierte en el *locus* principal de canalización de todas las presiones, intereses y grupos organizados alrededor de recursos públicos o proyectos. De este modo, desde la elaboración de la Constitución Federal de 1988, seguida por la promulgación de las leyes orgánicas específicas, se crearon comisiones temáticas permanentes en el Parlamento, dedicadas a la

legislación social. Desde entonces, se formó una generación de parlamentarios, especialistas en derecho e instituciones sociales, con fuertes vínculos con los movimientos sociales y grupos de intereses organizados.

Del mismo modo, se creó un nuevo campo de actuación para el Poder Judicial, dedicado a elaborar y resguardar la implementación de la legislación social y los derechos sociales de la ciudadanía. En ambos casos, hubo un fuerte énfasis en la judicialización de las políticas sociales, con efectos muchas veces contradictorios.

Sin embargo, fue en el Poder Ejecutivo donde los cambios resultaron más profundos, en el sentido de propiciar el ejercicio de un poder compartido entre los niveles gubernamentales —del central al local— y entre Estado y sociedad. En este sentido, el modelo constitucional de las políticas sociales alteró el pacto federativo y se presentó como un modelo democrático de reforma del Estado.

La originalidad de la seguridad social brasileña reside en el rediseño de las relaciones entre los entes federativos y en la constitución de formas concretas de participación y control sociales, con mecanismos de articulación y pacto entre los tres niveles de gobierno. La organización de los sistemas de protección social debería adoptar el formato de una red descentralizada, integrada, con comando político único y un fondo de financiamiento con recursos vinculados en cada esfera gubernamental. Esta red se organizaría de forma regionalizada y jerarquizada, con instancias deliberativas que garantizaran la participación paritaria de la sociedad organizada, en cada esfera gubernamental. Este modelo fue formulado y adoptado para la construcción del Sistema Único de Salud, (SUS), fue progresivamente extendido a otras áreas de las políticas sociales como la Asistencia, y hoy también se aplica en otras áreas como medio ambiente y seguridad pública.

El proceso de descentralización se llevó a cabo progresivamente, transfiriendo responsabilidades y recursos a los municipios en la medida en que éstos adhirieran a la propuesta del nivel central y probaran el cumplimiento de exigencias técnicas y políticas consideradas imprescindibles para la implantación del sistema. Este proceso generó, por parte de los municipios, una búsqueda de capacitación sin precedentes en la historia del país. A nivel regional y nacional se dejaron reservadas funciones de regulación, coordinación y referencia, en relación con el sistema como un todo. El proceso de discriminación de funciones por niveles gubernamentales, acompañado de la descentralización de los recursos financieros para fondos en cada uno de estos niveles, no pudo evitar, para cumplirse, como era de esperar, fuertes tensiones entre tendencias centralizadoras y descentralizadoras.

Pero lo más importante en el diseño del sistema fue suponer la inevitabilidad de los conflictos y generar espacios institucionales de negociación entre Estados y municipios (comisiones bipartitas) y entre Unión, Estados y Municipios (comisiones tripartitas). En estos espacios se negocian y pactan normas y criterios para el destino de recursos, estrategias de implementación de políticas y programas, etcétera.

Espontáneamente fueron surgiendo acuerdos intermunicipales que permiten el funcionamiento en red para la prestación de los servicios, coordinando demandas y ofertas entre municipios vecinos. Los consorcios intermunicipales se difundieron tanto en el área de salud como en la gestión de recursos hídricos.

El control social se ejerce por medio de Consejos, en cada uno de los niveles gubernamentales, en los cuales se asegura la participación paritaria de miembros del Gobierno y de la sociedad civil (englobando usuarios, proveedores, sindicatos, consejos profesionales, etc.). Se trata de un espacio que va más allá del control social, visto como un instrumento externo al Estado, que se constituye en un verdadero componente del aparato estatal (Carvalho, 1997: 99) y que reduce la selectividad estructural del Estado en favor de las elites políticas, y publicita las demandas populares, socializando el conocimiento sobre los procesos de gestión pública y permitiendo el diálogo y la argumentación entre los actores interesados. Se trata, por lo tanto, de la introducción de un instrumento de la democracia deliberativa y la cogestión, compartida por el Estado y la sociedad. A pesar de los problemas resultantes del funcionamiento de los Consejos, con los intentos de su captura por los grupos corporativos, y la disputa por el poder que se establece entre las Comisiones y los Consejos, es cierto que éstos se consolidaron como un diseño institucional de las políticas sociales, ampliándose de este modo la esfera pública y permitiéndose el ejercicio de la ciudadanía (Carvalho, 1997; Carvalho, 1998; Raichelis, 1998).

Finalmente, otro instrumento del diseño de este sistema se refiere al proceso de formación de la política, y de interpelación y argumentación mutua entre los actores involucrados. Se trata de la convocatoria periódica (cada cuatro años), por el Ministerio correspondiente, a una conferencia sobre temática de la política sectorial específica. El nivel central subsidia las discusiones, pero la conferencia es un proceso de discusión ascendente, del nivel local al regional y luego al nacional. El tema se discute en cada nivel, en conferencias convocadas con tal fin, donde se aprueban los acuerdos establecidos y se eligen los delegados que van a representar ese nivel —que comprende Gobierno y sociedad— en el nivel siguiente. El proceso culmina en la conferencia nacional, con el mismo mecanismo, donde se llega a una carta con las directrices de la política,

acordada desde las bases. Como no tiene poder deliberativo vinculante, el proceso de las conferencias funciona como formador de la política y de las identidades y proyectos consensuados, de manera tal que preserva el espacio de la política como un espacio de movilización y negociación (Fleury, 2004).

Este diseño institucional de los sistemas de políticas sociales está funcionando desde fines de la década del 80, de forma contradictoria, polémica y dinámica. Hoy ya está consolidado en muchas áreas, como salud en vías de creación del Sistema Único de Asistencia Social (SUAS), y en expansión hacia otras áreas, que pasaron a realizar sus conferencias, como las de medio ambiente o gestión de las ciudades, por ejemplo. A pesar de las dificultades, se trata de un proceso que se arraiga y que difícilmente resulte revertido, dado el nivel de compromiso de los actores sociales que participan. A pesar de la desigual distribución de información y poder entre los actores que intervienen, es un proceso de expansión de la ciudadanía con un fuerte contenido pedagógico y de democratización de las relaciones de poder. La emergencia de nuevas organizaciones, como las que agrupan a los secretarios municipales o usuarios de los sistemas, demuestra las potencialidades y capacidades de este proyecto para rediseñar la estructura de poder en cada una de las áreas sociales en cuestión.

### 3.3. Consolidación democrática en tiempos de ajuste

Los lineamientos legales de la seguridad social, introducidos en la Constitución Federal de 1988, se completarían con la promulgación de las leyes orgánicas en cada sector, que finalmente definirían las condiciones concretas por las cuales los principios constitucionales y directivas organizacionales se materializarían. Sin embargo, la correlación de fuerzas que había favorecido la promulgación de este modelo había cambiado.

En toda América Latina, y en particular en Brasil, se vivía en ese momento una grave crisis económica que exigía una serie de profundas reformas, que alteraban el modelo de relaciones entre Estado y sociedad. Como diagnóstico de la crisis, se presentaba el elevado endeudamiento público, consecuencia de la incapacidad estructural del Estado para generar el ahorro interno necesario para el desarrollo sustentable del país. Una orientación reformista que abarcara la privatización del patrimonio del Estado y la reforma administrativa, y que introdujera prácticas gerenciales oriundas de los negocios privados —además de la retirada del Estado de la provisión de servicios— fue insistentemente recomendada por las agencias internacionales como la solución capaz de devolver al país los niveles de crecimiento social y económico alcanzados en el pasado. Fue según el

modelo del discurso reformista, dictado por la orientación ortodoxa en la economía de los últimos años, que se desarrollaron los debates acerca de la necesidad de reorganización del modelo de seguridad.

La reglamentación de los nuevos dispositivos constitucionales relativos a la seguridad social fue muy conflictiva. Las leyes orgánicas del área de seguridad social se promulgaron tras un intenso proceso de conflictos y negociaciones, y en un contexto político en que el Ejecutivo era abiertamente hostil a su contenido reformista original, que significaba mayores gastos con beneficios y con ampliación de la cobertura.

Los constituyentes se preocuparon por reducir la vulnerabilidad del sistema de seguridad social, cuya base de contribución sobre la planilla de sueldos se había mostrado procíclica, inviabilizando las finanzas previsionales en los momentos de crisis económica, cuando la población presenta más demandas.

La concreción de este modelo de seguridad social se realizaría con la creación del Presupuesto de Seguridad Social, modalidad de integración, nunca implementada, de todos los recursos oriundos de las distintas fuentes —a distribuirse entre los tres componentes: salud, previsión y asistencia—. Sin embargo, como no se estableció el modo de operación de este mecanismo, casi de inmediato se produjo una especialización de las fuentes de financiamiento en relación con el destino, a contrapelo de la ley, siendo posteriormente consagrada a través de enmiendas constitucionales. Todas las leyes orgánicas —de salud, previsión y asistencia— tuvieron que negociarse en esta coyuntura desfavorable, y su mayor o menor correspondencia con los preceptos constitucionales fue fruto de la capacidad política de resistencia a las tendencias de privatización, recentralización, capitalización y focalización que amenazaron la implantación de la seguridad social.

Para algunos, la seguridad social ya carece de existencia formal y administrativa con todo los cambios que hubo, pero, a nuestro entender, la seguridad social, como principio rector de la protección social consagrado constitucionalmente, no fue concluida ni organizativa ni financieramente, sea en relación con el modelo de beneficios sea en relación con la cobertura. No obstante, continúa como orientadora de los movimientos y luchas sociales, atravesando la burocracia pública, en defensa de los derechos sociales universales, habiendo demostrado su capacidad de resistencia a las coyunturas más adversas.

La agenda reformista de la década del 90 estuvo preponderantemente marcada por el discurso ortodoxo fiscal, que convirtió la previsión social en el más grave problema nacional, cuyas reformas fueron exigidas como prerequisite para el ajuste fiscal y la estabilización de la economía. Las

propuestas se formularon claramente según las recetas de las agencias internacionales: una reforma estructural de previsión social —que liberara al Estado de las obligaciones con jubilaciones y pensiones y, al mismo tiempo, fortaleciera el creciente mercado de seguros— se planteó como requisito para la solución de la crisis fiscal y posible impulso para el proceso de crecimiento, ya que representaba la liberación de un ahorro nacional para la inversión. En el área de salud predominaron los principios de retiro del sector público de las funciones de seguro y provisión, reservándole solamente la concesión de un paquete básico de atención a la salud de poblaciones pobres, incapaces de adquirir un seguro en el mercado. En el área asistencial la tendencia universalista debía revertirse a la focalización de población y territorios, por medio de programas de concesión de beneficios y transferencias financieras, o con programas operados por organizaciones de la sociedad civil.

En todas estas propuestas se opera una contrarreforma en relación con los principios constitucionales de garantía estatal de derechos sociales universales, descentralizando el control social de las políticas públicas. Ante esta nueva coyuntura política la seguridad social sufrió reformas constitucionales durante toda la década del 90, siendo permanente la tensión en relación con la cuestión de su financiamiento. Sin embargo, a diferencia de otros países de la región, la correlación de fuerzas en defensa de sistemas universales de protección social plasmados en la Constitución pudo oponer resistencia a las reformas neoliberales.

Pero, el deterioro de las cuentas públicas en los años noventa y la consiguiente reducción del grado de libertad fiscal del gobierno exacerbaron el conflicto ya existente entre los ministerios del área económica y los del área social. Las principales amenazas a la seguridad social fueron perpetradas en el campo financiero, con las sucesivas apropiaciones para otros fines de los recursos oriundos de las contribuciones sociales,<sup>3</sup> sea para atender los criterios de superávit primario, que fueron acordados con las agencias financieras internacionales, sea también por el mero uso indebido de los recursos de aquellas contribuciones para atender otras prioridades gubernamentales en programas sociales.

Las propuestas más radicales de privatización del sistema previsional terminaron por fracasar y solamente fueron implantadas reformas constitucio-

<sup>3</sup> Por medio de la aprobación de la Desvinculación de Recursos de la Unión (DRU) la Unión retira un 20% de los recursos de la seguridad social y permite su libre recolocación en otras finalidades, incluso para el pago de los intereses de la deuda. Para tener una idea de los efectos de este mecanismo en la subfinanciación de la seguridad social, en el año 2001 casi el 50% de los aportes sociales se desviaron de su destino constitucional, generando así el déficit anunciado en seguridad.



nales en el área que tuvieron por objetivo dar tratamiento fiscal a las políticas sociales, omitiendo toda referencia al concepto de seguridad social. Además de vincular los recursos de las contribuciones sociales a la previsión, la reforma inicial alteró las condiciones de acceso a los beneficios previsionales, introdujo un tope máximo, así como redefinió la estructura de los regímenes general, propio, militar y complementario. Posteriormente, ya en el gobierno actual, el régimen propio de los servidores públicos pasó por una reforma<sup>4</sup> semejante, de carácter restrictivo en el acceso y valor máximo de los beneficios.

La situación financiera de la previsión social es fuente de permanente tensión en un país en el cual el déficit fiscal sigue siendo un problema central, los encargos de la deuda son crecientes en función de la política que mantiene una tasa de interés muy elevada y que ya no puede aumentar la carga fiscal que está alrededor del 30% del PBI.

Una de las propuestas más frecuentes de los sectores más conservadores es retirar de su ámbito los beneficios que representan subsidios a los beneficiarios más pobres. Solamente en el inicio del segundo mandato de Lula, el Gobierno ha asumido una posición contundente al afirmar que esos beneficios a los sectores más deprimidos —como trabajadores rurales— son fundamentales para la reducción de la pobreza y no serán retirados de la previsión social. A favor de la transparencia de las cuentas de la seguridad social, el Gobierno propuso una alteración que torna claro que el propalado déficit del sistema era fruto de la forma de hacer la contabilidad.

Si bien los datos del Gobierno (IPEA, 2007) estiman que el impacto de tales beneficios en la reducción de la pobreza ha sido capaz de reducir a la mitad la pobreza extrema son escasas las oportunidades de reformas de carácter inclusivo, capaces de introducir en la jubilación a trabajadores informales y temporarios. Tales medidas, juntamente con la ampliación de la cobertura de los beneficios asistenciales de prestación continua y la atención universal a la salud, transformarían la seguridad social en el más poderoso instrumento de distribución de renta e inclusión en la condición de ciudadanía.

En el campo de las políticas asistenciales encontramos, en los últimos años, la más grande tensión entre el modelo constitucional, materializado en la estructura descentralizada y participativa reglamentada por la legislación ordinaria (Ley Orgánica de Asistencia Social) y el modelo de programas

<sup>4</sup> Enmienda constitucional 40/2003 conducida por el Poder Ejecutivo. Existe una enmienda paralela, propuesta por el Legislativo, que tiene carácter inclusivo y que todavía se está tramitando.



focalizados, vinculados a la Presidencia de la República (como el Programa Comunidad Solidaria y, posteriormente, el Programa Hambre Cero), que introdujeron la perspectiva de tratar la asistencia fuera de los marcos de la seguridad social. Tales programas focalizados, de eficacia dudosa, pasan a ser identificados como marcas políticas de los gobiernos, desvinculando los beneficios asistenciales de la condición de ciudadanía.

Este movimiento de consolidación de las directrices constitucionales para la asistencia, en un formato similar al del sistema de salud, se encontró con un movimiento social de gran expresión nacional (Movimiento por la Ética en la Política) por medio del cual la sociedad civil exigía del gobierno la implantación de un programa de seguridad alimentaria, para combatir el hambre y la miseria.

A partir de esta movilización social se introdujo el tema del hambre en la agenda pública. Como respuesta a esta demanda el Gobierno creó el Programa Comunidad Solidaria (decreto 1366/95), con el objetivo de articular a los diferentes actores ministeriales, gobiernos locales y organizaciones sociales, para la focalización de sus acciones en municipios pobres, para llevar adelante, en asociación, una agenda básica de combate contra la pobreza.

Las dos estructuras institucionales, la del modelo constitucional y la de los programas focalizados, continuaron paralelas durante varios años, llegando a constituirse, al comienzo del gobierno actual, en dos ministerios distintos, y generando áreas de fricción y superposición, entre ambas esferas de acción gubernamental. Sólo recientemente hubo unificación de estas instituciones, con la creación del Ministerio de Desarrollo Social y Combate contra el Hambre, en 2004, lo cual habrá de permitir un fortalecimiento de la institucionalidad en el área asistencial.

De otras iniciativas en el área asistencial, en este período, fueron protagonistas los gobiernos locales, que desarrollaron Programas de Garantía de Renta Mínima (PGRM), semejantes a becas de estudio, con exigencia de cumplir compromisos por parte de las familias beneficiarias, como la asistencia a la escuela de niños en la franja escolar de 7 a 14 años. Concebidos como un mecanismo eficaz en el combate contra la pobreza y el trabajo infantil precoz, parten de la idea de que la elevación del nivel educacional de estos niños permitirá ampliar su capacidad futura para la generación autónoma de renta, rompiendo con el círculo vicioso de reproducción de la pobreza.

A partir del 2001, el Gobierno nacional asumió el liderazgo en la concesión de Becas Escuelas y de otros tipos, que fueron, por ende, consolidadas en un único programa de Becas Familias, en 2004. Datos recientes indican que en 2006 ya eran once millones de familias beneficiarias del programa, lo que confirma el éxito y el cumplimiento de las metas del programa.

La ampliación de la cobertura fue también seguida por el mejoramiento de la capacidad de gestión de las políticas asistenciales.

En el área de educación, durante los años noventa fue promulgada la Ley de Directrices y Bases de la Educación Nacional (ley 9394/96), en la cual queda en claro el carácter prioritario de la necesidad de garantizar la oferta de enseñanza fundamental obligatoria. Para tanto, se requería retomar y profundizar el proceso de descentralización y la estrategia adoptada fue la redefinición del papel del Ministerio (MEC) en el proceso de gestión pública, como coordinador de las políticas nacionales, dejando a cargo de los gobiernos estaduais y municipales la ejecución de estas políticas.

Las políticas educacionales asumieron un enfoque centrado en la búsqueda de un nuevo modelo de equidad, buscando la promoción de acciones focalizadas en corregir desigualdades sociales, económicas y regionales que impiden la universalización del acceso a la enseñanza fundamental. En la búsqueda de la mejora de la calidad de la educación básica (primera a octava serie) se adoptaron políticas de valorización de los profesores, se impusieron parámetros curriculares, se creó un sistema de evaluación de desempeño y un programa de transferencia de recursos financieros directamente a las escuelas, para ser manejado por un Consejo con representantes de la comunidad.

Para viabilizar el nuevo diseño y articulación institucional, se creó el Fondo de Manutención y Desarrollo de la Enseñanza y Valorización del Magisterio (FUNDEF), que vincula la descentralización de la enseñanza fundamental y la división de tareas entre estados y municipios para la redistribución de los recursos en base al número de alumnos atendidos por las respectivas redes de enseñanza; garantiza un valor mínimo por alumno, como mecanismo para reducir desniveles regionales e intraestaduales; establece el destino de, por lo menos, el 60% de los recursos para el pago de salarios de los profesores (Castro, 2000).

Resumiendo, la reforma educacional implementada en la década del 90 se inscribe dentro de los principios constitucionales de universalización, descentralización y participación, pero actualiza los mecanismos de gestión, al introducir elementos de autonomía de las unidades, financiamiento de las demandas, evaluación de desempeño y, fundamentalmente, mecanismos de redistribución de los recursos y reducción de las disparidades regionales.

En los años recientes, que corresponden al gobierno Lula, el énfasis se concentró en un ambicioso programa de inclusión universitaria, con la creación del Programa de Universidad para Todos (PROUNI). El Gobierno pasó a condicionar la continuidad de los subsidios que siempre regaló a las universidades privadas a la inclusión de estudiantes becados, seleccionados

por el gobierno en exámenes públicos. Con ese mecanismo fueron generados cerca de 100.000 ingresos anuales de estudiantes que demuestran su mérito y su incapacidad financiera. Esa medida pretende revolucionar el perfil de las elites en los próximos años. Sin embargo, las mejores universidades son las públicas, donde solamente ingresan aquellos que pasaron evaluaciones muy competitivas. Así, los estudiantes que pudieron hacer sus estudios en buenas escuelas fundamentales y secundarias privadas son los únicos que alcanzan a acceder a las mejores universidades públicas. Para terminar con ese mecanismo de canalización de los recursos públicos para la reproducción de una estructura social elitista, fue aprobada una reforma universitaria que prevé la adaptación, en un plazo de diez años, de las universidades públicas para ofertar el 50% de sus plazas a estudiantes pobres, negros y oriundos de escuelas secundarias públicas.

En una sociedad que no acepta la existencia de prejuicios, el planteo de la discriminación racial en el sistema educacional ha generado muchos debates y fue motivo de innumerables audiencias de concertación. Cada universidad está implementando su estrategia particular para atender a los requerimientos legales dentro del plazo fijado.

#### 4. Conclusión

La verdadera concreción de la seguridad social, como un sistema universal de protección social, ya lo señalaba muy claramente Beveridge (1987), incluye la existencia de un pacto social renovado que, trascendiendo intereses sectoriales y clasistas, permita la definición de un nuevo modelo civilizatorio, que se institucionalice por medio de las políticas y de los derechos sociales. Sin la existencia de ese acuerdo social básico, sin una correlación de fuerzas que lo sostenga, es difícil creer que habrá una transformación más profunda.

La descripción anterior intentó demostrar la inmutabilidad secular de la estructura de las desigualdades en Brasil, al mismo tiempo que se presenta la imposibilidad de mantener esa situación en un régimen político democrático, con explosión de las demandas sociales, la constitución de nuevos actores sociales, el crecimiento de la violencia urbana y crecientes amenazas a la cohesión social.

En las últimas décadas, Brasil ha transformado su institucionalidad en el campo social con vistas a reducir las desigualdades y asegurar los derechos ciudadanos. La efervescencia transformadora tuvo que enfrentarse con un ambiente económico e ideológico francamente adverso a la implantación de políticas de inclusión social. Sin embargo, con idas y

venidas, el país sigue en la búsqueda de la ampliación de la esfera pública con la inclusión de los excluidos en la condición de ciudadanos.

Los resultados más recientes de la Fundación Getulio Vargas indican que la parcela de la renta apropiada por el 50% más pobre ha sido incrementada desde octubre del 2002, cuando estaba situada en 10,07%, siendo en octubre del 2003 de 10,80%, pasando al 12% en octubre del 2004 y 12,24% en octubre del 2005. Inversamente, la renta del 10% más rico ha disminuido, del 47% en 2002, pasando a 47,52% en 2003, 47,74% en 2004 y 46,31% en 2005. La desigualdad, medida por el Índice de GINI,<sup>5</sup> representó 0,637 en 2002, 0,618 en 2003, 0,604 en 2004 y 0,597 en 2005. La pobreza extrema ha variado del 35,15% en 1992 al 26,72% en 2002, 28,17% en 2003, 25,38% en 2004 y 22,77% en 2005.

Datos de IPEA (2007) con base en la encuesta domiciliar del 2004, incluyen el 11,3% de la población en la condición de pobreza extrema y un 30,1% en condición de pobreza. Señalan que sin los programas de transferencia de renta la pobreza extrema sería de 13,2% y la pobreza de 31,1%. Pero sin los programas de transferencia de renta y sin las jubilaciones y pensiones asistenciales ciudadanas, los pobres extremos llegarían a 22,6% y los pobres a 41,7%. Tales simulaciones demuestran el impacto de las políticas sociales en la reducción de la pobreza. Sin embargo, tales cambios se dan a un ritmo muy distante de lo necesario para establecer una sociedad mas equitativa, pues el punto de partida es muy desfavorable y las medidas políticas todavía muy tímidas. Datos epidemiológicos sobre condiciones de salud y enfermedad demuestran la persistencia de enormes desigualdades, así como también los datos sobre desempeño escolar.

Los principales retos en la búsqueda de la consolidación de la democracia en el país son los que describimos a continuación.

#### 4.1. Compatibilizar las políticas económicas y sociales

A pesar de la dinámica de transformaciones en las instituciones responsables por las políticas sociales, tanto en el sentido de ampliar el acceso como en el reconocimiento de los excluidos como ciudadanos, se observa una situación de inmutabilidad en las condiciones generadoras de la concentración de renta en el país.

Los principales problemas enfrentados por el trabajador, desde la década del 90. son el desempleo, la informalidad y la caída de la renta prome-

<sup>5</sup> En base a la apropiación de la renta per cápita del trabajo efectiva, según el Centro de Políticas Sociales de la Fundación Getulio Vargas <<http://www.fgv.br/cps>>.

dio real. El desempleo creció, sobre todo, en las regiones metropolitanas, subiendo del 7% al 13,9% en el período de 1995 a 2003 (en general, en este período subió del 6% al 10%, en tanto en las áreas no metropolitanas la variación fue del 5% al 8,2%). La informalidad en el mercado de trabajo estuvo en alta durante toda la década del 90, llegando al 47,2% en 2002, con una reducción al 45,5% en 2003. La renta promedio real de los trabajadores cayó entre 1996 y 2002, recuperándose en 2003 (llegando a R\$ 639,30), si bien todavía acumula una caída del 15% en relación con 1996.

Estos resultados son fruto de las opciones hechas en relación con la estabilización de la economía que, durante los últimos veinte años, no logró establecer períodos de desarrollo sostenido. Fenómenos concurrentes como la reestructuración productiva como consecuencia de la apertura del mercado y la privatización, que llevaron a la pérdida de puestos de trabajo así como al fracaso de diversos planes de estabilización entre los años ochenta y noventa, son señalados por el IPEA (2005) como factores responsables por la actual situación del mercado de trabajo.

El crecimiento del PBI en los últimos años, si bien muy tímido, está capitaneado por las exportaciones de productos del agronegocio. Este hecho no parece indicar un cambio significativo en el mercado de trabajo, dada su baja capacidad de absorción de mano de obra.

Los datos relativos al mercado de trabajo y a la renta, en su distribución regional, indican la persistencia de enormes diferencias regionales. Además, muestran que los jóvenes, las mujeres y los negros son los grupos más afectados por los problemas del mercado de trabajo, si bien de distintos modos. En tanto los jóvenes ven su participación en el mercado de trabajo disminuida y aumenta el desempleo en esta franja etaria, las mujeres y los negros enfrentan obstáculos atribuidos a prácticas discriminatorias, que resultan en mayor desempleo y menor remuneración para actividades semejantes. Las diferencias de renta entre negros y blancos están disminuyendo desde los años noventa, aunque siguen siendo muy elevadas. En 1990, un trabajador blanco de entre 45 y 50 años, por ejemplo, ganaba 130% más que un negro de la misma edad. Doce años después, esta diferencia bajó al 90%, aunque las diferencias en escolaridad se hayan mantenido, pues hubo mejoras en los dos grupos considerados.

Sin la perspectiva de cambios en la orientación de la política macroeconómica que reviertan el cuadro actual de drenaje de recursos productivos al sector financiero, de concentración de la renta y esterilización de recursos públicos con los servicios de la deuda, se vuelve lejano un escenario más optimista, con inversiones públicas y privadas en infraestructura, necesarias para llevar adelante un proceso de desarrollo sustentable, el cual sería condición imprescindible para revertir el cuadro actual del precario

mercado de trabajo brasileño. Las medidas que están siendo propuestas para el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC), a partir del 2007, son importantes por proponer inversiones en áreas que pueden generar más empleo y mejorar las condiciones de vida. Sin embargo, como los recursos públicos son todavía muy limitados siguen los riesgos en relación con la posibilidad de reducción de recursos de las áreas de políticas sociales.

#### 4.2. Radicalizar la democracia

En este contexto, podemos preguntarnos si las políticas sociales son capaces de enfrentar esta situación —que tiende a persistir en términos de desigualdad— y si pueden atenuar la incidencia de la pobreza.

Es cierto que ha habido, en este último cuarto de siglo, un enorme esfuerzo en el sentido de diseñar una nueva institucionalidad, sea por medio de programas universales de salud y educación, sea a través de programas focalizados de transferencia de renta y mejoras urbanas en las periferias de las grandes ciudades. Sin embargo, estas mismas políticas y programas ven sus recursos permanentemente restringidos en función de las necesidades y presiones para garantizar el equilibrio fiscal.

La construcción de políticas y sistemas de atención más democráticos ha permitido el acceso de la población a bienes y servicios públicos de los cuales antes se veía excluida. Pero en el interior de estos sistemas se repite la insidiosa diferenciación social que caracteriza a nuestra sociedad, tanto en la calidad de los servicios, como en la sustentabilidad de los programas, o en su limitado alcance.

La construcción de una esfera pública democrática y plural, con la garantía de derechos de ciudadanía y de formas de participación deliberativas, es un fenómeno nuevo en el país. La democracia exige el reconocimiento y la participación, tal como la estamos construyendo, y la posibilidad de construcción de nuevos sujetos políticos. Sin embargo, será imposible garantizar gobernabilidad si la democracia no se traduce también en redistribución. En este sentido, como revelan los datos sobre las condiciones de trabajo y distribución de renta, no fuimos, hasta ahora, capaces de asociar democracia con inserción ciudadana y desarrollo humano. Inseguridad y violencia asoman como síntomas de esta sociedad que se muestra incapaz de producir cohesión social.

El enfoque del desarrollo humano (Sen, 1995) debe ser ampliado con una perspectiva que coloque la construcción del espacio público en el centro del debate. En esta perspectiva, que identificamos como la construcción y expansión de la ciudadanía, el individuo-agente da lugar al sujeto político, cuya autonomía es siempre mediada por las reacciones sociales y

la institucionalidad construida. Al juzgar la igualdad como un *constructo* político, se hace necesario adoptar una perspectiva relacional, que trascienda el ámbito del individuo que busca su propio bienestar, a partir de sus impulsos y necesidades, para pensar el bienestar como una construcción societaria e institucional. Si el proceso de subjetivación es siempre relacional, no podemos prescindir de la discusión sobre la comunidad política, la estructura de poder y la institucionalidad del Estado.

Esto requiere la construcción de una esfera pública plural e inclusiva, para lo cual habrá que superar nuestro desfasaje en relación con los países desarrollados que construyeron sociedades más igualitarias por medio de políticas públicas universales de bienestar económico y social. Pero también precisamos ser innovadores al pensar una institucionalidad que trascienda los límites históricamente fechados de aquella construcción del *Welfare-State*. Esta institucionalidad se basaba en la existencia de un Estado republicano operado por una burocracia racional-legal, un mercado capaz de incorporar mano de obra y aumentar la masa salarial, nivelando así, mínimamente, a los miembros de la sociedad, y un conjunto de políticas públicas de cuño redistributivo, fundadas en un pacto social en el que las elites aceptan la inclusión de los demás ciudadanos a la comunidad nacional.

Nuestro elevado y persistente nivel de exclusión y desigualdad tuvo como contracara un Estado patrimonial, un proyecto de desarrollo cuya dinámica no fue oriunda del mercado interno, y una política social estratificadora y excluyente. Para revertir esta situación será necesaria una nueva institucionalidad, en la que la generación de espacios públicos sea tan inducida por el Estado como controlada por la sociedad. En situaciones de extrema iniquidad en la distribución de los recursos de poder, el Estado debe ser un actor importante en la generación de estos espacios públicos, en los que los ciudadanos se igualan políticamente. Sin embargo, la igualdad requerida debe contemplar la diversidad y singularidades existentes, o sea, se trata de la construcción de una igualdad compleja y diversa. Clivajes de género, raza y etnia, que marcan las desigualdades más profundas, deben enfrentarse desde la perspectiva de la igualdad compleja, pues requieren tanto la aceptación de la igualdad como la preservación de la diversidad.

En espacios públicos así contruidos los sujetos son reconocidos y negocian sus proyectos e intereses en conflicto, pudiendo generar una nueva normatividad, más inclusiva, al aceptar la diversidad y el interculturalismo. En otros términos, se trata de alterar la estructura de poder elitista prevaleciente, sin lo cual el desarrollo humano se ha probado inviable.

El papel protagónico del Estado en la generación de espacios públicos y en la inducción de la subjetivación no puede ser, sin embargo, un refuerzo



al autoritarismo del Estado, y debe evitar su apropiación privada por parte de los grupos más poderosos. Así, más allá de una gestión burocrática, se requiere la introducción de mecanismos de cogestión, en los que los sectores organizados de la sociedad puedan participar de la gestión de la cosa pública. Este nuevo formato del Estado y de su relación con la sociedad es condición para alterar la distribución de poder que se perpetúa por medio de las políticas públicas, y generar así un proceso de transformación democrática de las estructuras arcaicas del aparato estatal.

Finalmente, la comunidad de los ciudadanos sólo se construirá a partir de un imaginario colectivo, que todavía encuentra en la nación su referente principal, aunque éste sea cada vez más compatible con la profunda identificación del ciudadano tanto con su ciudad como con el sistema globalizado. Este imaginario sólo podrá construirse, colectivamente, a partir de un proyecto nacional de desarrollo, autónomo y sustentable que, a diferencia de los anteriores, plantee la democracia como directriz y la inclusión social como prerrequisito.

Si no somos capaces de generar mayor igualdad, por medio de políticas redistributivas fundadas en un nuevo pacto societario, estaremos activando un proceso de ciudadanía inconcluso que, en lugar de generar cohesión social e instituciones democráticas, puede fomentar anomia, violencia e ingobernabilidad.

## Bibliografía

- Beveridge, William (1987), *Las bases de la seguridad social*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Brasil-Presidencia de la República (2005), *Objetivos de desenvolvimento do milênio*, Relatório Nacional de Acompanhamento, Brasília, septiembre.
- Brasil-Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre-Secretaria Nacional De Assistência Social (2004), *Política nacional de assistência social*, Brasília.
- Brasil-Ministerio de Educación-Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (2003), *Censo da educação superior*, Brasília, disponible en <<http://www.Inep.Gov.Br/Superior/Censosuperior>>.
- Brasil-Ministerio de Educación (2004), *Reforma da educação superior. Cadernos do Mec*, Brasília, 2004.
- Carvalho, A. I. (1997), “Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania: A reforma sanitária como reforma do Estado”, en Fleury, S., *Saúde e Democracia. A Luta Do Cebes*, San Pablo, Lemos Corrêa.
- Carvalho, J. M. (1980), *A construção da ordem*, Río de Janeiro, Ed. Campus.
- , (2003), *Cidadania no Brasil*, Río de Janeiro, Civilização Brasileira.
- Carvalho, María Do Carmo Albuquerque (1998), “Participação social no Brasil hoje”, *Pólis papers*, San Pablo, Instituto Pólis, disponible en <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers>>.



- Castro, Maria Helena Guimarães (2000), *Educação para todos: avaliação do ano 2000*, Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais.
- Da Matta, R. (1983), *Carnavais, malandros e heróis. Para uma sociologia do dilema brasileiro*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Faoro, R. (1993), *Os donos do poder: formação do patronato político do Brasil*, San Pablo, Ed. Globo.
- Fernandes, F. (1976), *A revolução burguesa no Brasil*, Rio de Janeiro, Zahar Editores.
- Fleury, S. et al. (1977), "Municipalização da saúde e poder local no Brasil: relatório de pesquisa", *Revista de administração pública*, vol. 31, n° 3, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, mayo-junio.
- Fleury, S. (1997a), *Estados sem cidadãos*, Rio de Janeiro, Ed. Fiocruz.
- , (1997b), *Saúde e democracia. A luta do Cebes*, San Pablo, Lemos Editorial.
- , (2004), "Democracia, poder local y ciudadanía en Brasil", en Goma, R. y Jordana, J., *Descentralización y políticas sociales en América Latina*, Barcelona, Fundació Cidob.
- , (1991), "Assistência na previdência social. Uma política marginal", en Fleury, S., Sposati, A., Falcão, M. Do Carmo, *Os direitos (dos desassistidos) sociais*, San Pablo, Ed. Cortez.
- , (1984) "Previdência versus assistência na política social brasileira", en *Dados*, vol. 27, n° 3, Rio de Janeiro, Iuperj.
- Freyre, G. (1992), *Casa grande e senzala*, Rio de Janeiro, Ed. Record.
- De Holanda, S. Buarque (1995), *Raízes do Brasil*, San Pablo, Companhia Das Letras.
- IBGE (2000), *Brasil. Estatísticas do século XX*.
- IPEA (2005), *Brasil. Radar social*, Brasília.
- , (2007), *Brasil. Políticas sociais. Acompanhamento e análise*, n° 13, Brasília.
- Lavinas, L. (1998), "Combinando compensatório e redistributivo: o desafio das políticas sociais no Brasil", en Henriques, R. y Barros, A. (orgs.) (2000), *Desigualdade e pobreza no Brasil*, Rio de Janeiro, IPEA.
- Limoeiro, M. (1977), *Ideologia do desenvolvimento. Brasil: Jk-Jq*, Rio de Janeiro, Paz E Terra.
- Oliveira, J., Fleury, S. (1986), *(Im)previdência social: 60 anos de história da previdência no Brasil*, Petrópolis, Ed. Vozes.
- Rachelis, R. (1998), *Esfera pública e conselhos de assistência social. caminhos da construção democrática*, San Pablo, Ed. Cortez.
- Reis, E. (1998), *Processos e escolhas. Estudos de sociologia política*, Rio de Janeiro, Contra Capa Livraria.
- Reis, F. W., Castro, M. Mata Machado (2001), "Democracia, civismo e cinismo: Um estudo empírico sobre normas e racionalidade", *Revista Brasileira De Ciências Sociais*, vol. 16, n° 45, Anpocs, febrero.
- Santos, W. (1979), *Cidadania e justiça*, Rio de Janeiro, Ed. Campus.
- Sen, A. (1995), *Nuevo examen de la desigualdad*, Madrid, Alianza.
- Singer, P. (1988), "Reflexões sobre inflação, conflito e democracia", en Reis y O'Donnell (orgs.), *A democracia no Brasil. Dilemas y perspectivas*, San Pablo, Vértice.

## **10. Desarrollo sin ciudadanos: el “modelo” chileno de los últimos veinte años**

Rodrigo Márquez Arellano

Carolina Moreno Bravo

La mirada de Chile que construirá este artículo se basa en gran medida en la que se ha venido elaborando durante ya casi doce años en los informes nacionales de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Como partícipes de esa experiencia intelectual, revisaremos los diagnósticos que en ellos se exponen desde una perspectiva evaluativa a fin de sintetizar nuestra particular mirada crítica del país, en especial sobre el modelo y las oportunidades existentes para el ejercicio de la ciudadanía como factor del desarrollo humano.

Sobre la base de esa experiencia afirmaremos que el notable desarrollo alcanzado por el país ha sido una experiencia de “desarrollo sin ciudadanos”, que a través de una fuerte conducción de la elite ha sido capaz de acumular consensos institucionales que le permitieron a Chile avanzar en una serie amplia de materias, a condición de hipotecar o mantener una relación fría con la sociedad. Ello deriva en una suerte de déficit democrático que parece transformarse, a la vez, en un rasgo más bien permanente y en una condición de estabilidad del sistema. La reciente reacción de las elites frente a la incipiente aparición de una mayor conflictividad social parece reafirmar este hecho. En ese contexto, los ciudadanos desarrollan formas de participación individualizadas y se hacen presentes en los debates públicos a través de formas mediatizadas

de representación de sus intereses, fundamentalmente mediante encuestas y denuncias en los medios masivos de comunicación. Esas formas de acción, si bien imponen a las elites la necesidad de sintonizar con “la gente”, no llegan a conformar una ciudadanía activa capaz de compensar la desigual distribución del poder ni de alcanzar una mayor profundización democrática. La disyuntiva actual parece entonces radicar en discernir hasta cuándo será sostenible esa falta de profundización democrática.

Hablar del Chile de los noventa y de los primeros años de esta década es hablar de un conjunto cambiante de paradojas. Es hablar de un país del cual, como en un caleidoscopio, la imagen que se obtenga dependerá de cómo éste se acomode para observarlo. Tal vez más que otros países, Chile puede ser –al mismo tiempo– un buen ejemplo del más resonante éxito en materia de desarrollo de las últimas décadas o bien del fracaso de muchos sueños de transformación social en pos de ese éxito. Sin duda, ha sido un tanto de cada visión. No en vano, uno de los primeros informes nacionales sobre Desarrollo Humano iniciaba su análisis describiendo a Chile como un país de paradojas, donde se observaba que a pesar de un notable crecimiento económico, la gente no parecía ser más feliz (PNUD Chile, 1998).

El punto es que, después de la transformación hecha por la dictadura de buena parte de los ejes constitutivos de la sociedad chilena, los gobiernos de la Concertación Democrática iniciaron un intenso proyecto de modernización, cuyo diseño y aplicación fue de corte más bien tecnocrático y bajo la condición tanto técnica como política de preservar ciertos aspectos de lo realizado por la dictadura. De este modo, el país consolidó un período de crecimiento económico sostenido y de fortalecimiento institucional, expresado en las cifras de crecimiento que, en general, exhibe dicho período.

También se buscó incluir en el modelo cambios que apuntaran hacia el logro de una mayor equidad social. De allí la preocupación por la pobreza y por la inclusión de todos en los beneficios del desarrollo. Esa preocupación tiene logros importantes que mostrar (especialmente en materia de reducción de la pobreza y aumento del desarrollo humano), pero también desafíos pendientes, como mejorar la distribución del ingreso, que a pesar del consenso que generan en torno a su urgencia y centralidad, aún no han sido abordados de modo eficaz.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Al momento de concluir la redacción de este texto, se ha formado una Comisión Presidencial para la búsqueda de propuestas de política pública que apunten al logro de una mayor equidad social. Esta comisión da cuenta de la importancia transversal que hoy se le da al tema. Al mismo tiempo, expresa la convicción generalizada de que el momento actual demanda avanzar en acciones concretas tendientes a traducir ese consenso en acciones y

## Principales indicadores socio-económicos

	1990	1996	2006
IDH*	0,787	0,818	0,859
PIB per capita (en U\$S)**	s/d	7,200	9,810
Índice de Gini***	0,57	0,57	0,54
Pobreza (en %)	25,6	17,5	10,5
Indigencia (en %)	13,0	5,7	3,2

\* Fuente: Informe mundial de Desarrollo Humano, 2006.

\*\* 1996: dólares de 1995, ajustados por el índice paridad de poder adquisitivo (PPA). Fuente: Banco Mundial.

\*\*\*Calculado a partir de personas. Fuente: MIDEPLAN, 2006.

El grado de aceleración de este proceso generó profundas transformaciones económicas, sociales y culturales en las personas, al punto que hoy pocos se reconocen en una historia como la chilena que clama por ser re-debatida, incluyendo las imágenes y los héroes representativos de la identidad común (PNUD, 2002).

## 1. ¿Cuál fue la clave de ese proceso exitoso?

La respuesta a esta pregunta hoy parece clara: el éxito de este proceso se basó, en gran medida, en el consenso de la elite; es decir, aquellos con las mayores cuotas de poder dentro de la sociedad, en torno al mantenimiento de aspectos básicos del modelo de desarrollo estructurado durante la dictadura, sus valores, sus fundamentos, pero agregándole un conjunto de correcciones que apuntaron fundamentalmente al incremento, vía regulación y transferencias, de la equidad.

Al resumir este proceso en palabras de Oscar Muñoz (2007) en su reciente análisis del período, es posible anotar que:

Al término del Régimen Militar, la Concertación tuvo que decidir entre un cambio radical en la estrategia económica, reimplantando un intervencionismo estatal, aunque con un Estado muy debilitado, o aceptar las nuevas condiciones institucionales, sometiénolas a los ajustes necesarios para una mayor eficiencia económica y una mayor equidad social. El sector privado había dado muestras de un vigor desconocido en el pasado. El sistema de mercado se revelaba como un mecanismo dinamizador de la inversión y el

---

resultados. Por diversas razones, la Central Unitaria de Trabajadores y los grandes gremios empresariales no forman parte de dicha Comisión.

crecimiento. Los consumidores se estaban beneficiando de oportunidades que no habían tenido por generaciones. Se optó por esta segunda posibilidad, en el convencimiento que era el camino correcto. Los 16 años de gobiernos concertacionistas han confirmado con creces lo adecuado de esta decisión. El presidente Lagos culminó el tercer gobierno de la Concertación con la mayor aprobación popular que mandatario alguno haya tenido en Chile, cercana al 70%. El país ha ganado una gran confianza en sí mismo y en sus instituciones y ha dado otro paso inédito como fue el de elegir a una mujer, la primera, para que desempeñara el cargo de Presidenta de la República.

Este consenso de la elite implicó como es lógico una solución de compromiso en la cual todos los sectores transaron en atención a los objetivos superiores del mantenimiento del orden (expresado en la llamada “gobernabilidad”) y del modelo de economía social de mercado (crecimiento económico, equilibrio fiscal y control de las variables macroeconómicas). En palabras de otro analista (Moreno, 2006), esa solución se expresó en

una correlación de fuerzas relativamente homogénea en cuanto a representación política, aunque ciertamente, distorsionada producto del sistema electoral binominal instaurado por la propia constitución y que hace parte de las “nuevas” reglas del juego. Este cuadro es expresión —y también resultado— de la adopción de una opción estratégica que remite a un formato de “transición pactada” sobre reglas del juego político institucional. En este complejo contexto, la apuesta principal del primer gobierno democrático será la consolidación de la frágil democracia.

Es preciso aclarar que este consenso entre elites no significa una “conspiración de los poderosos” a espaldas de las demandas de la sociedad. Los distintos actores buscan y alcanzan dicho consenso, precisamente en representación de los diversos sectores de la sociedad y actuando sobre la base del apoyo que ella les ofrece en el marco del sistema electoral. No en vano la coalición gobernante ha sido apoyada electoralmente en reiteradas ocasiones por la ciudadanía votante y la oposición cuenta con un apoyo electoral importante. En ese sentido, las elites, desde el campo de la política, han jugado el rol de definir el campo de lo posible en el marco de la “correlación de fuerzas” de un momento dado. La distancia se construye, principalmente, a partir del modo en que se ha incorporado a la sociedad en la gestión cotidiana de los asuntos públicos y a las grandes prioridades de la agenda pública de estos últimos veinte años y se evidencia de mane-

ra contundente en el hecho cierto de una creciente falta de interés de los ciudadanos por participar en los procesos electorales. Los datos muestran que en 1989, un 85% del total de chilenas y chilenos con derecho a voto ejercía ese derecho, mientras que en 2005 se situó en 63%.<sup>2</sup>

Para el logro de tales consensos, el país contó con una elite fuerte que fue capaz de articularse y generar dichos acuerdos, más allá de las motivaciones particulares. En esa tarea fue clave el grado de homogeneidad de la elite chilena, la cual, como se demostró en 2004, posee además de un origen socioeconómico común, un importante nivel de entramado horizontal (definido como la existencia de importantes vínculos recíprocos entre los diversos miembros de la elite). La evidencia señala que esta elite constituye un ejemplo de un buen entramado horizontal, lo que le brinda capacidad de articulación de intereses contrapuestos, pero que justamente por esa misma característica, tiende a mostrar rasgos importantes de oligarquización y cierre interno que redundan en un déficit de “integración vertical” es decir, en una desvinculación importante de la ciudadanía (PNUD Chile, 2004). Este déficit se expresa tanto en la baja proporción de miembros de la elite que provienen de los restantes estratos socioeconómicos, como en la relativamente menor proporción en que los valores mayoritariamente apoyados por el conjunto de la sociedad son, efectivamente, representados por las elites.

Por cierto, esto no quiere decir que al interior de la elite no existan diferencias. Ciertamente habrá unos más liberales que otros, unos más pro-mercado que otros, unos más pro-Estado que otros. Unos más abiertos hacia una democracia más participativa (es decir, con ciudadanía política más incluyente y demandante) y otros más cautelosos. Sin embargo, independientemente de esas diferencias, se reconocen entre sí como un grupo social que ha debido conducir el proceso de consolidación institucional y modernización del país en los últimos años.

Con matices, dicha conducción ha implicado también una conciencia de que ella debe ejercerse con una distancia prudente de la sociedad de modo de representarla pero también de ser capaz de encauzar y procesar sus demandas sin poner en riesgo las bases del consenso institucional que sustenta la transición. Este rasgo se advierte cualitativamente en la siguiente fórmula expresada por un miembro de la elite económica chilena (por cierto, la de mayor peso relativo dentro del mapa global del poder en Chile) en cuanto a la conducción política del país, citado por el Informe Nacional del PNUD de 2004:

<sup>2</sup> Según datos tomados de FLACSO- Chile, 2006.

*“Hay momentos en los cuales el padre de familia tiene que dar órdenes (...) yo creo que nosotros estamos demasiado nuevos, todavía chiquititos; y la fase inicial es la educación. Necesitamos mucha educación antes de empezar a soltar riendas, porque sino se desboca... (...) porque a los cabros<sup>3</sup> chicos hay que tratarlos en fila no más”.*

En este contexto, la elite chilena no se ve particularmente amenazada en sus posiciones salvo en un punto: la presión que recibe de los medios de comunicación y que la obliga a exponerse de un modo que ella generalmente rechaza y la lleva a actuar con mayor coherencia entre sus dichos y sus hechos. No obstante, el reconocimiento de un ciudadano más activo en términos de la demanda y defensa de sus derechos sólo se muestra como una “amenaza mediática” de tipo pasajero que, una vez más, debe ser encauzada si no se quiere alterar el orden de las cosas. Por otro lado, se visualiza como una de las pocas estrategias eficaces de la ciudadanía para hacerse oír:

*“En Chile la gente está poco constituida. Claramente no se siente titular de derechos (...) Pero por otro lado, lo que uno también advierte es que hay una ciudadanía que alega. La gente ya aprendió, ponte tú, que hay que ir a alegar a la tele...”* (Mujer de elite, ámbito poder político; PNUD 2004)

Incluso es una de las pocas arenas válidas también para la construcción de sus propias plataformas electorales. Ello demuestra la importancia de este ámbito mediático.

*“Les carga la televisión, pero tienen que usarla para acceder a puestos de importancia en cualquier ámbito...”* (Mujer de elite, ámbito poder simbólico; PNUD 2004)

Con estos rasgos, el campo de acción en el cual opera la elite chilena muestra, entonces, una “oportuna ausencia de la sociedad” (PNUD 2004). Efectivamente lo que se aprecia y aprecian los propios miembros de la elite es que no existe hoy, a diferencia de antaño, un sujeto con capacidad de acción colectiva suficiente (un “pueblo”, se solía decir) que pueda representar una amenaza para sus posiciones de conducción y mucho menos poner en riesgo la transición a la democracia o el llamado “modelo” económico.

*“Como el viejo y querido pueblo, que antiguamente expresaba sus maneras a través de grupos sindicales o de grandes organizaciones culturales; de partidos políticos masivos, ordenados (...) Hoy, el principal poder que tiene es el consumo y, olvídate, no veo una*

<sup>3</sup> Cabro: expresión coloquial que significa “niño”.

*sociedad organizada...*” (Varón de la elite; ámbito del poder simbólico; sector medios de comunicación; citado en PNUD, 2004)

Lo destacable en este punto es que esta ausencia de la sociedad, señalada por la elite como un rasgo característico de la sociedad chilena actual, no es exclusivamente el fruto no deseado de un proceso de modernización acelerado que ha transformado profundamente las relaciones sociales sino, primordialmente, el producto intencionado del modo chileno de hacer la transición y la modernización que, surgida como opción propia de una situación de excepción institucional atravesada por el miedo de los actores a perder lo ganado, es hoy un rasgo de nuestra normalidad democrática que las elites no han podido, o no han querido, modificar. Hoy la elite chilena parece considerar a los ciudadanos fundamentalmente como opinión pública, constituida, agregada, “revelada” o incluso “amplificada” a partir de las encuestas y los medios de comunicación y no como actores con verdadera capacidad de acción colectiva.

Pero vaya artículo: nos han invitado a hablar sobre ciudadanía y dedicamos buena parte del texto a hablar de la elite. Sin duda, esto no es accidental para el caso chileno. Hablemos entonces ahora de los ciudadanos.

## 2. ¿Qué tipo de ciudadanos ha generado este proceso?

En 1989, el 64% de las personas creía que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno, mientras que el 21% apoyaba a un gobierno autoritario y el 12% se mostraba indiferente (FLACSO, 1989). Para 2006 esas cifras han cambiado. La valoración por la democracia ha disminuido y acumula 52% de las preferencias (PNUD, 2006). Sin embargo, lo que más llama la atención es la evolución de la indiferencia frente al sistema de gobierno: actualmente al 23% le da lo mismo el tipo de gobierno. Casi el doble que hace 17 años.

Se han planteado distintas explicaciones sobre las causas de la disminución del apoyo democrático y el aumento de la indiferencia. Una de ellas surge de la evaluación que hacen las personas sobre los beneficios del régimen político en cuanto a sus condiciones de su vida (PNUD, 2002). Otra hipótesis puede ser la baja participación de las personas en la construcción de la democracia. Tal como plantea el *Informe Sobre la Democracia en América Latina* “la medida del desarrollo de una democracia está dada [...] por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a estos en sujetos de las decisiones que los



afectan”.<sup>4</sup> Bajo este enfoque podríamos preguntarnos entonces cuánto ha hecho la elite política por incorporar a las personas en el desarrollo democrático o por otro lado, analizar cuánto han hecho las personas por incorporarse en este proceso. ¿Podría explicarse la desafección política por la carencia de una participación efectiva en las decisiones que involucran a las personas?

Como ya se dijo, la transición democrática chilena presentó dos características que pueden ser vistas como dos caras de la misma moneda: por un lado, el manejo político estuvo a cargo de las elites en lo que se llamó la democracia de los consensos y por el otro, se prescindió de la participación de los ciudadanos en la construcción de la democracia. En el lenguaje cotidiano, se dice que a las personas literalmente “se las sacó a la calle” para botar a la dictadura y “se las mandó para la casa” para consolidar la democracia. Esto podría explicar el fenómeno de la apatía de las personas frente a los temas públicos o la pasividad de los ciudadanos ante situaciones de abuso de las autoridades o superiores jerárquicos.

En este contexto, es interesante hacerse dos preguntas relativas a la acción ciudadana existente hoy en Chile, en dos niveles de análisis. Por un lado, cómo los ciudadanos ejercen —o intentan ejercer— sus derechos individuales y, por otro, cómo las Organizaciones de la Sociedad Civil buscan ejercer de modo agregado la representación y defensa de los derechos de grupos específicos de la sociedad. Es importante distinguir estos dos niveles de análisis, ya que ello permite una mejor comprensión de las posibilidades de desarrollo de la ciudadanía activa.

### 3. ¿Qué tipo de ciudadanos tenemos?

A partir de los datos de la Encuesta de Desarrollo Humano PNUD-Chile 2003, es posible tener una imagen de la potencial disposición de las personas a participar en actividades que impliquen una influencia pública. Uno de cada tres estaría dispuesto a ser dirigente o participar en la junta directiva de una organización. Uno de cada cinco estaría dispuesto a ser candidato a concejal y uno de cada dos se haría responsable de organizar alguna actividad colectiva. Junto con eso, la mitad de la población cree que organizarse es una buena forma de hacerse escuchar.

Este escenario nos muestra que parecieran existir las condiciones potenciales para que se desarrolle una ciudadanía activa, por lo menos en términos del discurso de las personas. Sin embargo, si ahondamos más

<sup>4</sup> Para mayor detalle véase PNUD (2004).

en las disposiciones de las personas hacia la defensa de sus derechos, tanto individual como colectivamente, vemos que existe una brecha importante. La defensa de los derechos no es considerada una alternativa eficiente de acción ante una situación injusta: sólo uno de cada cinco encuestados ha reclamado a una autoridad pública o empresa por algún problema y seis de cada diez se sienten indefensos frente a los abusos, excesos y fallas de las empresas. Y uno de cada dos cree que no tendría éxito si reclamara frente a una mala atención en un servicio público o una empresa privada.

<i>¿Ha tenido una participación activa en medidas como las siguientes?</i>	<b>Sí</b>	<b>No</b>	<b>NS-NR</b>
Escribir una carta o llamar a algún medio de comunicación para reclamar	16,2	83,3	0,5
Llevar un reclamo a alguna autoridad pública o empresa por alguna situación puntual	21,7	77,9	0,4
Organizar algún tipo de manifestación para reclamar por algún problema	11,8	87,6	0,6

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano PNUD-Chile, 2003.

<i>¿Cuál cree que sería el resultado de elevar un reclamo a causa de la mala atención en instancias como las siguientes?</i>	<b>¿Tendría éxito?</b>	<b>¿No tendría éxito?</b>	<b>NS-NR</b>
Un servicio público	39,6	57,4	3,0
Una empresa privada	43,6	52,0	4,4

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano PNUD-Chile, 2003.

Al ir más allá de las preguntas consideradas aisladamente, el *Informe Nacional de Desarrollo Humano* de 2004 analizó, a través de técnicas estadísticas multivariantes, el sentido de la participación de las personas en la sociedad. Dicha investigación concluyó que el tipo de participación existente en el país no está relacionado, en buena medida, con la defensa de derechos y con realización de acciones con influencia social o que modifiquen el *statu quo*. Los datos son bastante elocuentes: 77% de las personas ha tenido una baja o nula participación histórica en la realización de acciones individuales o colectivas relacionadas con la defensa de derechos.

Un análisis más detallado mostró que la mayor parte de las personas, 44%, participa en actividades ligadas al comunitarismo o a la solidaridad, en las cuales adquiere mayor relevancia la contención emocional y simbólica que la organización proporciona a las personas, *versus* la influencia social que potencialmente se podría obtener a través de ésta. Esto se refuerza con

el hecho de que en términos de sus acciones las personas muestran una baja disposición al reclamo y a la dirigencia, aunque valoran la participación. Más aún, cuando actúan públicamente sólo les interesa participar en actividades relativas a campañas de ayuda social. Son ciudadanos, podríamos decir, con conciencia social, y que ésta se refleja ayudando a los otros, pero no a través de acciones que sirvan para reivindicar un derecho.

Los ciudadanos que podríamos denominar “proactivos” representan el 23% de las personas. Esto no implica que se trate sólo de ciudadanos de una elite dirigente, dicho porcentaje también comprende a personas dispuestas a reclamar frente a un derecho no respetado. Se toman el tiempo y encuentran las formas de hacer valer sus derechos. Llama la atención que en este grupo se aprecia una proporción mayor de personas jóvenes, entre 18 y 24 años, de nivel socioeconómico alto. Tienen una fuerte valoración de la democracia y de la diversidad de estilos de vida y opiniones. Además, creen en la importancia de la organización social en situaciones donde no todas las opiniones son tomadas en cuenta.

Lo que caracteriza a este grupo es que sus integrantes se sienten empoderados frente a la sociedad. Consideran tener las habilidades y los recursos culturales, sociales y económicos necesarios para que sus puntos de vista sean escuchados y tomados en cuenta, es decir, cuentan con las “herramientas subjetivas” asociadas a la autoconfianza para sentirse actores con capacidad para hacerse escuchar en el mundo.

Por último, el ejercicio de tipologización realizado muestra que el 33% de la población restante se siente inhabilitada para defender sus derechos. Se trata de personas que no valoran la participación en organizaciones y creen que no sirve de nada organizarse. Esto está relacionado además con la percepción de que no poseen las herramientas necesarias para desenvolverse en sociedad: no creen contar con los recursos culturales, sociales y económicos. Le temen al conflicto y a relacionarse con personas distintas. No les interesan los temas políticos y, en consecuencia, no tienen orientación política.

En este contexto, es necesario destacar algunos puntos. En primer lugar, los datos muestran que el mero hecho de ejercer alguna forma de participación en organizaciones sociales no implica necesariamente que se valore la acción colectiva como forma de defender derechos. De hecho, el 67% del grupo orientado a la participación comunitaria-solidaria, el grupo más grande, declara que participa activamente en organizaciones sociales. Este tipo de participación se enfoca en la ayuda social, del tipo “Chile ayuda a Chile”,<sup>5</sup> donde las personas están dispuestas a destinar parte

<sup>5</sup> Campaña solidaria para recolectar dinero, ropa y comida para las personas víctimas de una catástrofe natural.

de su tiempo a organizar acciones en beneficio de terceros. Pero la adhesión disminuye cuando se les pregunta por su disponibilidad para la dirigencia o para llevar a cabo acciones de reclamo.

Un tema clave que es necesario recalcar es la evaluación de las personas sobre sus capacidades subjetivas y su nivel de empoderamiento. Aquellos que entienden la participación como defensa de derechos son quienes creen tener mayores herramientas para actuar en sociedad: mejores redes sociales, y mayor nivel de educación y recursos económicos. Por el contrario, aquellos que se encuentran marginados se perciben socialmente como carentes de poder personal para actuar. Por lo tanto, la evaluación de la capacidad para actuar se relaciona con la percepción que las personas tienen de sí mismas. Los informes nacionales de desarrollo humano siempre han reparado en la importancia de la subjetividad en el análisis de la sociedad. La evaluación subjetiva que las personas hacen de sí mismas se relaciona estrechamente con las posibilidades reales de acción que tienen estas personas en su entorno. Si una persona cree que cuenta con las herramientas necesarias, es decir, nivel de educación, redes sociales y apoyo adecuado, podrá actuar en la sociedad y reclamar sus derechos, de lo contrario, no le será posible hacerlo. Esta relación es indicativa, una vez más, de la imbricación que existe entre los imaginarios de la vida privada y aquellos de la vida colectiva, muchas veces separados, más allá de lo deseable, en el discurso público al punto de intentar consolidar una separación total entre la vida privada y los asuntos públicos, lo que fomenta el retraimiento a la familia y el desinterés por la participación en los asuntos comunes. Ésta es una distancia que hace perder de vista el hecho que incluso el espacio de lo privado está fuertemente impactado por debates más generales acerca del modo en que se ordena la vida cotidiana.

#### **4. ¿Qué pasa con las organizaciones de la sociedad civil?**

Proponemos ahora una mirada a un nivel diferente del ejercicio de la ciudadanía: el de las organizaciones de ciudadanos que buscan representar, a nivel agregado, los derechos en torno a áreas temáticas de interés público.

No es posible establecer la evolución de la cantidad de organizaciones sociales existentes en el país. No hay datos sobre cuántas organizaciones había antes del golpe de Estado ni a comienzos de la democracia. Sin embargo, es posible distinguir algunos cambios cualitativos entre la asociatividad existente en los años ochenta y la actual. A principios de los noventa, es decir, al comenzar la democracia después de 17 años de dictadura militar, existía gran diversidad de organizaciones autónomas del

Estado. Gran parte de las cuales eran opositoras a la dictadura: “ellas dinamizaron la vida social y obtuvieron importantes logros en relación a supervivencia material, defensa de derechos, capacitación, expresión y formación de identidades”.<sup>6</sup>

Sin embargo, contrario a lo que podría pensarse, esas organizaciones se debilitaron durante la democracia. Muchas desaparecieron y otras perdieron relevancia en el espacio público. Entrevistas realizadas a algunos de los dirigentes de esa época —analizadas en el *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2000*— brindan algunos antecedentes relevantes para entender qué ha pasado con las organizaciones y la movilización social.

Se plantea que las transformaciones económicas y políticas de los noventa se realizaron sin la participación de las personas y organizaciones que durante la dictadura cumplieron un rol relevante como oposición. La democracia les quitó el apoyo económico e institucional, lo que debilitó el capital social existente. También se destaca el hecho de que el Estado y los partidos políticos comenzaron a realizar las actividades que hacían las organizaciones, como la defensa de derechos o la subsistencia económica.

Otro factor importante son las transformaciones en el comportamiento y las orientaciones de los ciudadanos y los dirigentes. Muchos de los dirigentes se incorporaron a trabajar en el Estado por lo que su labor como líderes sociales se vio mermada. Además, muchos otros participantes de los procesos sociales se dedicaron a labores en el sector privado o de índole personal. Especialmente los dirigentes más jóvenes.

En este contexto han surgido también nuevas organizaciones. Estas tienen un matiz más pragmático y responden a los nuevos escenarios introducidos por la sociedad globalizada. A las organizaciones tradicionales, como juntas de vecinos, grupos religiosos, sindicatos, se han sumado nuevos tipos de organizaciones con características institucionales y estrategias de acción particulares, en las que se valora especialmente la creación de vínculos con los medios de comunicación.

En este sentido, este asociacionismo “tiene como denominador común la búsqueda de espacios de tolerancia” (DOS, 2001). Estas nuevas formas de asociaciones surgieron en la transición democrática y responden a un doble movimiento: por una parte, a la desmovilización de los actores tradicionales (trabajo, partidos políticos e iglesia) que se articularon políticamente para protestar en contra de la dictadura. Y, por otra, a la organización de personas en torno a temas específicos sin definición de líneas

<sup>6</sup> PNUD 2000; Desarrollo Humano en Chile 2000. *Más sociedad para gobernar el futuro*.

programáticas nacionales. De esta manera, reflejan el cambio social experimentado en Chile hacia una sociedad funcionalmente diferenciada (organizaciones ambientalistas, consumidores, minorías sexuales, etnias, grupos de adultos mayores, por ejemplo).

Dentro de las características de estas nuevas organizaciones de la sociedad civil en el Chile de hoy, se encuentran:

*La transitoriedad de su formación*, es decir, se trataría de organizaciones que se mueven con fines instrumentales en función de objetivos específicos, y después de alcanzar dichos fines se terminaría la asociación o bien la participación de las personas en esa asociación (DOS, 2001). En consecuencia, las personas no se involucran ni permanente ni ideológicamente. No es requisito cambiar patrones de conducta ni seguir un modelo ideológico, lo importante es el grado en que a uno le puedan afectar directamente ciertas acciones específicas realizadas por el Estado, el mercado u otros actores de la sociedad civil.

También se plantea que estas nuevas asociaciones surgen desde iniciativas locales y responden exclusivamente a un territorio y a inquietudes específicas que no se traducen en problematizar temas de alcance nacional.

Otra de las características es la *incapacidad de las organizaciones de objetivarse como sociedad civil*, de reflexionar sobre sí mismas, de generar una agenda temática y estar presentes en la comunicación pública, en conversaciones que tienen lugar en los medios de comunicación y a través de mensajes inscritos en los espacios públicos.

Algunas de las nuevas asociaciones tienen una visión crítica del modelo modernizador y de la representatividad actual de los partidos políticos, respecto a los cuales sostienen que al cerrarse en sí mismos han dejado de cumplir adecuadamente la función de mediadores entre la sociedad y el Estado. No aparece, sin embargo, un discurso de abolición de la pluralidad societaria ni de la sociedad política.

Estas organizaciones potencian la *identidad biográfica* más que la generación de identidades colectivas y nacionales. Se trataría de organizaciones enfocadas en el empoderamiento de los sujetos, en generar habilidades personales y en la reafirmación identitaria o de valores particulares más que la participación masiva, y en potenciar la autodeterminación individual más que la colectiva. Estas organizaciones son un catalizador de experiencias de sociedad y la forma de participar en ellas no involucra cambios identitarios ni una adhesión partidaria. Desarrollan una cultura de la acción más que de discursos públicos o convocatoria masiva.

Son organizaciones con un fuerte grado de *especialización y profesionalismo*, que realizan un trabajo informado, orientado a temas y objetivos específicos. Además, presentan un proceso de institucionalización profesionalizado, cuyo grado de estructuración depende de los recursos que posea la organización. Más que contar con infraestructura y dinero, lo fundamental, en términos de recursos, es el grupo de personas que participan activamente en la organización, aportando, con sus habilidades, contactos y la información experta o privilegiada derivada de sus respectivas agendas. Los recursos humanos son reducidos en términos del número de dirigentes activos, se sacrifica una eventual participación más masiva en pos de la eficiencia en el accionar.

Por otra parte, un factor de agencia fundamental de empoderamiento corresponde a los liderazgos, entendidos no sólo como voces que representan legítimamente al grupo social sino también como promotores de la gestión y el accionar de la organización. El líder cuenta con la experiencia, las habilidades y los contactos necesarios para llevar el discurso y los objetivos a la práctica. Esto puede causar, en algunos casos, cierta dependencia de las organizaciones con respecto a éstos, pero es difícil establecer si tal dependencia es positiva o negativa para el fortalecimiento de la sociedad civil. Si lo que se busca es la consolidación de organizaciones sociales capaces de forjar y consolidar una influencia estable y permanente en la agenda pública, entonces el desafío es que las organizaciones generen las condiciones para la rotación de liderazgos. Lo que se debe buscar es que los agentes de la movilización de la sociedad civil sean organizaciones y no personas particulares.

Las organizaciones desarrollan dos tipos de alianzas: horizontales y verticales. Las alianzas horizontales pueden llevarse a cabo con otras organizaciones de la sociedad civil con objetivos similares. Este tipo de coordinaciones permite dar mayor legitimidad y peso a la representación de la sociedad civil ante el sistema político, pues integran a varios grupos dentro de una misma demanda y/o propuesta.

Sin embargo, las alianzas más importantes para el empoderamiento son las alianzas verticales. Estas son aquéllas en que las organizaciones de la sociedad civil interactúan con el Estado y la sociedad política, articulando compromisos, participando en la toma de decisiones, controlando y contribuyendo con información privilegiada respecto a sus necesidades.

Otro tipo de alianza es la que deben tener las organizaciones con los medios de comunicación, dado que es muy importante que se transformen en referentes de los temas en los cuales están enfocados y defiendan sus

argumentos ante la opinión pública. La experiencia ha mostrado, además, que es precisamente este tipo de alianzas con los medios lo que les permiten a las organizaciones el lograr influencia en los actores públicos con las mayores cuotas de poder, potenciando las mencionadas “alianzas verticales”.

## 5. ¿Ciudadanía activa? Un problema de poder

¿Para qué reclamar si voy a perder el tiempo, si además no tengo contactos que me ayuden o alguna organización que me respalde? Ese parece ser el pensamiento de muchos chilenos cuando les es vulnerado algún derecho. En este contexto, las organizaciones sociales no son vistas como aliados poderosos a los cuales vincularse para enfrentar los problemas. Con ello, la alternativa es actuar solo o no actuar. Los chilenos plantean que las organizaciones sociales no son entidades influyentes en el entorno nacional y no están dentro de las primeras preferencias para pedir ayuda frente a un problema (PNUD-Chile, 2004). Sindicatos, juntas vecinales, organizaciones no gubernamentales, colegios profesionales son las instituciones que, a juicio de las personas, son las que tienen menos poder en Chile, incluso menos del que deberían tener.

Con ello, vemos que existe un potencial de participación, especialmente en los jóvenes, que no está siendo canalizado por las organizaciones. Se produce una distancia entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil, puesto que éstas últimas no estarían satisfaciendo las necesidades de defensa de derechos de las personas. Las organizaciones son vistas como entidades con ningún o muy escaso poder, por lo tanto con poca utilidad para responder a sus demandas.

Una vez más, sólo los medios de comunicación se presentan como un aliado importante para defenderse de posibles abusos: el 77% de las personas cree que los medios de comunicación les ayudan a defenderse, y son la institución más apoyada junto con los carabineros y la iglesia.

Existen casos en que las personas necesitan defenderse de situaciones de abuso, maltrato o arbitrariedad. En su opinión, ¿cuál de las siguientes instituciones ayuda a las personas a defenderse?



	Ayuda(n) a las personas a defenderse	No ayuda(n) a las personas a defenderse	NS-NR
Los medios de comunicación	77,6	20,4	2,0
El Gobierno	52,3	44,6	3,1
La municipalidad	56,1	38,9	5,0
La Iglesia	68,4	28,0	3,6
Las organizaciones sociales	57,9	37,6	4,6
El sindicato o colegio profesional	52,4	39,0	8,6
Los jueces	50,0	45,2	4,8
Los carabineros	71,3	26,5	2,2
Los partidos políticos	26,4	67,0	6,6
Las oficinas públicas (Inspección del trabajo, SERNAC, SERVIU)	65,4	30,5	4,1
Los senadores y diputados	32,2	61,7	6,1

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano PNUD-Chile, 2003.

Pero más allá de esta difícil relación de la ciudadanía con las organizaciones que aspiran a representarla, y más allá de la percepción que ésta tiene acerca de sus propias capacidades para incidir en el entorno, la demanda por mayores espacios de participación sigue estando presente, al menos como un discurso que apoya la apertura de más canales de expresión de la ciudadanía y valoraría el despliegue de mayores instancias institucionales para su consideración.

Es así como en el Informe de 2004 se muestra que las personas apoyan de modo tajante todos los espacios que se le ofrezcan a la ciudadanía para expresarse, como la existencia de plebiscitos, las iniciativas populares de ley y la posibilidad de derogar el mandato de las autoridades en ejercicio. Incluso las personas apoyan de manera más taxativa las encuestas o los plebiscitos como alternativas para que las personas sean consideradas a la hora de tomar decisiones. Si bien las marchas y manifestaciones se evalúan como alternativa, no parecen ser tan influyentes como los demás mecanismos.

**En su opinión, ¿en qué medida las siguientes actividades sirven para que los líderes tomen en cuenta las opiniones de las personas?**

	Sirven	No sirven	NS-NR
Las encuestas	82,2	15,8	2,0
Las manifestaciones o marchas	56,2	42,3	1,5
Los plebiscitos	75,0	22,2	2,8

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano PNUD-Chile, 2003.

También llama la atención que esa demanda se traduce también en el deseo de una relación diferente con las entidades públicas, especialmente con aquellas dedicadas al desarrollo. Más cercanía con la gente, mayor capacidad de escuchar, mayor capacidad de tender puentes de asociatividad entre el Estado y las personas son todas características ampliamente apoyadas por la gente al momento de pronunciarse sobre cómo debiese recrearse la relación entre el Estado y la sociedad.

**Si se encontrara con una autoridad de gobierno, ¿qué le diría? (en%):**

Haga algo por nosotros, ayúdenos	25,2
Hagamos, entre usted y nosotros, algo para mejorar la situación	44,9
Ayúdenos a empezar; el resto ya lo podremos hacer nosotros	19,5
Nosotros podemos salir adelante solos, con nuestro propio esfuerzo	8,5
NS-NR	1,8

Fuente: Encuesta Desarrollo Humano PNUD-Chile, 2003.

La gente espera hoy mucho más que antes de las políticas públicas, precisamente por el avance de Chile en la provisión de acceso universal a un conjunto amplio de necesidades básicas. La demanda se centra no tanto en la cantidad sino en la calidad de las oportunidades a las cuales es posible acceder; esto se advierte claramente en las áreas de salud, vivienda, educación, y tecnología, entre otras.

Pero, también esperan o demandan más, en cuanto a la forma en que esas oportunidades son creadas: uno de los principales aprendizajes obtenidos a través de la experiencia de los Informes nacionales de desarrollo humano radica en la convicción que hoy tenemos como desafío el concebir a las políticas públicas como espacios de reconocimiento y no sólo como espacios de resultados objetivos. Es por ello que los diseños tecnológicos siempre serán insuficientes en cuanto a sintonizar con las demandas de las personas y en el largo plazo no serán ni eficaces, ni socialmente sustentables.

Este mayor reconocimiento de la importancia de la subjetividad en la gestión pública parece marcar un punto de inflexión en la forma de analizar el proceso de modernización chileno. A fuerza de mostrar su desacople con la lógica de los sistemas funcionales, la subjetividad parece haberse ganado una mayor consideración en las mentes de los tomadores de decisiones tanto públicos como privados, fundamentalmente a partir de una suerte de competencia intra-elites por ser quienes mejor representan las demandas múltiples y difusas de dicha sociedad.

Pudiera hipotetizarse que fue, precisamente ese mayor reconocimiento de la importancia de la subjetividad social lo que llevó —en buena medida— a la posibilidad de que por primera vez en la transición se impusiera dentro del bloque oficialista una candidata externa al círculo interno del poder. En efecto, Michelle Bachelet logró ganar la presidencia por la cercanía entre su imagen y discurso, y las demandas de las personas por un modo de acción pública más acogedor. El espíritu de esa campaña que da cuenta de esa mayor valoración queda expresado en el primer discurso de la presidenta (11 de marzo de 2006), cuando afirmó:

Será el gobierno de los ciudadanos, desde los postergados hasta los emprendedores, esa infinita gama de colores, de percepciones y miradas que dan tanta riqueza a nuestra sociedad. (...) quiero establecer un diálogo basado en la franqueza y la participación, un gran pacto entre la ciudadanía y los gobernantes.

No obstante, el tiempo posterior al ánimo de la campaña mostró nuevamente la dificultad de pasar del discurso a la práctica. A poco andar, el llamado “gobierno ciudadano” perdió fuerza como mensaje y no ha logrado instalarse como práctica generalizada (a pesar de expresar una orientación positiva hacia el diálogo social, las comisiones creadas en el período no parecen ser suficientes para cubrir la aspiración de participación levantada en ese contexto). Pero algo similar ya había pasado antes: en los albores del gobierno del presidente Lagos, la promesa de mayores niveles de participación generó entre los actores de la sociedad civil expectativas que debieron también ser puestas en la balanza de la gobernabilidad y en los tiempos de una institucionalidad poco acostumbrada a cambios potentes en la dirección de difuminar el poder o de crear mejores condiciones para el surgimiento de mayores focos de poder social. De hecho, a inicios de 2000, se dictó un instructivo presidencial para la participación y se constituyó un consejo para el fortalecimiento de la sociedad civil, con el propósito de estudiar transformaciones legales en pro de un mejor dinamismo y autosustentabilidad del sector. El principal resultado del trabajo de ese consejo fue la formulación de un proyecto de ley que busca efectivamente generar mejores condiciones de acceso al financiamiento autónomo de las organizaciones sociales. Al mismo tiempo se buscó renovar el marco jurídico en virtud del cual dichas organizaciones se ordenan y desarrollan, superando incluso históricos resabios autoritarios (como el hecho que el presidente de la república es quien otorga las personerías jurídicas en el país y por ello puede cancelarlas unilateralmente).

En ese contexto, también se realizó un cúmulo importante de propuestas relativas al financiamiento. Tanto el financiamiento directo vía proyectos como las donaciones de particulares (con sus consabidas complejidades tributarias) fueron discutidos. También se debatió en torno a mecanismos redistributivos de los fondos recaudados para el fortalecimiento de la sociedad civil.

Superado el primer momento de entusiasmo, y hacia el final de ese gobierno (2005), más allá de ciertos logros parciales, la percepción de los actores de diversos ámbitos, involucrados en esos debates, es de decepción. De hecho, la ley de fortalecimiento para la participación social surgida con el apoyo del mencionado consejo asesor presidencial, aún al momento del cierre de este texto no ha sido promulgada. Entonces, la pregunta persiste: ¿por qué si todos dicen quererla, es tan difícil implementar una participación efectiva que se nutra del aporte de los ciudadanos y que canalice sus inquietudes de manera legítima y eficaz?

Si bien se han realizado esfuerzos (por ejemplo, la presidenta Bachelet ha enviado a trámite legislativo un proyecto de reforma constitucional que permita la iniciativa popular de ley), es claro que no ha existido la suficiente voluntad política para llevar adelante las transformaciones requeridas. Tanto es así, que muchos de los caminos de participación más relevantes de ser aplicados a nivel de los gobiernos locales y de las instituciones públicas descentralizadas disponen hoy del suficiente marco legal y reglamentario para hacerse realidad. En otras palabras: cualquier autoridad que quiera promover la participación puede hacerlo de modo bastante sustantivo, a partir las herramientas legales y financieras ya vigentes en el país. Es por eso que, pensando en cómo fomentar una ciudadanía activa en Chile, una sugerencia simple pero potente podría ser “que se cumpla la ley tal como está” (especialmente en lo referido al financiamiento estatal de las organizaciones sociales). Tal es el caso del Fondo de Desarrollo Vecinal, el cual no recibe de modo sistemático y oportuno los aportes fiscales que le corresponden por ley.

Se tiene entonces una sociedad civil fuertemente funcionalizada a los intereses del Estado. Tanto en los modos como en los temas en los cuales participa. De allí que avanzar hacia formas de financiamiento autónomo sea de vital importancia. El proyecto de ley sobre participación contempla dicha posibilidad.<sup>7</sup> No obstante, como ya se dijo, esta ley aún no ha sido promulgada y por ello su efecto no puede ser valorado.

<sup>7</sup> Dicho proyecto de ley incluye una instancia de redistribución de la recolección de aportes o donativos entre entidades de la sociedad civil tal como se propone en otro artículo de este libro. Véase Arditi, B.

Autonomía y espacios de incidencia efectiva, esos son los dos elementos que están en la base del despliegue de acciones de la sociedad civil con sentido. En la medida en que esa autonomía no existe, es imposible que las organizaciones de la sociedad civil funcionen como contrapeso del poder. A su vez, si dicha incidencia efectiva no se logra, la participación se ritualiza y se vuelve meramente procedimental. De esta manera, pierde buena parte de su utilidad para una mejor gestión de los asuntos públicos y los ciudadanos, finalmente, se desencantan de ella.

Lo que es claro es que la participación es un buen negocio: diversas experiencias a nivel nacional muestran que las iniciativas públicas ganan en pertinencia, eficiencia, legitimidad y rentabilidad cuando han contado con las herramientas adecuadas para tomar en cuenta la opinión de la gente eventualmente involucrada en los procesos de transformación. En Chile, experiencias como las del Ministerio de Obras Públicas, referidas al desarrollo de las grandes obras de infraestructura pública, acreditan tal aseveración, e incluso le otorgan base para calcular su rédito financiero. Más aún, diversas experiencias del ejercicio del liderazgo municipal también avalan dicha conclusión (FUSUPO, 2005).

En consecuencia, la participación pareciera ser reconocida en lo discursivo como legítima, necesaria y potente. ¿Qué hay detrás del miedo a implementarla? La respuesta surge de la propia lógica de los actores: En primer lugar, una falta de convicción sobre la posibilidad de compartir el poder, basada en una visión de aquél como un juego de “suma cero”. Una visión diferente permitiría apreciar que del empoderamiento general de los actores públicos todos pueden obtener ventajas aun cuando éstas sean diferenciales y, mejor aún, el sistema de actores puede hacerse más legítimo y equilibrado.

En segundo lugar, la incapacidad de las instituciones para procesar las mayores demandas de la sociedad. Siglos de ordenamientos jurídicos autoritarios y cerrados al escrutinio público y de aplicar una cierta manera de gestionar los asuntos públicos generan prácticas inerciales que no admiten la consideración de racionalidades externas a riesgo de hacerse inoperantes.

En tercer lugar, se deben listar incluso aspectos de orden metodológico. Efectivamente, ¿cómo se organiza la participación para que sea eficiente y legítima? Es evidente la falta de capacidades en los diversos niveles de la gestión pública, en los cuales muchas veces se encuentran agentes que aun siendo honestos impulsores de la participación social, “no saben” cómo hacerla.

Cualquiera sea ésta, el hecho es que seguimos estancados y hoy, al parecer, la única posibilidad de la sociedad civil es hacer uso de alianzas cir-

cunstanciales con los medios de comunicación quienes, preocupados por hacer su negocio, dan voz a todos los reclamos que pudiesen poner en jaque a alguna autoridad o personaje público. Esta relación es más que anecdótica y se sintetiza en la frase muchas veces escuchada: “nos toman en cuenta porque ustedes [la televisión] están aquí; apenas se vayan, nadie nos escuchará”.

## 6. El momento actual: las paradojas de la participación

Hasta ahora lo descrito en este artículo parece dar cuenta de una suerte de paradoja (otra más): mientras la elite conduce el proceso de modernización con un cierre importante hacia la sociedad, esa misma elite se ve en la necesidad de mejorar su sintonía con una sociedad con nuevas y crecientes aspiraciones. Así lo han comprendido los actores públicos y privados que saben de la mayor exigencia con la que hoy son evaluados por la gente; esta “gente” que a fuerza de consumir y consumir no sólo habría alcanzado un nivel de satisfacción material inédito sino que también estaría aprendiendo a evaluar mejor las ofertas sociales (ya sea de productos o de liderazgos) con las categorías de quien compra y espera una retribución equivalente por el dinero que paga.

Y, precisamente ésa parece ser la capacidad de la elite: “conectarse” sin “vincularse”, sin necesidad de abandonar el amparo institucional desde donde se construyen sus posiciones de control y conducción. En otros términos, han aguzado la antena en vez que acercarse y salirse de sus posiciones para escuchar mejor.

Ese mejor escuchar, obviamente, ha obligado en algunos casos a las elites a aceptar que ciertas posiciones ya no pueden (o no conviene) mantenerse, so pena de perder sintonía con las personas. En tal caso lo indicado es cambiar el discurso pero sin entrar nunca a lo verdaderamente sustantivo. Entonces ocurre, por ejemplo, que se desconecta el debate sobre la equidad social del debate sobre el sistema electoral. Se genera una separación artificial entre “problemas de las personas” y “problemas políticos”. Pero los límites de ese tipo de discurso son conocidos.

Este modelo paradójico de individuos más exigentes con participación limitada se enfrenta hoy con nuevos signos que pudieran parecer contradictorios:

Por un lado, algunos hechos puntuales acaecidos recientemente parecen indicar, según algunos, un despertar de la ciudadanía. Algunos de estos hechos son la llamada “revolución de los pingüinos”, protagonizada por estudiantes secundarios que exigían mayor calidad de la educación;

las movilizaciones de los trabajadores subcontratistas de grandes empresas mineras y forestales; las recientes huelgas en diversas reparticiones públicas y en empresas privadas emblemáticas, en el marco de un debate público por mayor equidad social, entre varios otros. Estos hechos han conformado un ambiente donde los actores públicos critican al gobierno, señalando la debilidad del Ejecutivo para mantener los niveles de orden que la gobernabilidad requiere. Incluso, se hablaría de la promoción de una deliberada “agitación social” que hipotecaría buena parte de lo ganado. Sin embargo, por otro lado, también se observan hechos como la transformación del transporte público en Santiago, el cual no sólo dejó en evidencia una serie de falencias en la forma en que se piensan y aplican las políticas públicas en Chile sino que, además constituyó, a nuestro juicio, un claro ejemplo de la débil ciudadanía existente en el país. Esto dada la escasa protesta ciudadana que este hecho ha generado hasta ahora. Muchos se preguntan: ¿qué hubiera pasado si esto hubiera ocurrido en Francia o Argentina?

Estos hechos aparentemente contradictorios plantean un interrogante sustantivo: ¿Estamos en presencia de un momento de cambio en el modo de ejercer la ciudadanía en el país? ¿Podríamos plantear que las personas se están atreviendo más que antes a exigir sus derechos? Pareciera evidente que en Chile se ha comenzado a acumular un descontento frente a la forma en que se están gestionando los asuntos públicos y que esto ha abierto un espacio de irritación social. Sin embargo, se mantiene la incertidumbre sobre cómo incidirá esa irritación en las formas de ejercer la ciudadanía y, especialmente, sobre cómo será la respuesta que las elites propongan para superarla.

Hasta ahora, esos hechos han dado pie a las elites para una nueva enunciación del discurso del miedo al desborde, seguido, nuevamente de una apelación transversal al cuidado de la gobernabilidad. Efectivamente, en este contexto el primer damnificado es la intención de ejercer un tipo de “gobierno ciudadano”, que no se cristaliza por el miedo al desorden; en consecuencia, frente a la conflictividad emergente nos asustamos, y a poco andar, se comenzaron a oír críticas a un modo de hacer las cosas y se levantaron discursos añorando “liderazgos fuertes”. Algunos analistas han propuesto que el segundo gran damnificado por esta incapacidad institucional para procesar la mayor demanda de los ciudadanos y la mayor conflictividad social es el propio consenso de las elites en el que se basó el acuerdo para hacer la transición democrática y luego la modernización. En este contexto no es raro que surjan dudas sobre la sustentabilidad de las coaliciones políticas que dieron forma a ese consenso y a ese modelo de gobernabilidad. De todos modos, parece aún muy pronto para anticipar una

respuesta que no sea meramente especulativa. Por eso, permanecen los interrogantes: ¿Qué significan esos síntomas? ¿Son un verdadero punto de inflexión? ¿Representan una oportunidad o una amenaza para la acción ciudadana? ¿Cómo se avanza en este contexto? ¿Es sólo un problema de liderazgos o se trata de una crisis más profunda?

## 7. A modo de conclusión

Este artículo pretendió trazar una mirada a la ciudadanía a partir de la experiencia intelectual de los informes nacionales de desarrollo humano. Visto el largo proceso que ellos han descrito desde 1996, puede decirse que la idea de una tensión entre subjetividad y modernización parece ser central en el modo de construcción del desarrollo humano actual del país. Lo anterior significó privilegiar la lógica y las necesidades de los sistemas funcionales por sobre las de las personas, de donde se deriva el hecho de que el debate público, del cual forman parte los informes de desarrollo humano, haya insistido en la importancia de reconocer a la subjetividad como una variable indispensable en cualquier construcción de un proyecto de desarrollo. Entonces, la tarea del debate público en esos años fue poner sobre la mesa la necesidad de no olvidar la dimensión humana del desarrollo a riesgo de hacerlo excluyente e ilegítimo.

Hoy parece que, por lo menos para el caso chileno, dicha idea ha ganado vigencia plena por su propio peso. El punto ahora no es tanto si la subjetividad es importante o no; el desafío actual parece ser cómo incorporarla en las lógicas institucionales que sirven de marco para la construcción del desarrollo humano. El desafío ahora se traslada más bien al lado de los sistemas y su capacidad para absorber cultural e institucionalmente las demandas que esa subjetividad genera, exigencias que, fraguadas en un contexto de abundancia de recursos públicos, demandan mayor inclusión en los logros del desarrollo y mayor reconocimiento. Si acaso esa mayor demanda ciudadana se estructurará sólo sobre la base de individuos mediatizados o se verá acompañada por la reemergencia de actores colectivos fuertes capaces de sistematizar y canalizar esas demandas, está aún por verse.

Cualquiera sea la forma en que se de la relación entre ciudadanía y conducción política en el futuro es claro que deberá tomar en cuenta las características de los ciudadanos tal como son y no fantasear en torno a una idea romántica acerca de lo que fueron o que debiesen ser. En ese empeño se debiese considerar nuevamente una paradoja, en este caso una especie de “paradoja democrática”: la gente parece hoy distanciarse del



acto electoral como instancia de participación activa en el sistema democrático y crítica abiertamente a todos los representantes del sistema político. No obstante, las mismas personas parecen mostrar una valoración creciente de la democracia como proyecto cultural, entendido como un modo de relacionarnos basado en la libertad, la transparencia, la meritocracia, la valoración de la diversidad, la demanda de reconocimiento y la búsqueda de la equidad en el acceso a los bienes públicos esenciales. Esta paradoja, sin duda, es parte de la victoria que la lucha política alcanzó en el pasado, realizando una transición democrática exitosa en lo procedimental y que ha dejado una huella importante en la subjetividad. Por cierto, esta democracia hoy requiere ser profundizada, particularmente mediante mecanismos más audaces que permitan reconocer e incorporar a los ciudadanos. El desafío es cualitativamente distinto a los anteriores e implica una fuerte capacidad de autocritica por parte de los actores políticos que parta del convencimiento de que desarrollo sin ciudadanos puede ser *desarrollo*, pero no desarrollo humano.

## Bibliografía

- Dirección de Organizaciones Sociales (DOS) (2001), *Asociacionismo emergente en Chile. Estudios y Reflexiones*, Santiago de Chile, SEGEOB, División de Organizaciones Sociales.
- FLACSO (2006), "Una reforma necesaria: efectos del sistema binominal", Programa de Gobernabilidad.
- Fundación para la Superación de la Pobreza (2005), *Umbral social 2006. Propuesta para una futura política social*, Santiago de Chile.
- Moreno, M. (2006), *Emergencia del paradigma de gobernabilidad en América Latina*, tesis doctoral, Universidad de Leiden.
- Muñoz, O. (2007), *El modelo económico de la Concertación: 1990-2005. ¿Reformas o cambio?*, Santiago de Chile, FLACSO-Catalonia.
- PNUD (2004), *Informe sobre la Democracia en América Latina. Hacia una Democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, Aguilar-Altea-Taurus-Alfaguara.
- PNUD Chile, *Informes Nacionales de Desarrollo Humano 1996-2006*, Santiago de Chile.

# 11. La democracia y el conflicto armado en Colombia

Hernando Gómez Buendía y Gerrit Stollbrock

## 1. Introducción: conflicto armado y democracia

Sea cual sea el concepto particular de democracia que tengamos a la vista, solemos dar por sentado que la democracia y la violencia son dos fenómenos absolutamente incompatibles. Y, sin embargo, Colombia es un país donde ambos fenómenos coexisten: históricamente, nos encontramos frente a uno de los regímenes democráticos más estables del continente, pero al mismo tiempo vive sumido en uno de los conflictos armados más prolongados, dolorosos y complejos de los que se haya podido ser testigo.<sup>1</sup> Inmediatamente nos vemos impelidos a preguntar: ¿cómo ha sido posible esa “paradójica” coexistencia? O, dicho en otras palabras: ¿cuáles han sido, a fin de cuentas, las repercusiones del conflicto armado en la democracia colombiana? Ésa es la pregunta en torno a la cual quisiéramos proponer algunas reflexiones.

Para comenzar, preguntémonos en qué consiste esa “incompatibilidad” que les adjudicamos a esos dos fenómenos. Si nos atenemos a una concepción liberal de la democracia, es posible afirmar que la democracia supone, tanto como el conflicto armado, la existencia de una pugna por

<sup>1</sup> El conflicto armado colombiano es superado en años únicamente por los conflictos entre Israel y Palestina y entre India y Pakistán. Véase Sánchez y Chacón (2005).

el poder entre intereses, modelos de sociedad y concepciones de bien a veces irreconciliables (Elster, 1986; Habermas, 1991). Desde ese punto de vista, diríamos que la diferencia fundamental entre democracia y conflicto armado se sitúa en las reglas y procedimientos que cada uno acepta e instituye para la definición del ejercicio de poder. Para quienes están implicados en un conflicto armado existen muy pocas restricciones al tipo de procedimientos permitidos para resolver ese juego de fuerzas; ellos tan sólo se ajustan al imperativo pragmático según el cual “el fin justifica los medios”. Por el contrario, como sistema político, la democracia establece unas reglas para la consecución y el ejercicio del poder que, siguiendo la tradición liberal, deben respetar, cuando menos, los derechos civiles, instituidos en el Estado de derecho, y los derechos políticos, es decir, la igualdad política.

Trazado ese eje de contraste, se torna posible reconocer que el conflicto armado puede, en efecto, llegar a socavar los fundamentos mismos de la democracia, pues transgrede las reglas y procedimientos que la definen, violenta la expresión y reivindicación de esa pluralidad de modelos de sociedad y concepciones en pugna por medio del uso de mecanismos que violan los derechos civiles y políticos. Pero, por otra parte, en la medida en que la democracia es una institución que supone ella misma la existencia de esa pluralidad, puede llegar a canalizar la expresión violenta de los conflictos en su propio sistema de reglas. Entre democracia y conflicto existe, pues, una “circularidad” que puede ser “virtuosa” o “viciosa”: el conflicto armado puede debilitar la democracia, lo cual conllevaría a su vez una agudización de la expresión violenta de los conflictos. Pero también puede suceder que a través de un fortalecimiento de la democracia se canalice el conflicto armado, lo cual conllevaría a su vez un mayor fortalecimiento de la democracia, tal como lo propone el *Informe Nacional de Desarrollo Humano* (INDH) 2003, *El Conflicto, callejón con salida* para el caso de Colombia (PNUD, 2003, caps. 14 y 16).

Son precisamente las consecuencias ‘viciosas’ del conflicto sobre la democracia colombiana en cuanto a régimen político las que analizaremos a continuación. Para ese propósito procederemos de la siguiente manera. En un primer apartado, delinearemos los rasgos más importantes de la concepción liberal de la democracia en cuanto sistema de gobierno. Siguiendo esa definición, expondremos en un siguiente apartado las consecuencias más visibles del conflicto armado en la democracia para el caso de Colombia.

## 2. Esbozo de un concepto liberal de democracia

En este apartado haremos un esbozo de una concepción liberal de democracia que resulte funcional a efectos de presentar las principales variables sobre las cuales se hace visible el influjo del conflicto. Luego haremos una aproximación breve a la relación entre los conceptos de *democracia* y *desarrollo humano*.

### 2.1. Los pilares de la democracia

En la tradición liberal, que le ha dado forma al sistema político colombiano actual, la democracia, entendida como sistema de gobierno, es decir, como un conjunto de reglas e instituciones que regulan el acceso al poder, está cimentada sobre dos grandes pilares.

El primero lo constituyen las instituciones que preservan el principio de la soberanía popular, el cual implica la garantía de aquellos derechos que permiten la participación política en términos de igualdad (Dahl, 1999). Como sistema de gobierno de un país, éste toma su forma concreta, por un lado, en la existencia de un sistema electoral como medio de acceso a cargos públicos, que cumpla con las características de ser inclusivo y en el cual tengan lugar unas “elecciones libres, imparciales y frecuentes” (Dahl, 1999) y, por otro, en la separación de poderes como mecanismo de preservación y garantía de esa soberanía. Si quisiéramos desglosar este primer pilar en términos de lo que el PRODDAL recoge bajo el título de “derechos políticos” nos encontraríamos, además de la condición de separación de poderes, con los siguientes derechos (PNUD, 2004: 74): *derecho universal al voto, elecciones libres, elecciones imparciales* y, por último, *derecho al acceso a cargos públicos*.

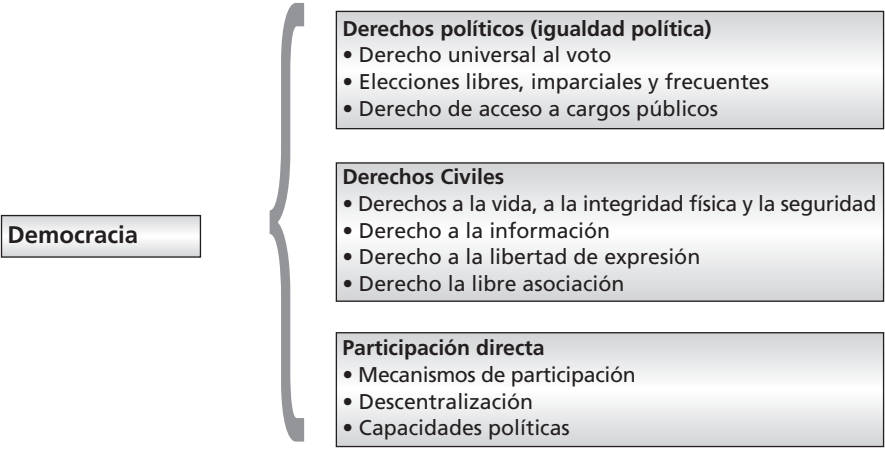
El segundo pilar, el cual pone de manifiesto la tradición propiamente liberal, está constituido por el conjunto de instituciones que hacen posible el cumplimiento de los derechos fundamentales o derechos civiles: el Estado de Derecho. En términos de lo que el PRODDAL denomina “derechos civiles” podríamos distinguir los siguientes derechos como parte integral de las instituciones que constituyen la democracia (PNUD, 2004: 102): *derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad; derecho a la información (libertad de prensa); derecho a la libertad de expresión* y, por último, *derecho a la libre asociación*.

Éstos son los dos pilares principales de la concepción liberal de la democracia, y constituyen, respecto de ella, condiciones *sine qua non*. No obstante, sería posible incluir un pilar adicional, que recoge el argumento del republicanismo según el cual las instituciones republicanas

son necesarias para que la realización de los ideales liberales se haga efectiva: lo que se ha dado en llamar el “republicanismo *instrumental*” (Hernández, 2005). De acuerdo con ese argumento, sólo por medio de una *participación* ciudadana más *directa* y activa es posible preservar las instituciones democráticas y mantenerlas libres de los vicios derivados de la delegación del poder propios del sistema representativo (Gargarella, 2002). Ahora bien, la implementación de unos mecanismos de *participación directa* supone, en primera instancia, un contexto con un alto grado de *descentralización* política, administrativa y financiera del Estado y, en segunda instancia, la posesión por parte de los ciudadanos de ciertas capacidades especiales para el ejercicio más directo de su voluntad política: las *capacidades políticas* (Habermas, 1991). El argumento anterior es el fundamento teórico de la tendencia a crear mecanismos de participación directa, a la descentralización política, administrativa y financiera, y al fortalecimiento de los valores cívicos a través de las políticas educativas y otras políticas públicas, tendencia que se hace palpable en muchos países en la actualidad. Colombia no constituye una excepción: las iniciativas por institucionalizar una democracia más participativa tuvieron su primer espacio con las reformas al sistema político de 1988 y, posteriormente, con las reformas introducidas con la Constitución de 1991, como la profundización de la descentralización política, administrativa y financiera, la implementación de mecanismos de participación directa y la introducción de la educación en cívica y valores (Sánchez y Chacón, 2005). Como parte constitutiva de la institucionalización de esa tendencia podríamos tener en cuenta entonces los siguientes elementos adicionales: *participación directa*; *descentralización política, administrativa y financiera* y, por último, *capacidades políticas*.

En síntesis, son tres los pilares que componen la democracia liberal: los *derechos políticos* (igualdad política), los *derechos civiles* (Estado de derecho) y la *participación directa*, tal como lo expresa el gráfico 1. Es con base en esos tres pilares que buscaremos hacer una reflexión sobre las consecuencias que ha tenido el conflicto armado sobre la democracia en Colombia.

Gráfico 1. Los tres pilares del sistema democrático



2.2. Los fines de la democracia y el desarrollo humano

Hemos expuesto en lo anterior un concepto de democracia según el cual ella es un sistema de reglas para el acceso al poder. En ese sentido es principalmente un *medio*. Pero ¿cuál es el *fin* de la democracia? Podríamos pensar que la definición anterior nos brinda suficientes luces al respecto, pues de acuerdo con ella el *fin* es precisamente el “acceso al poder”. No obstante, aunque el ejercicio del poder podría llegar a ser *un fin*, difícilmente podría ser considerado el *único*, más aún si se tiene en cuenta que el principio fundamental para la tradición liberal lo constituye la aceptación de la existencia de una *pluralidad de bienes* o *fin*es y la búsqueda por garantizar los medios para su realización. Así que desde el punto de vista de esa tradición el acceso al poder debería ser considerado un *medio* para la realización de esa *pluralidad de bienes*. Parece, pues, oportuno acudir en esta instancia a Sen y afirmar que el *fin* de la democracia debe ser el “desarrollo humano”, entendido éste como la ampliación de las libertades u oportunidades de la gente necesarias para la realización de sus diversos planes de vida (2000, cap. 6).<sup>2</sup>

En consonancia con lo anterior, sería posible definir la democracia en conformidad con ese *fin*, el desarrollo humano, con lo cual nos encon-

<sup>2</sup> Nos abstenemos de exponer aquí la argumentación de Sen a favor del desarrollo humano frente a otras concepciones liberales de justicia.

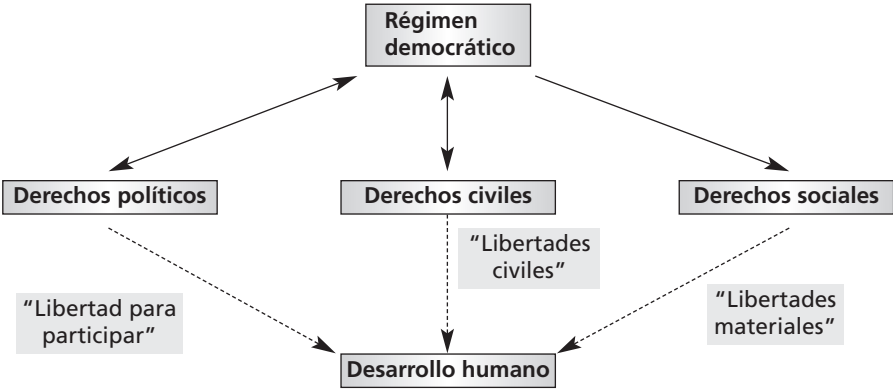
trataríamos con aquella definición que expone el PRODDAL en el documento *La democracia en América Latina* según la cual la democracia es una “manera de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos” (PNUD, 2004: 51), tanto los políticos, como los civiles y los sociales o, en definitiva, para hacer realidad lo que se denomina allí una “democracia de ciudadanía”. En efecto, los derechos políticos equivalen a la “libertad para participar”, los civiles a las “libertades civiles” y los sociales a las “libertades materiales”, por lo que la “democracia de ciudadanía” y el “desarrollo humano” pueden ser considerados coextensivos.

Con el hecho de que los derechos en general, tanto los políticos y los civiles como los sociales, sean considerados los *fin*es del proceso político, se torna posible reconocer que ellos tienen un valor *intrínseco* (Sen, 2000, cap. 2). Ahora bien, hasta aquí hemos venido asumiendo que los derechos políticos y los derechos civiles, a diferencia de los sociales, cumplen un papel *instrumental*, en cuanto ellos son considerados parte de las reglas o instituciones que hacen posible el gobierno democrático. Tenemos, pues, que los derechos políticos y los civiles son *medios* y a la vez *fin*es de la democracia.

Por supuesto, sería posible pensar en incluir también el cumplimiento de los “derechos sociales” como parte integrante de las reglas que constituyen la democracia, tal como lo propone Habermas, entre otros (Elster, 1986). Sin embargo, en la medida en que está claro que esos derechos no se cumplen más que en una proporción mínima en nuestro continente, como bien lo hace patente el mencionado Informe de PRODDAL, parece más pertinente partir de una concepción de la democracia que tenga la *ampliación* de esos derechos como finalidad y *no* como su insumo. Así, aunque la evaluación de un sistema democrático debe incluir un diagnóstico de sus logros en la ampliación de los “derechos sociales” como *fin* del proceso político, la explicación de una falencia en la consecución de ese *fin* debería centrarse más bien en la identificación de las debilidades intrínsecas a las instituciones que configuran la democracia, es decir, en los *medios* o condiciones que permiten su buen funcionamiento. Ése es el tipo de aproximación que haremos a continuación: trataremos de analizar las consecuencias del conflicto sobre las condiciones del sistema democrático, para luego analizar cuáles podrían ser sus consecuencias sobre los *fin*es de la democracia; por ejemplo, si la existencia de un conflicto armado nos ayuda a comprender, al menos parcialmente, la limitada ampliación de los derechos sociales en Colombia.

El siguiente gráfico permite sintetizar las relaciones entre los conceptos que hemos venido exponiendo:

Gráfico 2. La democracia, los derechos y el desarrollo humano



3. Efectos del conflicto armado en la democracia colombiana

Enunciábamos al comienzo que la presencia de un conflicto armado al interior de un régimen democrático tan estable como el colombiano es un fenómeno que necesariamente nos debe parecer paradójico. En este apartado trataremos de tipificar con alguna precisión en qué consiste concretamente la incidencia del conflicto armado en el régimen democrático colombiano, es decir, en qué variables es posible reconocer esa influencia, lo cual nos permitirá mostrar cuál es, a fin de cuentas, la realidad que se esconde detrás de esa aparente “paradoja”.

Como comentario general inicial es necesario afirmar que en Colombia todos los pilares de la democracia se cumplen *formalmente*. Todos los derechos políticos, civiles y demás instituciones que constituyen un régimen democrático están consagrados en las leyes de la Constitución que se redactó en 1991 y muchos de ellos lo estaban incluso desde mucho antes. El ámbito de repercusión principal del conflicto armado se circunscribe específicamente al *ejercicio* de esas instituciones y derechos; atenta contra la posibilidad de que ellos se hagan *efectivos* y el Estado no está en capacidad de protegerlos.

Si vamos a analizar las consecuencias del conflicto armado sobre la democracia en Colombia es necesario comenzar por hacer una muy breve caracterización de ese conflicto, para lo cual es pertinente acudir al INDH 2003, *El conflicto, callejón con salida*. Para sentar la tesis principal sobre el conflicto armado se acude en él a un recurso descriptivo de acuerdo al cual Colombia podría ser dividida en una “periferia” y un “centro”, teniendo en cuenta que no hay entre esas categorías un dualismo, sino todo un abanico



de matices y complejidades. La “periferia” estaría constituida por unas regiones “menos pobladas, más campesinas, menos integradas al mercado, con menos poder político y a menudo discriminadas o explotadas” y el “centro” estaría conformado, en cambio, por las principales ciudades, las cuales exhiben una economía dinámica, parcialmente integrada a la economía externa, un sistema político estable y unos índices de pobreza y exclusión inferiores a los que muestra la “periferia” (PNUD, 2003: 21).

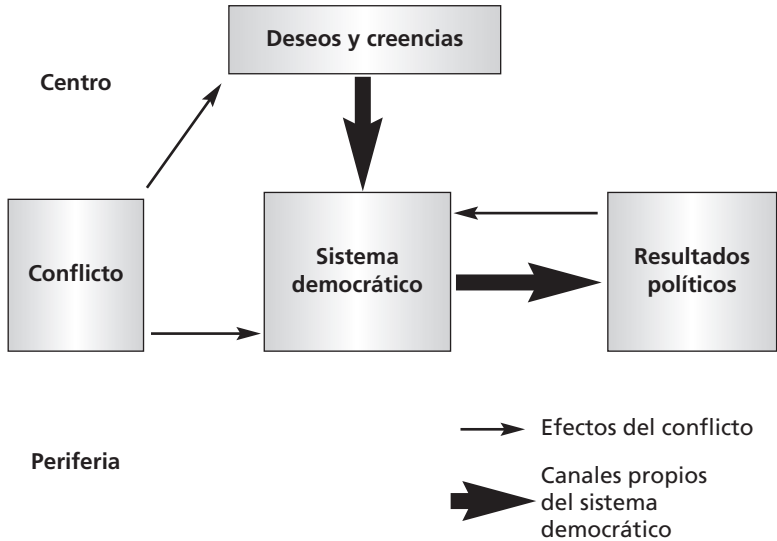
La tesis fundamental del INDH 2003 consiste en que, a razón de que el “centro” del país exhibía un sistema político bastante estable, una democracia consolidada, el conflicto armado no logró penetrarlo, sino que se mantuvo en la “periferia”, espacio dentro del cual los grupos armados, en una lucha con otros poderes locales, fueron expandiéndose, apropiándose de los recursos y debilitando el conjunto de la institucionalidad, hasta el punto de llegar a constituir en algunas de las regiones “Estados alternos” (Duncan, 2005).

El diagnóstico anterior ya nos anticipa que las consecuencias del conflicto sobre el régimen democrático colombiano son cualitativa y cuantitativamente distintas entre las regiones “centrales” y las “periféricas”. El “centro” exhibió parcialmente el círculo de carácter “virtuoso” del cual hablamos al inicio: en la medida en que ostentaba un régimen democrático mucho más sólido, la penetración del conflicto fue menor. La “periferia” es, en cambio, muestra de un círculo visiblemente vicioso: puesto que las instituciones democráticas eran significativamente más débiles, el conflicto pudo permear esas regiones con mucha mayor facilidad, lo cual conllevó un debilitamiento aún mayor del régimen político, hasta el punto de que en ciertas regiones quedó extinguido en su totalidad. Como lo afirma Duncan: “El sello de la historia política en el momento actual es la tensión entre las fuerzas de las ciudades que quieren orientar la estructura del poder político hacia la construcción de la democracia y un capitalismo moderno *vs.* las fuerzas del campo que quieren dispersar el poder del Estado para construir gobiernos regionales basados en la inmunidad de empresas criminales” (Duncan, 2005).

Ahora bien, aunque las consecuencias del conflicto sobre el “centro” no han sido *directas*, como lo han sido en la “periferia”, aquél sí tuvo una incidencia *indirecta*. Como lo expone el INDH 2003, la principal incidencia del conflicto sobre el “centro” se dio por medio de su “narcotización”, la cual terminó por afectar las relaciones de Colombia con los Estados Unidos. Así, “el conflicto acabó por llegar al ‘centro’ del país saliendo del país, llegó a Bogotá por la vía de Washington” (PNUD, 2003:110). Esta incidencia *indirecta* sobre el “centro” tuvo a su vez consecuencias *indirectas* sobre el régimen democrático, pues el conflicto afectó las creencias y los

deseos con base en los cuales los actores políticos toman sus decisiones — ha generado, por ejemplo, una demanda desesperada de seguridad—, lo cual ha terminado por afectar los resultados políticos. Pero en la medida en que los resultados políticos son igualmente insumo del sistema político, tal como lo expusimos en el apartado anterior con respecto a los derechos políticos y civiles, el conflicto armado también ha tenido una incidencia nociva sobre el sistema democrático en el “centro”. En efecto, tal como veremos, esa demanda desesperada de seguridad ha desencadenado una disposición por parte de los actores políticos a aceptar restricciones en los derechos políticos y civiles y a manifestar esta disposición por medio de los mecanismos políticos propios del sistema democrático (véase el Gráfico 3).

Gráfico 3. Efectos del conflicto armado en la democracia



3.1. Consecuencias directas del conflicto en la “periferia”

Las consecuencias *directas* del conflicto sobre la democracia se manifiestan principalmente en las regiones “periféricas” donde los grupos armados tienen mayor ingerencia. En esas regiones se da, en grado variable, un “Estado alterno” en el cual la democracia es inexistente, pues la población no tiene literalmente “voz ni voto”: el sistema político y todo el entramado institucional, incluida la provisión de bienes públicos como la seguridad y la justicia,

son controlados y están al servicio del poder y de los intereses económicos del grupo armado que ostenta el poder en la zona (Duncan, 2005). Veamos cómo se expresa esto en cada una de las instituciones de la democracia.

Las consecuencias *directas* más visibles de un conflicto tienen que ver con la violación que éste trae consigo de los derechos básicos, es decir, aquellos que definen el Estado de derecho y, como se verá, el conflicto afecta el *ejercicio* de todos los derechos civiles que son insumo del sistema político democrático.

El secuestro, las masacres, las torturas, las ejecuciones extrajudiciales, los homicidios, las desapariciones forzadas y demás acciones perpetradas por los diferentes grupos implicados en el conflicto armado violan contundentemente el *derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad*. En el año 2004, por ejemplo, se presentaron 1.441 secuestros, 20.011 homicidios y 259 víctimas de masacres.<sup>3</sup>

Otros hechos vinculados al conflicto constriñen el *ejercicio* del *derecho a la libertad de expresión* en la medida en que se acallan e inhiben las voces de aquellos que discrepan con algún actor en particular, las voces que se consideran de “oposición” (PNUD, 2003: 385), lo que simultáneamente conlleva, como su contraparte, una violación del *ejercicio* del *derecho a la información* de quienes los escuchan. En primera instancia, los periodistas conforman uno de los segmentos de la población más vulnerables a las acciones violentas de los grupos armados. En 2003 y 2004 fueron asesinados 7 y 3 periodistas respectivamente,<sup>4</sup> en el 2004 se registraron 22 amenazas contra ellos<sup>5</sup> y otros tantos han tenido que abandonar el país.<sup>6</sup> En las regiones donde algún actor armado detenta un muy alto grado de poder también sucede que la radio y la prensa, encargadas de formar y difundir la opinión pública, están sometidas a las presiones de esos grupos, y en muchos casos ellos dominan esos espacios de información.<sup>7</sup> Por otra parte, si consideramos a los maestros como voceros de opinión y fuente de información y de comprensión de la realidad, es importante tener en cuenta que ellos también son un objetivo de las acciones de los grupos

<sup>3</sup> Resumen Ejecutivo del *Informe anual derechos humanos 2005* preparado por la Vicepresidencia de la República.

<sup>4</sup> Para las cifras de asesinatos en la población vulnerable se ha seguido el Resumen Ejecutivo del “Informe anual derechos humanos 2005” preparado por la Vicepresidencia de la República.

<sup>5</sup> “Diagnóstico de la libertad de prensa en Colombia junio-julio 2005” de la FLIP.

<sup>6</sup> Un caso tal es, por ejemplo, el del periodista Daniel Coronell, director de uno de los noticieros que más oposición le han hecho al actual gobierno, quien en agosto de este año tuvo que abandonar el país.

<sup>7</sup> Véase el artículo “Así está la influencia paramilitar en siete regiones del país”, en *El Tiempo*, 28.09.2004.

en conflicto: en el 2003, por ejemplo, fueron asesinados 41 maestros, y en el 2004, 63. Y en algunas ciudades las universidades están siendo infiltradas por los grupos armados, como es el caso de la influencia paramilitar en las universidades de la Costa Atlántica, mencionada por las comunidades con nombres propios.

Otra de las reglas fundamentales para la consolidación de una democracia es el *derecho a la asociación*, y nuevamente es el caso que, aunque este derecho está formalizado en las leyes colombianas, el conflicto limita significativamente las posibilidades de su *ejercicio*. La incidencia *directa* del conflicto sobre la formación de grupos sociales se produce de dos formas. En primera instancia, porque sus líderes están sometidos a la presión de los grupos armados. Además de la debilidad que de por sí les es propia a los movimientos sindicales en Colombia, debido a la preponderancia del trabajo informal (más del 45% de la población empleada) y de una tendencia clara al predominio de una lógica privada sobre la pública (PNUD, 2003: 376), ellos también componen uno de los segmentos de población más vulnerable al conflicto: en el 2003 fueron asesinados 55 sindicalistas y en el 2004 la cifra llegó a 40. Pero también esto les ocurre a otros líderes sociales, como fue el caso de los candidatos de izquierda a la presidencia de la República en la campaña de 1990 (Bernardo Jaramillo, Carlos Pizarro, Jaime Pardo Leal), y como sigue sucediendo en la actualidad con los líderes de movimientos indígenas (en el 2003 y en el 2004 fueron asesinados 211 y 85 indígenas respectivamente), de grupos afrocolombianos, etc. Los primeros responsables de estos actos son los paramilitares (PNUD, 2003: 128-376), porque asumen que los activistas sociales son cómplices de la guerrilla —y parece haber indicios de que algunos de estos movimientos han tenido relaciones con esos grupos, algo que desde luego no implica en absoluto una justificación de sus acciones: ellos están o estuvieron infiltrados por la guerrilla, sus líderes hacen doble militancia y en muchos casos hay complicidad con los actores armados (PNUD, 2003:377)—. Pero la guerrilla también es responsable de algunas de esas acciones porque “no admite que los políticos le compitan y le quiten credibilidad con un discurso que hace énfasis en las necesidades sociales de la población”.<sup>8</sup> El otro modo en que el conflicto incide en forma *directa* sobre el *ejercicio* del *derecho a la asociación* no le compete ya a los líderes, sino a los demás participantes, pues el conflicto despolitiza a los individuos y desincentiva la participación de éstos en las diferentes asociaciones y movimientos, sea por medio de la amenaza y el asesinato de sus líderes o directamente de los mismos participantes.

<sup>8</sup> “Ofensiva macabra”, *Revista Semana*, 22 de julio de 2005.

Así como el conflicto afecta de un modo absolutamente visible el Estado de derecho, los derechos básicos o “civiles” que lo definen, y por ende muchos de aquellos que son condición del buen funcionamiento de la democracia, también lo hace con respecto a los derechos y las reglas que configuran la institucionalización del principio de soberanía popular. Analizaremos sus repercusiones *directas* sobre los diferentes “derechos políticos” (el principio de separación de poderes será analizado a propósito de las consecuencias *indirectas* del conflicto).

En la medida en que las acciones violentas constituyen una amenaza constante de los derechos civiles, las posibilidades de *ejercer el derecho al voto* se encuentran necesariamente limitadas, pues ese *ejercicio* supone la garantía de esos derechos: si la vida se encuentra asediada, si la seguridad y la integridad física están amenazadas o son violentadas, no hay la posibilidad de asistir a las urnas; el instinto de supervivencia lo impide.

Pero la *libre elección* también se encuentra profundamente afectada. En muchas regiones los grupos armados ejercen control sobre las decisiones de los electores o en muchos casos amenazan y asesinan a los candidatos: lo que se ha dado en llamar “clientelismo armado” (Duncan, 2005). Si tomamos como muestra las elecciones del año 2003 y sus antecedentes, las estadísticas son escalofriantes. Hubo en total 136 renuncias extemporáneas, tanto de candidatos a alcalde, como a la Gobernación y al Concejo, por amenazas y “posibles amenazas”.<sup>9</sup> Asimismo, en 22 municipios se presentaron candidaturas únicas a la Alcaldía y en otros sucedió lo mismo con los candidatos al Concejo, en 11 municipios no fue posible la celebración de las elecciones por problemas de orden público y en algunos municipios no hubo siquiera candidatos inscritos.<sup>10</sup> También se presentaron candidaturas únicas a la Gobernación de dos departamentos: César y Magdalena.<sup>11</sup> La mayoría de estas situaciones se registraron en los siete departamentos donde hay mayor influencia paramilitar<sup>12</sup> y otro tanto en las zonas de mayor presencia guerrillera. En los comicios del 2002 los paramilitares (AUC) afirmaron que el 35% de los parlamentarios había sido “puesto” por ellos.<sup>13</sup>

<sup>9</sup> Comunicado de prensa de la Registraduría Nacional, 2 de octubre de 2003, “Renuncia de candidatos”.

<sup>10</sup> Comunicado de la Federación Colombiana de Municipios, 1 de septiembre de 2003.

<sup>11</sup> Una de las propuestas del Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano auspiciado por la ONU consiste precisamente en la suspensión de elecciones en los casos en que sólo se encuentra inscrito un candidato, para evitar estas perversiones del sistema electoral.

<sup>12</sup> *El Tiempo*, 28 de septiembre de 2004.

<sup>13</sup> *El Tiempo*, 12 de marzo de 2002.

Ahora bien, el amedrentamiento de candidatos mencionado no afecta únicamente al elector en las posibilidades de una decisión más libre, sino también a quien aspira a ser elegido: afecta, pues, como su contraparte, el *ejercicio del derecho a los cargos públicos*. Todas las estadísticas anteriores sirven para poner en evidencia la vulneración de este derecho. Por otra parte, las limitaciones a este último derecho también se hacen manifiestas con respecto a los funcionarios públicos que se encuentran en ejercicio de su cargo. A finales de mayo de 2002 las FARC habían obligado a alcaldes y concejales de 420 municipios a abandonar sus puestos (Duncan, 2005), y entre agosto de 2002 y julio de 2004 fueron asesinados 25 alcaldes y ex alcaldes, y 127 concejales. Y un caso más actual es el desplazamiento masivo de concejales que está teniendo lugar en algunos municipios del Caquetá después de que las FARC empezaron a hacer efectivas sus amenazas con el asesinato de cuatro concejales.<sup>14</sup>

Consideremos brevemente, por último, las repercusiones *directas* del conflicto sobre el componente republicano de la democracia liberal: la *participación directa* y sus diferentes condiciones.

En primera instancia, es claro que si no se cumplen siquiera las condiciones para la participación en las elecciones y se desestimula la participación en movimientos y asociaciones, tampoco existen garantías ni incentivos para la *participación directa*; la violencia destruye la posibilidad de cualquier tipo de expresión de la voluntad política.

Ahora bien, aun si sobreviviera una disposición mínima al respecto, la posibilidad misma de su *ejercicio* supone la existencia *efectiva* de un entorno de *descentralización* del poder. Examinemos, pues, cómo ha sido ella afectada por el conflicto armado. En la medida en que la *descentralización política, administrativa y financiera* toma forma precisamente por medio de la implementación del régimen democrático a un nivel cada vez menor, el departamental o el municipal, ella reposa en el cumplimiento a ese nivel de muchas de las reglas y condiciones que hemos nombrando antes. Así que muchas de las repercusiones del conflicto que hemos venido analizando antes suponen ya la realización efectiva de un cierto grado de *descentralización*. Por ejemplo, la elección de alcaldes, concejales y gobernadores es una muestra de que en Colombia se han dado unos primeros pasos sustantivos hacia la descentralización política. Revisemos pues en forma explícita hasta qué punto el conflicto ha sido una condición limitante de la *descentralización*.

<sup>14</sup> *El Tiempo*, 19 de agosto de 2005. Según lo reporta ese diario, 14 concejales del municipio de El Doncello y 7 del municipio de Puerto Rico han tenido que abandonar sus cargos.

La *descentralización* se ha venido profundizando cada vez más, tanto en los aspectos políticos como en los administrativos y financieros, especialmente desde la Constitución de 1991. Y ella efectivamente ha conllevado una intensificación de la democracia. En primera instancia, trajo consigo una mayor inclusión política, pues permitió el surgimiento de nuevos partidos políticos y mayores niveles de control sobre la gestión local (Sánchez y Chacón, 2005). Pero otro indicio claro en esa misma dirección es el hecho de que ha permitido ampliar los derechos que son su objetivo principal, los “derechos sociales”, pues condujo a un mejoramiento del nivel educativo y a una mayor cobertura tanto en servicios de seguridad social como en servicios públicos domiciliarios (Sánchez y Chacón, 2005).

No obstante, en muchas regiones es posible constatar que la descentralización se encuentra limitada de una forma muy significativa por el poder de los grupos armados. Especialmente en aquellas regiones donde el sistema político ya estaba fisurado, ha sido la descentralización misma la que ha facilitado el fortalecimiento del poder de los grupos armados a nivel local. En efecto, en la medida en que ella ha conllevado un incremento de los recursos transferidos a los municipios y la capacidad de cada municipio de administrarlos, han aumentando los incentivos de estos grupos para controlar el sistema político, porque por esa vía ellos aumentan sus fuentes de financiamiento y consolidan su poder local en las regiones (Sánchez y Chacón, 2005). Esta infiltración en el poder local parece haber experimentado una escalada reciente en aquellas zonas donde hay una hegemonía paramilitar, debido a que su discurso no compromete abiertamente las instituciones, y a que además parece ser legitimado por la demanda desesperada de seguridad por parte de una porción significativa de la población, así como por el hecho de que sus redes de narcotráfico han sido mucho más ágiles en la penetración del poder político urbano (Duncan, 2005).

En síntesis, es posible afirmar que en muchas zonas el conflicto armado ha pervertido la descentralización, impidiendo de ese modo que ella se constituya en una profundización de la democracia, y más bien se ha visto convertida en un catalizador de conflictos locales.

En lo que se refiere a las *capacidades políticas*, el conflicto también ha mostrado tener consecuencias absolutamente nocivas. Como lo afirma el INDH 2003, el conflicto “hace valer la fuerza sobre la razón, la coacción sobre la convicción, el fusil sobre el argumento” (PNUD, 2003: 105), lo que claramente anula la más fundamental de ellas: la capacidad de diálogo (Habermas, 1991). Tomando en consideración el papel protagónico y crucial que actualmente juega la educación en la formación de estas capacidades, se torna posible contemplar con más precisión las limitaciones que el conflicto le impone a su cultivo: en efecto, los más altos índices de deserción escolar se dan en las



regiones donde hay mayor presencia de grupos armados, muchos atentados destruyen instalaciones educativas, el gasto militar que él implica reduce el porcentaje del presupuesto destinado a la formación y, como lo hemos visto, los maestros están sujetos a presiones y son un objetivo central de las acciones violentas por parte de estos grupos (PNUD, 2003: 106).

### 3.2. Consecuencias indirectas del conflicto armado sobre el “centro”

En el apartado anterior examinamos las consecuencias *directas* del conflicto armado sobre la democracia colombiana, las cuales tienen lugar en las regiones donde los grupos detentan mayor poder. Por el contrario, el “centro” del país, en la medida en que exhibía un sistema democrático mucho más consolidado, no padeció las consecuencias *directas* del conflicto en general y, por ende, tampoco las consecuencias *directas* sobre las instituciones democráticas en particular. No obstante, anticipábamos que en la medida en que por distintas circunstancias ese conflicto sí empezó a tener consecuencias *indirectas* sobre los centros urbanos, incidió igualmente en forma *indirecta* sobre su sistema político. Trataremos de analizar a continuación en qué consisten y cómo se manifiestan estas consecuencias.

En la medida en que la narcotización del conflicto terminó por afectar la agenda de los Estados Unidos con Colombia, el conflicto tuvo repercusiones en el “centro”: afectó su economía, su sistema político y su situación social. De esa manera el conflicto armado empezó a incidir en la opinión pública en general, en las creencias y deseos con base en los cuales los ciudadanos toman sus decisiones políticas en cuanto electores y en cuanto funcionarios públicos, sea en el Congreso, en la rama ejecutiva, etc., afectando a su vez por esa vía los *resultados* del proceso político. Ahora bien, en la medida en que, según dijimos, los derechos civiles y políticos son *medios* y a la vez *fin*es del sistema político democrático, una vez son afectados en cuanto *fin*es, se ven alterados también en cuanto insumos, afectando a largo plazo la institucionalidad misma de la democracia. Eso es lo que parece estar sucediendo en Colombia: el conflicto ha conducido a una valoración muy alta de la seguridad, hasta el punto de que los ciudadanos, enfrentados a un *trade-off* entre ésta y otras libertades básicas, han expresado estar dispuestos a sacrificar muchas otras de sus libertades con el propósito de que haya más seguridad (tal como lo expresó recientemente el “latinobarómetro”), preferencias que han terminado por influir en los *resultados* del sistema político (véase el Gráfico 3). Esto sale a relucir no sólo con la elección de un gobierno con una pronunciada tendencia militarista, sino también en el hecho de que siga expresándose en un sinnúmero de circunstancias e instancias particulares del proceso político, como



las discusiones y propuestas legisladas en el Congreso. Veamos cómo se expresa esto en cada una de las condiciones del sistema democrático.

Una manifestación clara de cómo el conflicto incide sobre las preferencias de los ciudadanos y, en consecuencia, en sus decisiones políticas fue la aprobación del “estatuto antiterrorista” en el Congreso, declarado inexecutable por la Corte Constitucional en forma posterior, el cual incluía reformas a la Constitución política que violaban algunos derechos fundamentales: el derecho a la libertad (pues se autorizaban detenciones, allanamientos y registros domiciliarios sin autorización judicial previa), el derecho a la intimidad (pues se autorizaba la interceptación de medios de comunicación personal sin autorización judicial previa) y el derecho a la libre movilidad (pues se autorizaba la realización de informes de residencia). Aunque ese proyecto no haya sido finalmente aprobado como reforma constitucional, es sintomático para describir las patologías que padece actualmente la democracia colombiana.

Pero la aprobación de ese acto legislativo también resulta útil para sacar a la luz otro de los efectos perversos del conflicto. Además de las tres modificaciones mencionadas, el “estatuto antiterrorista” proponía una cuarta modificación que les concedía a las fuerzas militares facultades de policía judicial. Esa propuesta, aprobada por el Congreso de la República, puso visiblemente en peligro la separación del Poder Ejecutivo y el Poder Judicial y no es sino un caso particular de la tendencia a la disolución de la separación de poderes que padece actualmente Colombia, posiblemente como respuesta a la demanda desesperada de seguridad por parte de los ciudadanos. Esta demanda tiende muchas veces a concederle un exceso de poder a la rama ejecutiva, empujando a acabar el conflicto por la vía militar a cualquier precio. Puesto que la separación de poderes es, según vimos, parte integrante de los pilares de la democracia, en tanto obstáculo a uno de los más peligrosos vicios del sistema democrático representativo —el abuso de poder por parte de los representantes electos—, la tendencia a la centralización del poder en la rama ejecutiva puede ser identificada como otra de las repercusiones *indirectas* del conflicto armado sobre la democracia en Colombia.

Por otra parte, el conflicto también ha mostrado tener repercusiones *indirectas* sobre el *ejercicio* de los *derechos a la información* y a la *libre expresión*, porque ha conducido a una estigmatización de muchas posiciones que se reconocen como “cercanas” a la guerrilla, posiciones de izquierda y de centroizquierda, o simplemente de aquellas voces de “oposición” a la política del gobierno actual que ha instaurado la seguridad y la salida militar al conflicto como el centro de sus políticas de gobierno. Una muestra evidente de esto último ha sido la “cruzada semántica” que el

Gobierno ha emprendido contra la caracterización de la problemática colombiana como “conflicto armado”. En la opinión del Gobierno, la situación en la cual se encuentra actualmente Colombia debe ser designada como una situación de “amenaza terrorista” y no de “conflicto armado”. Pero lo más apremiante es que el Gobierno no se ha limitado a enunciar su propia comprensión de la realidad nacional, algo que por supuesto es legítimo, sino que ha tomado varias medidas para imponerla, como fue el caso del documento escrito por el director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Luis Alfonso Hoyos, dirigido a los proyectos de cooperación bilateral, medida que pasa por encima incluso de las convenciones semánticas que prevalecen desde los Convenios de Ginebra. Eso es claramente una violación a la *libertad de pensamiento* y de *expresión*, porque esas libertades no están restringidas únicamente a la posibilidad de pensar y expresar contenidos semánticos previamente establecidos, sino que recogen igualmente la posibilidad que tienen todos los ciudadanos de ser coconstructores de esos contenidos (Sen, 2000).

Esta tendencia a la intolerancia también ha terminado por manifestarse en relación con los movimientos y organizaciones sociales y, por ende, en relación con el *ejercicio del derecho a la asociación*. Existe, en efecto, una “cultura de la suspicacia” en la opinión pública, tanto en los medios de comunicación, como en los mandos de la fuerza pública y las autoridades nacionales y locales, hacia los actores y movimientos sociales en general; una estigmatización de ellos, debido a que se sospecha que “conspiran contra el régimen” (PNUD, 2003: 377). Esto dificulta el *ejercicio del derecho a la asociación*, no sólo por el desincentivo que va ligado a la desaprobatión social, sino porque legitima implícita o explícitamente la aplicación indebida de instrumentos legales (estados de excepción, uso amañando del derecho penal, declaración de ilegalidad frente a protestas, marchas y manifestaciones, intervención militar y policial en protestas) contra esos movimientos (PNUD, 2003: 378-379).

### 3.3. Consecuencias del conflicto sobre la ampliación de los derechos sociales en Colombia

En este apartado examinaremos la incidencia del conflicto en otro de los *finés* del sistema político, los derechos sociales. Los hemos querido analizar separadamente, porque, a diferencia de los políticos y civiles, ellos no tienen un valor *instrumental*, sino tan sólo un valor *intrínseco*. Pero, además, porque constituyen uno de los grupos de derechos más golpeados en nuestro país y en nuestro continente.

Parece haber suficientes evidencias de que un sistema político democrático efectivamente conduce a una mayor inclusión social, a una ampliación de los derechos sociales (Sen, 2000). Por otra parte, la situación de pobreza e indigencia en Colombia está estancada en un estado alarmante, pues se mantiene en unos niveles superiores al 50%,<sup>15</sup> superior incluso al promedio latinoamericano (PNUD, 2004). El diagnóstico anterior nos conduce necesariamente a preguntarnos si las repercusiones del conflicto armado sobre el sistema democrático colombiano que hemos venido examinando podrían, en algún sentido y proporción, ser responsables de ese estancamiento en el proceso de inclusión. No obstante existe sinnúmero de variables que podrían estar incidiendo sobre esa circunstancia, como es el caso con la recesión económica que afectó al país desde mediados de los años noventa, lo cual nos limita es las posibilidades de comprobar en términos cuantitativos cuál ha sido el efecto específico del conflicto. Eso nos obliga a limitarnos al trazado de algunas relaciones meramente analíticas entre las consecuencias del conflicto que expusimos antes y el estancamiento de la ampliación de los derechos sociales. Examinaremos esas relaciones a continuación.

La igualdad política que define al sistema político democrático implica que todos los actores sociales tienen el mismo derecho a solicitar que sus opiniones y esperanzas sean incluidas en la agenda pública y a luchar para que las políticas públicas hagan realidad esas esperanzas (Dahl, 1999). En esa medida es posible afirmar que la movilización social es “un derecho fundamental y una vigorosa muestra de salud de una democracia” (PNUD, 2003: 373). Sin embargo, vimos anteriormente que el conflicto ha conducido a una estigmatización de las reivindicaciones sociales por métodos democráticos, a razón de que ese discurso ha sido usado y abusado por la guerrilla para la legitimación de su empresa violenta. Esa estigmatización ha tenido como consecuencia, según vimos, la imposibilidad de que estos grupos hagan *ejercicio* de su *derecho a la libre asociación* y del *derecho a la libre expresión* de sus opiniones. La limitación impuesta a estas dos condiciones es a su vez una restricción contundente a las posibilidades de ampliar los derechos sociales, porque sin la posibilidad de asociarse, estos grupos no podrán convocar a la población a la participación y al apoyo de sus reivindicaciones, y sin la posibilidad de expresar sus opiniones sus voces no lograrán que esas reivindicaciones entren a formar parte sustantiva de la agenda pública (Dahl, 1999); sin esas garantías sus demandas permanecerán, pues, hundidas necesariamente en el anonimato. Es entonces

<sup>15</sup> A la hora de evaluar un sistema democrático parece más relevante analizar las variaciones en los índices de inclusión social y no solamente los índices; aun si un país tiene unos índices de exclusión muy elevados, pero dispone de un sistema político democrático tal que permita irlos ampliando paulatinamente, diríamos que ese sistema tiene un buen funcionamiento.

por vía de la estigmatización de la lucha social que el conflicto podría estar afectando en forma más sustantiva uno de los *finés* más significativos del sistema democrático: la ampliación de los derechos sociales.

#### 4. Conclusión

Hemos venido analizando las repercusiones particulares del conflicto armado en el funcionamiento del régimen democrático colombiano. Volvamos a la pregunta con la que iniciamos nuestra reflexión: ¿por qué dos fenómenos aparentemente tan discordes pueden cohabitar en una forma tan prolongada?

A estas alturas ya disponemos de algunas indicaciones para aproximarnos a una respuesta. En primera instancia, esa aparente paradoja ha sido posible porque cuando afirmamos que la democracia en Colombia ha podido mantenerse sólida *en medio* del conflicto armado, estamos pensando en ciertos procesos políticos particulares que no se ven afectados por él. Las elecciones de alcaldes y concejales en los grandes centros urbanos y, en general, en lo que hemos denominado el “centro”, se mantuvieron al margen de los avatares del conflicto y no han sufrido las acciones de los grupos armados en forma *directa*. Pero debido además a que ese “centro” alberga el mayor porcentaje de la población del país, las elecciones nacionales de presidente o de los miembros del Congreso tampoco se vieron afectadas en términos agregados. Así, cuando hablamos del buen desempeño de la democracia colombiana *en medio* del conflicto estamos siendo falaces, porque en realidad estamos hablando de dos fenómenos que coexisten temporalmente, pero en espacios diferentes y cuyas interrelaciones, aunque complejas, siguen siendo marginales.

En segunda instancia, porque las repercusiones que hemos denominado *indirectas* son mucho más sutiles, pues son consecuencia del modo en que el conflicto afecta los deseos y las creencias con base en las cuales los sujetos políticos toman sus decisiones, y estas decisiones tienen lugar *dentro* del sistema de reglas que constituye a la democracia sin ponerlo en cuestión en forma *directa*. De ese modo, aunque el conflicto efectivamente afecta la democracia por esa vía, sobre todo en lo que se refiere a la consecución de mayores niveles de inclusión social, esas patologías, en la medida en que resultan legitimadas dentro de las propias reglas que definen a la democracia, y sólo serán percibidas a largo plazo, resultan bastante más imperceptibles. Tal vez por esa razón ellas resultan ser, en definitiva, mucho más corrosivas que las otras.

## Bibliografía

- Bobbio, N. (1997), *Diccionario de política*, México, Siglo XXI.
- Dahl, R. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*, Madrid, Taurus.
- Duncan, G. (2005), “Del campo a la ciudad: La infiltración urbana de los señores de la guerra”, *Documentos Cede* 2005-2, ISSN 1657-7191 (edición electrónica), Bogotá, Universidad de los Andes.
- Elster, J. (1986), “The market and the forum: Three varieties of political theory”, en Elster, J. y Hylland, A. (eds.), *Foundations of Social Choice Theory*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Garay Salamanca, L. J. (2000), *Ciudadanía, lo público, democracia. Textos y notas*, Bogotá.
- Gargarella, R. (2002), “La comunidad igualitaria y sus enemigos. Liberalismo, republicanismo e igualitarismo”, en Hernández, A., *Republicanismo contemporáneo. Igualdad, democracia deliberativa y ciudadanía*, Bogotá, Siglo del Hombre Editores.
- Habermas, J. (1991), “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, Conferencia pronunciada en el Departamento de Filosofía de la Universitat de València (16 de octubre).
- Hernández, A. (2005), “El desafío republicano al liberalismo igualitario de Rawls y los debates sobre libertad, ciudadanía y democracia”, en *Con Rawls y contra Rawls*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- PNUD (2003), *El conflicto, callejón con salida*, Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia, Bogotá, PNUD.
- , (2004), *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, PNUD.
- Sánchez, F. y Chacón, M. (2005), “Conflicto, Estado y descentralización: del progreso social a la disputa armada por el control local”, *Documento Cede* 2005-33, ISSN 1657-7191 (edición electrónica), Universidad de los Andes, junio.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Barcelona, Planeta.

## 12. Guatemala: ciudadanía, etnicidad y democracia con bajo desarrollo humano

Edelberto Torres-Rivas

### 1. Introducción: notas sobre el propósito de este trabajo

Reflexionar sobre la democracia política que se construye en Guatemala requiere hacer referencia a sus dificultades y éxitos en la responsabilidad de orientar su acción a partir de la justicia social y de una sustancial participación ciudadana. Puede haber otros campos referenciales, pero interesan esos dos. La democracia tiene dos connotaciones: un valor por sí misma como una posibilidad de organizar la vida social con respeto y libertad para todos, como garantía de la igualdad de oportunidades, como una manera de organizar el poder. Tiene también un valor instrumental: es una herramienta para la selección, entre muchos, de quienes van a dirigir el destino de lo público-estatal y sus instituciones, que sólo se logra mediante procesos de elecciones, que requieren de condiciones precisas para que sean democráticas.

Con respecto a la primera connotación, la democracia promueve el desarrollo humano, una autorrealización de su razón constitutiva: *la igualdad de oportunidades* para todos, para que ellas puedan traducirse en *capacidades* de los sujetos y éstos se transformen así en artífices de su propio destino. Esas capacidades se convierten, en el sujeto, en la libre elección de lo que se valora más y mejor. Las capacidades aluden al libre discernimiento para alcanzar la plena realización personal. En resumen, lo que se

llama vivir *una vida con dignidad*. ¿Qué es eso? Una existencia con el respeto de los otros, con la mesura y el decoro que históricamente le corresponde al promedio de todos. El punto de partida de la noción de *desarrollo humano* es la igualdad en las oportunidades, que se articula de inmediato con el desarrollo de capacidades para optar en libertad.

El desarrollo humano ata de forma creadora esa igualdad con esta modalidad de la libertad, como aspiración del sujeto. El desarrollo que anima a la sociedad se convierte en desarrollo humano cuando hay condiciones democráticas. En efecto, es la democracia el sistema que puede estimular estos desarrollos que se desdobl原因 a su vez en que a mayor desarrollo humano mayor legitimidad alcanza la vida política.

Con respecto a la segunda connotación, la función instrumental de la democracia se define en la realización de actos electorales por cuanto ello implica la movilización del sujeto vuelto ciudadano. Con altos niveles de desarrollo humano, medido a través del índice correspondiente, la ciudadanía se vuelve potencialmente más plena, la titularidad de los derechos y obligaciones que ella supone pueden ejecutarse de manera más satisfactoria. La participación política, que la democracia asegura y necesita en ese doble movimiento de su naturaleza instrumental, se vale de ciudadanos iguales aunque sus capacidades no lo sean plenamente. En este nivel, la libertad de oportunidades se convierte en la igualdad del ciudadano para participar, como elector o como elegido.

La acción de participar se entiende como el movimiento para lograr el control sobre recursos o beneficios por parte de quienes participan, que lo hacen generalmente de manera organizada. Es ya un componente del sentido común que malos niveles de desarrollo humano condicionan pobres niveles de participación política y social y poco o ningún poder; hay aquí, de nuevo, una relación entre el desarrollo humano y la vida política en sociedad, que es parte de lo ya dicho, la articulación de la democracia con el desarrollo humano. La política es la variable “interveniente” en esa dinámica de la sociedad.

El discurso del desarrollo humano tiene como punto de partida el postulado de que el desarrollo se debe entender como ampliación de oportunidades, una de las cuales es la oportunidad de ejercer los derechos que la democracia garantiza al ciudadano. La noción de Estado está presente en este recorrido, pues la democracia requiere del Estado para desplegar sus potencialidades, y por ello se habla del “Estado democrático”. La ampliación de las opciones de las personas y la igualdad de oportunidades no se procesan en el aire, no surgen como efecto de un razonamiento de filosofía política o de moral pública. Ellas están referidas a la existencia de un mercado que califica diferencialmente las capacidades,

premiando a los más capaces y castigando a los que no lo son, y a la existencia de un Estado que garantiza la igualdad de oportunidades, siempre y cuando sea un Estado democrático.

Amartya Sen argumenta que es necesario un sujeto autónomo para que se realicen las tres virtudes de la democracia: su importancia intrínseca relacionada con las capacidades básicas (participación) de la vida en común; su contribución instrumental en la mejora de las posibilidades de la gente y su papel constructivo en la creación de valores y normas (Sen, 2000: 185-197). En Guatemala ciertamente lo democrático se mantiene como instrumento político en el mínimo de su potencialidad, como una democracia electoral que alcanza a funcionar con una baja participación ciudadana, un pluralismo limitado como diversidad programática y un sentido mercantil de la competencia interpartidaria; y más que como opciones políticas definidas, como una rivalidad personal, un juego de imágenes mediáticas como oferta electoral; más enconos que ideas. Pero la oportunidad obliga a perfeccionarla, pues está en la lógica de la democracia que así sea y que al lograrlo se ponga al servicio del la gente.

Pero el individuo del desarrollo humano es uno desigual por su constitución en una sociedad que las “produce” de manera inherente a su naturaleza. Es la sociedad la que al diferenciarse y crecer produce oportunidades constitutivamente desiguales. En efecto, hay obstáculos como el analfabetismo, la enfermedad, la falta de recursos materiales y/o culturales, o de libertades políticas y civiles, que limitan la libertad de opciones que el individuo tiene, quien así ve disminuir su posibilidad de ampliar tales opciones. Las capacidades, en estas circunstancias no se desarrollan sino de una manera fuertemente desigual.

Este razonamiento lleva a dos conclusiones inevitables. La primera la comprensión de que la connotación inicial de la democracia se ve cuestionada en su valor de velar por la justicia social, por las dificultades que experimenta el desarrollo humano. ¿Si no hay resultados visibles en el mínimo bienestar de la gente, qué clase de democracia es ésta? ¿Cómo entenderla si no otorga seguridad, protección para la gente?

La segunda conclusión se refiere a las dificultades con la democracia cuando no se puede ir más allá de su valor instrumental, como ocurre cuando el sujeto ciudadano no puede ejercer de forma apreciable su participación política, cuando la vida pública le está imposibilitada y ve reducidos sus espacios de libertad para optar. Así, los procesos electorales no pueden ni provocar ni recibir el flujo vitalizador de la participación de las mayorías, especialmente de los indígenas, ni reflejar la riqueza de los intereses que se mueven en la sociedad. La democracia se



alimenta de la participación y de la representación de todos los ciudadanos (o de números significativamente importantes), que en estas condiciones no son sino la minoría.

En el seno de una sociedad que cuando progresa crea diferencias y desigualdades, hay un aspecto que se ha quedado como en el aire, y es el que se refiere al *dictum* “la elección con libertad permite alcanzar una ‘vida con dignidad’”. Tal elección requiere, si es libre, la presencia de un sujeto autónomo, crítico, responsable consigo mismo y con la sociedad; la autonomía se refiere, más que a un dato de la voluntad, a una racionalidad de las circunstancias. Puesto de manera más simple, lo anterior habla de una responsabilidad de optar que se mueve así en el estrecho anillo de hierro de decidir con libertad en el seno de la desigualdad. No es la lógica aristotélica sino la sabiduría de la historia la que proclama que sólo con igualdad se puede ser libre, pues planteada la aporía no hay libertad en el marco de la desigualdad.

La definición de una vida con decoro es, más que una cogitación, un resultado histórico. Así, por ejemplo, el decoro en el medioevo, con sus enormes limitaciones materiales, es distinto en calidad al decoro en el capitalismo globalizado. El bienestar hoy día es superior, y sin embargo, para los pobres, las diferencias no son tan hondas. La indignidad es más perdurable. Con todo esto, lo que quiere decirse es que la vida con dignidad del desarrollo humano es una aspiración en los límites de lo posible que varía en cada sociedad.

Guatemala pareciera una geografía de indignos, en tanto es una región de desigualdades profundas, que parecen naturales, donde casi es un contrasentido imaginar las referencias a la libertad y a la dignidad en relación con la población indígena o con los “ladinos” pobres. Como se desarrolla en este trabajo, el campo de las desigualdades está doblemente calificado, por las desigualdades estructurales que remiten a la dimensión de clase y por las desigualdades de cultura que lo hacen con la dimensión étnica. Ambas operan en la misma dirección y se refuerzan mutuamente al punto que no es difícil estar de acuerdo en que el pobre es indígena por ser pobre y el indígena es pobre por ser indígena. Situados en esta subalternidad múltiple, es una ilusión sociológica pensar en un sujeto autónomo (de las circunstancias a las que apunta este razonamiento), que conozca las alternativas que la sociedad ofrece, que pueda aprovecharlas y decidir en libertad acerca de ellas, y que en función de sus capacidades adquiridas, alcance una definición propia de dignidad. Véase si no la comprobación estadística de todo este predicamento.

## 2. El estado del desarrollo humano en Guatemala

Antes de examinar los obstáculos que enfrenta la democracia en Guatemala en relación con la construcción ciudadana en general y con la población indígena en particular, se hace necesaria una referencia a la relevancia intelectual que ha alcanzado la noción de *desarrollo humano* en este medio reacio hasta con el cambio nominal. La preparación de los informes de desarrollo humano, y de manera especial la medición del mismo, han marcado el inicio de nuevas pautas de análisis de la realidad nacional; ha venido estableciéndose una perspectiva renovadora en la comprensión de diversos aspectos de la dinámica social. Se intenta trascender la noción de crecimiento y la falacia del PIB per cápita.

Después de seis informes preparados con amplia participación de expertos y especialistas en diversos temas académicos y luego sostenidamente divulgados entre un público cada vez mayor, ya hay una rutina en la lectura, una complicidad colectiva en la medición del desarrollo humano y un uso conceptual que ha penetrado en el mundo académico y político, en la opinión pública, en los medios de comunicación y entre quienes se mueven en torno de las dimensiones sociales del desarrollo. La definición del desarrollo humano enriqueció el lenguaje y la visión del desarrollo como un proceso de ampliación de oportunidades, las que valoran los derechos a vivir de manera saludable, la adquisición de conocimientos y destrezas, y el acceso a recursos materiales para una vida respetable.

El primer Informe Nacional (1998) innovó la información convencional, por ejemplo, al aplicar el índice medidor a regiones y departamentos del país. Apareció la verdad intuita pero no comprobada aún de que la guatemalteca es una sociedad de contrastes dolorosos, de un desarrollo humano gravemente desigual, donde la ciudad capital y la zona metropolitana aparecen como una zona del primer mundo (0.82), ajena y lejana del resto del país pero sobre todo de los departamentos con mayoría indígena (Alta Verapaz, 0.35). Se comprobó también de forma empírica la marginación de la mujer con el índice de desarrollo de género. En el Informe Nacional siguiente (1999) se mejoró la metodología de la medición y se avanzó al permitir comparaciones en el tiempo (1989, 1994 y 1998) y por regiones, y se hizo por vez primera una articulación entre desarrollo rural y desarrollo humano.

En el informe del 2001 no sólo mejoró el método de cálculo sino que se utilizaron datos del Censo de 1994 y de la encuesta de hogares de 1998 y se alcanzó un ámbito más ambicioso al establecerse el índice de desarrollo humano por municipios, lo que permitió una comparación con indicadores de pobreza al nivel micro. De esta manera pudo alcanzarse

una visión en profundidad de la realidad social de la nación guatemalteca, al integrarse el análisis de pobreza, desigualdad y desarrollo humano y relacionar éste con el gasto de los hogares y el gasto público. También se estableció un nuevo índice de desarrollo de género. Los informes posteriores, de 2002 y 2003, han consolidado la medición del Índice y la utilización del concepto.

No se ha avanzado mucho en el enfoque del desarrollo humano en otros ámbitos de la vida social, o en aspectos políticos tan importantes como la participación en la vida democrática, la creación de identidades y ciudadanías. La dimensión cuantitativa y la atracción por las mediciones, tan útiles para fines comparativos pero limitadas en sí mismas, han movido más la atención en esa dirección. Se ha reducido el interés que los aspectos sustantivos pueden despertar, dejando de lado la interacción fecunda entre lo conceptual y lo empírico. Las dudas surgen cuando se usa el concepto de desarrollo humano como adjetivo, lo que ocurre cuando se lo agrega a los más diversos fenómenos de la vida real, reificándolo, Pareciera que se da la explicación de lo que así planteado debe ser explicado.<sup>1</sup> Hay razones que movieron a pensar que si la noción de desarrollo humano califica todo, es que se la utiliza con desorden y no califica nada; la heterogeneidad en el uso la puede volver difusa y en consecuencia hacer que pierda sus virtudes analíticas.

### 3. Los desafíos a la democracia: ciudadanos pobres y desiguales

La democracia de ciudadanos, a la que se aspira, no encuentra fundamento sólido si éstos padecen de constricciones materiales y culturales, si se mueven en el fondo de la estructura social, excluidos de los sitios donde se deciden sus vidas, desprovistos de poder. A continuación se hace un recorrido en tres dimensiones que limitan la constitución robusta de ciudadanos, entendiendo que hay una relación directa entre constricciones y ciudadanía plena, y una más compleja entre ésta y la democracia. O en otra versión, es mas explícito el efecto de la pobreza sobre la constitución ciudadana que la que el ciudadano cohibido pueda tener en la democracia.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Por ejemplo, cuando se lo utiliza referido a distintas situaciones como “ecología y desarrollo humano”, “violencia y desarrollo humano”, “descentralización y desarrollo humano”, etcétera.

<sup>2</sup> Ciudadano cohibido es el sujeto político sin el pleno desarrollo de sus calidades; es ésta una referencia al tema de que la democracia ha reiniciado su andadura en estos países con desigualdades y carencias que en otro momento la habrían descalificado. Es la democracia constituyéndose en condiciones de precariedad.

La ciudadanía es la titularidad igual de derechos, lo que equivale a establecer una relación positiva entre el ciudadano y su condición social. *¿Puede ser pobre un ciudadano, o más bien un ciudadano puede ser pobre?* El orden es importante, pues el primero supone ser pobre y desde allí empinarse hasta la ciudadanía; o, en el segundo, actuar como ciudadano pudiendo derivar a la pobreza. Al adjetivar la pobreza, aquélla supone una extensión de la ciudadanía; y al adjetivar la ciudadanía, ésta supone una extensión de la pobreza. Ambas situaciones pueden ocurrir en un mismo contexto en que haya lento crecimiento y democratización inestable pero que afecte de distinta manera a la gente.

Un primer aspecto a considerar son los bajos índices de desarrollo humano que exhibe Guatemala en relación con los países centroamericanos. El índice no se refiere propiamente al menor ingreso sino a una condición de desvalimiento acentuado por el reducido gasto social en educación y salud en su favor. El Estado democrático, fuerte, movido por los valores del desarrollo humano, orienta un buen porcentaje de su presupuesto a políticas de reducción de la pobreza, en distribución indirecta del ingreso. El problema de fondo es la persistencia de bajo desarrollo humano aun cuando ha habido épocas de crecimiento, lo que subraya el desinterés de los sectores dirigentes por aumentar el papel del Estado en la dimensión social. La raíz colonial del poder explica en última instancia este sesgo antipopular; no se desarrolla aquí el tema de esas raíces.

**Cuadro 1. Índice de desarrollo humano, por área y grupo étnico**

	1989	2000	2002	2003
Índice de desarrollo humano	0.538	0.634	0.649	0.672
Urbano	0.632	0.717	0.728	0.747
Rural	0.474	0.563	0.583	0.610
Indígena	0.429	0.544	0.567	0.578
No indígena	0.593	0.684	0.698	0.724
Índice de desarrollo relativo al género	0.502	0.609	0.634	0.655
Urbano	0.616	0.705	0.722	0.740
Rural	0.400	0.512	0.557	0.575
Indígena	0.328	0.501	0.542	0.546
No indígena	0.569	0.665	0.686	0.711

Fuente: Elaboración con datos de ENS 1989, ENCOVI 2000, ENEI 2002/2003, CELADE, Banguat, Banco Mundial, Tribunal Supremo Electoral y PNUD.

Tales índices y sus contrastes hablan de una sociedad injusta, que como puede verse abarca indios rurales, no indígenas urbanos, hombres y mujeres. Detrás de esos resultados hay una ausencia de democracia junto con una incapacidad política para enfrentar tales carencias. El Estado débil es tan perjudicial como el poder autoritario, ambos son incompatibles con los principios canónicos del desarrollo humano; el autoritario porque no quiere y el débil porque no puede propiciar tal desarrollo, pero el resultado es finalmente muy parecido, porque ni crean condiciones para que la gente adquiera capacidades para mejorar sus decisiones ni garantizan para todos la oportunidad para elegir libremente el modo de vida que más se valora. La noción de desarrollo humano debería alzarse como fuerza inspiradora de toda la compleja red de relaciones del Estado con la sociedad. Aquí es donde su enfoque liberal e individualista debe cambiar por un sentido colectivo, universal, de la justicia social y la igualdad.

Desde el advenimiento de la democracia en Guatemala, los gobiernos civiles optaron por lo más fácil, facilidades para proteger los derechos políticos que se ejercitan en el acto de votar, posponiendo ya por veinte años las políticas para enfrentar la pobreza y las desigualdades. La democracia liberal es más liberal que democrática. Su éxito ha sido político y su precaria legitimidad se explica por su extendido fracaso social en demérito del desarrollo humano. Es ésta una situación postconflicto; para mucha gente en situación de pobreza extrema su interés por la libertad es menor que sus angustias por resolver el problema del hambre. Aquí, la democracia marchó más rápido que el bienestar de las masas. El fin del conflicto armado exhibió el desbalance o la contradicción entre la urgencia de los pobres por comer y el interés como ciudadanos por votar libremente.

A veinte años recorridos, los ámbitos de la pobreza han mejorado poco pero la democracia ha demostrado tener el mérito estructural de crear oportunidades para ciertos grupos de gente y el uso de estas oportunidades estimula la práctica de los derechos democráticos y políticos. El disfrute de estas libertades en general podría mejorar algunos aspectos del desarrollo humano, tales como el respeto a los derechos humanos, la organización de la protesta social, de la elección personal de alternativas, el acceso a oportunidades educativas, el aumento de la participación política.

El tono de los tiempos es una crisis de las políticas democráticas y de sus contenidos sociales. La crisis de la política se transmite con efectos malignos al Estado democrático agregando otro factor limitante frente a la prepotencia del mercado. Una contradicción insalvable vincula al Estado democrático con escasas posibilidades de aplicar políticas de salud, empleo, educación, seguridad y otros bienes públicos a favor de los pobres. El puente con el desarrollo humano por momentos parece intransitable pues no hay caminos que

conduzcan a la libertad de la miseria, del miedo, de la inseguridad material, y se vive en un clima gobernado por la peor forma de esclavitud, la desesperanza. Los datos de los cuadros siguientes van en esa dirección.

**Cuadro 2. Algunos indicadores de desigualdad**

	1989	2000	2004
GINI ingresos	0.539	0.570	0.566
Participación % ingresos			
20% más pobre	3.1	2.8	2.3
20% más rico	59.0	61.8	59.2
Indígenas	32.8	28.6	30.7
No indígenas	67.2	71.4	69.3
Área urbana	68.8	75.1	72.4
Área rural	31.2	24.9	27.6

Fuente: Elaboración con base en datos de encuestas de hogares (INE).

El piso social en el que se erigen las instituciones democráticas lo forman las profundas expresiones de la heterogeneidad del país; he aquí la síntesis de desigualdades múltiples, las que condicionan y afectan al sujeto desde diversos ángulos, de los cuales tres son los importantes, *la etnia, la pobreza, el género*. Lo étnico apunta a la diversidad cultural y de estilos de vida, la pobreza a la situación de clase o estrato socioeconómico con bajos índices de desarrollo humano, el género a la condición subalterna de la mujer.

La existencia de la desigualdad es perniciosa, como ya ha sido demostrado hasta por quienes desde la cúpula internacional la fomentaron. Paraliza el desarrollo humano pues limita la ampliación de capacidades y de oportunidades para la gente, volviéndolo una estrategia limitada y fracasable; paraliza también el cambio social al acentuar las diferencias en la movilidad y al establecer patrones mas jerárquicos de estratificación social; y en el ámbito de la subjetividad, genera un sentimiento de inseguridad personal, incertidumbre en los planes de vida, baja predictibilidad, debilita el tejido social y los sentimientos de solidaridad comunal.

A juzgar por la composición clasista de quienes ocupan los principales lugares de mando en el gobierno civil en los últimos 12 años, la presencia de intereses empresariales es casi total. Destaca de manera particular la influencia del CACIF determinando el nombramiento de su gente para cargos como el del presidente del Banco Central, de los Ministerios de Finanzas, Economía, Relaciones Exteriores y del Interior (Valdez, inédito; Gutiérrez, 2006).

Que la concentración de riqueza tiene un correlato positivo con mayor disponibilidad de poder no es más que un argumento trivial. No lo es el dato que correlaciona más educación y mejor ingreso con participación electoral, pues como una paradoja que contradice la predicción fácil, el porcentaje de votantes en las últimas elecciones es ligeramente mayor para los indígenas. La posibilidad ciudadana de votar (de no ser excluido) puede ser relativamente indiferente a las desigualdades económico-sociales; ya no lo es al tratarse del derecho a ser electo para posiciones de poder.

La democracia representativa está construida sobre este piso desigual e injusto: millones son los ciudadanos electores, sólo unas decenas son los elegidos. Éstos, los escogidos, no lo son sólo porque tienen riqueza sino, además, por su concentrada influencia social y sus relaciones familiares con los grupos de poder. Estas consideraciones son obvias pero la historia reciente de la democracia política guatemalteca lo prueba con creces; del conflicto armado salió una democracia elitista, el gran capital ha sido el gran ganador.

En Guatemala persisten las dificultades para que terminada la transición puedan consolidarse las instituciones de la democracia. Las razones son múltiples y dispares, como las relativas al sistema de partidos políticos, la debilidad del Estado, el papel de los medios, las fracturas de la sociedad civil, todo lo cual ha sido analizado en otra parte. Hay otras razones, ya mencionadas, como las desigualdades y la pobreza, que producen ciudadanos de baja intensidad. En democracia aumenta su visibilidad, generando una reclasificación social y estimulando nuevos factores para dividir, separar y jerarquizar lo social. Al aumentar las distancias, las relaciones clasistas se vuelven propicias para el uso de la fuerza y la arbitrariedad. En esta sociedad, aumenta la impunidad.

**Cuadro 3. Distribución de la superficie de fincas según quintil 1979 y 2003**

	Km <sup>2</sup>		%	
	1979	2003	1979	2003
Q_1	656.9	768.9	1.6	2.1
Q_2	949.7	891.6	2.3	2.5
Q_3	1,522.3	1,690.2	3.8	4.7
Q_4	2,609.1	2,393.4	6.4	6.7
Q_5	34,761.7	30,193.0	85.8	84.0
Total	40,499.9	35,937.1	100.0	100.0

Fuente: Censos Agropecuarios 1979 y 2003.

4. La estratificación social y la ciudadanía

Toda sociedad capitalista está diferenciada en clases sociales, pero en la dificultad de valerse de esa óptica, se recurre a la noción de *estratos* que dividen y jerarquizan a la población según su posición socioeconómica. Se distinguen mutuamente a partir de variables socioeconómicas de naturaleza cuantitativa, como el salario (u otras formas de ingreso no monetario), el consumo de bienes materiales, la educación formal, conductas visibles y cuantificables en el estilo de vida, residencia y otros. El estrato no corresponde a la noción marxista o weberiana de *clase* pues carece de contenidos cualitativo, dinámico y de perspectiva histórica. Su finalidad es modesta en tanto describe, puede “medirse” y admite la comparación estática. Es resultado de un ejercicio estadístico, con base en datos censales.

Cuadro 4. La estratificación nacional

Estratos	No absolutos	%
Estrato bajo extremo	2.153.856	18.9
Estrato bajo	5.659.309	49.4
Estrato medio bajo	2.579.445	22.5
Estrato alto	894.613	7.8
Estrato alto	166.717	1.5
Total	11.453.940	100.00

Fuente: Censo 2002, con base en el índice Arriola.

Se presenta aquí esta breve información sobre la estratificación social. No hay espacio para tratar *in extenso* las relaciones entre clase y ciudadanía que tanto preocuparon a Marshall, el gran teórico de la conceptualización; él hizo la distinción ya clásica de los tres derechos ciudadanos, las oportunidades de sus apariciones y del hecho preocupante de que la dinámica de las clases podría negar la lógica de la ciudadanía. En efecto, la clase obrera no dispone —hablando de Gran Bretaña— de facilidades para ocuparse del ejercicio pleno de sus derechos. La idea era que el Estado de bienestar, allá por 1950, ayudara a resolver esas limitaciones. En nuestro caso, mas próximos a Bryant, digamos que la fuerza de la movilidad social podría cambiar el status clasista, que no es sino adquirible, y con ello, introducir cambios en el disfrute de la ciudadanía.

Como puede verse en el Cuadro 4, los estratos exhiben una situación particularmente polarizada, y en la línea argumentativa que se está siguiendo,



ésta es otra dimensión de la heterogeneidad de la sociedad guatemalteca y por lo tanto guarda una intención explicativa en relación con los tres temas enunciados en nuestra introducción: la ciudadanía, la etnia, la democracia.

El cuadro anterior sólo presenta una visión aproximada de carácter cuantitativo, que sugiere el “peso” relativo polarizado, la comparabilidad y los límites de los diversos estratos. Nótese entonces lo abultado de los estratos bajos, lo delgado de las clases medias y lo concentrado de la elite superior. El estrato bajo extremo equivale a la categoría de población en pobreza extrema, formulada por organismos internacionales.<sup>3</sup> Si se suma con el estrato bajo, el total correspondería a lo que esas instituciones califican de gente *pobre* y que como puede verse constituye la mayoría de la población nacional, el 68,8%. Compárese con el estrato alto que forma sólo el 1,5% del total, o sea 166.000 personas. Complementa lo anterior la información sobre lo que los estratos considerados reciben como consumo e ingreso mensual por persona.

**Cuadro 5. Estratificación por consumo e ingreso mensual per cápita en dólares**

Estratos	Consumo	Ingreso
Estrato bajo extremo	11.93	15.14
Estrato bajo	31.70	32.05
Estrato medio bajo	77.68	79.29
Estrato medio	167.37	194.85
Estrato alto	459.85	582.33

Fuente: Índice Compuesto Arriola, Guatemala, 2003

Como puede verse, la magnitud del ingreso/consumo en cada estrato es expresiva de carencias o excesos según el nivel. Sin embargo, estos datos esconden una realidad aún peor, pues el consumo de las personas que pertenecen al estrato bajo extremo *equivale a disponer de 39 centavos de dólar diarios* per cápita y el del estrato bajo a 1,5 dólar, lo que sumando a ambos significa que el 68% de la población nacional está en el límite o debajo de la línea de pobreza, muy próxima a la mendicidad. El *promedio nacional del consumo* por persona es de 2,06 dólares diarios y el ingreso, de 2,25, es decir, apenas superior a lo establecido internacionalmente como límite de la llamada pobreza de ingresos. Para la clase alta, el estrato alto, el ingreso personal es de 19,1 dólares diarios.

<sup>3</sup> Esta categorización de la pobreza aparece en los informes de desarrollo humano del PNUD, Guatemala, especialmente los de 2000, 2001 y 2002.

Los datos de pobreza se completan con indicadores de desigualdad que refuerzan la condición anterior, porque la acompañan. El Cuadro 5 contiene información sobre la más tradicional y por ello trágica desigualdad, el reparto agrario. En un país agrícola, donde el 60% de la gente vive en el campo, la distribución de la tierra es un ostensible indicador de la diferenciación existente: la población en el quintil 1, el más bajo, dispone del 2,1% de la tierra agrícola nacional, en tanto los que están en el quintil 5, el más alto, concentran el 84,0% del suelo. He allí la enorme distancia social entre campesinos pobres y grandes terratenientes, tan propia de estas sociedades. El coeficiente de Gini, artilugio estadístico para “medir desigualdades”, ofrece para el ítem “tenencia agraria” en Guatemala un valor de 0,786, sin duda excesivo y el más alto de América Latina. Se sabe que arriba del 0,5 el coeficiente señala una situación grave.

En el mundo maya actual hay un activo fermento de diferenciación socioeconómica que no sólo es resultado de los desarrollos de la sociedad exterior sino de una dinámica de cambio interno. Se perciben jerarquías socioeconómicas, una diferenciación por etnias apoyada en la estratificación social emergente, que para algunos permite hablar de una burguesía indígena, unas clases medias (Velásquez Nimatuj, 2002), etc. Véase, entonces, el resultado de aplicar por vez primera un índice de estratificación al mundo maya.

**Cuadro 6. La estratificación étnica**

Estratos	% Indígena	No absoluto	% No indígena	No absoluto
Bajo extremo	70.9	1.527.091	29.1	626.765
Bajo	48.5	2.744.213	51.5	2.915.096
Medio bajo	20.5	528.329	79.5	2.051.116
Medio	6.8	61.144	93.2	833.469
Alto	2.7	4.459	97.3	162.258

Fuente: Índice Compuesto Arriola, Guatemala, 2003.

Los *datos comparativos* entre indígenas y no indígenas están ahí, mostrando la evidente diferenciación *socioeconómica* que opera en la sociedad pero que se funde en algunos aspectos con la diferenciación *sociocultural* del mundo indígena. Al estrato bajo extremo, en el fondo de la escala social, los miserables que apenas sobreviven en la ignominia de la pobreza extrema, pertenece un total de 70,9% indígenas. *Dos de cada tres nacionales son indígenas pobres extremos*. Un tercio son no indígenas, que

son los denominados mestizos/blancos y que en el nivel siguiente, el estrato bajo, forman la mayoría (51,5%),<sup>4</sup> lo que se desdobra en un dato analíticamente importante, que la pobreza entre “ladinos” también es importante.

¿*Los pobres, indígenas y mestizos, se diferencian entre sí?* La línea étnica y la clasista pueden confundirse en el infierno de la pobreza pero las diferencias culturales las separan con frecuencia. Si la pobreza no es sólo miseria material, sino que se acompaña de analfabetismo, desvalimiento legal, poco acceso al poder social, explotación laboral, ¿el sector pobre no indígena también sufre tales carencias? ¿Hay un “parecido de familia” en la existencia social de los pobres, sean mestizos, indígenas o blancos?

La pregunta es si la explotación y subordinación económica y política que afecta a la mayoría indígena es parecida a la que golpea a los otros pobres, los blancos/mestizos, porque ello tiene efectos directos en la formación de ciudadanía. *Es riesgoso afirmar que la común indigencia material borra las diferencias culturales entre mayas y mestizos.* ¿Qué es más decisivo para explicar conductas y universos simbólicos, lo étnico o lo clasista? En una sociedad racista y pletórica de prejuicios culturales, de valores supremacistas, puede ser que sea más decisivo lo étnico, pero sólo de manera relativa, pues lo clasista lo refuerza.

También hay una heterogeneidad étnica. La población indígena en Guatemala equivale al 40% del total nacional (4,4 millones) frente a 6,7 millones de población mestiza/blanca/ladina.<sup>5</sup> En el interior de lo que ahora se llama el *mundo maya*, hay 23 etnias (incluyendo a los negros garífunas) o grupos lingüísticos distintos, no radicados en espacios delimitados del territorio sino dispersos en todo lo ancho del país. Cuatro de esos grupos, los mayoritarios, forman el 60% de la población indígena. Del 40% que se identificó como indígena, el 20% reconoció no hablar su idioma materno, de tal suerte que la diversidad etnocultural aumenta y se forman cuatro categorías lingüísticas: en un extremo, los que sólo hablan lenguas nativas (1.426.000), en el otro, los indígenas que sólo hablan el español (639.000) y en el medio los bilingües porque hablan el español y un idioma indígena (1.853.000). Y por supuesto están los 6.687.000 de no indígenas cuyo idioma natal es el español.

<sup>4</sup> En esta categoría se incluyen población negra, asiática y otras.

<sup>5</sup> Los datos son del Censo de Población del 2002. Los censos utilizaron el método de la autoidentificación personal y dividieron a la población en indígenas y no indígenas. Es una dicotomía falseable, cuya debilidad aumenta si se utiliza la categoría “ladino” que incluye diversos tonos de mestizaje.

## 5. Problemas de las identidades y la ciudadanía étnica

El inicio de la formación de una conciencia colectiva en torno a la diversidad étnico-cultural de la nación guatemalteca se produjo en Guatemala como resultado del conflicto armado que en su última etapa (1980/84) tuvo un hondo sentido racista anti indígena. Ya es sabido que fueron asesinados cerca de 80.000 mayas, arrasadas 600 aldeas y dispersado de sus zonas de vida un número difícil de precisar pero superior al medio millón de personas. Es el inicio del surgimiento de una conciencia nacional, acerca de la condición multiétnica de la nación, y que no sólo alcanza a los indígenas sino a sectores ladinos; tal vez es posible decir que es ésta una mirada multicultural, que se abre paso en el seno de un poder colonial, una sociedad autoritaria, una cultura racista.

En una extraordinaria reacción que no fue de terror o miedo, en los últimos años aparecen grupos étnicos que reclaman reconocimientos a su diversidad y derechos con base en su cultura, en un escenario nacional sensibilizado por el reciente genocidio indígena. Se encuentran en formación un activismo social y una conciencia colectiva favorecidos por el ambiente democrático pero limitados por las trabas estructurales de la pobreza, tantas veces mencionadas. La firma del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), uno de los acuerdos que pusieron fin al conflicto armado, señala el punto de partida de un modelo multicultural de nación y de un Estado plural.

Durante mucho tiempo, la ciudadanía universal no existió en Guatemala; se la reconoció como un acto declarativo en todos los textos constitucionales de la República pero se negó con las disposiciones que recortaban los derechos políticos: alfabetismo, patrimonio, vecindad. Fue paulatino e hipócrita el proceder ladino desde el Estado. Por otro lado, desde la sociedad el “problema” indígena fue el problema campesino, del campesino pobre o con poca tierra. En una definición clasista se desatendieron los componentes étnicoculturales. Al contrario de lo que todavía creen algunos, el viejo pensamiento marxista no era racista al sólo identificar la clase, era ignorante al no percibir la cultura.

Un sector importante de la población indígena en Guatemala se organizó en el Comité de Unidad Campesina (CUC) a finales de los años setenta al impulso de una doble identidad, como campesinos explotados que identifican bien los intereses clasistas que los movilizan y como indígenas discriminados que levantan por vez primera sus derechos culturales. En el desarrollo de su incorporación, probablemente en unos fue más importante su conciencia de clase y en otros su identificación como indígenas. El CUC y otras organizaciones se deslizaron hacia la guerrilla en una época

en que la teorización sobre el tema étnico nacional no se había producido. Fueron parte de la “alianza obrero-campesina” en el marco de una movilización planeada como político-militar.

Es necesario sacar las conclusiones políticas pertinentes del hecho nada despreciable de que los contingentes indígenas no llegaron a vivir el momento militar, no hubo masas de mayas armados. Bastó su colaboración informal como apoyo logístico, como pueblo alzado o de comunidades que practicaron la economía de guerra. Se movilizaron pero no se armaron, lo que fue suficiente para que el Estado contrainsurgente, por intermedio del ejército nacional (sic) los reprimiera brutalmente. Durante el largo ejercicio de la represión, los grupos indígenas no pelearon por falta de organización y dirección de la comandancia guerrillera; extensos sectores indígenas fueron asesinados en medio de la pasividad. Se trató de una experiencia que no sólo no es propia ni tampoco original de Guatemala; es común en América Latina que se produzcan altos niveles de discriminación y opresión de la población indígena, junto a los más bajos índices de rebelión y movilización. Sólo hay que agregar que las peores formas de crueldad, patológicas, fueron aplicadas por los militares guatemaltecos, lo que no guarda nada parecido a lo que sucedió en Chile y Argentina, o Perú y Bolivia.

Una situación adicionalmente grave se produjo cuando el ejército creó de forma compulsiva las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC), reclutadas obligatoriamente y sin salarios entre la población indígena. Ocurrió así un fraccionamiento brutal de las comunidades mayas al incorporar a casi un millón de personas como una fuerza paramilitar y poner a pelear a indígenas contra indígenas. Se produjo una división de lealtades de hermanos convertidos en enemigos y de desintegración de las estructuras sociales y de autoridad en numerosas comunidades. En la definición de la identidad étnica hoy día, la experiencia de las PAC opera en sentido regresivo.

La reacción, en todo caso, ha sido la etnicización del descontento, aún inorgánico, de la protesta. Es éste el punto de partida del surgimiento, *ex post*, de una fuerte conciencia de ser víctimas por ser indígenas y no por ser campesinos, del castigo recibido por ser diferentes y no por ser pobres. En los noventa recrudece un sentido de politización de la condición étnica, convirtiendo al martirio colectivo sufrido en la raíz de unidad o convergencia, apoyándose más en factores político-culturales que en los de naturaleza socio-económica, pero en todo caso buscando la identidad de víctima con un sentido subjetivo para sus propias experiencias. ¿Es un “despertar” a raíz del dolor y la rabia del castigo genocida, sin duda, parte de una larga herencia de desprecio y atropellos? ¿Puede explicarse esta politización posconflicto de las viejas identidades etnoculturales como una

acumulación de agravios? Es como si el pasado tuviera efectos causales prolongados aquí y ahora.

Ramón Máiz argumenta en otro sentido, y afirma que las identidades colectivas indígenas no pueden surgir de la represión sino de la lucha. Esas identidades étnicas son hoy día el resultado de un complejo proceso de construcción mediante movilización, organización y discurso en el seno de importantes cambios en los contextos sociales, económicos y políticos que las favorecen (Máiz, 2004: 131). El dilema es explicar cómo la existencia de grupos comunales atados por la religión, las costumbres, mitos, actos espirituales o simbólicos, es decir, por el peso de la tradición, convierten su posición prepolítica en una identidad que la niega y la supera. La identidad étnica actual, concluye Máiz, se postulará como el resultado contingente, interna y externamente contestable, de la movilización política y las estrategias organizativas y discursivas de los indígenas. Es el producto de un trabajo de selección de la materia prima étnica (cultura, lengua, mitos, símbolos, memoria) *por parte de los intelectuales, líderes y organizaciones indígenas* (Máiz, 2004: 132). En nuestro caso, los muertos de las masacres han cobrado vida en el inicio de la organización/movilización, en el trabajo solidario, no articulado pero internamente poderoso, desarrollado por cuadros intelectuales y políticos mayas.

Aún hace falta avanzar en la construcción ciudadana dificultada por la suma tercamente sostenida de la degradante condición estructural, más la abyecta situación de subordinados de forma extrema. La identidad étnica en su sentido fuerte debe apoyarse en sus componentes culturales, históricos y políticos; en las experiencias derivadas de las luchas grupales y, además, no desconectarse de sus bases clasistas. De esta manera deberían vincularse a los intereses sociales, económicos y políticos de los diversos grupos afines no indígenas. La identidad es resultado del reconocimiento propio y extraño, es decir, del de la propia comunidad y de los otros sectores “significantes” que están afuera. El “otro” puede mantener un reconocimiento negativo, degradante, que el indígena puede o no aceptar, socializando así, en la subjetividad colectiva, una autoestima negativa.

La movilización sobre una base étnica deberá distinguir, reconocer y fortalecerse con una base clasista. La mitad del indígena es campesino, la otra mitad quiere dejar de serlo. En las condiciones socioeconómicas ya descritas se puede fraguar una solidaridad fuerte entre quienes comparten determinadas característica e intereses.<sup>6</sup> La organización y la lucha tienen una

<sup>6</sup> Ya existe una organización germinal de indígenas y campesinos, la CONIC, que plantea siempre demandas comunes relativas a temas nacionales: contra las concesiones en minería, legislación sobre el agua, derechos humanos, y también reivindicaciones propias.

función efectiva en la formación de identidades colectivas, de contenido político.

En Guatemala hace falta un fuerte movimiento indígena de dimensión panmaya y de ámbito nacional, un liderazgo político e intelectual unificado, no para hacer visible la identidad política sino para producirla, sabiendo que el conflicto no expresa sino que genera dimensiones claves de la identidad. El movimiento étnico puede producir la identidad política que, más que una etiqueta, es un marco adscriptivo, que fija la pertenencia a un colectivo y vincula el pasado al presente. La identidad política es un proceso de identificación que alimenta la ciudadanía nacional, porque en el seno de las múltiples identidades se establece una articulación determinante, una jerarquía hegemónica. Se dice que es política por los derechos que ejercita, porque facilita la participación política con referencia al Estado, al poder, a la nación.

Los procesos que ocurren con ocasión del surgimiento de la identidad indígena y la de los mestizos o ladinos pobres no es similar. La identidad de éstos se realiza al amparo del Estado nacional, de forma más natural en el sentido de estar predeterminada; tiene tal vez dificultades, pero de naturaleza clasista solamente. La identidad indígena se construye progresivamente a partir de su base comunitaria, con recursos culturales y políticos que la llevan a enfrentar al Estado y a buena parte de la sociedad. La identidad étnica además es colectiva y local, es menos vinculante pues a veces se limita a la exhibición de símbolos particulares (Letamendía, 1997:69). La “mayanidad” como identidad de todos los mayas aún espera, pues sólo podrá ser el paulatino resultado de una acción colectiva nacional y de un discurso universalista. De un “nosotros” que ate intereses locales, desconfianzas históricas, diversidades lingüísticas, rivalidades étnicas. La identidad étnica sólo puede terminar de formarse políticamente.

El pobre no indígena es discriminado como tal porque es reconocido socialmente por su bajo status socioeconómico; su identidad puede asociarse tanto a la condición de campesino como a la de un artesano sin trabajo, un obrero sin ninguna calificación, o sindicalista, o desocupado. Su identidad puede ser clasista, que se refuerza si está organizado y pertenece a una liga, unión o sindicato. Y aún más si participa en algún movimiento social (de protesta). El indígena vive su exclusión como el reconocimiento negativo de diferencias por parte de los propios y de los ajenos; y las vive además reforzadas por la pobreza, pero su identidad no necesariamente lo lleva a considerarse campesino pobre, obrero agrícola, aparcero, sino más bien miembro de una comunidad étnica, de la aldea, del paraje.

¿Cómo se viven las exclusiones de la desigualdad cuando sólo se es pobre o cuando (además) se es indígena? Ambos pueden experimentar



diversas desigualdades, aparte de la pobreza. El marginal socioeconómico pide trabajo y salarios, el discriminado por sus diferencias pide, además, reconocimiento. La identidad de los diferentes (indígenas) no es lo mismo que la de los desiguales (los pobres), aunque en muchos casos se refuerzan. Los pobres, cuando no son indígenas, tienen más posibilidades de vivir su subjetividad como participación posible, pero en ambos casos no hay ni capacidades ni oportunidades iguales que puedan permitir su desarrollo humano.

Se vinculan así, problemáticamente, el tema de la pobreza y el de dificultades para realizar los derechos que se tienen como ciudadano. Éste es titular de derechos y obligaciones individuales, en condiciones de igualdad que el Estado nacional le otorga. Son los derechos civiles, políticos y sociales, a los que ahora se suman los económicos y los culturales. En la medida en que la pobreza/etnicidad supone carencia de oportunidades, los obstáculos para ejercitar sus derechos vienen a formar parte de la definición empírica de pobreza/etnicidad. Hay déficit de ciudadanía y formas de pobreza, juntas. La ciudadanía supone, en la perspectiva de la igualdad, la libertad para el desarrollo de las capacidades políticas, para que cobre realidad la democracia.

Hoy día, en Guatemala, el tema de la etnicidad es objeto de debate y búsqueda, calificado por la conciencia indígena de pertenencia a una comunidad corporativa, con historia propia, o por la condición cultural casi siempre asociada al lenguaje, o porque ha participado en experiencias comunes de represión o castigo. Estas experiencias, se vuelven factores de identidad étnica, con probables efectos, hoy día, en la organización y/o participación política, con el surgimiento de una identidad política.

El surgimiento de una ciudadanía étnica ocurre como un fenómeno de identidad colectiva, con los problemas que ésta trae. Se ha hablado de la ausencia de movilizaciones indígenas nacionales. Hoy día se experimenta un activismo local, municipal, en el interior rural del país, un proceso de participación que convierte al indígena en ciudadano de la democracia local, sujeta ésta a las constricciones del clientelismo, la distorsión por la fuerza de los intereses del terrateniente, del caudillo político, del jefe de la zona militar, de la Iglesia o de las presiones del centro. En el ámbito nacional la ciudadanización ocurre en mal momento, cuando la acción política tiende a perder su significado público y decisivo, y al autonomizarse pierde eficacia frente a los dictados de la economía y del mercado. El ciudadano pobre, indígena, rural, es un ciudadano nacional desigual, que no puede tener una visión integral del orden social al que se está incorporando, no puede percibir bien la libertad y la cohesión social que lo cohibe, y se repliega porque no hay espacios para las luchas políticas.



## 6. Identidad, ciudadanía política, democracia

Las relaciones etnoculturales, que como se sabe se expresan en fenómenos colectivos de inclusión/exclusión, de discriminación y racismo, dominación, aceptación o rechazo, requieren y se explican no sólo por las bases materiales y clasistas existentes en la sociedad sino también, y de forma decisiva, por la manera *como se ha procesado el reconocimiento mutuo entre (personas o) grupos diferentes a lo largo de la historia*, por las modalidades de discriminación y racismo que privan, o por cómo se valoran y perciben hoy día los desiguales que conviven en un mismo espacio social (nacional). *El tema del reconocimiento es a su vez el de la identidad (o identidades) y constituye en consecuencia una dimensión decisiva en la comprensión del carácter multiétnico de esta sociedad.*

En sociedades democráticas, el multiculturalismo y su arraigo han facilitado la política del reconocimiento a favor de los grupos indígenas. La cultura multicultural se abre paso en Guatemala por factores diversos pero, en conjunto, poderosos. Los hay de carácter internacional, que empezaron a influir a partir del quinto centenario del “encontronazo” europeo-americano. Y de carácter local, donde dos son los más importantes: los efectos de la campaña militar que más que contrainsurgente fue antiindígena y la firma del AIDPI, que como ya se dijo constituye uno de los acuerdos sustantivos a los que se llegó como parte de las negociaciones con ocasión del fin del conflicto armado. El documento fue aprobado por una representación gubernamental y por la comandancia guerrillera<sup>7</sup> y aunque los pueblos mayas no tuvieron participación directa, lo hicieron a través de su presencia en la llamada sociedad civil, que actuó particularmente como cuerpo consultivo. El AIDPI se ve como el punto de partida de un modelo multicultural de nación y de un Estado plural.

La política de reconocimiento practicada desde el Estado, aunque débil y sin entusiasmo multicultural, se produce cuando se van cumpliendo los aspectos fáciles de los Acuerdos de Paz. Y desde la sociedad, cuando los sectores indígenas y no indígenas demandan y presionan en movimientos espasmódicos, en esa dirección. Las demandas indígenas ya no buscan ni el reconocimiento ni la ciudadanía. Ésta se concedió hace tiempo. En consecuencia, ahora la lucha ya no es por la igualdad, que la ciudadanía otorgada supone constitutivamente pero en el plano formal; ahora la lucha es por la diferencia, por que el reconocimiento a la diferencia forme parte del status ciudadano.

<sup>7</sup> Los acuerdos entre esas dos partes fueron elevados a la categoría de “compromiso de Estado” por el Acuerdo Marco aprobado por la Asamblea Legislativa en octubre de 2004.

Recuérdese que el concepto pleno de ciudadanía comprende *un status legal (derechos), uno moral (obligaciones) y una identidad (pertenencia a una comunidad, nacional o no)*. Esto comprende un reconocimiento igualitario, universal, pero no el reconocimiento a las diferencias, particulares. Es difícil que ese concepto integral concorra en sociedades con grandes desigualdades, como ya lo probamos. Y lo es aún más si esas desigualdades son étnicas, pues la diversidad de creencias, símbolos e historias vuelve difícil su reconocimiento en tanto produce derechos particulares, sólo inherentes al grupo étnico. Y sobre todo cuando, como ocurre casi siempre, una de esas culturas es claramente dominante. La otra, considerada inferior, produce conductas o sentimientos de injusticia en unos, y rechazo, discriminación, en otros.

Es éste el núcleo problemático del análisis: *¿cómo sentirse ciudadano de una nación multicultural donde la cultura propia es rechazada?* Los derechos, obligaciones e identidad que definen al ciudadano se deslizan a un terreno problemático cuando se trata de indígenas ciudadanos. Ya se sabe que en la lógica implícita de lo jurídico formal está la pretensión de la posibilidad y no de la realización.

La definición liberal de ciudadanía requiere que el sujeto tenga conciencia de que es titular de tales derechos y obligaciones, y un compromiso personal derivado de su identidad de cara al Estado y con lealtad para la nación. Y conciencia es aquí conocimiento, información, pertenencia. La ciudadanía se forma con una dinámica de modernización que no es incluyente si la identidad étnica predomina; el referente identitario es el grupo o la comunidad. En Guatemala se vive en un escenario donde la tendencia es a la ciudadanización desigual, sobre todo en términos de poder y de disponibilidades materiales.

El tema de cómo las desigualdades múltiples aprisionan la realización ciudadana ya fue considerado. Además, lo étnico como cultura refuerza la oportunidad para que aparezca un ciudadano “de segunda”. Lo indígena como identidad positiva aparece como identidad étnica cuando hay organización y/o reclamos y luchas: el conflicto social (pacífico, legal, no necesariamente violento) agrega experiencias y perspectivas políticas. Si hay cambios perceptibles, si se obtienen “ganancias”, mejora el nivel de vida, si se avanza en la lucha contra la discriminación, el reconocimiento ha variado y se abre la posibilidad de una identidad nueva, un sentido de pertenencia al ámbito del Estado nacional. Una identidad colectiva, derechos colectivos.

Los ciudadanos nacionales desiguales no son los ciudadanos diferenciados de los que habla Kymlicka. Las políticas de desarrollo humano pueden contribuir a hacer ciudadanos menos desiguales, pero el Estado en

este comienzo de milenio ya probó que difícilmente está en condiciones de fortalecer sus políticas sociales y su capacidad de fiscalidad distributiva para apoyarlas.

Los derechos que se reclaman al Estado que los administra, otorgan protección (derechos civiles), facultades (derechos políticos) y bienestar (derechos sociales), todos en un plano de igualdad; pero para que surja el ciudadano indígena pleno son necesarios, además, los derechos culturales. Se constituye así un nuevo ciudadano, el ciudadano diferenciado pero igualado en el ejercicio de sus derechos. No ocurre aún esto, pero es aquí donde resulta más válido el apotegma que dice que la prueba de la vida para el ciudadano indígena es la política. Es en el ejercicio político, en la deliberación y el conflicto donde, diferenciado o no, el ciudadano pleno aparece. Y donde pueden ser compatibles, complementarias o concurrentes las identidades étnicas y las nacionales.

La democracia guatemalteca, en su debilidad, puede ofrecer el mínimo de los derechos políticos pero no los civiles, que en el capitalismo temprano fueron primeros pues ellos definieron los derechos básicos del hombre, aquellos que se requieren como una condición igualitaria de la vida en sociedad: libertad de expresión y de conciencia, seguridad y acceso a la justicia, derecho a contratar y a la propiedad. Es la visión liberal del ciudadano frente al Estado que se completa con la visión democrática del votante libre para legitimar al Estado. Faltan aún los derechos sociales, que frente a la economía, los patronos y el mercado, se reclaman para obtener mejores condiciones integrales de trabajo y de vida. Sólo en una democracia los derechos sociales pueden ser ejercidos, pues en este clima neoliberal las demandas por ventajas laborales son condenadas ideológicamente. Y falta aún mucho camino para que los derechos culturales y el ciudadano diferenciado se incorporen a la lucha común por la democracia.

El problema en relación con los indígenas ciudadanos es de orden fáctico, es la suma de desigualdades estructurales que entorpecen el ejercicio de los derechos políticos, civiles y sociales mencionados, suponiendo que quieran activarlos como ciudadanos. A ello se suma el tema de la identidad étnica por las condiciones que supone una cultura divergente, y que derivan del status colectivo que necesariamente esa identidad reclama. En otras palabras, el reconocimiento es el de una identidad colectiva, que ha aparecido sobre todo en los últimos tiempos. Hay resistencias o plena aceptación. Con intención genérica, Luhmann subraya que la identidad colectiva es generadora tanto de orden en la sociedad como de subjetividad simbólica, esto es, que procura tanto la diferenciación sistémica como la diferenciación simbólica (Luhmann, 1997: 45).

La identidad colectiva indígena puede generar rechazo apoyada en una diferenciación conflictiva. La exigencia de derechos diferentes revela que existen culturas que no quieren, rechazan la integración al orden cultural, al orden nacional, ciertamente dominante. La respuesta a este desafío es *la integración en la diferencia, el reconocimiento de ellas como condición de integración*. Se trata de un desafío que exige, primero, la liquidación de la “colonialidad del poder”, lo cual requiere una reestructuración del sistema y del comportamiento del Estado actual<sup>8</sup> y la constitución de uno nuevo. Ello no ocurre como una concesión gratuita de quienes han venido controlando todo el sistema de dominación, del que el Estado forma parte. ¿Qué fuerzas sociales son capaces de liquidar las herencias coloniales? En el desarrollo de las luchas políticas, actuales y futuras, moviéndose en un escenario democrático, estos actores pueden aparecer, serán ciudadanos con identidades compartidas, son los ciudadanos multiculturales. Ya aquí nos movemos en la arena movediza de la utopía. La nación homogénea es un mito, pero el Estado plural no es una ilusión.

En resumen, el Estado democrático no se consolida en situaciones como la guatemalteca. Faltan muchas cosas. Un amplio debate público que sea resultado de más participación y menos desigualdad; respeto a la multietnicidad, que se ve limitada por prácticas de discriminación y racismo y cuya organización no avanza. Y si el Estado no se fortalece y no es democrático, si no liquida sus raíces coloniales, no podrá ser plural. Los obstáculos para que el desarrollo humano contribuya a ciudadanizar a los indígenas y a los pobres son numerosos. Recuérdesse que a la falta de ingresos se asocia la de libertades y capacidades para definir y alcanzar proyectos propios de vida. Se requieren políticas para superar la pobreza junto con otras que den poder y autonomía a los grupos mayas. Esto último se vincula con un fortalecimiento ciudadano, acciones afirmativas en el campo político, la autonomía para el sujeto étnico vuelto ciudadano político. Es posible relacionar la noción de desarrollo humano con la idea de que la autonomía personal es imprescindible para forjar la propia identidad, autonomía que define la libertad de escoger. La deducción imperiosa es entonces el convencimiento de que desarrollo humano y democracia se refuerzan mutuamente.

<sup>8</sup> Para Kymlicka, el mecanismo para lograrlo se encuentra en la capacidad de la colectividad y del Estado para producir valores compartidos. ¿Y como surgen éstos?

## Bibliografía

- Gutiérrez, E. (2006), “Las fuentes del poder político, análisis de coyuntura”, en *Revista Virtual DESC*, Guatemala.
- Letamendía, F. (1997), *Juego de espejos: conflictos nacionales centro-periferia*, Madrid, Trotta.
- Luhmann, N. (1997), “Sistema y función”, en *Sistemas Sociales*, México, Alianza.
- Máiz, R. (2004), “El indigenismo político en América Latina”, en *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, enero-marzo.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona, Planeta.
- Valdez, F. (2007), “Organizaciones gremiales privadas, un mundo en transición”, documento de consulta, inédito.
- Velásquez Nimatuj, I. A. (2002), “La pequeña burguesía indígena comercial de Guatemala”, Guatemala, IVOS-AVANCSO.

# Los autores

## **BENJAMÍN ARDITI**

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Essex, Inglaterra. Profesor e investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Actualmente dirige *Taking on the Political*, serie de libros de teoría política publicada por Edinburgh University Press, en Inglaterra.

## **FERNANDO CALDERÓN**

Sociólogo. Doctor en Sociología. Se desempeñó como Profesor de la Universitat Obrera de Catalunya (UOC) y profesor invitado en la Universidades de California, Austin, Chicago y de la Universidad Mayor de San Andrés, en La Paz, Bolivia. Fue secretario ejecutivo del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y asesor de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Actualmente es asesor regional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y es coordinador del Proyecto de Análisis Político y Escenarios de corto y mediano plazo para fortalecer la Gobernabilidad Democrática en América Latina (PAPEP). Es autor de más de veinte libros.

## **GUILLERMO CAMPERO**

Sociólogo, profesor de Políticas Públicas en la Universidad de Chile y la Universidad Católica. Experto en Políticas Públicas de la OIT y otros organismos internacionales.

## **PATRICIA ESPINOZA**

Licenciada en Economía de la Universidad Católica Boliviana, con diploma en Preparación, evaluación y gerencia de proyectos de inversión pública, por la Universidad de Chile. Trabajó en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE)

como asistente técnica. En la actualidad forma parte del equipo de investigación del Informe sobre el Desarrollo Humano en Bolivia (PNUD).

### **ADOLFO FIGUEROA**

Doctor en Economía de la Universidad de Vanderbilt, profesor y director del Departamento de Economía de la Universidad Católica, en Lima. Decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, profesor visitante de la Universidad de Texas, FLACSO Ecuador y universidades de Oxford y Notre Dame. Consultor de la OIT, el BID, la FAO, el PNUD, la Fundación Ford y la Fundación Inter Americana.

### **SONIA FLEURY**

Doctora en Ciencia Política, master en Sociología y licenciada en Psicología. Es miembro del Consejo de Desarrollo Económico y Social, coordinadora del Programa de Estudios sobre la Esfera Pública (PEEP) del Observatorio de la Innovación Social. Fue investigadora titular en la Escuela Nacional de Salud Pública de la Fundación Oswaldo Cruz. Senior Social Development Specialist Lecturer del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - INDES, del Banco Interamericano de Desarrollo y el BID. Profesora visitante de la Universidad Nacional de Lanús (Buenos Aires), de la Universidad Peruana Cayetano Heredia (Lima), de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia) y de la Universidad Federal Fluminense (UFF).

### **HERNANDO GÓMEZ BUENDÍA**

Doctor en Ciencias Jurídicas y en Ciencias Económicas en la Universidad Javeriana, magíster en Sociología del Desarrollo en la Universidad Nacional (1970), Master of Arts en Sociología en la Universidad de Wisconsin (1972), doctor en Sociología. Ha sido profesor (asociado o visitante) tanto en universidades colombianas (De los Andes, Javeriana, Jorge Tadeo Lozano, Nacional) como extranjeras (Pittsburg, Nacional Autónoma de México, University of Lagos-Nigeria, National University of Singapore y University of Helsinki). En 2004 recibió el Premio Nacional de Periodismo Simón Bolívar. Fue director del Informe Nacional de Desarrollo Humano de Colombia (2003) y se desempeña como asesor regional del PNUD.

### **MARTÍN HOPENHAYN**

Estudió Filosofía en las universidades de Chile, Buenos Aires y París. Master en Filosofía por la Universidad de París VIII, bajo la dirección del filósofo francés Gilles Deleuze. Profesor de Filosofía en la Universidad de Chile, Universidad Diego Portales y Academia de Humanismo Cristiano de Chile. Consultor investigador en el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), en el Programa de Economía y Trabajo (PET), en el Centro de Alternativas de Desarrollo (CEPAUR), en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILEPES). Desde 1989 es investigador de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

### **GEORGE GRAY MOLINA**

Licenciado en Economía y Antropología de la Universidad de Cornell (1991), magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Harvard (1994) y doctor en Políticas Públicas de la Universidad de Oxford (2003). Fue director ejecutivo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) del Ministerio de la Presidencia

(2002-2004) y director de la Maestría de Gestión y Política Pública de la Universidad Católica Boliviana. En la actualidad es coordinador del Informe sobre el Desarrollo Humano de Bolivia (PNUD).

### **RODRIGO MÁRQUEZ ARELLANO**

Licenciado en Sociología, Universidad de Chile. Doctor en Ciencias Sociales (Candidato), Universidad de Leiden, Holanda. Se desempeña como Investigador del Informe sobre Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Es profesor Investigador de la Carrera de Sociología de la Universidad de Valparaíso. Fue profesor invitado del programa de Maestría en Desarrollo Humano local y Regional, IDER, Universidad de la Frontera, Temuco, Chile.

### **CAROLINA MORENO BRAVO**

Licenciada en Sociología, Universidad de Chile. Trabaja como asistente en el Proyecto Regional Desarrollo Humano e Investigadora del Equipo de Desarrollo Humano en Chile, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

### **GERRIT STOLLBROCK**

Economista, asistente de investigación en el área de Desarrollo Humano del PNUD en Colombia.

### **JUAN CARLOS TEDESCO**

Licenciado en Ciencias de la Educación en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires. Profesor de Historia de la Educación en las universidades de La Plata, Comahue y La Pampa, donde también fue secretario académico. Especialista en política educacional del Proyecto UNESCO-CEPAL, "Desarrollo y educación en América Latina y el Caribe", donde fue responsable de las investigaciones sobre educación y empleo. Entre 1982 y 1986 se desempeñó como director del CRESALC (Centro Regional de Educación Superior para América Latina y el Caribe), en Caracas (Venezuela). Entre 1986 y 1992 fue director de la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), en Santiago (Chile). Entre 1992 y 1997 se desempeñó como director de la Oficina Internacional de Educación de la UNESCO, en Ginebra. Fue director de la sede regional del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación, en Buenos Aires.

### **EDELBERTO TORRES-RIVAS**

Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, master y doctor en Sociología en FLACSO y ESSEX (Inglaterra). Fue director fundador del Programa Centroamericano de Ciencias Sociales en Costa Rica y secretario general de FLACSO. Fundador y primer director de la revista Estudios Sociales Centroamericanos y de la revista *Polémica*. Ha publicado artículos sobre políticas de desarrollo sociocultural y económico, y sobre la crisis de Centroamérica en diversas publicaciones latinoamericanas y europeas. Se desempeña como consultor regional en el PNUD en Guatemala.



