

# LA MODERNIZACIÓN SIN ESTADO

**Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza  
y la exclusión social en América Latina**

---



# LA MODERNIZACIÓN SIN ESTADO

**Reflexiones en torno al desarrollo, la pobreza  
y la exclusión social en América Latina**

CARLOS SOJO



**FLACSO**  
COSTA RICA

305.56

S683m

Sojo, Carlos

La Modernización sin Estado /  
Carlos Sojo. - 1a. ed. - San José,  
C.R. : FLACSO, 2008. 256 p. ; 24 x 16 cm

**ISBN 978-9977-68-163-4**

**1. América Latina - Pobreza. 2. América  
Latina - Condiciones sociales. I. Título.**



ESTA PUBLICACIÓN ES POSIBLE GRACIAS AL APOYO INSTITUCIONAL DE LA AGENCIA SUECA DE COOPERACIÓN  
PARA LA INVESTIGACIÓN (SAREC) DE LA AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI)



**FLACSO**  
COSTA RICA

---

Diseño de portada: Jorge Vargas

Producción editorial: Jorge Vargas

Primera edición: Mayo 2008

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica  
Apartado Postal 11747, San José, Costa Rica, Tel. (506) 2224-8059

Página Web: <http://www.flacso.or.cr>

*A Silvia,  
25 años después*



# ÍNDICE

<b>Prefacio</b> .....	11
<b>1 La Modernización sin Estado: El destino privado de las políticas públicas</b> .....	15
La supervisión exógena interesada:	
De la lucha por la democracia al riesgo país.....	19
La democracia en condominio: los límites de la representación y el patrimonialismo político.....	24
Los bienes públicos y la movilidad social.....	26
Lo público de la política.....	29
<b>2 Decálogo postliberal</b> .....	31
La sociedad no es una máquina.....	31
Lo que no funciona hay que repararlo.....	33
Los mercados sin gente no existen. La gente sin interés tampoco.....	36
La inconformidad es la madre del progreso (Gandhi).....	38
El objetivo mayor de la acción política es el desarrollo humano.....	39
Para alcanzar el desarrollo se necesita tener políticas de desarrollo, de lo contrario se alcanzan otras cosas.....	41
Si la responsabilidad es de todos no es de nadie:	
Acerca de la responsabilidad social gubernamental.....	43
<b>3 Crecimiento y pobreza: crónica de vínculos difusos</b> .....	45
La pobreza y sus mensajes.....	45
¿Para qué políticas sociales?.....	47
Los vínculos de la política social con el crecimiento pro-pobres.....	48
Posibilidades de acción.....	50

<b>4</b>	<b>Política Social y Producción de Pobreza en América Latina</b> .....	53
	Producción de pobreza.	
	Concepto y elementos empíricos.....	57
	Desigualdad fija.....	61
	Distribución difusa.....	67
<b>5</b>	<b>Universalismo y selectividad: El ocaso de una falsa dicotomía</b> .....	77
	Lo discursivo y lo real.....	78
	Alguna política social es mejor que ninguna.....	82
	De usuarios a ciudadanos: el siguiente paso.....	88
<b>6</b>	<b>Proceso político de la reforma social en América Latina: Condiciones y recursos en torno a un “régimen” de Universalismo Básico</b> .....	93
	Proceso político de las reformas sociales.....	96
	Viabilidad de las reformas. Umbrales de reforma hacia el UB.....	101
	Proceso político de las reformas hacia el UB.	
	Factores constitutivos y factores instrumentales.....	112
	Sobre el tramado de responsabilidades distributivas en la sociedad.....	116
<b>7</b>	<b>El Mito del Preste Juan: Regularización e inclusión social de la población migrante</b> .....	121
	Migración y política pública: Los límites de la preciudadanía.....	122
	Las políticas para la población migrante y la regularización.....	126
	Exclusión social más allá de la migración.....	129
	Hacia políticas de inclusión.....	133
<b>8</b>	<b>Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica</b> .....	137
	Exclusión, cohesión y regímenes de bienestar.....	141
	Nuestra excluyente cohesión social.....	145
	Fuga social.....	148
<b>9</b>	<b>El Debe y el Haber. La Reforma Democrática de los Estados en Centroamérica</b> .....	151
	La situación del Estado en Centroamérica:	
	Problemática social, económica e institucional.....	157
	La Reforma democrática del Estado.....	191

<b>10 ¿Vecinos y amigos? Una aproximación empírica al estudio del vínculo entre capital social y seguridad ciudadana.....</b>	<b>197</b>
La noción de capital social: del emprendimiento económico a la identidad comunitaria.....	197
Capital social y seguridad: modelo analítico.....	199
Capital social y seguridad en Costa Rica.....	203
Conclusiones.....	233
 <b>Bibliografía.....</b>	 <b>243</b>



## PREFACIO

A la vuelta del siglo América Latina se encuentra en medio de profundas transformaciones. En los últimos lustros, se han producido notables cambios políticos, económicos y culturales. *Grosso modo*, la democracia electoral hegemonizó los medios de elección de gobernantes; la liberalización económica le ganó la batalla a diversas formas de conducción estatal de la economía; y la sociedad, por último, se reveló en su compleja diversidad sacando a la luz prácticas y mecanismos de exclusión basados ya no solo en las diferencias de clase, sino en las más duras discriminaciones relacionadas con el género, la etnia, la edad.

Tras cinco lustros de reformas, los resultados merecen analizarse en sus sentidos más profundos. La plena realización de los derechos políticos no es real para las mujeres ni para los indígenas, porque persisten barreras que les impiden el ejercicio pleno de sus derechos de representación. Hay avances con las políticas de cuotas mínimas para la participación de las mujeres, pero los derechos a la acción afirmativa no abarcan plenamente otros sectores de la población perjudicados por la exclusión política.

La reforma económica mercantilista no ha sido capaz de garantizar la primera y quizá más importante forma de distribución de la riqueza, la que se realiza por medio del empleo decente, que es trabajo estable, jurídicamente asegurado, adecuadamente remunerado y vinculado con mecanismos de seguridad social. La mitad de las y los trabajadores de América Latina no conoce el empleo formal y su tamaño relativo crece más rápido que el de los pocos afortunados. Y por si esto no fuera ya de por sí grave, los acontecimientos de la crisis mundial de alimentos revelan la trampa del libre comercio: los propósitos de la maximización de rentas no garantizan ni necesidades alimentarias básicas, ni sostenibilidad económica a largo plazo. Los que apostaron a la transformación de sus estructuras productivas incrementaron, simplemente, su vulnerabilidad ante mercados internacionales.

El reconocimiento de los derechos de las colectividades sociales diferenciadas avanza más lento de lo previsto. Así se produce una especie de paradoja de la época, en relación con los mecanismos de inclusión y cohesión social en la región. Por primera vez se legisla a favor de los derechos de grupos históricamente marginados, pero el horizonte de oportunidades está tan recortado que muchos no tienen más remedio que entregarse al flagelo de la emigración laboral, que es la más grave de las exclusiones porque supone lesión, simultáneamente, a los derechos de ciudadanía formal (la nacionalidad y lo que protege) y de ciudadanía sustantiva (un status y una forma de vida).

Así el recorrido del progreso no es lineal. Y no se trata de la superficial demanda de optimismo o la denuncia de actitudes de derrota.

Los artículos que componen este libro son producto de una reflexión de los últimos cuatro años. La temática aunque variada se guía por un horizonte común: la responsabilidad social del Estado. La garantía de que la acción pública se oriente por un horizonte donde los derechos de los individuos priman por sobre el clima de negocios, que es la definición metafórica de los derechos de las empresas.

El título del mismo, que proviene del primer capítulo, es la denuncia de una paradoja. No se puede aspirar a la modernidad, la primera, sin recurso a mecanismos públicos activos en la producción y distribución de recursos. La primera y quizá más importante falencia de la época democrática de América Latina es pretender avanzar derechos políticos y sociales ahorrando al máximo posible en los mecanismos institucionales requeridos para formularlos, cautelarlos y exigirlos. No se trata en modo alguno de afirmar una demanda anticuada por el estatismo. Al contrario, el fortalecimiento de lo público-estatal es precondition y producto de una gestión público-privada eficiente y dinámica.

El texto va desde lo general a lo particular, tanto en lo temático como en lo territorial. Empieza con una reflexión general sobre el papel del Estado y termina con un análisis sobre los vínculos entre capital social y seguridad ciudadana. Transita desde lo regional abstracto (porque América Latina es tan común en sus procesos como son diversos y particulares los derroteros históricos de los países que la componen) hasta lo más local que es la comunidad que se ocupa de sus asuntos comunes.

Puede ser que la prosperidad futura de nuestro continente no descansa en un retorno al mercado interno; puede ser que el bienestar de las mayorías requiera una nueva agregación de demandas y no el efecto, ocasionalmente confuso, de la dispersión de las necesidades concretas de una sociedad que se entiende plural, no homogénea. Puede ser que la democracia liberal, en su forma conocida no sea el único camino político abierto para una sociedad que exige participación directa, así sea como mecanismo de contención de una representación que se volvió patrimonial y que confundió bienes públicos y negocios privados. Puede

ser que en el futuro no haya más remedio que competir en el mercado abierto; y que haya que seguir buscando oportunidades de mercado laboral en un entorno global que se opone solo a una forma de movilidad: la de las personas. Lo que es poco probable es que cualquier horizonte de bienestar futuro pueda prescindir de la responsabilidad del Estado, de instituciones serias, financiadas seriamente y conducidas con una genuina ética de servicio a la sociedad. Sin Estado responsable, que no es grande ni pequeño, sino simplemente capaz de garantizar cohesión social, el bienestar en América Latina, simplemente no tiene futuro. A esa causa queremos con modestia contribuir.

Bello Horizonte, Costa Rica. Mayo del 2008.



# LA MODERNIZACIÓN SIN ESTADO:

EL DESTINO PRIVADO DE LAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS <sup>1</sup>

**E**l enunciado del título propone una línea de interpretación: en América Latina las reformas impulsadas en las dos últimas décadas procuran, como tendencia, la reducción de lo público y la supresión consecuente de la política pública. Los desempeños gubernamentales se aproximan más o menos a este propósito, pero por regla general hay una disminución ética y política del campo público, en beneficio, naturalmente, del individualismo posesivo que denunciaba temprano C.B. Macpherson. De ahí que la más importante privatización de lo público de nuestro tiempo no se refiere a la reforma institucional por importante que haya sido, sino a la transformación funcional, a la definición del rol del Estado en la creación de medios de cohesión social. Es menos importante la amputación de funciones productivas directas, que el cerramiento de la capacidad cohesionadora de lo público por medio de la norma, su acatamiento y su reforma democrática. El corolario es que tras la reforma económica, de aspiración neoliberal más o menos dispersa, lo que se impone en América Latina es una especie de autocracia patrimonial. Esos son los límites de la restauración democrática, que paradójicamente, es coetánea de la reforma económica.

---

<sup>1</sup> Publicado en el número especial de 65 Aniversario de la *Revista Mexicana de Sociología*. Año LXVI, Octubre de 2004.

Las nuevas autocracias se sustentan en una convocatoria electoral tecnológicamente pura, dando lugar a liderazgos legítimos “ex ante”. Luego la racionalidad del mandato depende menos del apego a la dualidad democrática elemental que señala Strasser (constitución y mayoría) y más de la santificación<sup>2</sup> política en escenarios parlamentarios y ejecutivos, eventualmente judiciales, donde el referente activo no es el pueblo sino la propia estructura partidista, profesionalizada, distante de cualquier representación social plural. Los partidos y los gobiernos que eligen no se representan más a que a sí mismos. Y de esta manera el desempeño de la política es, en primera instancia, la afirmación de una estrategia de ampliación patrimonial, adobada luego con un “sentimiento menor de responsabilidad social hacia los pobres” como con elocuencia advertía, a propósito de la cultura política norteamericana –de la que nuestras políticas son remedos precarios- John Kenneth Galbraith en *La Cultura de la Satisfacción*.

Al cabo de este tortuoso período de reformas económicas y apertura democrática en América Latina, los Estados han sido reinstalados como mecanismos institucionales; desmantelados como productores de bienes y servicios y tendencialmente disminuidos como formuladores de reglas de juego. La privatización de lo público se manifiesta en múltiples dimensiones. En el escenario social las formas de la cohesión proceden de distintos órdenes de actividad, pero al Estado le corresponde junto con su función normativa esencial, la coordinación de las capacidades integradoras que proceden además, en la visión trinomial de Habermas, de la producción y la solidaridad, del mercado y la sociedad civil. La privatización de lo público que aquí proponemos se gesta en la afirmación de tres fenómenos: la desestatización de la vida social; la desterritorialización de los procesos socioeconómicos y la mercantilización de las funciones públicas de la producción y la sociedad.

¿En que sentido la sociedad se desestatiza? Lo estatal es sinónimo de institucionalización y de equidistancia respecto de intereses sectoriales específicos. Ello no supone neutralidad sobre las características estructurales del sistema de producción o la forma del régimen político, lo que advierte es la esencialidad de la norma preexistente, conocida y exigida;

---

2 La cuestión religiosa en el escenario político actual es de nuevo relevante. La apelación secularizada de los liberales cedió a una especie de solución de compromiso donde lo divino emerge fortalecido: la invocación a Dios como recurso de poder es, desde Los Pinos hasta la Casa Rosada, de uso común lo que sugiere formas teocráticas incipientes, quizá no tan distintas de los fundamentalismos que espantan a Occidente.

y la adopción de decisiones que no están de previo orientadas a favorecer los intereses de un grupo en detrimento de los otros grupos sociales. Autonomía social y referente legal son las fórmulas básicas de la gestión pública estatal, como garantías de preservación del orden y satisfacción del bien común.

La sucesión de gobiernos y agendas políticas e ideológicas, supone la impresión de registros éticos en ese lienzo originario de la política pública: no otra cosa es el fundamento de los modelos de desarrollo. Así la ética liberal, propuso la afirmación del bien común sobre la legalidad y en contra del principio divino heredado de la dualidad teocrática del orden colonial. Luego los movimientos reformadores o revolucionarios, antioligárquicos, complementaron la impronta de la norma para instalar la exigencia del rendimiento social positivo, la aspiración por el bienestar, dando lugar a las formas conocidas del reformismo populista o socialdemócrata. Alcanzada por limitaciones fiscales y excesos políticos, se implantó después la afirmación post hayekiana de la economía ofertista terciarizada. Y al cabo de dos décadas, en medio de una hora de incertidumbre paradigmática, se propone afirmar, todavía con timidez, una forma híbrida de ética de la integración social basada en la diversidad y las identidades culturales, de inspiración social, pero reactiva a la centralidad estructural de los sujetos corporativos de la socialdemocracia existente.

La difícil implantación de una ética post-individualista en la formación del carácter social del nuevo Estado, es la expresión de las tendencias a la “desestatización” de la vida pública. La norma es cada vez más distante de la práctica. La expresión formal de ese fenómeno se define como “desregulación” y la forma anómica de su práctica se castiga como “corrupción”. Ambos son sin embargo atributos de una misma variable. La autonomía relativa del Estado, respecto de posiciones sociales particulares, es sometida a la erosión derivada de la armonización ideológica después de la caída del muro de Berlín. Los antagonismos globales más significativos, según el prisma de la prensa mundial, no son los relacionados con fracturas estructurales entre la tenencia excesiva y la necesidad absoluta, sino los referidos al reino intangible de lo simbólico-cultural: la disputa civilización-barbarie revisitada por Huntington. El efecto endógeno es la afirmación de la homogeneidad social que lejos de resaltar la diversidad, la oculta bajo la aspiración incontestada de Occidente, democrático y libre mercantil. Así el gobierno del Estado actual es o bien marginal respecto de su capacidad de mandato y orientación o bien monocromático, consonante con la hegemonía social de los integrados.

Con capacidades recortadas en lo normativo y cooptado socialmente por una homonomía social (Castoriadis), el Estado actual es despojado de su referente territorial. Desterritorialización es una manifestación de la fragmentación de los lugares del poder y no de su disolución. Confrontada desde arriba por el único multilateralismo actualmente funcional, el de las corporaciones hipernacionales, la territorialidad estatal no tiene mayor relevancia a no ser que se utilice como argumento simbólico para justificar acciones de defensa nacional. De ahí que no tenga mucho sentido, al menos para el reconocimiento de la dinámica productiva global la referencia a lo “transnacional” donde la condición definitoria es la implantación territorial. Lo “hiper” supera lo nacional, no precisa de ello. Está más que documentado que los flujos globales de capitales y mercancías no dependen de implantaciones territoriales rígidas. La flexibilidad para las normas, vale también para los territorios. El principal mercado mundial, el de las divisas, supera en 60 veces el tamaño de las exportaciones globales alcanzando la suma de 300 billones de dólares al año contra 5 de las exportaciones. Y este mercado opera de manera permanente en un eje paralelo que enlaza los husos horarios de Londres, Tokio y Nueva York. (Held, *et al.*) La expansión del comercio electrónico tanto a escala local como internacional, pone a disposición de los individuos lo que hasta hace poco estaba reservado a las corporaciones. Las migraciones internacionales ilustran con solvencia la incapacidad de las fronteras políticas y comerciales para contener la marea global de excedentes de fuerza de trabajo que se desplazan en todas las direcciones. Socialmente, los referentes de la acción colectiva no están siempre anclados a dinámicas locales. Los nuevos campos de batalla de los excluidos están implantados globalmente, muchas veces con décadas de anticipación a su formulación territorial más acotada. Las luchas de las mujeres, los movimientos ambientalistas, la ampliación de las demandas de la infancia y la adolescencia e inclusive las más acotadas “utopías locales”, como dice un personaje de Marcela Serrano a propósito de las luchas indigenistas, remarcan con claridad esta tendencia.

La mercantilización de la función pública se relaciona con la trasposición de la lógica del servicio público por una tendencia a la ponderación costo-beneficio. Institucionalmente, la mercantilización procede no de la intervención del Estado en operaciones de mercado tanto en servicios como en actividades primarias o secundarias. Proviene más bien de la introducción de la racionalidad de mercado al desempeño institucional, lo que agrega complicaciones en la definición de criterios de eficiencia y de control. Las instituciones públicas empiezan a definir a su población meta

como clientela, dando lugar a una restauración positiva de las prácticas rentabilistas entre instituciones y beneficiarios, peyorativamente llamadas todavía “clientelistas”. La restauración institucional del clientelismo establece entonces una lógica de acumulación primaria, donde las instituciones de servicio público o las actividades industriales o extractivas que todavía quedan en la esfera estatal, son la fuente de excedentes financieros que fortalecen las finanzas del Estado. Los impuestos, especialmente cuando gravan el ingreso, pierden terreno como fuente de financiamiento estatal. Pero por otro lado, la posibilidad de una cultura tributaria centrada en el financiamiento integral de la acción pública producto de una actitud altruista y colaborativa, cede terreno a una vinculación utilitaria donde la responsabilidad tributaria se define en relación con la calidad de la oferta pública existente. En la dinámica individual, la introducción de la lógica de mercado en la operación de servicios públicos y demandas sociales, facilita la valoración discrecional de los funcionarios de los costos de transacción, aspecto que induce agudos cuestionamientos sobre el estado de derecho y la calidad de la lucha contra la corrupción en los países en desarrollo. El problema es que la introducción de la racionalidad mercantil se acepta y se estimula para arreglos institucionales a nivel macro, incluso global, pero se sanciona en la operación micro donde la vinculación entre ciudadanía y burocracia tiene lugar.

En este marco opera la reducción del espacio para las políticas públicas, donde la gestión del Estado experimenta mutaciones y limitaciones. De seguido interesa explorar tres imágenes de esta metamorfosis de las capacidades de lo público hacia la privatización: el debilitamiento de la hegemonía estatal para la creación y exigibilidad de normas; la erosión de la representación social plural y la precariedad de la efectiva distribución.

### **La supervisión exógena interesada: De la lucha por la democracia al riesgo país**

¿Quién define las reglas de juego sobre los conflictos políticos y distributivos? La respuesta simple es que el Estado-Nación como expresión de un arreglo historizado que expresa la síntesis de los conflictos en un ámbito territorial-nacional, diferenciado por límites precisos, no parece hoy día muy poderoso, muy capaz. Sin embargo es evidente que la denominación “Estado” connota profundas asimetrías de poder y capacidad, tanto a nivel nacional, como regional y global. En lo geopolítico, Estados Unidos de América es cualquier cosa menos débil. En el plano económico existe mayor pluralidad y aunque es obvio que los mecanismos de generación

y reproducción de riqueza trascienden ámbitos territorialmente acotados, mucho más claramente, naciones; es también claro que persisten Estados sinónimo de actores económicos de relieve internacional: China, Japón, Alemania, Francia o incluso los ámbitos de encuentro todavía estatales: el G8 o la Europa de los 25. Y si el foco se coloca en las capacidades públicas para la construcción de bienestar o desarrollo humano, es claro que todavía hay unidades estatales que marcan notables diferencias: Canadá y los países escandinavos son los casos más sobresalientes. Por lo tanto, no se trata de postular la disolución del referente territorial en la formación de reglas de juego y en su observancia. Pero es evidente que un fenómeno amenaza la capacidad de los Estados, especialmente de los menos poderosos militar o económicamente, para mantener cohesión y orden social: un fenómeno en expansión que denominaremos supervisión exógena interesada, SEI.

Entenderemos por SEI la capacidad de actores externos, estatales o no, para emitir juicios sobre la calidad de los desempeños institucionales de un país o un Estado y por esa vía inducir comportamientos constructivos o perversos sobre la capacidad de los Estados para generar cohesión y orden social. Para ilustrar estas tendencias examinemos por un lado los efectos de la afirmación y la promoción global de la causa de la democracia; por otro, las implicaciones de la verificación del estado de salud de las economías sobre la base de indicadores de “riesgo-país”.

La cláusula democrática es, en la actualidad, una especie de contenido cliché de toda clase de acuerdos internacionales. Se da por sentado que la democracia liberal (elecciones periódicas y competitivas, con un régimen explícito de libertades civiles y políticas) es la única forma legítima del régimen político. Quizá, en una aspiración ética jusnaturalista, agobiada por la formación y la salvaguarda del interés común, esta posición es razonable y éticamente fundada. Pero el problema de su implementación no es menor. En general la complicación no estriba en el reconocimiento de las bondades de la democracia electoral, sino en la identificación de situaciones deficitarias que ameritan la intervención de jueces externos con las implicaciones que ello conlleva.

La democracia siempre ha sido débil como advertía Bobbio a mediados de los ochenta, y en la actualidad la definición de su debilidad es objeto de preferencias ideológicas que eventualmente se formalizan: al índice histórico de Freedom House sobre las libertades civiles y políticas, se ha sumado un contingente amplio de jerarquías que evalúan la fortaleza de las instituciones políticas de todos los países.

La observación crítica del funcionamiento institucional de las democracias no es en sí mismo un acto ideológico, pero el establecimiento de parámetros para su ponderación merece amplia discusión. Algunos problemas pueden derivarse del origen de los estudios: muchos índices son contruidos sobre la base de encuestas nacionales que no tienen mucha representatividad hacia abajo, tanto en lo social como en lo territorial. Pueden dar cuenta con precisión probabilística del estado de la opinión nacional como agregado, pero poco dicen de las diferencias sociales o regionales que, en América Latina por ejemplo, son profundas. Además en procura de la comparabilidad la definición de indicadores de utilidad multinacional parte del supuesto falso de la homogeneidad significativa: la palabra autoritarismo, por ejemplo, dice cosas muy distintas a las poblaciones que han experimentado dictaduras militares que a las que no lo han hecho. La democracia es socialmente significada por los grupos en relación con el ingreso, la edad, la condición étnica o el acceso a las oportunidades. Las opciones que se presentan a los entrevistados en ocasiones son espurias: “un gobierno autoritario en el que se vive bien o un gobierno democrático aunque se viva mal”. El problema con este tipo de indicadores es que frecuentemente asocian los productos excluyentes del desempeño económico, con las aspiraciones incluyentes del proceso político, aspectos que proceden de dos órdenes de realidad si bien interrelacionados claramente distintos.

Otros datos no se consideran parte de los alcances democráticos de las sociedades pero perfectamente podrían servir de indicadores proxy de desempeño institucional y de la capacidad estatal de gestión de reglas de juego. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) es considerado un indicador de desarrollo o bienestar alternativo al Producto Interno Bruto (PIB) por habitante, habida cuenta de su capacidad de ponderar logros en salud, educación y calidad de vida, pero no se considera regularmente como un indicador de desempeño institucional democrático, pese al hecho notable de que solo unos cuantos países de desarrollo humano alto podrían no ser considerados democráticos de acuerdo con criterios occidentales.<sup>3</sup>

Con todo, ni siquiera la formación de jerarquías globales que ignoran precedentes históricos o diferencias sociales y demográficas, es el problema central de la delimitación de la potencialidad del régimen político en clave democrático liberal. El problema es de consecuencia

---

3 De los 55 países con nivel alto de desarrollo humano en 2003 solamente 8 fueron considerados parcialmente libres o no libres de acuerdo con el ranking de Freedom House.

práctica. La verificación internacional del carácter democrático o no de un régimen político sirve para legitimar eventuales constreñimientos de su poder real. Este es un problema ético complicado: la intervención internacional sustentada en la preservación de los derechos elementales de las personas no parece preocupar a nadie cuando el trasgresor es sin ambages, despótico. Pero cuando no lo es, la identificación de sus roces con la normativa internacional se vuelve problemática.

En otras palabras. Bien aplicada la SEI para promover reformas democráticas, cuando está fundada en preceptos asentados en el sistema internacional, impulsados y defendidos por organismos multilaterales relativamente eficientes, puede servir de estímulo al mejoramiento de la capacidad institucional y al proceso de formación de derechos ciudadanos. Pero esa está lejos de ser la norma en lo que se refiere a la intervención “prodemocrática” en los asuntos internos de los Estados. La más frecuente motivación está asociada a la seguridad y a la percepción de amenazas con que se enfrenta y no es definida por actores multilaterales sino por otros Estados. La cuestión es de alcance, no todas las sociedades autoritarias son intervenidas por la mano democratizadora del orden internacional.

El problema esencial radica en que no es la precariedad democrática, sino el interés geopolítico y estratégico, los que justifican la acción internacional a favor de las causas de la democracia. De este modo, algunos Estados nacionales pierden capacidad de regulación o control de sus conflictos políticos internos, cuando en razón de motivaciones militares o de fuerza global, tales problemas son definidos por evaluadores externos como amenazas a la democracia. La lucha internacional contra el terrorismo es el extremo final del nuevo orden internacional, la nueva bipolaridad que no es otra cosa que la reedición, el remake con mejores efectos y mayores recursos, de la lucha seminal del bien contra el mal.

En el ámbito económico la SEI es altamente controversial pero mucho más legítima. Entre los gobiernos está bien aceptada la convicción de que las decisiones de política económica equivocadas o las necesidades de equilibrio financiero pueden ser mitigadas en sus efectos si los Estados se someten a las recomendaciones reparadoras de instituciones multilaterales, notablemente, el Fondo Monetario Internacional. Desde *La Globalización y sus Descontentos* de Joseph Stiglitz a la fecha, está bastante claro para todos que tales intervenciones tienen menos profundidad técnica que significación ideológica y, hoy por hoy, no solo campesinos pobres o empleados públicos defenestrados, denuncian las consecuencias de tales

recomendaciones: gobiernos en activo empiezan a recuperar margen de maniobra tras largos años de sometimiento. Empero, si la influencia todavía amplia de los organismos multilaterales para ejercer SEI en el plano económico financiero, puede estar siendo mitigada incluso por su propio revisionismo auto-crítico, no es muy clara que esa sea la tendencia entre los verificadores hiper-nacionales de la salud económica de los Estados y de la capacidad de los operadores gubernamentales que la supervisan.

Los mercados financieros no son una preocupación para la gran mayoría de los latinoamericanos sencillamente porque no son ni ahorrantes ni inversionistas. Se vuelven importantes cuando se descomponen. Y para mal. Los argentinos, por ejemplo, aprendieron por la vía más dura la importancia de la evolución de un indicador denominado “riesgo-país”. En junio de 2001 el indicador se localizaba en 900 puntos básicos (p.b). Un año más tarde superaba los 6000 p.b. ¿Y eso qué quiere decir? Básicamente que la confianza de los calificadores internacionales respecto de la capacidad de pago de los bonos del gobierno argentino había disminuido en esa misma proporción, respecto del horizonte ideal de pago sin riesgo, que se define como la tasa de Interés de los Bonos del Tesoro de Estados Unidos a 30 años. Cada 100 p.b. son equivalentes a 1% adicional en la tasa de interés del título calificado respecto del parámetro norteamericano.

La salvaguarda de los inversionistas extranjeros, puede tener un efecto dramático en la estabilidad de las economías familiares. La razón es el efecto de estampida de las inversiones que genera el alza del indicador; la fuga de ahorros internos que el Gobierno intenta acorralar, y la cadena de comportamientos económicos individuales y corporativos dirigidos a minimizar el riesgo. De esta manera la acción precautoria se convierte en fuente de peligro, factor de inestabilidad. El “riesgo país” crea graves peligros para la vida. Es como la profecía auto cumplida.

No deja de ser paradójica la pretensión de estabilidad de los mercados financieros y de quienes los fiscalizan y califican, en una época en que como señala Ulrich Beck el riesgo es la condición de la vida social. Se acabaron las certidumbres ideológicas, culturales, los beneficios seguros del tránsito a la modernidad por la vía industrial, así como otras cosas tan básicas para el bienestar como el empleo formal y estable o la inversión en capital social que no son hoy seguridades de largo plazo. Y, como si nada, los mercados financieros insisten en penalizar el riesgo de las inversiones, en el ámbito económico más especulativo que existe. En consecuencia el “riesgo-país” no se origina en el interés colectivo más amplio, pero penaliza en su evolución negativa todas las dimensiones de la vida social.

Riesgo-país es la afirmación última de la centralidad de la lógica rentabilista sobre la política pública. Aunque en las fórmulas aplicadas los “calificadores” ponderan la calidad de las políticas gubernamentales, el efecto de su acción es la negación más profunda de la política. Es la afirmación del poder de los mercados financieros, trans-territoriales y cibernéticos, sobre la deliberación política, la gestión tecnocrática o el conflicto social en el orden nacional.

### **La democracia en condominio: los límites de la representación y el patrimonialismo político**

Para su desenvolvimiento las políticas públicas requieren de la producción de una síntesis entre demandas sociales, capacidades fiscales y medios institucionales. En la aspiración ética actual tal procesamiento debe ocurrir con arreglo a métodos democráticos: respetuosos del interés mayoritario y seguidores rigurosos de procedimientos normados y conocidos. No obstante, y pese a la evidente progresión del uso del sufragio popular como mecanismo único y privilegiado de elección de representantes políticos, el recurso a la democracia en la formación de decisiones políticas está en franca decadencia.

A la vista de los desenlaces electorales de América Latina, algunos análisis sobre los desafíos de la gobernabilidad, tienden a responsabilizar a la decisión ciudadana expresada en las urnas, de las consecuencias que liderazgos personalistas, mínimamente institucionalizados o incluso anti-sistémicos, pueden conllevar en los preciados equilibrios políticos y económicos con que se mantiene el statu quo. Otras lecturas menos elitistas, localizan el riesgo de ingobernabilidad no como producto de la acción democrática primaria, el ejercicio del sufragio, sino de un fenómeno propio de los regímenes políticos en transición: la forma democrática de gobierno convive con otras formas de decisión que no se rigen por la regla del gobierno popular representativo. La democracia vive en condominio con otras formas de gobierno que no se rigen por la combinación de constitución y mayoría.

Dice Carlos Strasser (*Democracia & Desigualdad: Sobre la democracia real a fines del siglo XX*) que la democracia como régimen lejos de ser monopólica coexiste en una forma de “gobierno mixto” con otros regímenes que atienden racionalidades simplemente no democráticas: menciona burocracia, tecnocracia, oligarquía, partidocracia y corporativismo entre otros. La afirmación es provocadora porque en América Latina, como

entre los anticuarios, existe la tendencia a no desechar prácticas sociales o marcos institucionales que la modernidad y sus secuencias proponen superar. De esa misma manera como lo recordaba alguna vez Albert O. Hirschman, América Latina es un museo viviente donde todos los modos de producción y ahora todas las formas de la autoridad política conocidas en Occidente persisten saludables.

La mayoría de los problemas políticos de nuestras sociedades no son atribuibles ni siquiera a la deficitaria aplicación de las reglas básicas del juego democrático sino a la persistencia de esas otras formas decisionales que simplemente no lo son. La competencia tecnocrática, que ignora el interés colectivo en beneficio de una disputa conceptual entre iniciados en las ciencias de la producción y el consumo (tanto en los centros metropolitanos del poder global como en los provincianos bancos centrales, en ocasiones más papistas que sus interlocutores), es responsable directa de la debacle macroeconómica que tiene a la región a la vera de lo que CEPAL ha llamado la media década perdida. La partidocracia que es la forma política más elaborada del corporativismo, incauto el deber de la representación social en beneficio de una competencia profesional por puestos y prebendas que conducen al patrimonialismo político y por esa vía tienden a transformarla en cleptocracia. Cuando los límites entre gobernantes y comerciantes son tenues, como lo son en nuestra región latinoamericana, las distancias entre el interés público y la necesidad individual se recortan. El régimen oligárquico se alimenta también de una exagerada propensión al nepotismo, al gobierno de los familiares, donde las redes de supervivencia, que entre los pobres reparten panes y remesas, aquí gestionan presupuestos públicos, contratos y toda clase de prebendas.

La lucha por la democracia para constituirla en la forma hegemónica del régimen político está entonces a la orden del día. Es preciso denunciar de modo sistemático los efectos de las decisiones sustentadas en las otras racionalidades del poder, y al mismo tiempo proponer mecanismos democráticos para la salvaguarda de las instituciones que se rigen por el marco constitucional y la regla de la mayoría. Y por supuesto, mucho de ello demanda imaginación y ánimo transformador para imprimir renovado vigor a las desgastadas instituciones representativas.

Pero aún cuando las formas de la política puedan restaurarse, promoviendo una menor independencia de las instituciones estatales; conteniendo en algún sentido positivo la influencia de la supervisión exógena y fortaleciendo la transmisión de intereses sociales en conflicto desde sus bases territoriales al Estado, por medio de partidos políticos heteromorfos, plu-

ralistas e ideológicamente definidos, esto es adscritos a pronunciamientos éticos alternativos, el Estado debe realizar un empeño todavía mayor a fin de restaurar sus capacidades distributivas. No hay modernización ni Estado posible si no se impulsan mecanismos sostenibles, normados y justos para garantizar la distribución de la riqueza. No la sociedad igualitaria de la utopía postcapitalista, sino cuando menos una vía tercera en donde la mayoría viva razonablemente bien.

### **Los bienes públicos y la movilidad social**

La ausencia de movilidad social ascendente es una manifestación de la inoperancia de los mecanismos institucionalizados de política pública instalados para promoverla. La forma más perversa de la mercantilización de la vida social es lo que Oyen denomina producción de pobreza. Las sociedades de América Latina están produciendo personas pobres a razón de 222 por hora. Y la velocidad no cesa.

Los objetivos de desarrollo asociados a la cuestión social con demasiada frecuencia han quedado forzosamente fragmentados. Se han perdido de vista interacción, sistemas complejos y relaciones de causalidad. Se hace necesario repensar lo social en primera instancia poniendo a un lado su “segmentación institucional” derivada justamente de la gestión de políticas públicas. Esa es la prerrogativa primera de una estrategia de desarrollo social. Ninguna gestión gubernamental, ninguna política pública, ninguna operación de mercado, pueden comprenderse aisladas de sus efectos sobre el bienestar humano. Por lo tanto una estrategia de desarrollo social supone interrogar decisiones gubernamentales o actos de mercado en relación con sus efectos en el empleo, en la generación de ingresos, en la formación de oportunidades, en la ampliación del conocimiento, en la promoción de la cultura, en el fortalecimiento de la democracia, en el mejoramiento de las libertades individuales, en la ampliación de las capacidades comunitarias. ¿Y puede haber otro empeño para las políticas públicas? ¿Puede haber políticas públicas ajenas a tales propósitos?

La ausencia de horizonte ético ha impuesto, junto con la influencia externa y la prepotencia tecnocrática, un propósito marginal a las políticas gubernamentales sobre lo social: disminuir pobreza. Es evidente que cuando tres cuartas partes de la población manifiestan carencias materiales significativas y al menos la mitad ingresos monetarios insuficientes para sobrevivir dignamente, la erradicación de la pobreza (Oyen) no es un objetivo

despreciable, como no lo es la proscripción del patriarcado o la esclavitud. Pero la cuestión no acaba con la formulación de una “estrategia” de lucha contra la pobreza, por mucho que se refuerce. En las últimas décadas y en el mejor de los escenarios, la mayoría de los gobiernos de América Latina ha enfatizado, con poco éxito, el desarrollo de políticas y mecanismos institucionales dirigidos exclusivamente a la disminución de los niveles de pobreza asociados a la disposición de un cierto nivel de ingreso familiar. Desprovistos de políticas públicas (integradas, de largo plazo y sostenidas por coaliciones sociales hegemónicas) nuestros Estados no están en capacidad de encadenar acciones puntuales para el incremento suplementario del ingreso de las familias pobres, con herramientas institucionalizadas de creación de capacidades y de formación de oportunidades, para recurrir a la notable prescripción de Amartya Sen.

Toda política pública, en especial las dirigidas al desarrollo social, supone políticas de reducción de pobreza, pero no toda intervención para reducir pobreza contiene un programa de desarrollo social, o puede considerarse una política pública. De hecho, una consecuencia no deseada del énfasis en las acciones gubernamentales anti pobreza en las últimas décadas, es el deterioro significativo de las políticas orientadas a la generación de movilidad social intergeneracional, principalmente en el plano educativo y en lo relativo a la calidad y la cobertura de la enseñanza media.

Superar el estancamiento social en las sociedades modernas sin Estado, exige colocar la cuestión del “desarrollo social” en el lugar que hoy ocupa la “reducción de la pobreza”. No se trata de una substitución, sino de cambios de énfasis estratégicos orientados a generar una relación armónica y complementaria entre políticas sociales y políticas económicas, por una parte, y entre prestaciones universales y compensatorias selectivas (focalizadas) por la otra (Franco). De tal manera que en el escenario de esa interacción aditiva de enfoques sectoriales (política económica + política social; universalismo + focalización) podría localizarse la búsqueda de dinanismos acompasados entre el crecimiento económico y el bienestar humano.

La definición de factores que favorecerán la creación de mecanismos incluyentes y políticas de desarrollo social es notablemente compleja. Requiere entre otras cosas reconocer elementos comunes, sin aminorar las profundas diferencias que persisten entre las sociedades que conforman América Latina; e incluso requiere poner “entre comillas” los supuestos de integración que homogeneizan sociedades diversas, múltiples, fragmentadas en razón de divisiones de clase, de raza, de grupo étnico, de

edad, y de género para citar solamente los más recurrentes factores de exclusión social. Con estas consideraciones precautorias, queremos reflexionar en torno a las posibilidades distributivas que se derivan, ya no solo de las políticas sociales, sino especialmente de las operaciones del mercado y de la representación política.

No hay duda de la centralidad del crecimiento económico en cualquier estrategia de desarrollo social. Con independencia de la controversia teórica en torno a las bondades del crecimiento para la superación de la pobreza, fortalecidas por el entusiasta recibimiento de los hallazgos del estudio de Dollar y Kray, pero debilitadas con la persistencia de indicadores de exclusión, pobreza y desigualdad de ingreso -aún en condiciones de dinamismo económico- que muestra América Latina; es evidente al menos que la crisis económica, la pérdida de equilibrios básicos y la recesión productiva, producen pobreza en proporciones significativas. Esta claro que los perjuicios de la crisis económica se distribuyen masivamente entre la población cercana a la línea de pobreza donde los recaudos ante “shocks” internos y externos son prácticamente nulos. Por ello bajo ninguna circunstancia pueden imaginarse logros de desarrollo social en condiciones de inestabilidad económica.

Otra cosa sin embargo es la cuestión sobre los efectos de las medidas estabilizadoras, y los cambios estructurales inducidos por las políticas públicas en las condiciones de bienestar de la población. En lo esencial toda decisión de política económica y toda decisión de inversión debería ser interrogada no solamente en sus referentes conceptuales de origen o en sus efectos en la rentabilidad de las empresas. Es preciso incorporar en la discusión al menos dos interrogantes permanentes: los efectos en generación de empleo y los efectos en la distribución territorial de los dinamismos económicos. Respecto de los primeros es preciso actuar, desde las políticas públicas tanto como desde la acción empresarial, en relación con la tendencia a la precarización del mercado laboral. La mayoría de los nuevos empleos que se generan en la región no se producen en el sector formal de la economía, y esta situación no hace ni social ni productivamente sostenibles las economías de la región. Respecto a la implantación territorial, es debido reconocer la necesidad de actuar sobre las tendencias naturales de las inversiones a la aglomeración que dejan extensiones mayoritarias del territorio latinoamericano, ajenas a cualquier expresión de modernización capitalista y progreso material.

## **Lo público de la política**

La restauración del Estado, antes que su pretendida reforma o modernización requiere de una revalorización de lo público. En este ensayo hemos bosquejado los contornos de una problemática central para la vida futura de América Latina. Solo se perfilaron aquí algunas de las dimensiones de lo que llamamos la privatización de la política pública. Los límites de este espacio sin embargo no nos autorizan a desatender una reflexión propositiva final. La restauración de lo público supone cuando menos la instalación de lo público por tres vías: la política democrática; la re-territorialización de la vida social y la formación de mecanismos no mercantilizados de movilidad social, es decir bienes públicos para el desarrollo.

La política democrática por mucho que sea un recurso usual de toda clase de retóricas, no puede ser menospreciada. La restauración de la política democrática precisa la refundación de las prácticas políticas representativas, olvidadas por los partidos patrimoniales y personalistas que monopolizan el ejercicio del poder político. Requiere también de la formación de mecanismos institucionales que garanticen no solamente la formulación de leyes, sino su exigibilidad y su respeto por parte de agentes gubernamentales y gerentes privados especialmente. Asimismo, no puede ignorar la importancia de la formación democrática de demandas sociales.

Esta cuestión alude a la problemática del buen gobierno. Aquí lo esencial es la combinación de cualidades de gestión y de representación. Las de gestión tienen que ver con la capacidad de informar adecuadamente a la ciudadanía respecto de opciones y decisiones en la formación de políticas públicas, con transparencia y con mecanismos apropiados y adecuados de rendición de cuentas. La representación política, instrumento primario de la práctica democrática, supone afrontar con decisión la crisis por la que atraviesan los partidos políticos, instrumentos centrales en la canalización de demandas de la sociedad, y que ha propiciado una grave tendencia a su extinción para ser substituidas por agrupaciones electorales personalistas, de circunstancia, sin arraigo ideológico y sin posibilidades de representación social más allá de los intereses patrimoniales de sus propios liderazgos.

Desde el ámbito propiamente civil, la cuestión del buen gobierno se relaciona con la calidad de acreditación y agregación de demandas sociales. Acreditación dice de quiénes son los interlocutores calificados del Estado en la formación de las preferencias y la discusión de las opciones de

política. El problema actual es la prevalencia de “pertenencias” propias del modelo anterior, donde las asociaciones empresariales y sindicales ocupan lugares privilegiados e incluso desproporcionados en la discusión de opciones política. Hay consecuentemente déficit de “acreditación” respecto de otros antagonismos sociales no necesariamente referidos al mundo del trabajo: género, edad, etnia, ambiente, etc. Por otra parte, pero estrechamente vinculada, la ideología mercantilista ha profundizado una comprensión individualista de las demandas sociales, que no permite su adecuada construcción como “cuestiones” colectivas susceptibles de ser gestionadas por el Estado, creando riesgos de atomización social y produciendo amenazas de ingobernabilidad. En síntesis, acreditación plural de intereses y agregación de demandas son las dos caras de la medalla de la acción social cuyo fortalecimiento debe ser también motivo del interés gubernamental.

La re-territorialización de la política no debe confundirse con una nostalgia conservadora por el Estado-nación. Supone la reconstrucción del espacio desde una sociología que reconozca, como sugiere Bauman, las diferencias y las conexiones en el continuo espacio tiempo de la vida social. Los lugares émicos, fágicos y el no lugar de la teoría de Bauman enuncian la importancia de reconocer límites y posibilidades de afirmación de identidad, definición de la otredad y formulación de ámbitos de solidaridad. De ahí que el salto cuántico de la política espacial de los Estados será ignorar pretendidas aglomeraciones que solo responden a lógicas de mercado y en su lugar colocar usos sociales y culturales que son capaces de permanecer aún en períodos de transformación estructural. El ciber-espacio propone a la política pública un desafío notable por la combinación de recursos de poder (como la información y la comunicación) que al menos por ahora solo dependen del acceso a una tecnología que por motivaciones rentabilistas y no democráticas, puede conducir a la reforma espacial más importante de las democracias contemporáneas.

La reivindicación, por último, del espacio público no es una cuestión territorial, sino simbólica y cultural. Los bienes públicos, de la solidaridad y el consumo colectivo, deben imponerse a la lógica mercantil del consumo privado, seguramente sin excluirla, pero superándola en la formación de los horizontes éticos de la acción política. Por ese camino el acceso a oportunidades económicas puede ser pavimentado por la proscripción de los mecanismos de mercado como instrumentos de selectividad y exclusión social. No se trata de prohibir las operaciones privadas de servicios de salud y educación, pero sí de mitigar sus efectos en la definiciones de dos tipos de ciudadanía: la ciudadanía consumidora de García Canclini, trans-territorial y electrónica; y la precidudadanía local, donde buena parte de las mujeres y hombres de América Latina pasan sus días... y sus vidas.

## DECÁLOGO POSTLIBERAL<sup>4</sup>

### La sociedad no es una máquina

**P**ara ponderar los desafíos futuros que la situación actual proyecta para América Latina conviene comenzar con una valoración crítica de los fundamentos del discurso dominante sobre el desarrollo. Quizá uno de los aspectos que más distancia produce entre el pensamiento crítico sociológico y ciertas lecturas económicas del problema del desarrollo deriva de lo que aquí llamaré “la magia tecnocrática”. Consiste en pensar que el mercado y por ende la sociedad se comportan de manera predecible y constante en virtud de ciertos estímulos provenientes de las políticas públicas. Esto conduce a otra metáfora explicativa: “el panel de instrumentos”<sup>5</sup>.

Así como un vehículo cualquiera, la política económica orienta el quehacer de los mercados según lo signos derivados del comportamiento de algunas variables clave como inflación, equilibrio fiscal, crecimiento

---

4 Este artículo se origina en un debate con economistas liberales, convocado por el Centro de Adiestramiento Político y Administrativo, CIAPA, de Costa Rica para discutir el futuro del Consenso de Washington. Se realizó en San José el 1ro. de Diciembre del 2006.

5 En las técnicas promovidas por los organismos multilaterales para la evaluación de políticas, la metáfora del panel de instrumentos (*tablero de instrumentos*) existe. Al respecto véase: <http://www.clad.org.ve/fulltext/0055442.pdf>

del producto, valor del dinero y capacidad de comercio exterior. Si hay desequilibrio fiscal o de precios se puede girar a la derecha o a la izquierda en materia tributaria, por ejemplo. Todo lo que vale la pena tiene su métrica y ello se refleja en el panel de instrumentos. Lo que no está no importa tanto. Como si fuera motor de combustión interna importa mucho la temperatura interior pero menos la exterior. El problema es simple y las consecuencias son complicadas: la sociedad y el mercado no son máquinas y sus comportamientos no son siempre predecibles. La ciencia económica está, por lo tanto, más cerca de la meteorología que de la ingeniería mecánica.

Esta ilusión conduce a un acto de magia, de genuino ilusionismo, donde la mano -más rápida que el ojo- le hace ver cosas que no son. La obsesión tecnocrática por el control macroeconómico construye como ciertos, ante la sociedad, argumentos que provienen de hipótesis científicas que deben ser sometidas a verificación en la práctica. Ante determinados indicadores la política económica como la medicina, gestiona prescripciones remediales. Pero a menudo procede por aproximación a través de la regla del ensayo y el error. Justo como la medicina aunque nos aterrorice reconocerlo. Pero a diferencia de la medicina las consecuencias de la política económica raramente son individuales.

Deriva de la convicción de la magia tecnocrática, el juicio crítico centrado en los ejecutantes y no en la partitura. Es decir, el problema no es del modelo sino de la calidad de la ejecución de la política económica. Para todo hay una respuesta consistente con el modelo si es que los resultados no son los esperados en relación con los objetivos trazados: la liberalización estimula la competencia y eso reduce los precios; si no ocurre es porque no se hizo bien la reforma liberalizadora. Aisen y Veiga (2000), por ejemplo, encuentran evidencia empírica para demostrar, con base en un estudio de 154 países entre 1975 y 1997, que las variaciones de niveles de inflación correlacionan positivamente con la volatilidad del sistema político, que a su vez cambian orientaciones y prioridades de política económica. La buena gobernabilidad procede así de una buena gestión macroeconómica. La cuestión en último término es que las falencias de la realidad son permanentemente contrastadas con las virtudes de modelos heurísticos perfectos.

La segunda conclusión es que si la aplicación de las prescripciones convive con aumento de problemas del desarrollo o aparición de problemas anteriormente inadvertidos, las razones deben buscarse no en el modelo sino en los fundamentos justificativos para su aplicación: las distorsiones

extraeconómicas al libre juego de las fuerzas del mercado. La liberalización, *ad limine*, conduce a la superación de todas las distorsiones que producen fallas en la distribución.

De todo ello se deriva una tercera conclusión de marcada connotación práctica. Si en el modelo no está el problema, entonces lo que se requiere son aplicaciones complementarias al modelo. La respuesta a las limitaciones de desarrollo observadas tras más de dos décadas de aplicación de un tratamiento de política económica derivado del Consenso de Washington es ¡más! Consenso de Washington. En otras palabras, complementar lo que hay que hacer o sí o sí, con atención a otras variables que no fueron adecuadamente contempladas como por ejemplo, el tema institucional y del buen gobierno; la persistencia de la pobreza; las migraciones, los desequilibrios de género, y todos los etcéteras imaginables. Como lo explicó el propio Williamson, el Consenso de Washington repensado significa:

*...three rather general ideas as to what constitutes reform: macro discipline, a liberal market economy, and globalization, supplemented by a concern to build the institutions that foster such an economy (what the Latin Americans refer to as second-generation reforms). I have argued that there is increasing acceptance that there is no real alternative but to try and make those general approaches work.*

### **Lo que no funciona hay que repararlo**

Esta máxima se propone como oposición a la idea derivada de la discusión anterior según la cual “si no está roto no hay que arreglarlo”. Se refiere a la valoración del contexto actual en relación con los éxitos del modelo liberalizador en la consecución de objetivos de desarrollo. Es cierto que los tiempos de hoy (con excepción de los excesos populistas con que algunos países manejan excedentes de renta) la disciplina fiscal no parece muy discutible y el establecimiento de metas rigurosas de control inflacionario es esencial para la salud de las economías, pero de ahí no se deriva acuerdo unánime alrededor de la orientación conservadora del Consenso de Washington. Y hablo claramente de “orientación” porque en la aplicación de las medidas correctivas listadas por Williamson se puede ser más o menos conservador<sup>6</sup>.

---

6 La política macroeconómica conservadora supone la orientación hacia objetivos de baja inflación. A respecto los efectos sobre el crecimiento son, de acuerdo con la evidencia empírica disponible, cuando menos controversiales. Al respecto véanse las reflexiones de Albert Berry sobre las políticas pro crecimiento y pro distribución en el logro de objetivos de desarrollo. También el capítulo 5 del libro de Amartya Sen *Democracia y Libertad* dedicado justamente al vínculo Estado mercado.

En la actualidad diversas fuentes de pensamiento económico, ocupadas del problema del desarrollo, reconocen la necesidad de introducir cambios en el modelo económico a fin de conseguir mejores desempeños sociales, al mismo tiempo, no en contra, del mantenimiento de objetivos macroeconómicos fundados en el modelo liberalizador.

Cito tres ejemplos. El primero proveniente de un trabajo conjunto de funcionarios del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En un ensayo sobre los desafíos de integración de las políticas macroeconómicas con objetivos sociales, Kende Rob y Harris (2005)<sup>7</sup> abogan por un enfoque multidisciplinario integrado que combine en el análisis y en las definiciones de política pública, las dimensiones económicas, sociales, políticas y ambientales. Ello incluye no solamente la introducción de variables sociales en el análisis económico, y viceversa, sino también la redefinición de los conceptos y las fuentes de información: típicamente, por ejemplo, pobreza más allá de insuficiencia de ingreso y comprendida no solo por medio de instrumentos cuantitativos.

El segundo deriva del análisis del economista canadiense, Albert Berry (2003)<sup>8</sup>, alrededor de los efectos de las políticas económicas pro crecimiento o pro distribución en el alcance de objetivos de desarrollo. Partiendo de la necesidad de distinguir las fuentes primarias (mercantiles) de distribución del ingreso, de las redistributivas y sus efectos (estatales) en economías de mercado, Berry propone reconocer que la superación de la pobreza y las mejoras en la equidad provienen de tres fuentes principales: “i) el crecimiento, ii) los efectos del particular patrón de crecimiento aplicado para la distribución primaria -a veces positivo a veces negativo- y iii) la compensación directa de la pobreza con alguna forma de redistribución para mitigar en parte la pobreza implícita en la distribución primaria del ingreso; esto puede hacerse por el Estado o por conductos privados, como la familia extensa o la comunidad.”

De estos argumentos se desprenden dos cosas relevantes para el reconocimiento del vínculo entre liberalización económica y desarrollo: la primera es que los efectos distributivos primarios de los distintos patrones de crecimiento (que son los que se observan en la realidad social concreta y no en la hipótesis económica como la que se deriva del Consenso de Washington) no están dados sino que deben ser establecidos

---

7 *Integrating Macroeconomic Policies and Social Objectives: Choosing the Right Policy Mix for Poverty Reduction.* Paper presented at the Arusha Conference, “New Frontiers of Social Policy” – December 12-15, 2005.

8 *Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo.* En Revista de la CEPAL 79. Abril 2003.

objetivamente: el efecto del crecimiento no es normativo sino empírico. La segunda, que la redistribución pública no siempre ni necesariamente es estatal con lo que conviene establecer las funciones redistributivas que tienen lugar en los ámbitos públicos no estatales, lo que anula el antagonismo simplista Estado vs. Mercado.

Tercer ejemplo. Se puede, y quizá se debe, pensar la política económica en términos de derechos. Así procede Peter Townsend (2005)<sup>9</sup> de la London School of Economics, cuando analiza las implicaciones que tiene en la discusión del tema de pobreza la introducción de la cuestión de los derechos. Tales implicaciones resultan directamente vinculadas con la política económica no solo porque cuestionan lo que llama la aproximación ortodoxa a la lucha contra la pobreza basada en crecimiento de base amplia, inversión en capital humano y establecimiento de “redes de seguridad” social; sino porque formula una propuesta alternativa centrada en políticas tributarias y de ingreso equitativas y un programa de creación de empleo formal, complementado con acciones correctivas en el campo social dirigida hacia la universalización de los derechos sociales.

En conclusión se puede reconocer que las medidas derivadas del Consenso de Washington (CdW), incluso entendidas en lo que llamamos su derivación conservadora, constituyen en América Latina todavía hoy fundamento hegemónico de las propuestas de política económica. Pero, en vista de los ejemplos señalados, que son apenas una muestra de un debate mucho mayor, no se puede sostener en modo alguno la idea de que no hay alternativa al CdW o, más grave aún, que no hay “otro” paradigma económico.

Este es un error de apreciación o de exceso de confianza, pero también una falencia en el análisis empírico. Aunque se parezcan mucho, aunque se pueda identificar un mínimo denominador común, las políticas económicas, como todas las políticas públicas están suficientemente rociadas de procesos históricos particulares como para que el aroma final sea completamente diferente en cada caso nacional, o en los mismos países en momentos históricos distintos. Veamos: concuerdo que a primera vista la continuidad de ciertas medidas macroeconómicas, como el control fiscal y la liberalización comercial parece indicar que los cambios de signo político en América Latina no necesariamente producen cambios en la orientación de la política económica. En otras palabras que los nuevos gobiernos no botan al basurero de la historia las reformas del CdW.

---

9 *Poverty and Human Rights*. Paper presented at the Seminar The Many Dimensions of Poverty. Brasilia. August 2005.

Pero esta afirmación me parece desajustada en virtud de dos factores explicativos asociados a la cultura política nacional. El primero alude a especificidad histórica: después de todo hay una diferencia entre ser hondureño o uruguayo; o chilena y guatemalteca, que va mucho más allá de la etnicidad y el género. Simplemente, aplicadas a circunstancias históricas determinadas, las mismas políticas no producen los mismos resultados. Digamos que el referente histórico puede ser simplificado como la suma de cultura, política y sociedad. Si a y b son países latinoamericanos, tenemos entonces:

$$a(c+p+s) + CdW \neq b(c+p+s) + CdW$$

El segundo factor explicativo deriva de la respuesta del electorado en América Latina. Me parece que, en virtud de la heterogeneidad de liderazgos electos, es difícil afirmar que se está votando por algo en concreto (e incluso aventurado asegurar que se trata de un giro a la izquierda). En cambio me parece mucho más claro que el electorado en la mayoría de los países de la región (con contadas excepciones) se está pronunciando contra algo, o, si se quiere ser positivo, a favor de un intangible que es el cambio del statu quo. Y si el modelo derivado de las adaptaciones locales del CdW es el statu quo que el electorado rechaza (porque ha estado ahí las últimas dos décadas) entonces tarde o temprano habrá respuestas de política económica a esas expectativas sociales.

### **Los mercados sin gente no existen. La gente sin interés tampoco**

Las diferencias de objeto de estudio a menudo distancian mucho y hacen difícil el debate interdisciplinario. Aunque todo economista sabe que los mercados funcionan de acuerdo con motivaciones, los análisis, especialmente los de macroeconomía resultan, a ojos de observadores externos, insuficientes en la descripción de los sujetos. Así, con frecuencia hace falta “gente e interés”, es decir un análisis de economía política donde queden establecidos los intereses sociales en juego y en disputa.

En este sentido es evidente que la persistencia de iniciativas de política económica inspiradas en la lectura conservadora de las prescripciones del CdW refleja antagonismos sociales que se resuelven a favor de sectores sociales que no advierten problema alguno en la continuidad de este enfoque macroeconómico y que, por el contrario, consideran que es la mejor orientación de política económica tal y como está. A estos sectores, que pretendo describir someramente, los llamaré la coalición liberalizadora.

Esta coalición se viene constituyendo desde tempranos los años ochenta cuando la crisis económica autoriza una revisión a fondo del modelo de industrialización sustitutiva y amplia presencia económica del Estado. El objetivo de la liberalización económica es “mercantilizar” la mayor cantidad de ámbitos posibles de la vida social. Esto significa no solo transferir empresa pública al Estado, sino crear espacios mercantiles o cuasi mercantiles para toda acción social: desde la educación y la salud hasta la seguridad ciudadana y la recolección de basura. En esta afirmación no hay juicio moral de mi parte, no digo que sea bueno o malo, pero considero que tal objetivo tiene implicaciones éticas.

Socialmente la coalición liberalizadora está constituida por una alianza de intereses que incluyen capitales financieros y comerciales, CEO’s de empresa extranjera o representantes de inversiones extranjeras; sectores productivos dinámicos de bienes transables. Esas preferencias encuentran sustento discursivo en medios de comunicación y en las formulaciones tecnocráticas basadas en principios de macroeconomía conservadora. Apoyan la liberalización porque encuentran en ella oportunidad para rentas crecientes en el caso de los banqueros, productores y representantes gerenciales; porque responden al “mainstream” del pensamiento tecnocrático y de la competencia disciplinaria (en el caso de los teóricos y los operadores de la política económica) y porque, en una perspectiva más filosófica se defiende la libertad como principio fundante de la cohesión social, cosa que me parece muy bien, salvo que con frecuencia la definición de libertad se confunde con propiedad.

En suma, es válido que los defensores de la liberalización económica denuncien el interés de los grupos que la adversan, a menudo relacionado con el resguardo de prerrogativas y privilegios corporativos asociados a la gestión pública. La oposición a la liberalización económica también constituye una coalición social que puede ser descrita en términos de composición social y objetivos. Lo que no se vale es encubrir el propio interés tras el velo de la supremacía paradigmática, como se concluye de la afirmación de que no hay alternativa al paradigma de la aplicación conservadora del CdW. Esta versión del CdW se sostiene políticamente porque existe una coalición liberalizadora que canaliza recursos para ese propósito. No hay en eso supremacía teórica, paradigmática o conceptual. Lo que hay es simplemente poder político.

## **La inconformidad es la madre del progreso (Gandhi)**

Si las cosas estuvieran del todo bien esta discusión no tendría mayor sentido. El tema es que la evidencia empírica indica que el desempeño social del modelo económico derivado de la aplicación conservadora de orientaciones del CdW simplemente no es bueno. El modelo es lo que es, no lo que debería ser y no ha sido, ni lo que responde a preferencias alternativas que no han encontrado espacio de aplicación en la política económica nacional. Eso es lo que juzgamos. Así, la liberalización económica en América Latina no arroja un balance social positivo debido entre otras cosas a sus efectos económicos (donde el mayor logro es el combate a la inflación). En el plano social destaca la evidencia de efectos inequitativos en el tipo de crecimiento económico observado debido, principalmente, a deudas fundamentales de distribución primaria que quedan de manifiesto en la preocupante situación de los mercados laborales. En América Latina la mayor parte de los nuevos empleos son informales, por lo tanto inestables, precarios y mal remunerados. No se ha avanzado en términos nominales en la reducción de la pobreza; y en términos relativos la mejoría observada especialmente en los países grandes (México y Brasil) podría responder más a iniciativas de política social orientadas al alivio de la pobreza extrema que a efectos directos del crecimiento económico. En otras palabras, en el mejor de los casos se ha mejorado el ingreso relativo de los pobres, pero a costa de una mayor y creciente desigualdad. Este fenómeno como veremos perjudica a la larga la calidad de vida en los aspectos no relativos al ingreso y por lo tanto mitiga el logro incuestionable en la lucha contra la pobreza.

Políticamente, el modelo de liberalización económica, es copartícipe del incremento de las crisis de gobernabilidad que se han traducido en alta volatilidad gubernamental (con particulares contribuciones de Ecuador y Bolivia en los últimos años) debido a la fuerza de las protestas sociales; mora programática ante la incapacidad de los partidos políticos históricos y emergentes para desarrollar propuestas de largo plazo capaces de integrar estrategias nacionales de desarrollo en tiempos de apertura e interacción económica transnacional y, como consecuencia de lo anterior, un espacio político colmado de liderazgos personalistas de circunstancia, a menudo sustentados en expresiones populistas de gran envergadura retórica pero de menor calado estructural.

En vista de lo anterior, la conformidad con la conducción actual de las políticas económicas en la región parece, por lo menos, mala consejera.

## **El objetivo mayor de la acción política es el desarrollo humano**

No debería haber discusión en este punto. No obstante los desempeños de la política pública reducida al control macroeconómico parecen perder de vista este propósito. Hablamos por supuesto de desarrollo en un sentido integral, reconociendo la importancia de los componentes diversos del bienestar humano, dentro de los cuales por cierto está el saneamiento macroeconómico, no porque sea un fin en sí mismo, sino porque lo contrario, es decir el desorden y la crisis tienen claras consecuencias en el deterioro de la calidad de vida de las personas.

Así cuando hablamos del desarrollo humano como norte de la acción política, y por lo tanto centro de la política pública, nos estamos refiriendo a por lo menos tres cosas. Primero la necesidad de garantizar mejor crecimiento económico. Pero, debe quedar claro que se necesita no solamente mayor crecimiento y estabilidad en el crecimiento, sino cambios de calidad, es decir modificaciones en el origen o la fuente del crecimiento económico. El dato de variación del aumento del PIB no dice nada de esos orígenes y si no se realizan correcciones al respecto, entonces las consecuencias lógicas, fundamentadas en la evidencia empírica disponible, señalarían que mejor crecimiento (es decir más estable y menos volátil) del mismo tipo producirá más de los mismos resultados: concentración social y territorial de la riqueza; estancamiento de la pobreza; limitada oferta laboral en el sector formal de la economía; junto con, por supuesto, aumento en el comercio exterior y en la actividades financieras y comerciales.

Cuando hablamos de mejor crecimiento económico estamos pensando en sus capacidades de distribución primaria (donde el empleo y los salarios reales son variables clave) y de cohesión social, donde la distribución de las oportunidades entre grupos sociales y productivos así como en regiones son cuestiones fundamentales. Los objetivos de cohesión social no son familiares para las orientaciones conservadoras de la política económica y por lo tanto solo pueden alcanzarse en la medida en que se procuren decisiones políticas con efectos administrativos y presupuestarios que las hagan posibles. Lograr crecimiento económico cohesionador, supone una política económica integrada, donde los objetivos del control macroeconómico conviven con las prioridades de la integración social.

La segunda cuestión atinente al desarrollo humano tiene que ver con el progreso de las personas. Hablamos aquí de movilidad social. En las condiciones actuales las estadísticas económicas y sociales nos permiten

visualizar momentos más que procesos. La movilidad social es una dinámica de largo plazo que tiene que ver con el logro relativo en el plano generacional: ¿cómo es la calidad de vida de los hijos respecto de los padres en la edad adulta? por ejemplo. Hay desarrollo humano cuando en los contenidos sustantivos de la calidad de vida (que no son necesariamente los indicadores de consumo) se observan evidentes mejoras generacionales: salud y nutrición, educación, retorno de la educación; vivienda, transporte, medio ambiente, recreación, cultura. Poco de esto está disponible en el panel de instrumentos de la política económica liberalizadora.

La tercera cuestión remite al plano político y se refiere a la calidad de la representación. No me gusta caer en la añoranza simplista por el pasado, pero en la evolución reciente de los partidos políticos en muchos países de la región asistimos a un proceso agudo de “desocialización” es decir de vaciamiento de la capacidad de representación de sectores sociales diversos en el seno de los partidos. Los partidos de hoy se llenaron de personalismos donde antes hubo sindicalismo, representación empresarial y productiva, de género y de juventud e incluso diferencias territoriales significativas. Cuando todo eso desaparece, aunque quedan las personas, la política pública pierde posibilidad de diversidad y se empareja, en el sentido propiamente marital, con intereses corporativos asociados a los grupos de presión más beligerantes y de mayores recursos. Eso ha producido dos cosas por lo menos: una visión monista de la política económica donde no hay mayor lugar para la innovación, y un enfrentamiento terminal, de suma cero, entre grupos corporativos que adversan o apoyan ciegamente el statu quo. Ello no conduce a la creatividad sino al estancamiento político.

Avanzar en un cambio de propósitos desde el crecimiento económico a secas hacia el desarrollo humano integral requiere un cambio de foco, no de máquina ni de ruta necesariamente. El foco de nuevo tipo alumbrará mutación en tres dimensiones analíticas y de realidad: el tiempo, el espacio y los sujetos. La visión de la política económica conservadora es de corto plazo y en contadas oportunidades conviene una visión de tiempo gubernamental (cuatrienio) para ilustrar los efectos de las decisiones tecnocráticas en momentos dados. La aspiración del desarrollo humano requiere trascender el tiempo corto y situarse en horizontes de mediano y largo plazo. Eso no es tan difícil porque todos podemos aceptar que los cambios sociales son lentos, lo que es más difícil es tomar las acciones correctivas en relación con esa convicción. Para trascender el rigor de la camisa de fuerza de la economía conservadora, es necesario repensar el

tiempo de los presupuestos públicos. Hacerlo de diversas maneras, por ejemplo, desde la presupuestación plurianual, hasta la fijación de límites legales y constitucionales (8% del PIB para educación, por ejemplo).

El espacio también debe ser repensado. La economía conservadora se mueve alrededor de agregados nacionales, mientras que los rumbos del desarrollo humano transitan por geografías múltiples, fluidas, dinámicas. Los operadores económicos cada vez más actúan en espacios multinacionales, aunque las actividades especulativas colocan aún demasiada atención en indicadores de riesgo país que, como vimos, son auténticas espadas de Damocles sobre la estabilidad económica de nuestros países.

Por último los sujetos del desarrollo humano deben dejar de ser considerados como factores de la producción y pasan a ser definidos como ciudadanos, con un horizonte de derechos en expansión, cuya definición se relaciona no solo con acuerdos políticos internos sino con estándares internacionales que constituyen, en cierto modo, el rostro humano de la globalización.

### **Para alcanzar el desarrollo se necesita tener políticas de desarrollo, de lo contrario se alcanzan otras cosas**

La condición para avanzar en un camino diferente, que no niega la importancia de mantener objetivos de control macroeconómico como los que impulsa el CdW, supone necesariamente un cambio de orden de factores, mismo que, en este caso, si altera el producto. Tras dos décadas de sesgo conservador conviene pensar en que ha llegado el momento para un sesgo distributivo.

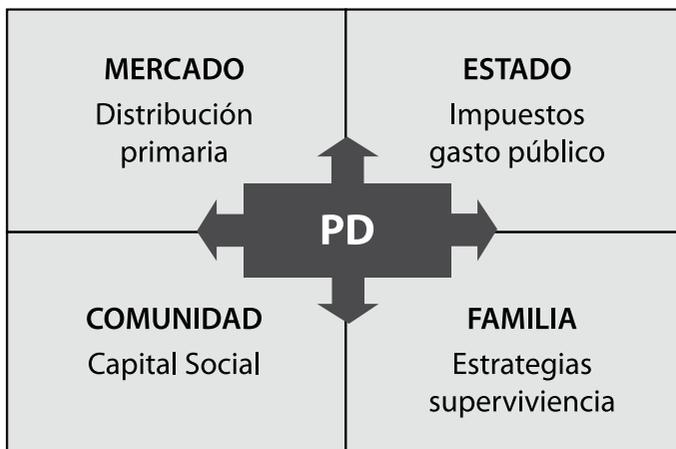
En la práctica, ello requiere en primer lugar y de modo fundamental, repensar las ideas que se tienen sobre lo social y el papel de la política social. Existe una visión liberal sobre lo social que, palabras más palabras menos, entiende que el crecimiento cohesiona a la sociedad y las fallas de mercado pueden ser atendidas con prestaciones sectoriales selectivas. La función de la política social es formación de capital humano más que distribución.

En contraste una argumentación que llamaré a falta de mejor imaginación “post liberal”, propone que la cohesión social se logra por medio de las intervenciones coordinadas en el ámbito público-privado. Las políticas públicas (sociales y económicas) se formulan, así, con enfoque de derechos.

El desafío es trascender la visión instrumentalista de lo social, de acuerdo con la cual son necesarias ciertas intervenciones redistributivas a regañadientes y en virtud de sus efectos positivos futuros para el crecimiento económico. Aunque ello pueda ser importante y razonable, lo cierto es que lo social tiene valor en sí mismo y ese valor es tanto constitutivo como instrumental: constitutivo porque alrededor de lo social se formulan los derechos que garantizan la calidad de la vida, e instrumental porque alrededor de lo social actual se construye la cohesión básica que es fundamento de la vida económica y política de los países. No es necesario insistir a estas alturas que el acceso al conocimiento, que hoy por hoy es un derecho, requiere de prestaciones esenciales en educación y salud. Y tampoco es necesario recordar que la definición más actual de la sociedad contemporánea se centra en el valor conocimiento, que por lo tanto constituye fundamento del desempeño económico futuro. Y tampoco es necesario recordar que la crisis económica, junto con la pobreza de satisfacción de derechos sociales elementales son los principales ingredientes de la crisis política y la ingobernabilidad.

A este salto hacia el post liberalismo en el pensamiento, no le hace falta una negación de la utilidad de la liberalización económica, pero sí requiere una profunda transformación de los términos de la relación entre sociedad, gobierno y estructura productiva. El componente central es la superación de la falsa dicotomía entre Estado y Mercado como fuentes de distribución de los recursos (que solo conduce a experimentos tan fracasados como el socialismo soviético o el neoliberalismo latinoamericano) y reconocer la existencia de un sistema complejo de intercambios distributivos donde además del Mercado y Estado (por medio de la producción y el empleo; y los impuestos y el gasto social respectivamente), participan también familias y comunidades. Aquellas aportando estrategias de supervivencia largamente presentes en los vínculos primarios y de las que las migraciones laborales son la expresión más actual, generalizada y dramática; éstas con recursos al capital social entendido como la interacción de confianza, solidaridad e intercambios que en el espacio comunitario producen cohesión social. Al Estado lo que le corresponde no es sustituir todas esas formas de distribución social, sino integrarlas en un todo armónico y garantizar que cada quien hace su parte. A eso en mi opinión es a lo que deberían apuntar políticas públicas de desarrollo, así a secas, o si se prefiere, humano en particular. Como se indica en la siguiente gráfica:

## Políticas en Desarrollo



**Si la responsabilidad es de todos no es nadie.**

**Acerca de la responsabilidad social gubernamental**

La superación del Consenso de Washington como referente único de la política económica, y por metástasis, del conjunto de la política pública demanda una revalorización de la función pública y de su responsabilidad ante la sociedad. ¿Dónde deben colocarse los acentos y las prioridades de la acción estatal? ¿Cómo ha de actuar el Estado en procura de los objetivos de desarrollo humano que no son, como hemos dicho, contradictorios con los del crecimiento económico, pero que moralmente le superan? Y finalmente ¿cuándo es oportuna la intervención estatal?

En mi opinión la intervención pública tiene que ampliar y mejorar su capacidad de acción en los ámbitos sociales donde se concentra la necesidad y se deteriora la distribución. Cuando cuestionamos las tendencias mercantilizadoras, que ven oportunidades irrestrictas de mercado en toda actividad social, no pensamos que el Estado deba proteger los consumos suntuarios o subsidiar el emprendimiento empresarial. La responsabilidad primaria del Estado es garantizar la satisfacción mínima universal de los derechos ciudadanos, para lo cual actuar en donde se observan mayores necesidades es legítimo, siempre que se garantice la satisfacción universal. Para ello puede compensar o subvencionar, al mismo tiempo

que, en el plano de la distribución, no solo debe recurrir a los impuestos y el gasto público como herramientas de nivelación de las diferencias sociales, sino que debe velar porque las actividades privadas contribuyan en el logro de los objetivos de equidad. En suma es importante y necesario que el Estado enfrente la pobreza y la exclusión social actual, tanto como que requiera el adecuado funcionamiento de los mecanismos de distribución primaria derivados del funcionamiento económico que las produjeron en primera instancia.

¿Cómo favorecer la equidad? Actuando sobre las causas de la inequidad y no solamente sobre sus consecuencias. El estímulo a las actividades económicas no solamente ha de darse, como hasta ahora, en virtud de su capacidad de contribución con el orden macroeconómico (por medio de la generación de divisas, por ejemplo) sino en relación con su aporte al orden social. Así, criterios de distribución primaria, como el número de los empleos, su inscripción apropiada a la seguridad social (con salarios reales no solo para los niveles bajos de la jerarquía socio-ocupacional, sino principalmente para los más altos) y su justa remuneración, son elementos que deberán tomarse en cuenta en el diseño de incentivos y regulaciones estatales. Lo mismo debe hacerse con la localización, dado que los cálculos tradicionales centrados en aglomeración y desplazamientos no hacen más que favorecer la concentración social y territorial de las oportunidades. Por otra parte, mientras cabe advertir que en materia distributiva (impuestos y gasto público) todo es perfectible, también es importante reconocer la necesidad de volver los ojos a las posibilidades de cohesión social que descansan en los niveles comunitario y familiar. La responsabilidad social del Estado consiste, cuando menos, en igualar el esfuerzo distributivo que ya se realiza en esos entornos.

Y respecto al momento propicio simplemente cabe advertir la importancia de la constancia histórica. Los países que en América Latina puntúan en desarrollo humano, son aquellos que a largo plazo han puesto atención al desarrollo de las capacidades de las personas, y aunque eso no los vacuna de debacles macroeconómicas, como en el caso argentino, ofrece condiciones para una pronta recuperación. Un estudio de Ranis y Stewart (2002)<sup>10</sup> sobre 40 años de desempeño de las sociedades latinoamericanas muestra que ningún país con sesgo pro desarrollo humano evolucionó desfavorablemente entre 1969 y el 2000. Luego, sí se trata de escoger entre sesgos a favor del crecimiento o del desarrollo humano, es mejor decidirse por los segundos.

---

10 *Crecimiento Económico y Desarrollo Humano en América Latina*. En Revista de la CEPAL 78. Diciembre de 2002.

## CRECIMIENTO Y POBREZA:

CRÓNICA DE VÍNCULOS DIFUSOS <sup>11</sup>

**E**n este capítulo examino la relación crecimiento y pobreza en términos más bien cualitativos. El comentario se enfoca en cinco temas. En primer lugar, la pobreza y sus mensajes, porque la discusión alrededor del vínculo crecimiento-pobreza depende de lo que se entiende por pobreza. En segundo lugar examino el tema de los objetivos de la política social, para en tercer lugar vincularlo con la discusión del crecimiento pro-pobre, que es a grandes rasgos el debate alrededor de cómo articular mecanismos de incremento de la producción que sean capaces de reducir pobreza en una época en que esa relación no es evidente. Luego comentaremos sobre posibilidades de acción e implicaciones para Costa Rica.

### La pobreza y sus mensajes

**La magnitud de la pobreza determina la valoración social del problema.** Sobre los mensajes de la pobreza, lo primero que me interesa recalcar es que la magnitud de la pobreza –entendida como insuficiencias en el nivel de ingreso, porque es la definición dominante–, determina la valoración social del problema.

El tema de la pobreza no parece ser suficientemente importante como para ser abordado cuando la mayoría de las familias se encuentran en esa condición. En estos casos existe una tendencia a explicarla como

---

11 Publicado en *Pobreza en Costa Rica*. Editores Victor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez. Academia de Centroamérica. San José. 2006.

producto de una especie de estado natural de las cosas, que por lo tanto interpela poco, si es que algo, la acción pública tanto del Estado como de los mercados.

De hecho, hay una relación inversa entre niveles de pobreza y calidad de las mediciones e investigaciones sobre la pobreza, y prácticamente no se sabe o se sabe muy poco de este tema, ahí donde constituye una problemática social que agobia a la mayoría de la población.

Cuando la pobreza es poca, cuando la mayoría de la gente tiene posibilidades de no ser pobre, domina ligeramente una valoración alrededor de lo excepcional; es decir que se entiende que ocasionalmente la gente es pobre y que la pobreza está explicada por circunstancias específicas asociadas a la subjetividad, al particularismo. En estos casos, la pobreza difícilmente se puede explicar por razones estructurales o por el funcionamiento de colectivos complejos, es decir de la economía y de la política.

La posición específica de la discusión sobre pobreza en un país oscila entre los extremos señalados: explicaciones asociadas a la excepcionalidad o a la naturalización del fenómeno, lo cual es importante señalarlo porque eso determina la importancia social relativa del problema y de las medidas que han de adoptarse para hacerle frente.

**La definición de la pobreza gobierna las acciones públicas y las representaciones sociales.** El segundo mensaje consiste en que la definición de la pobreza gobierna las acciones públicas y las representaciones sociales. Si uno entiende la pobreza como insuficiencia de ingresos, entonces los mecanismos correctivos vienen por el lado de la multiplicación de oportunidades económicas y de generación de ingreso para la población. De lo anterior se deriva lo que podríamos llamar el enfoque productivo de la representación social del enfrentamiento con la pobreza.

Pero si se entiende que la pobreza es plural, que su origen y manifestación es heterogéneo y que, por lo tanto, las pobrezas son múltiples y tienen que ver no solamente con resultados en términos de ingreso material, perceptibles en el corto plazo, sino con procesos de larga duración, con causas en términos de capacidades individuales, las intervenciones serán también multidimensionales y complejas. De ahí que las políticas para combatir la pobreza no deberían ser acotadas ni sectoriales, más bien

deberían ser transversales e integrales. En esa definición, pues, se asienta lo que podríamos llamar un énfasis distributivo en la comprensión de la dinámica de las pobrezaas.

**La pobreza es un asunto (semi) público.** El tercer mensaje es importante, aunque tenderíamos a pensar que no es así, pero la verdad es que por la evidencia mencionada y por la persistencia de valoraciones alrededor de la excepcionalidad o la naturalidad de la pobreza se puede decir perfectamente que la pobreza es entendida como un asunto semipúblico, o sea no suficientemente público pero tampoco estrictamente privado; es decir, no suficientemente acreedor de intervenciones estatales significativas que garanticen la solución del problema. De esta forma, se entiende que conviene la intervención del Estado cuando la maquinaria distributiva del mercado funciona con fallas y distorsiones, pero solamente cuando eso ocurre.

En consecuencia con esta definición, el Estado debe contribuir a la disminución de la pobreza por medio de la asistencia social a los individuos que ya son pobres. A partir de esa, que podríamos decir, es la única intervención autorizada para las políticas públicas queda pendiente el tema de las intervenciones asociadas al enfrentamiento con los riesgos de empobrecimiento o a la atención de la población en condición de vulnerabilidad (gente viviendo muy cerca de la línea de pobreza), algo que debiera llamar un poco más la atención, en particular, no en épocas de estancamiento, pero sí previendo ciclos recesivos, en donde la probabilidad de empobrecimiento objetivo de esta población es extraordinariamente alta.

### ¿Para qué políticas sociales?

¿Cuál es la importancia o la utilidad social de las políticas sociales? Las políticas sociales han sido entendidas en cierto modo en vinculación con las necesidades de la población en condición de pobreza. Esta es una comprensión minimalista de la política social que resulta sin embargo bastante frecuente en la visión de gobiernos y organismos de cooperación internacional. Pero las políticas sociales también se pueden entender como instrumentos para:

- Justificar necesidades distributivas derivadas de fallas de mercado.
- Desarrollar capital humano, lo cual es una visión instrumental de la política social que la entiende como un mecanismo de soporte, de apoyo a la producción y no como un instrumento de fortalecimiento de gestión de derechos humanos sustantivos.
- Satisfacer intereses políticos por medio del clientelismo.

En los últimos años en América Latina especialmente, pero en general en los países en desarrollo, la política social dominante ha tendido a concentrarse demasiado en programas de superación de la pobreza, generando una transferencia negativa de recursos; por ejemplo, desde prestaciones universales que son las que apoyan o proporcionan las bases de sustentación para los programas selectivos de atención a la pobreza que no pueden desarrollarse adecuadamente porque los escasos recursos disponibles están “earmarked” para programas selectivos de atención a los pobres. Es decir, de alguna manera se han construido los pisos superiores sin hacer el trabajo de basamento universalista en términos de políticas sociales.

### **Los vínculos de la política social con el crecimiento pro-pobres**

¿Qué vinculaciones existen entre políticas sociales y crecimiento? Me parece que podríamos plantearnos tres visiones generales:

- Lo que llamaríamos un ideal “welfarista”, en donde a través de las políticas sociales se obtiene no solo crecimiento económico sostenible sino también legitimidad democrática; es decir, el fondo consiste en no solamente disponer de capital humano, sino también de medios de legitimidad social y política.
- Una dimensión intermedia pone atención en las necesidades de compensación social derivadas de las exclusiones que operan en la estructura económica y en el proceso de reforma; esa es la visión que de alguna manera se ha asentado mucho en nuestros países en los últimos años.
- El ideal liberal en donde las intervenciones en política social deben ser intervenciones acotadas, sectorialmente limitadas y centradas específicamente en la formación de capital humano, donde se localiza lo que yo llamaría la visión instrumentalista de las políticas sociales.

En esta discusión, no solamente es importante definir qué se entiende por pobreza, sino también vincular el tema a las intervenciones públicas que han sido predominantemente dirigidas o entendidas como mecanismos de superación de la pobreza. Sobre el tema específico del crecimiento pro-pobre, lo primero que habría que señalar es que no es evidente o no ha sido natural la definición de una relación armónica entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. No es evidente empíricamente, pero tampoco filosóficamente, porque los propósitos del crecimiento están sustentados en dinámicas trascendentales al individuo y las dinámicas de la pobreza son fundamentalmente individuales.

De cualquier manera, si uno quiere hablar de esto, me parece que es útil acudir a la definición de un estudio reciente de catorce países desarrollado por el Banco Mundial (2005)<sup>12</sup>; la selección de los países no es un tema irrelevante en esta discusión. Al respecto, el estudio parte del problema de que hay insuficiente información para caracterizar empíricamente de manera sostenida una relación negativa-positiva entre crecimiento y pobreza, pero se plantea de todos modos dos posibilidades analíticas.

La primera entiende la vinculación o la definición de crecimiento pro-pobre como el crecimiento que es capaz de reducir la desigualdad. Según la primera definición, el crecimiento es pro pobre si disminuye la desigualdad de ingresos entre la población. Al respecto este estudio considera que si el propósito es ampliar la proporción de recursos en los grupos de más bajo ingreso, ello puede suponer desestímulos al crecimiento, que también terminen penalizando a los pobres. En cualquier caso, por ejemplo, sería mejor crecer sin propósitos de equidad, pero garantizando que los ingresos de los pobres también aumenten.

De ahí que, la segunda visión planteada considera que el crecimiento es pro-pobre si acelera el dinamismo de los ingresos sin cambios en la estructura de la equidad, lo que conduce a una reducción de la pobreza. Esta visión del crecimiento pro-pobre pone el acento en el fortalecimiento de las capacidades de los hogares pobres para aprovechar las oportunidades del crecimiento; lo que suena muy parecido a lo que se ha venido intentando hacer en los últimos 20 años en los países en desarrollo. Dicha idea está en la lógica de las políticas selectivas que procuran no solamente transferir ingreso directo a los pobres, sino también garantizar su vinculación a los sistemas educativos y de salud que les permite mejorar sus condiciones futuras y, por esa vía, conectarse a las oportunidades.

Por otra parte hay que señalar que se requieren algunos instrumentos esenciales para garantizar un tipo de crecimiento favorable a los pobres. Un crecimiento pro-pobres se puede caracterizar porque:

- Utiliza los activos de los pobres. Esto requiere pasar de la idea del capital humano a la idea del capital social. Este último son las formas de hacer, las prácticas y las relaciones asentadas en las experiencias de vida y en las estrategias de supervivencia de la población pobre. Esto es lo único que los pobres tienen y lo que hay que hacer es vincularlo activamente al esfuerzo productivo.

---

12 Banco Mundial. (2005). *Pro-Poor Growth in the 1990's: Lessons and insights from 14 countries*.

- Ofrece trabajo a los pobres. Un crecimiento pro pobres ofrece empleo a los pobres y no simplemente una salida hacia el autoempleo informal de subsistencia o la emigración -que es otra forma de ajuste del mercado laboral muy frecuente en nuestros países.
- Se localiza donde viven los pobres. Un crecimiento pro pobres se localiza donde viven los pobres, lo cual significa pasar de la metropolitanización del crecimiento al desarrollo económico local.
- Identifica las capacidades colectivas. Un crecimiento pro pobres identifica capacidades colectivas y ofrece oportunidades a las familias y reconoce que la distribución de recursos al interior de las familias es igualmente un problema de equidad, porque es desigual.

Además, crecer y distribuir supone comprender que las políticas económicas conservadoras centradas en los equilibrios macro no siempre estimulan el crecimiento y la generación de empleo; que es necesario construir infraestructura para fortalecer las capacidades de los pobres.

Existen desafíos del desarrollo rural, agrícola y no agrícola. Los perdedores del proceso de reformas son los empleados agrícolas no calificados, esto no puede ignorarse en una estrategia de crecimiento pro-pobre, es imperativo combatir la desigualdad, la exclusión social y los riesgos ambientales y finalmente son imperativas las reformas de buen gobierno que tienen que ver con cambios políticos.

### **Posibilidades de acción**

En primer lugar, las posibilidades de avanzar en una vinculación armónica entre crecimiento económico y reducción de la pobreza, independientemente de que el objetivo debiera de ser más desarrollo y movilidad social ascendente que solamente reducción de la pobreza, implican reflexiones alrededor del plano político. Hay problemas con lo que llamaría los usos políticos de la pobreza. Ello implica efectuar ajustes que correspondan con la evidencia que señala que altos niveles de pobreza y desigualdad perjudican la capacidad de un crecimiento sostenido.

Hay necesidad de avanzar en la transformación de los instrumentos tecnocráticos. En América Latina persiste la segmentación sectorial entre gabinetes económicos y sociales. Esto, con toda claridad, ha sido impul-

sado por reformas de modernización del Estado, pero el efecto deseado –la potenciación de los objetivos sociales- no se alcanzó y en su lugar ha salido perjudicada la posibilidad de una aproximación integral a los problemas del desarrollo. El resguardo a ultranza de los equilibrios macroeconómicos ha perdido de vista su condición primaria de “medio” y no “fin” del desarrollo. Los objetivos vinculados al bienestar de las personas en su conjunto, deben convertirse en el norte de la política pública integrada: de la económica como de la social.

El tiempo político del bienestar es mayor que los tiempos actualmente dominantes: el corto plazo de la ponderación macroeconómica y el plazo mediano, generalmente cuatrienal, de la gestión gubernamental. La racionalidad de las inversiones públicas relacionadas con el bienestar (el crecimiento para las empresas y la movilidad social ascendente para los individuos) es siempre un imperativo de larga duración y eso, a su vez, llama la atención sobre la necesidad de revisar el contenido de los pactos políticos y los objetivos de los acuerdos de gobernabilidad. Advierte, de manera cardinal, la importancia de rescatar la función de representación social de la agencia política, encargada a los partidos políticos, y que en los últimos años ha cedido con demasiada e intolerable frecuencia a las debilidades del patrimonialismo y la partidocracia.

Y en el papel específico de la política social integrada, que no solo los programas de combate a la pobreza, está presente aún la necesidad de revisar cuáles son sus objetivos y prioridades para adaptar a ellos las necesidades de organización institucional y recursos fiscales. Ese es el orden lógico. Luego ha de comprenderse que la secuencia de énfasis pasados –del universalismo segmentado porque nunca fue suficiente, a la focalización selectiva- ha conducido a reconocer que entre universalismo y focalización no hay sino complementariedad, y más aún, como empieza a sugerir el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) deberá avanzarse en la culminación de objetivos mínimos universales alrededor de la noción de “universalismo básico”. A ello dedicaremos el capítulo 6 de este volumen.



## POLÍTICA SOCIAL Y PRODUCCIÓN DE POBREZA EN AMÉRICA LATINA <sup>13</sup>

**L**a relación entre política social y pobreza es bastante más complicada de lo que el conocimiento convencional parece sugerir. Los fundamentos de la política social y los primeros impulsos de combate a la pobreza provienen de fuentes diferentes. Con frecuencia se reconoce el origen de la política social en las acciones de ayuda a los pobres en la Inglaterra victoriana, iniciándose así un camino de asociación genética entre política social y atención a la pobreza. Aquí sin embargo quisiera proponer la existencia de dos evoluciones paralelas, como las que en la historia de la hominización siguieron Neanderthales y Cromagnones, que plantean diferencias de fondo entre el propósito de aseguramiento de la política social y los objetivos compensatorios de la atención a la pobreza. Todo ello con el fin de capturar algunas imágenes que permitan problematizar el matrimonio actual, en América Latina cuando menos, de política social con reducción de pobreza y sus implicaciones para el debate sobre producción de pobreza.

---

13 Ponencia preparada para el taller “Las Políticas de Producción de Pobreza” organizado por el Programa CLACSO-CROP en el contexto del Foro Internacional sobre el Nexo entre Políticas y Ciencias Sociales. 20 al 24 de Febrero de 2006, Buenos Aires.

La política social se origina en un propósito de aseguramiento de los ingresos futuros de los asalariados, en procura de garantizar la permanencia de rentas ante contingencias propias del ciclo de la vida humana y laboral: enfermedad, procreación y crianza, incapacidad, retiro y muerte. En la formulación de Castel (2004), la idea de la política social fue proporcionar a los asalariados las mismas garantías de que disponen los propietarios. La política social está instalada en una visión de creación de integración social sobre la base de la equiparación de garantías de seguridad, indiferente a las desigualdades de ingreso que así resultan persistentes y claramente inalteradas. Su ejecución demanda de intereses y necesidades colectivizadas (en la forma de relaciones salariales) y de administración pública estatal en su gestión y ejecución.

El origen de las políticas de combate a la pobreza, está en las prácticas asistenciales, de caridad, impulsadas por entidades privadas y religiosas. Los referentes son individuos carenciados y las instancias de administración no son necesariamente públicas. La asistencia se instaló en la “intersección de dos vectores” (Castel, 1997:62,63): la proximidad territorial que elimina el anonimato y proporciona condiciones para la expansión de las solidaridades primarias de familia y comunidad y la ineptitud para el trabajo que legitima la discriminación positiva que autoriza la asistencia. No estuvo ahí presente la colectivización de las demandas ni el anonimato de los sujetos. Esta diferencia no pareció problemática en las sociedades industrializadas porque de alguna manera la expansión del asalariamiento y de las fórmulas de integración social que le acompañaron permitieron la gradual erradicación de la pobreza<sup>14</sup> y el establecimiento, posterior, de políticas de ingreso mínimo y seguros de desempleo para los excluidos de las relaciones laborales.

En contraste en los países en vías de desarrollo, la política social y la modernización salarial se han desarrollado parcialmente dejando amplios segmentos de la población en condiciones de pobreza, privados de acceso a la seguridad social y a las prestaciones disponibles en las sociedades más avanzadas. Aquí en cierta forma el problema deriva no tanto de la segmentación (Barba, Filgueira et.al., Franco, Sottoli) de los regímenes de Bienestar (Esping Andersen) en los países subdesarrollados, particu-

---

14 Hablando por supuesto en términos relativos, en el mismo sentido en que PNUD distingue pobreza humana entre los países industrializados y el resto del mundo. La idea es que en el norte predominó la integración vía pleno empleo, con asistencia residual a los excluidos, mientras que en el sur la asistencia es segmentada y excluyente para los integrados (asalariados) lo que deja a una masa de desposeídos cuya fuerza de trabajo no tiene valor de cambio en el mercado laboral formal.

lamente en América Latina, sino de las limitaciones estructurales para la expansión del asalariamiento lo que debilitó la tendencia natural de ampliación de la seguridad social y reducción y erradicación de la pobreza. En ese sentido la paradoja de la postmodernidad en América Latina es enfrentarse a una cohesión social incompleta, premoderna.

Hasta entrados los años ochenta del Siglo XX en América Latina el problema de la política social se mantiene asociado al desarrollo, en algunos países como Argentina, Uruguay, Chile y Costa Rica en proporciones altamente significativas, de capas medias asalariadas que logran así niveles de ingreso y aseguramiento consonantes con la capacidad de voz (Hirschman) derivada de una amplia gama de mecanismos de representación de intereses gremiales y políticos. Con la crisis de la deuda, comienzan a fracturarse las bases de sustentación fiscal de estos arreglos cuasi-corporativos y emerge la preocupación por las “mayorías silenciosas” de población pobre, que no fueron tributarias de los modelos excluyentes de seguridad social pero que ya habían mostrado capacidad de revuelta política significativa. Es en ese contexto que se organiza una relación de asimilación entre política social y superación de la pobreza, que con modificaciones de tecnología burocrático institucional se ha mantenido más o menos vigente a lo largo de las últimas dos décadas.

### **Producción de pobreza. Concepto y elementos empíricos**

El concepto de producción de pobreza formulado por Else Oyen alude en primer término a la necesidad de introducir un cambio categorial, terminológico e indudablemente semántico al trasladar el objeto de investigación de las “causas” de la pobreza -un fenómeno relativamente neutral de la volición subjetiva- a la “producción” de la pobreza, un fenómeno de connotación más problemática porque introduce cuestiones de “intencionalidad”. En otras palabras si la pobreza es socialmente “producida” es porque determinados intereses económicos y políticos se nutren de la existencia de la pobreza. En apoyo a esta argumentación Oyen muestra la forma en que relaciones de dominación sustentadas en vínculos excluyentes como el apartheid sudafricano o la estructura de castas en la India son también expresión de mecanismos productores de pobreza.

La producción de pobreza ocurre en todos los niveles de la vida social, desde el nivel micro individual hasta relaciones culturales complejas como el patriarcado. Exige en primer término la identificación de los agentes generadores o “perpetradores” que también operan en distintos

niveles. En la mayoría de las ocasiones la producción de pobreza es un proceso involuntario debido a que “en mayor medida los recursos públicos y privados son invertidos en infraestructura que ignora las necesidades de los grupos marginales, mientras que todo tipo de instituciones se construyen en el fundamento de normas e intereses de quienes no son pobres porque son ellos quienes definen la agenda de lo que es intrínsecamente bueno” (Oyen:8)

La producción de pobreza puede ser intencional cuando sirve a los intereses de determinados grupos, sectores, corporaciones e incluso naciones. Aunque ocasionalmente puede tratarse de actividades legales, la mayor parte de las veces ocurre como consecuencia de la ignorancia o la franca violación de marcos normativos que regulan los derechos laborales y condiciones de vida de los pobres. (Oyen:9) Finalmente Oyen llama la atención sobre epidemias, guerras y desastres naturales que de forma involuntaria o intencional se convierten en mecanismo generadores de pobreza.

Las implicaciones cuantitativas y metodológicas de esta aproximación al tema de la pobreza son múltiples tal y como lo advierte la autora y pasan, posiblemente, por la construcción de una propuesta discursiva competitiva que sea capaz de realizar una contribución paradigmática relevante (Oyen cita el caso del concepto de capacidades impulsado por Sen en los 80 y que resultó esencial para la formulación de indicadores de pobreza y desarrollo humano). Por lo pronto, es evidente que la mayor parte del cuerpo de información disponible relata las condiciones de vida de los pobres pero no permite ilustrar o identificar los mecanismos productores de pobreza.

La pertinencia de la propuesta de Oyen es notable en lo que concierne a la búsqueda de políticas públicas más eficientes en el logro de avances sustanciales en la erradicación de la pobreza. Como insiste frecuentemente a lo largo de su trabajo, mientras no se identifiquen los mecanismos y agentes productores, los esfuerzos de reducción de pobreza serán vanos y fútiles. Este es un argumento poderoso que cuestiona en la base buena parte de las valoraciones críticas sobre el impacto de la política social en la reducción de la pobreza, frecuentemente sustentadas en criterios administrativistas relacionados con la cantidad y la distribución del gasto público social.

Pero más allá de las ventajas lógicas de una aproximación de esta naturaleza, se observan dificultades políticas asociadas a la formulación de

conflictos paradigmáticos y que conciernen relaciones de poder entre gobiernos, empresas y entidades multilaterales que pueden estar comprometidos en prácticas masivas de producción de pobreza, además de una muy bien asentada “industria” intelectual que trabaja con los conceptos tradicionales.

En lo metodológico, hay problemas de grado de responsabilidad que Oyen procura resolver con la alusión a niveles primarios y secundarios de generación de pobreza. Las relaciones de intercambio desigual, la concentración de bienes tecnológicos e información serían en este caso perpetradores primarios de la pobreza en el Tercer Mundo. La cuestión es práctica y tiene que ver con niveles de intervención. En el caso de los factores de producción de pobreza asociados a la globalización económica y sus procesos, las acciones a nivel nacional estatal o local pueden incidir poco en su erradicación. Esto contrasta notablemente con el discurso oficial de estrategias e instituciones de desarrollo que colocan el acento de las acciones de reducción de pobreza en el plano nacional local. Con todo, arribar a la conclusión de que no habrá erradicación de pobreza a menos que se ataquen las causas primarias en el orden global parece poco estimulante para la acción concreta, tanto de movimientos sociales nacionales como de las políticas públicas. Con ello lo que apuntamos es la necesidad de reconocer las interacciones que se establecen entre los distintos niveles de producción de pobreza y establecer como acciones, por ejemplo, en los niveles secundarios o terciarios, pueden conducir a “discursos” globales que debiliten la legitimidad de prácticas políticas y económicas empobrecedoras. Esta cuestión no es menor porque no existe dimensión alguna de privación humana que no pueda ser extrapolada desde lo individual hasta lo global.

Una cuestión adicional tiene que ver con la naturaleza dual de ciertas relaciones sociales que en dependencia de contextos particulares pueden ser o no mecanismos perpetradores; o que aún cuando producen pobreza su ausencia absoluta puede producir más pobreza aún: es el caso del empleo. Evidentemente, en consonancia con la teoría marxista de la explotación capitalista todo salario supone extracción excesiva y acaparamiento de los excedentes y por lo tanto empobrecimiento relativo y desigualdad derivada de dicha concentración. Sin embargo, hay como sabemos calidades desiguales en el carácter empobrecedor del asalariamiento debido a la introducción de formas diversas de salario social. En todo caso, Oyen parece más bien referirse a las formas premodernas y más excluyentes del trabajo remunerado que incluso ignoran acuerdos internacionales alrededor de remuneraciones mínimas y jornadas laborales máximas. El

problema se presenta cuando la elección individual “opta” por trabajo precario en condiciones en que la ausencia absoluta de trabajo supondría un nivel mayor de pobreza. Todo esto se puede resolver con el argumento conocido de la relatividad social de la pobreza, pero conlleva complejidades importantes cuando se trata de identificar mecanismos perpetradores derivados del trabajo.

Para usar un ejemplo popular en la cinematografía contemporánea: Flint, Michigan, el pueblo natal del documentalista Michael Moore, ya era pobre cuando operaba la fábrica de General Motors; pero cayó en la postración y la descomposición social cuando la fábrica cerró. Así la erradicación de un nivel de agentes generadores de pobreza, supuso creación de nuevos agentes empobrecedores. Más conceptualmente esta cuestión recuerda el papel integrador/excluyente del trabajo, que según Castel (2001:407-8) “...estructuró agrupamientos humanos relativamente estables, ubicándolos en un orden jerárquico relativamente interdependiente”. Aunque esta forma de cohesión no ignoró antagonismos esenciales, como el choque capital trabajo, “permitía en cierta medida concertar las aspiraciones del personal y los objetivos de la dirección, asegurando mejores ingresos y ventajas sociales, y facilitando la movilidad profesional y la promoción social de los asalariados”. Los fenómenos contemporáneos asociados al desempleo en el norte o la informalidad laboral en el sur, conducen al deterioro de estas formas no monetarias de integración por la vía del trabajo, así eventualmente, después de ser procesos de integración social, ciertamente segmentados, la empresa y el tipo de crecimiento que impulsa degeneran en “una máquina de excluir” (Ibidem).

Es muy probable que todo esto se resuelva, como bien advierte Oyen, con mayor aplicación científica del enfoque a casos concretos donde, factores que actúan como agentes empobrecedores en el plano nacional o global, pueden no serlo e incluso tener efectos erradicadores en el nivel micro, familiar o individual.

Estas son cuestiones que problematizan, no desautorizan, la adopción del enfoque de producción de pobreza. Pueden identificarse complicaciones semejantes cuando, además de referirnos a pobreza material, o pobreza de ingreso, abordamos la problemática de la privación humana como una condición heterogénea. Por ejemplo, la disolución de las relaciones matrimoniales por divorcio o muerte de alguno de los cónyuges es un agente productor de pobreza si ambos eran perceptores de ingreso. Ello debido a la obvia y automática reducción del ingreso familiar per cápita que el hecho produce. Pero si la separación mejora el poder relativo de la mujer

en el seno del hogar y la libera de relaciones de opresión que asumen la forma de violencia física y mental; abuso en el manejo del dinero; explotación en los oficios domésticos y todas las formas de expresión del dominio patriarcal en las familias concretas, entonces el fenómeno que produce pobreza de ingreso no lo está haciendo desde una comprensión género sensitiva de la privación humana. Así en el mismo nivel microsocial, una contingencia específica al mismo tiempo que produce pobreza por ingreso, puede erradicarla en una dimensión asociada a la libertad personal.

Todo lo anterior sirve de referente para una reflexión, en lo sucesivo, sobre agentes macrosociales y endógenos de producción de pobreza en el entorno latinoamericano actual. Proponemos abordar el análisis de los agentes macro sociales productores de pobreza a partir de la distinción de dos dimensiones: desigualdad fija y distribución difusa.

### **Desigualdad fija**

América Latina es la región más desigual del mundo, y esa condición parece fijada en el tiempo e inmune a las variaciones del entorno político, económico y social. La desigualdad conocida es una constante histórica, no procede de la orientación reciente del modelo económico actual, ni necesariamente será superada con acciones distributivas de corto plazo. La forma predominante de análisis de la desigualdad proviene del estudio económico de las diferencias de ingreso familiar, lo que constituye solamente una de las dimensiones posibles de la desigualdad social. Pero entendida en los términos de Tilly (2000:27) como distribución de las oportunidades, la desigualdad remite a desempeños, retribuciones y competencias. Así cuestiones como la desigualdad de ingresos expresan parcialmente una problemática más amplia. Con todo la distribución de ingresos monetarios en sociedades de mercado y con limitaciones para relaciones de intercambio desprendidas del dinero<sup>15</sup>, puede considerarse una variable proxy de las posibilidades de integración social y del tamaño relativo de las brechas sociales.

---

15 La centralidad del ingreso monetario en la supervivencia familiar puede matizarse. Las ayudas familiares o comunitarias, las remesas en especie, son manifestaciones de intercambio pre-mercantil que resultan esenciales en el mantenimiento de condiciones de vida de segmentos significativos de la población latinoamericana (Gonzalez de la Rocha y Grinspun, 2001). Por otro lado, en situaciones de crisis monetaria aguda, los intercambios basados en dinero pueden ceder su lugar a formas post-mercantiles de intercambio de bienes, como quedó de manifiesto con la explosión de iniciativas de trueque en Argentina durante la crisis económica de 2001-2002, que llegaron a involucrar hasta 2.5 millones de cambistas directos. (Rossmeyssl: <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ar/2005/br-trueque.htm>).

La desigualdad de ingreso es por tanto una expresión de problemas más agudos de “distancias sociales” en América Latina<sup>16</sup>. Además, las mediciones disponibles tienden a aportar solamente información sobre ingresos salariales, con lo cual quedan relativamente subvalorados los ingresos por rentas de los más ricos, y los ingresos no salariales de los más pobres. En un estudio estadístico de América Latina, Székely y Hilgert (1999:34) encontraron que “el perfil de los individuos en el 10% más rico en las encuestas, corresponde a profesionales altamente calificados cuya principal fuente de ingreso es el salario ganado como empleados. La descomposición de la desigualdad por fuentes, revela como del mismo modo que en otros países, la desigualdad de América Latina es mayormente informativa acerca de la distribución de los ingresos laborales”.

Por otra parte los ingresos no son los factores más concentrados en América Latina. Los activos tangibles, como la tierra o el capital aparecen mucho más concentrados que el ingreso. De acuerdo con estimaciones del Banco Mundial en la región, mientras el coeficiente de Gini de la distribución del ingreso es de alrededor del 0.50, el mismo coeficiente de la distribución de la tierra alcanza un valor de 0.81. (De Ferranti *et al.*, 2004:191)

Con estas precauciones, un vistazo a la situación histórica y comparada de las últimas tres décadas revela que no obstante el crecimiento global generalizado de la desigualdad en el mundo, la distancia relativa de América Latina y el Caribe se ha acentuado con la excepción de Europa Oriental donde se observa mayor incremento en la desigualdad, pese a los bajos niveles que todavía mantenían a esta región en mejores condiciones que Asia y la OECD en la década de los noventa.

La segunda constatación es que América Latina experimenta un gradual empeoramiento en los niveles de desigualdad de ingreso que alcanza casi 4% a lo largo de las tres décadas, lo que enuncia una desigualdad persistente, relativamente insensible a los cambios de estrategias de desarrollo. De ahí que el informe del Banco Mundial (De Ferranti *et al.*, 2004:191) concluya que:

*...Latin America seems to be more unequal than the rest of the world for reasons beyond the economic cycle or particular economic policies. These factors have undoubtedly played an important role in shaping income distribution, a role that should be studied and better*

---

16 Véase al respecto el estudio de Pérez Sainz *et al.* sobre transformaciones de la estructura social en los años 90 en Centroamérica

*understood. However, there seems to be underlying factors that are stronger determinants of inequality levels in the region.*

Aunque el Banco reconoce la necesidad de indagar más profundamente el modo en que las políticas y los procesos económicos apoyan el mantenimiento de la desigualdad, llama la atención sobre factores subyacentes que constituyen determinantes fuertes de la desigualdad persistente. En cambio puede afirmarse, en consonancia con lo que mide la distribución del ingreso, que el desempeño económico de las últimas tres décadas en América Latina no ha favorecido la distribución más equitativa de los ingresos salariales. Ello en buena parte es, como veremos más adelante, causa de la limitada generación de empleo formal. Pero además, a la vista de la expansión evidente del consumo suntuario, puede señalarse que con alta probabilidad el incremento del valor del coeficiente de Gini en América Latina es contemporáneo con el ensanchamiento de las distancias sociales a favor de los grupos de mayor renta en la pirámide social.<sup>17</sup>

---

17 Pérez Saínz en el estudio citado, ofrece información de esta tendencia al aislamiento en la cúspide de los grupos de renta superior a partir de la evolución cruzada de ingresos y ocupaciones en Centroamérica durante la década de los 90.

Cuadro N.º 1  
 Coeficiente de Gini de la Distribución del Ingreso Familiar *per capita*.  
 Promedios decenales por región.

<i>Regiones</i>	<i>1970s</i>	<i>1980s</i>	<i>1990s</i>	<i>Promedio</i>
<i>Niveles</i>				
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>48,4</b>	<b>50,8</b>	<b>52,2</b>	<b>50,5</b>
<i>Asia</i>	40,2	40,4	41,2	40,6
<i>OCDE</i>	32,3	32,5	34,2	33,0
<i>Europa Oriental</i>	28,3	29,3	32,8	30,1
<i>Cambios</i>				
	<i>70s-80s</i>	<i>80s-90s</i>	<i>70s-90s</i>	
<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>2,4</b>	<b>1,3</b>	<b>3,7</b>	
<i>Asia</i>	0,2	0,8	1,1	
<i>OCDE</i>	0,2	1,7	1,9	
<i>Europa Oriental</i>	1,0	3,5	4,5	
<i>Diferencia en puntos del Gini: ALC vs.</i>				
<i>Asia</i>	8,3	10,4	10,9	9,9
<i>OCDE</i>	16,1	18,3	18,0	17,5
<i>Europa Oriental</i>	20,2	21,6	19,4	20,4

Fuente: Tomado de De Ferranti *et al.*: 2004:55.

No obstante es evidente que la distribución del ingreso no necesariamente implica concentración del ingreso entre los más ricos. Puede alterarse negativamente con la formación de capas medias, especialmente cuando conduce a estructuras salariales altamente protegidas y superiores al promedio de los ingresos familiares. Pero ese no es el caso de las sociedades latinoamericanas y caribeñas. Aquí, en comparación con todas las regiones del mundo (excepto el Africa SubSahariana) la distribución es mala principalmente por la menor captación de los más pobres y la mayor captación del 20% superior de la distribución.

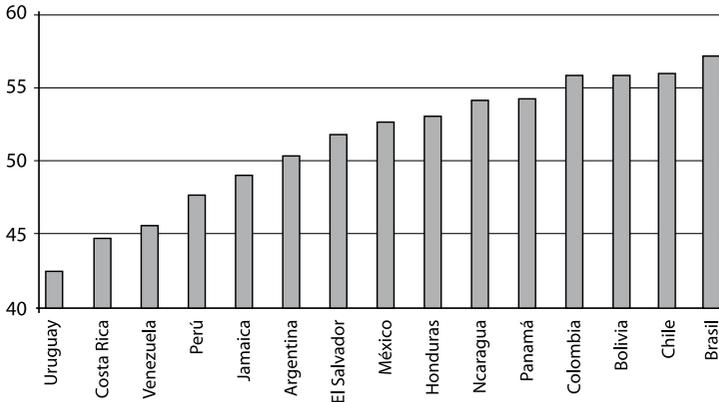
Cuadro N.º 2  
Distribución del ingreso familiar per capita, 1990.  
Quintiles

	<i>ALC</i>	<i>Africa Sub-Sahariana</i>	<i>Asia del Este y Pacífico</i>	<i>Sur de Asia</i>	<i>Europe Oriental</i>	<i>Medio Este y Africa del Norte</i>	<i>Países Desarrollados</i>
	(i)	(ii)	(iii)	(iv)	(v)	(vi)	(vii)
<i>1 y 2</i>	13,2	14,1	18,1	21,7	22,2	17,8	18,4
<i>3 y 4</i>	33,8	33,5	37,5	38,4	40,0	36,8	41,8
<i>5</i>	52,9	52,4	44,3	39,9	37,8	45,4	39,8
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Tomado de De Ferranti, *et al.* 2004:57.

Aunque en términos generales la situación del subcontinente es mala, existen importantes diferencias entre los países, concernientes al grado de desigualdad. Nacionalmente hay cerca de diez puntos de diferencia en la desigualdad de ingreso observada en los países de la región, entre los de menor desigualdad, ubicados en proporciones alrededor del 45 por ciento y los de mayor desigualdad con niveles superiores al 55%. Estas diferencias son enteramente atribuibles a procesos políticos más a que a dinámicas económicas: Uruguay y Costa Rica tienen, por ejemplo, estructuras muy disímiles de comercio exterior, mientras ninguno de los dos dispone de las ventajas derivada de la renta petrolera como el caso de Venezuela. En cambio sus semejanzas en todos los niveles de inversión pública social y el compromiso público con la distribución provienen de procesos políticos que intencionalmente colocaron acentos en estos propósitos.

Gráfico N.º 1  
América Latina:  
Coeficiente de Gini del Ingreso de los Hogares Equivalente.  
Tardíos 90 y Tempranos 2000.



Fuente: Tomado de De Ferranti *et al.*, 2004:41

Estos datos de desigualdad enuncian la existencia de un mecanismo perpetrador, de un agente productor de pobreza persistente en la región, que es justamente la concentración del ingreso. La masa de riqueza generada por el desempeño económico es capturada por un grupo minoritario que impide así la disposición de recursos para que, por medio del ingreso laboral, las familias puedan superar condiciones de ingreso precario. Obviamente la concentración del ingreso, como mecanismo perpetrador de primera instancia, es posible en el tanto se manifiestan agentes secundarios y terciarios (Oyen). El informe del Banco Mundial, partiendo de la limitada elasticidad de la desigualdad, conviene en destacar elementos políticos y culturales que explican la constante injusticia distributiva en la región: una cultura política sustentada en el clientelismo y la debilidad institucional del Estado (De Ferranti *et al.*, 2004:125-129). Estas, más que causas, son manifestaciones de procesos independientes que aluden, de nuevo con Tilly, a la explotación y acaparamiento de las oportunidades, aspectos que están relacionados con las políticas públicas y su interacción con los procesos económicos.

Uno podría estar tentado a afirmar que la principal explicación, como agente secundario es la concentración de los activos productivos en pro-

porción aún mayor que el ingreso. Eso, que es cierto para América Latina, también lo es para sociedades con menores niveles de desigualdad. Por lo tanto, los factores secundarios deberían en nuestro caso relacionarse con el tamaño relativo de los ingresos en manos de grupos medios y bajos. Eso depende, en primer lugar del desarrollo y expansión de las relaciones salariales, del efecto de la crisis económica y las reformas en el mantenimiento de tales capacidades y finalmente de la posibilidad de asalariamiento<sup>18</sup> para los grupos de menores ingresos.

Lo que es evidente en América Latina es que la expansión del asalariamiento y el tamaño menor de las relaciones laborales pre y post salariales, tiene alguna relación con mejorías en la distribución del ingreso. En el siguiente gráfico se observa una tendencia positiva, que sin embargo no es más intensa debido al efecto de la mayor desigualdad relativa en Chile, Brasil, Panamá y Colombia en condiciones de mayor seguridad social. Sin embargo considerando la reconocida dualización de los regímenes de bienestar de México y Brasil donde las protecciones de seguridad social son prerrogativas básicamente urbanas, esta tendencia podría ser efectivamente más clara.

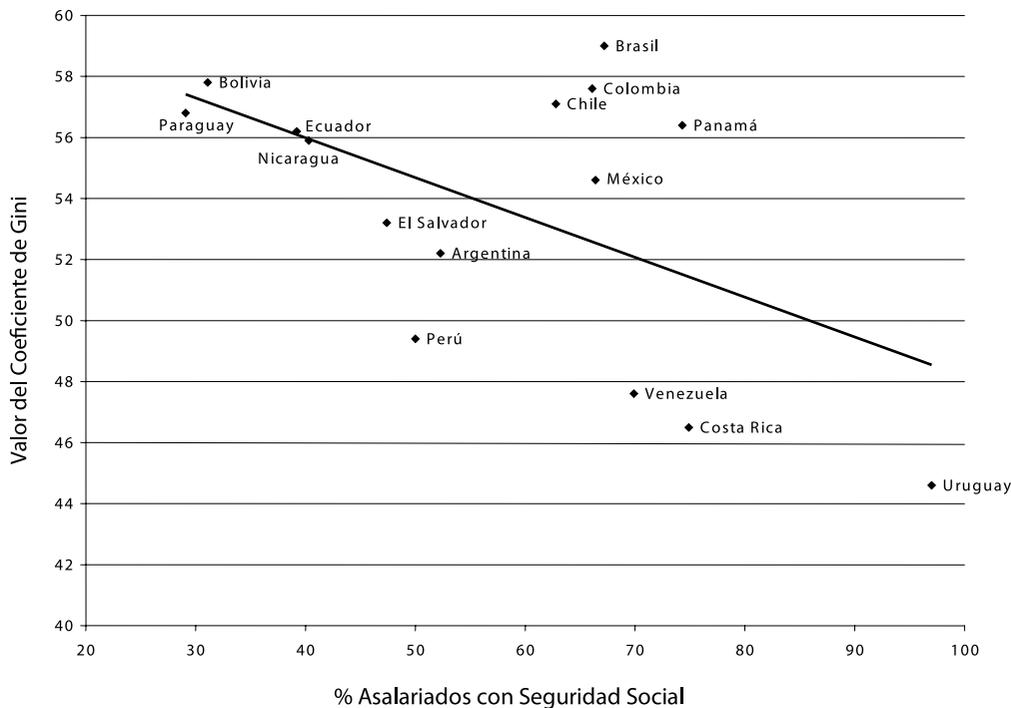
Por otro lado, la crisis económica que conduce al desempleo formal y las reformas económicas, que establecen por medio de la llamada “flexibilización” de los mercados de trabajo cambios en los términos de remuneración y en los contenidos de los acuerdos corporativos, introducen tendencias a la concentración de la riqueza.<sup>19</sup> Ello ocurre porque mientras perjudican los ingresos salariales de los grupos de menor calificación y mayor exposición al riesgo del desempleo (en algunos países empleados públicos sometidos a procesos de privatización o asalariados de ramas no dinámicas de la producción víctimas de la apertura) son contemporáneos con políticas industriales de estímulo y de expansión de las ventajas salariales de las franjas superiores de la estructura ocupacional.

---

18 No hablamos de trabajo sino de asalariamiento porque se entiende que los desajustes del mercado laboral entre los pobres, se resuelven en América Latina primero con autoempleo informal y luego, no siempre entre los más pobres sino entre los “empleables”, con la emigración laboral.

19 Datos de OIT señalan que en la mayoría de los países latinoamericanos estudiados se han producido deterioro en los salarios medios, producto del menor dinamismo económico o de una velocidad de crecimiento inferior al de los salarios mínimos. Estas tendencias son más agudas en las microempresas de menos de 5 empleados. Ello señala una desfavorable evolución hacia la reducción de los salarios medios respecto del nivel indicado por los salarios mínimos. (OIT,2005:33) En otras palabras mientras la brecha entre salarios mínimos y medios se cierra en perjuicio de estos últimos, la distancia social a favor de los más altos ingresos se acentúa.

Gráfico N.º 2  
América Latina: Desigualdad y Seguridad Salarial  
Alrededor del 2000



Las relaciones de la estructura económica con las necesidades de los grupos de menor ingreso tienden a ser excluyentes, de ahí la limitada posibilidad de ampliación de la franja de ingreso capturada por los más pobres entre quienes disponen de ingreso laboral. Este proceso se manifiesta en virtud de dos agentes intermedios de producción de pobreza, la terciarización de la economía y la informalización del trabajo.

Los dinamismos económicos presentan un marcado sesgo agrícola, antirural eventualmente. El informe publicado por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, sobre nueva ruralidad (Echeverri y Rivero, 2002:75-76) sintetiza los seis factores que explican el franco estancamiento en los niveles de pobreza rural en América Latina en las últimas tres décadas. Los autores señalan: 1) el vínculo entre la falta de oportunidades, acceso y capacidad de los más pobres en el espacio rural con políticas públicas que no garantizan los derechos

económicos y de bienestar; 2) limitada oferta de empleo productivo en las actividades agropecuarias más dinámicas; 3) insuficiencias crónicas, persistentes, en el capital humano; 4) subdotación de activos productivos; 5) limitaciones asociadas a la participación política; 6) sentimientos de indiferencia y caridad entre los grupos más favorecidos.

La informalización del trabajo, finalmente reduce las posibilidades efectivas de “aseguramiento autónomo” contra los riesgos de pobreza. De acuerdo con el informe de OIT, la situación actual en la región reproduce los patrones observados en los últimos tres lustros. 6 de cada 10 empleos nuevos son de carácter informal. La mitad de las mujeres ocupadas ya está localizada en el sector informal. Del total de empleados en ese sector solamente 2 de cada 10 tiene acceso a servicios de seguridad social. Las oportunidades para controlar desde el Estado sistemas de demanda de fuerza trabajo se ha reducido exponencialmente desde el inicio de las reformas económicas y en la actualidad solo 10 por ciento de los nuevos empleos son generados por el sector público. Y las tendencias a la limitada demanda de los mercados de fuerza de trabajo se fortalecen con una marcada terciarización dado que 9 de cada 10 nuevos empleos se generan justamente en el sector servicios, un ámbito económico menos intensivo en fuerza de trabajo que los sectores primario y secundario.

### **Distribución difusa**

Existe en el debate actual sobre el desarrollo una confrontación aguda entre dos tipos de interpretación de los vínculos entre crecimiento económico y desarrollo social.<sup>20</sup> La primera subsume el progreso social al

---

20 El concepto de desarrollo social podría indicar una aspiración integral de bienestar, puesto que no alude exclusivamente a la evolución de los ingresos familiares disponibles, como ocurre en el caso de la simplificación de la privación humana en términos de pobreza de ingreso. Desarrollo social supone menores grados de desigualdad de origen; garantías de acceso individual a las oportunidades colectivamente generadas; y algún nivel de aseguramiento frente a contingencias endógenas o exógenas. Los niveles de ingreso familiar e incluso la evolución de la distribución del ingreso son efectos, no causas, de las características que asumen los distintos “regímenes” de bienestar o de desarrollo social. “Ninguna gestión gubernamental, ninguna operación de mercado, puede comprenderse aislada de sus efectos sobre el bienestar humano. Por lo tanto, una estrategia de desarrollo social supone interrogar políticas públicas o actos de mercado en relación con sus efectos en el empleo, en la generación de ingresos, en la formación de oportunidades, en la ampliación del conocimiento, en la promoción de la cultura, en el fortalecimiento de la democracia, en el mejoramiento de las libertades individuales, en la ampliación de las capacidades comunitarias. En suma, lo que se recomienda es identificar en todo acto social su capacidad de producción de bienestar y desarrollo social.” Gacitúa, Davis y Sojo (2002:10)

desempeño de las empresas en el mercado medido, principalmente, por la evolución del producto bruto. Son múltiples las referencias posibles pero conviene aquí recordar la paradigmática conclusión del estudio de Dollar y Kraay (2000) según el cual los beneficios del crecimiento económico se distribuyen por igual entre todos los niveles de ingreso de la población.<sup>21</sup> Es decir, no se puede argumentar que el crecimiento económico tenga, de modo inmanente, una connotación hostil con los pobres. Por el contrario, las observaciones realizadas en ese estudio revelan que de modo significativo los ingresos de los pobres aumentan conforme se expande la economía. Por lo tanto, la prescripción derivada es clara: la principal forma de aproximar el progreso social es aumentando el nivel y la constancia temporal de la producción. Hablando en términos de la retórica de producción de pobreza, la recesión económica (y sus causas derivadas como la inflación) es un agente principal de producción de pobreza. La volatilidad del crecimiento sería, por otro lado, un agente secundario en esta dirección. Cómo ha sido señalado por Rolando Franco (2002): en solo un año de recesión puede perderse entre el 50 y 100 por ciento de lo ganado en reducción de pobreza durante un cuatrienio de crecimiento económico sostenido.

La segunda interpretación sobre el vínculo entre desarrollo social y crecimiento económico cuestiona la relación directamente proporcional y pone en entredicho la posibilidad efectiva del “tipo” de crecimiento asociado a la pura expansión de mercados para generar disminución de la pobreza y ampliación del desarrollo social. Se acusa entonces al modelo económico de imponer tendencias a la concentración de la producción y

---

21 Las conclusiones de los autores refutan tanto la utilidad de las inversiones sociales como la ideología del efecto derrame: “... a basic policy package of private property rights, fiscal discipline, macroeconomic stability, and openness to trade on average increases the income of the poor to the same extent that it increases the income of the other households in society. It is worth emphasizing that our evidence does not suggest a “trickle-down” process or sequencing in which the rich get richer first and eventually benefits trickle down to the poor. The evidence, to the contrary, is that private property rights, stability, and openness contemporaneously create a good environment for poor households -and everyone else- to increase their production and income. On the other hand, we find little evidence that formal democratic institutions or a large degree of government spending on social services systematically affect incomes of the poor. (Dollar and Kraay, Draft 2002:27. [http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Growth\\_is\\_Good\\_for\\_Poor\\_Journal\\_Article.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/Growth_is_Good_for_Poor_Journal_Article.pdf)) Estas conclusiones contrastan con una realidad en la que la pobreza golpea a la vista y las inversiones sociales han probado ser un mecanismo igualador de particular relevancia. Al respecto pueden consultarse los informes periódicos de la CEPAL sobre inversiones sociales y distribución de los recursos en quintiles de ingreso.

las inversiones, mientras resulta incapaz de generar mecanismos primarios y secundarios de distribución, pues por una parte no se está promoviendo la creación de empleo decente (OIT) y por la otra, disminuye producto de la rigidez fiscal, la masa de recursos en manos del Estado para gestionar programas de redistribución de ingreso. (Berry) De ahí derivan reflexiones antisistémicas en torno a la perversidad intrínseca del modelo de crecimiento basado en la apertura, la atracción de inversiones y el control fiscal, considerados agentes primarios de producción de pobreza por efecto de la concentración exacerbada de recursos y oportunidades. Pero también derivan discursos menos confrontativos que procuran la identificación de los ajustes que son requeridos para modificar las tendencias observadas y generar “pro poor growth”, crecimiento a favor de los pobres.<sup>22</sup>

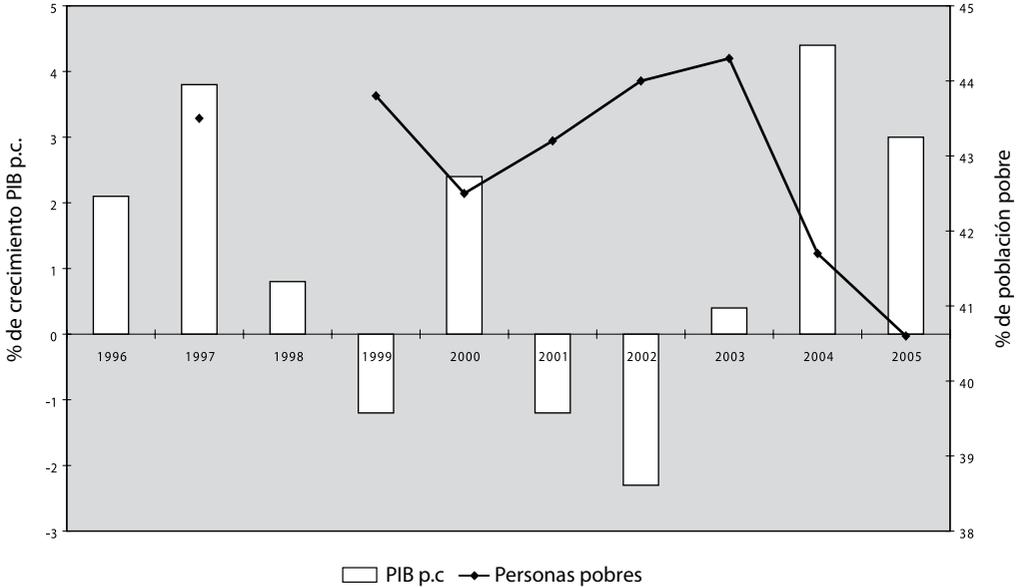
En este contexto resulta interesante echar una mirada a la forma en que estas tendencias se manifiestan en América Latina durante la última década. Para ello propongo observar ligeramente la evolución comparada de los niveles de pobreza, a partir del porcentaje de población bajo la línea de pobreza, con algunos indicadores de desempeño económico. Tenemos en primer lugar la evolución del Producto Interno Bruto per cápita, en el Gráfico N.º 3

En la gráfica se observa una evolución típica pues el comportamiento de la pobreza en los últimos años muestra una tendencia descendente, en condiciones en que el crecimiento económico mantiene una tendencia muy modesta de crecimiento positivo. Pero en detalle lo que se observa es la volatilidad del crecimiento económico con dos períodos de descenso entre 1997 y 1999 y entre 2000 y 2002 con respuestas congruentes con la expectativa del modelo en los niveles de pobreza. Así hasta el año 2000 la desaceleración del crecimiento coincide con un aumento en los niveles de pobreza; en el período siguiente a partir de 2000 se observa también una relación procíclica, conforme a lo esperado: la desaceleración del crecimiento es contemporánea con aumentos de los niveles de pobreza y, desde 2004, el aumento del crecimiento del PIB per cápita coincide con reducciones en los niveles de pobreza.

---

22 Por ejemplo, World Bank. (2005) *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and insights from 14 Countries*. También la compilación de Visser (2002).

Gráfico N.º 3  
América Latina:  
PIB *per cápita* y porcentaje de población pobre.  
1996-2005



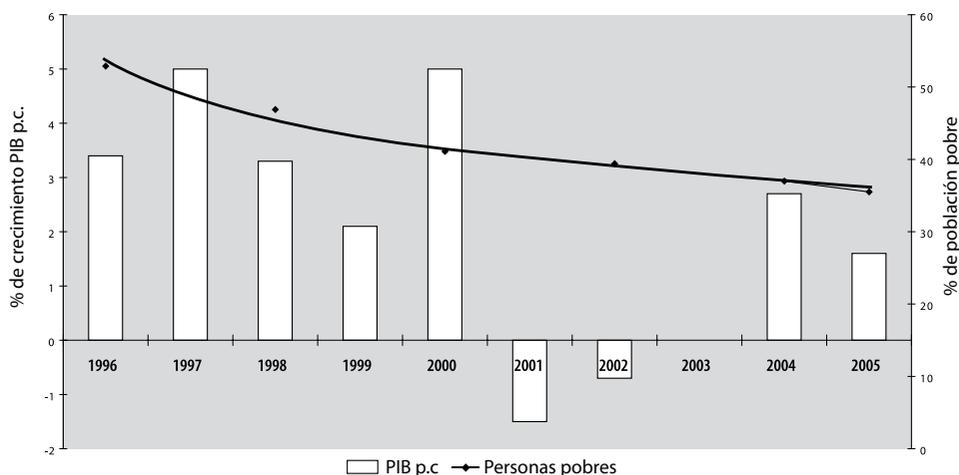
Fuente: CEPAL.

Aunque no se trata de establecer causalidad estadística<sup>23</sup>, el propósito descriptivo de la información comentada es señalar como el comportamiento de las tendencias en el crecimiento económico y la pobreza en América Latina son consistentes con los supuestos teóricos. Para ello debe formularse una cuestión adicional: ¿lo que muestra el agregado regional también se manifiesta en los distintos países? Se sabe que en ocasiones la relación entre crecimiento y reducción de la pobreza parece directa y positiva pero en ocasiones no, con lo que no puede afirmarse con dureza que el tipo de crecimiento impulsado produce pobreza o la reduce indefectiblemente. En este caso la prudencia requerida señalaría la necesidad de profundizar el análisis en los casos nacionales a fin de observar si las variaciones, en donde se ha reducido la pobreza con mayor suceso o en donde se ha incrementado el ritmo de producción de pobreza, señalan una orientación clara.

23 De todos modos los modelos econométricos sustentados en amplios volúmenes de información (muchos países y muchos años) terminan reflejando la realidad del conjunto y escasamente de las unidades que lo componen, conduciendo así a una forma común de falacia ecológica.

En el caso de México, donde los niveles de pobreza han caído sustancialmente en los últimos años, desde 53 por ciento en 1996 a 35.5 por ciento en 2005 (CEPAL 2007), la variación del crecimiento del producto en ese mismo período estaría indicando que esa reducción no corresponden con una incuestionable tendencia al crecimiento económico. En contrario lo más notable sería la ausencia de efectos negativos en la tendencia favorable de reducción de pobreza durante el ciclo recesivo que se instala en el período 2001-2003.

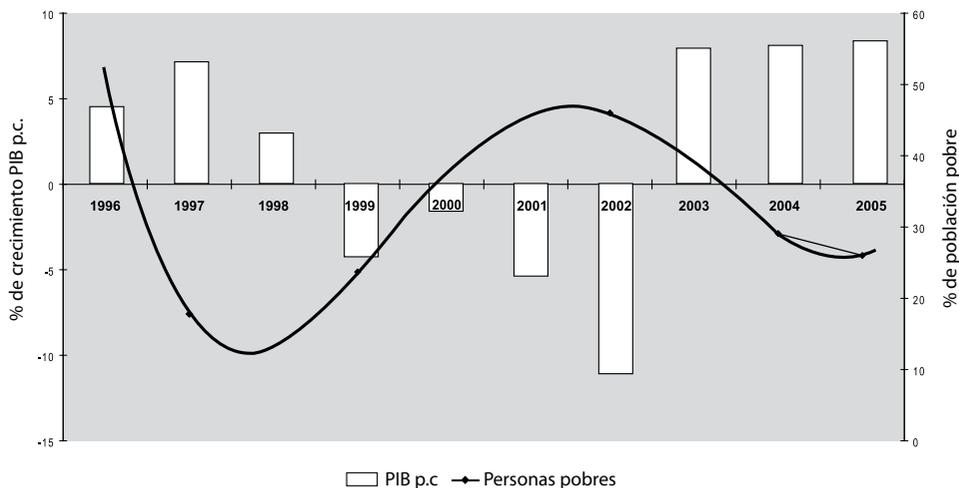
Gráfico N.º 4  
México:  
PIB *per cápita* y porcentaje de población pobre.  
1996-2005



Fuente: CEPAL.

En el caso argentino, los datos parecen indicar no solamente congruencia entre el empobrecimiento de la población y el desempeño económico, sino que pareciera sugerir que los efectos no solamente se asocian a la recesión sino a la combinación de magnitud y duración, especialmente por el contraste con el caso de México. En otras palabras no basta tener recesión para iniciar períodos dinámicos en la producción de pobreza, se requiera además de una aguda y prolongada recesión.

Gráfico N.º 5  
Argentina:  
PIB *per cápita* y porcentaje de población pobre.  
1996-2005



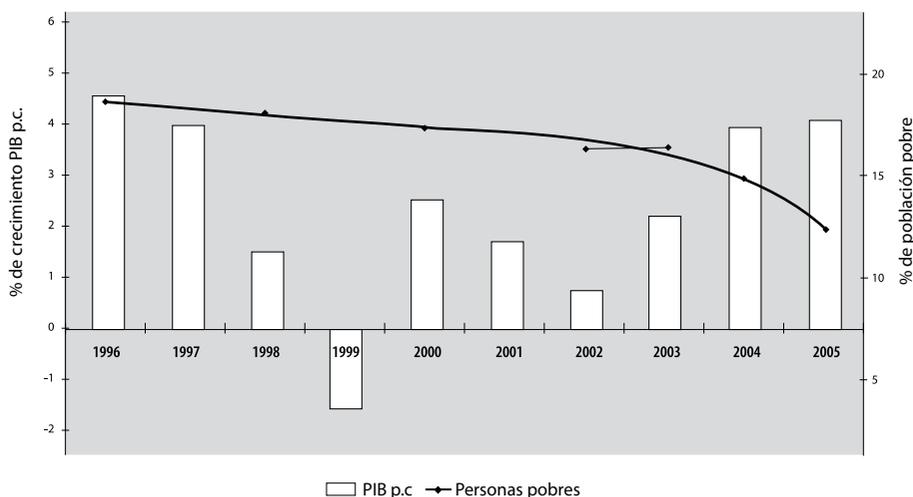
Fuente: CEPAL.

En el caso de Chile por último la consistencia de tasas de crecimiento económico positivas concuerdan con tendencias evidentes a la reducción de los niveles de pobreza. Así en la vista comparada de los casos, podría afirmarse que la recesión económica y la volatilidad del crecimiento constituyen agentes productores de pobreza y podría concluirse a favor de las tesis de Dollar y Kraay sobre las posibilidades distributivas derivadas del crecimiento. No obstante, dado que se observan anomalías en el conjunto de la región y en casos concretos como en México, donde un ciclo recesivo no se proyecta en aumento en los niveles de pobreza, se podría argumentar que los resultados en términos de ganancias en reducción de pobreza no pueden asociarse de manera aislada a la evolución del crecimiento, sin considerar efectos derivados de mecanismos públicos de redistribución.<sup>24</sup>

24 La comparación de estudios es puramente ilustrativa debido a las diferencias disciplinarias y metodológicas. El argumento que proponemos es simple, una afirmación que enuncia el vínculo positivo entre crecimiento económico y reducción de pobreza, encuentra evidencias, en la realidad puntual de los países en situaciones concretas, que la confirman y la rechazan. Por lo tanto, es de lógica conveniencia valorar otros elementos posibles en la relación y que modifican los efectos entre tales variables.

Por otro lado ahí donde la convergencia es evidente, como en Argentina, los logros de reducción de pobreza no son en modo alguno independientes de acciones compensatorias contracíclicas impulsadas por el Estado, en este caso por medio del extendido programa de transferencia de ingresos y contrapartida laboral denominado Jéfes y Jefas. Como se sabe, el peso de las transferencias hacia los pobres producto de las políticas sociales constituye un factor esencial en la ampliación de sus ingresos relativos y por lo tanto en la reducción observada de los niveles de pobreza lo mismo que ocurre con el peso de las remesas en el ingreso familiar.

Gráfico N.º 6  
Chile:  
PIB *per cápita* y porcentaje de población pobre.  
1996-2005



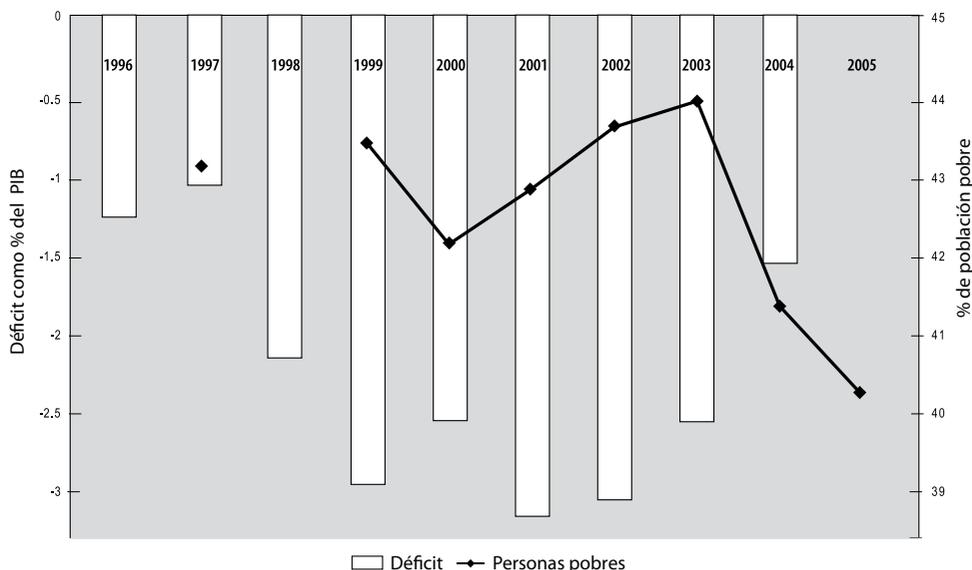
Fuente: CEPAL.

En el balance, las reflexiones sobre la calidad del desempeño económico parecen indicar que la producción de pobreza puede claramente acentuarse en ciclos recesivos, fenómeno que intervenciones sociales anticíclicas pueden claramente mitigar. Lo que no está claro es hasta que punto el tipo de crecimiento observado (extrovertido, concentrado territorial y sectorialmente, etc.) está contribuyendo a la producción de pobreza como agente directo.

Para examinar este fenómeno convendría relacionar con la evolución de la pobreza otras variables centrales en el funcionamiento del modelo como el balance fiscal, la tasa de inflación, la tasa de desempleo y el flujo de capitales.

El vínculo entre el desequilibrio fiscal y la evolución de la pobreza no muestra tendencias inequívocas. En una primera fase la importante expansión del déficit ocurrida entre 1997 y 1999 no se corresponde con cambios significativos en los niveles de pobreza, lo que estaría indicando una suerte de connotación regresiva en el desequilibrio fiscal. Dos años con niveles semejantes de pobreza muestran magnitudes muy diferentes de desequilibrio fiscal -1997 y 1999-, mientras que dos años de déficit semejante, en 2000 y 2003, proyectan proporciones de pobreza muy disímiles. En suma, siempre dentro de los límites de esta descripción, no es evidente, en este nivel de agregación de la información, y en un período relativamente corto, que bajos niveles de déficit son más favorables para reducir pobreza o que altos niveles son, como se dice en el discurso monetarista, intrínsecamente negativos en términos sociales.

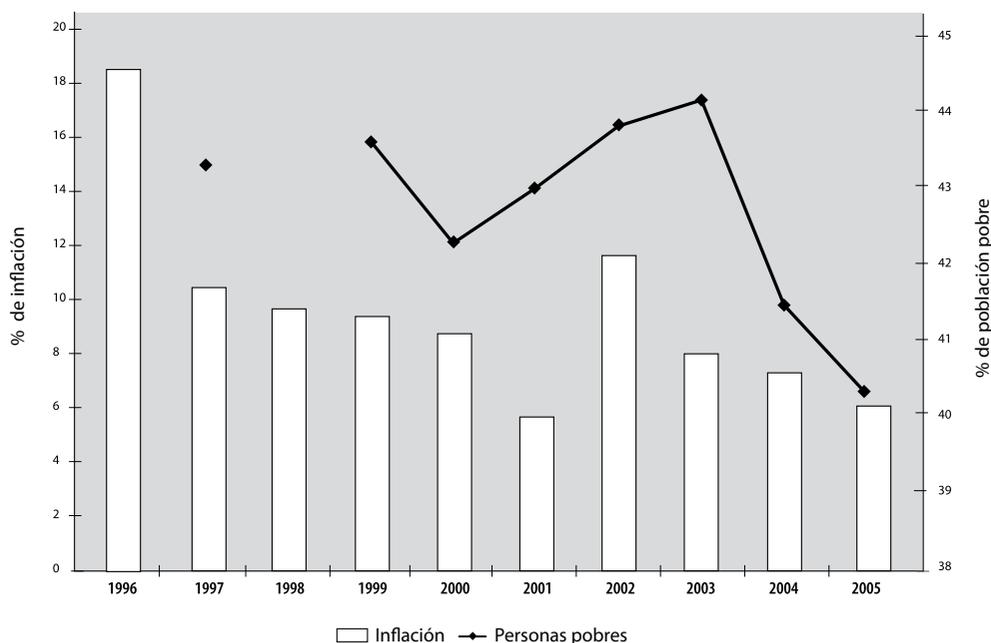
Gráfico N.º 7  
América Latina:  
Déficit fiscal y población pobre.  
1996-2005



Fuente: CEPAL.

Donde si se observa una relación directa, como es obvio dada la naturaleza monetaria de la medición de pobreza, es en la evolución de la tasa de inflación. Las curvas se comportan de manera semejante lo que permite advertir con toda seguridad que los procesos inflacionarios son agentes productores de pobreza de primera línea.

Gráfico N.º 8  
América Latina:  
Inflación y población pobre.  
1996-2005



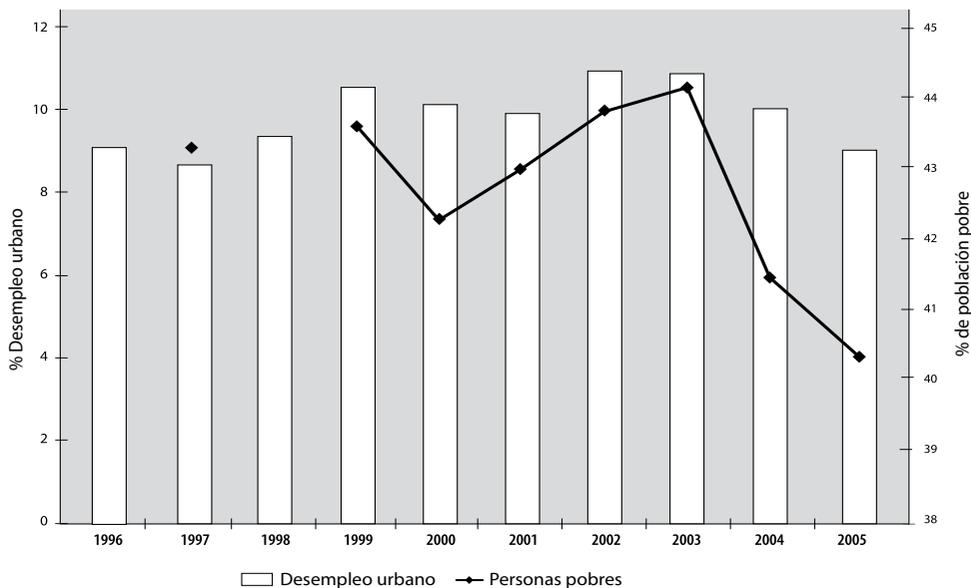
Fuente: CEPAL

Lo mismo se observa en la evolución de la tasa de desempleo, donde hay concordancia en las tendencias durante la última década. Así, el desempleo urbano puede también calificarse como agente primario de producción de pobreza, sin embargo teniendo en cuenta que las tasas reales de desempleo están ajustadas por los efectos sobre la demanda de trabajo que tiene el agudo proceso de informalización del trabajo en la región

y los efectos de las emigraciones laborales, que ya hemos reseñado más arriba.

Y finalmente, respecto a los flujos externos lo más dramático es el vínculo entre movimientos centrípetos de atracción de inversión con procesos empobrecedores derivados de la exclusión estructural del mercado laboral que lanza a los latinoamericanos a la aventura de la emigración. Sobre este aspecto ampliaremos en el capítulo siete, baste por ahora advertir, como ha señalado CEPAL que en América Latina el efecto integrador de las atracción de inversiones, supuesto motor de un crecimiento centrado en la apertura y la oferta exterior, resulta en una buena mayoría de países, menos eficiente en la generación de capitales que el “negocio” de la exportación de población.

Gráfico N.º 9  
América Latina:  
Desempleo urbano y población pobre.  
1996-2005



Fuente: CEPAL.

## 5

# UNIVERSALISMO Y SELECTIVIDAD:

EL OCASO DE UNA FALSA DICOTOMÍA<sup>25</sup>

**L**a orientación actual de las políticas sociales, por lo menos en el plano discursivo, no reconoce más controversia entre las prestaciones universales y selectivas. No hay dudas al respecto entre analistas e investigadores. Pero ¿puede decirse lo mismo en relación con los operadores de lo social? Pienso que no. A pesar de la proliferación de argumentos dirigidos a la solución de la controversia, en el marco de las acciones prácticas de los gobiernos predomina esta ruptura. En otras palabras: la promoción de una política social que aquí denominaremos “minimalista” produjo efectos institucionales que sobreviven al discurso. Pocos aceptan hoy que lo selectivo o focalizado puede ser un sustituto eficiente de lo universal para satisfacer aspiraciones de bienestar, pero muchos todavía trabajan dentro de esquemas institucionales que mantienen viva esta separación.

Así el punto de partida de esta reflexión es la advertencia de una distancia quizá solamente administrativa, quizá ideológica u ontológica, entre los discursos sobre la política social y su evolución reciente. Dicho de otra forma, lo que interesa es advertir la diferencia entre discursos y prácticas sobre la política social, una cosa que no es reciente sino constante. En

---

25 Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Política Social, Universidad Rafael Landívar, Guatemala. 26 y 27 de julio de 2007 y en la reunión del Grupo de Trabajo de Pobreza y Políticas Sociales de CLACSO, Casa Zuno, Guadalajara, Jalisco, 13 al 15 de Agosto de 2007.

segundo término interesa pasar revista a la forma más recurrida de la selectividad en el momento actual como es la aplicación de programas de transferencias condicionadas de efectivo en prácticamente todos los países de la región. Se procurará valorar sus ventajas y limitaciones y ponderar su efecto sobre el debate entre universalismo y focalización. Finalmente, la tercera parte está dedicada al examen de los desafíos futuros que aquí sintetizamos en una estrategia y una herramienta: la estrategia consiste en la redefinición del campo de lo social pensándolo en términos de seguridad; la herramienta el Universalismo Básico.

### **Lo discursivo y lo real**

Las ideas y las acciones que las materializan se mueven a velocidades distintas y quizá en planos paralelos. Puede que efectivamente nunca se toquen y que lo propio de la acción política sea orientar la vida social hacia horizontes verbalizados que nunca se alcanzan porque siempre son horizonte. Como dice Bauman, la política procura fijar significados a la realidad mientras que la sociología impone una permanente competencia entre explicaciones y sentidos. Por ello podría reconocerse como fútil el ejercicio de comparar la realidad texto con el hecho histórico.

Pese a ello, la intensión aquí es menos profunda. Lo que queremos es observar como las ideas sobre la política social se han cristalizado de una forma peculiar en el quehacer social de nuestros estados. Para ello me propongo simplificar la evolución reciente de las políticas sociales a partir de tres orientaciones principales: a) la de la provisión estatal de servicios sociales; b) la de la prestación mercantilizada; c) y finalmente una respuesta híbrida que propone “selectividad” para las prestaciones públicas con mercantilización.

Estas orientaciones suponen visiones distintas del contenido de la política, de los objetivos de la intervención y de su caracterización de los sujetos sociales o la demanda social a la que responde. Esquemáticamente la propuesta puede dibujarse de la siguiente forma<sup>26</sup>:

---

26 Otros esquemas de evolución de la política social pueden verse en Repetto y Andrenacci.

## ORIENTACIONES DE POLÍTICA SOCIAL

Orientaciones de política social	Definición de campo	Objetivos de la intervención	Medios institucionales	Visión de la demanda social
<b>Provisión estatal</b>	Capital Humano (Educación y salud) y políticas de inserción (vivienda y asistencia social)	Cohesión social Legitimidad política Bienestar social	Estatales	Usuarios indiferenciado
<b>Prestación mercantilaada</b>	Creación más o menos ilimitada de mercados y cuasimercados en educación y salud	Beneficios sociales agregados derivados del libre juego de las fuerzas del mercado: mejoras de calidad de la oferta; ampliación de la libertad de elección de los usuarios	Privados	Clientes-consumidores
<b>Modelo Híbrido</b>	Mercantilización limitada por la responsabilidad pública del combate a la pobreza	Control de riesgos de exclusión y freno a límites sociales para el crecimiento económico	Estatales, Privados y comunitarios	Usuarios y clientes complementados con pobres meritorios.

Una somera revisión del desarrollo histórico de estas modalidades de políticas sociales permite establecer algunas conclusiones generales.

1. La prestación pública de servicios universales en el largo plazo ha producido los desempeños de desarrollo humano más importantes del continente. Aquí confluyen no solo elementos de diseño, financiamiento y cobertura, sino especialmente aspectos relacionados con la sostenibilidad en el tiempo. Además vale la pena establecer que estos resultados son producto de políticas tradicionales de ampliación de cobertura universal en educación básica y salud, lejos de motivaciones acotadas

en consecuencias de exclusión social. Dicho de otro modo, gastar en educación y salud supone invertir en capacidades mientras que hacerlo en la lucha contra la pobreza significa atender consecuencias. Por otro lado es necesario establecer como se relacionan estas políticas sociales con los sistemas económicos y políticos en los que se desarrollan. La primera fundación proviene de la inspiración liberal de las políticas públicas que, en el plano económico, apunta a la modernización de las economías extractivas con base en un proceso inducido de industrialización y desarrollo urbano. Este período es contemporáneo con la aspiración por la modernización de los sistemas políticos a partir de la instalación de regímenes democráticos. Así que la formación de políticas sociales universales sentadas en sistemas de prestación pública no era independiente de los propósitos de modernización económica y política que soportaban proyectos nacionales en formación. El tamaño y la heterogeneidad de los territorios nacionales fueron factores que condicionaron igualmente el éxito de estos propósitos. Países más pequeños y más homogéneos culturalmente como Uruguay y Costa Rica consolidaron tempranos regímenes sociales con menores niveles de segmentación que los observados en grandes territorios donde el régimen de bienestar segmentado y dual encontró su máxima expresión.<sup>27</sup>

2. Los excesos de mercantilización han derivado en una reedición perversa de los regímenes duales del pasado. América Latina adoptó más o menos al pie de la letra arquitecturas de bienestar levantadas sobre la proliferación de relaciones salariales que sin embargo no lograron implantación universal. Por el contrario desde hace más de dos décadas la región se encuentra en un período donde los episodios de crecimiento económico no se acompañan de generación de empleo formal. Al menos en los últimos quince años, de acuerdo con las cifras de la OIT, en América Latina el empleo informal, precario en términos generales, supera por tres la gestación de empleos formales. Así el dualismo del pasado, sustentado en la exclusión corporativa que dejó por fuera a buena parte de los trabajadores del sector privado especialmente dedicados al desarrollo agropecuario, es sustituido hoy por un dualismo típicamente capitalista donde la compra y venta de servicios y prestaciones sociales depende de la capacidad de pago. Con ello se acentúan las diferencias sociales dado que el esquema público de prestaciones nunca alcanzó los niveles de modernización y lujo que hoy exhiben los sistemas mercantilizados. En los

---

27 Al respecto véase el comprensivo estudio de Carlos Barba, también el volumen de Gough, Wood y otros y el texto más reciente de Martínez Franzoni que propone una clasificación empírica de los regímenes de bienestar de América Latina.

extremos, disponemos de educación y salud de clase mundial para los incluidos de las regiones metropolitanas, y ausencia de servicios básicos de calidad mínima para los excluidos de las zonas rurales.

3. Las respuestas selectivas presentan dos tipos de problema. El principal es la difícil identificación del pobre meritario. Luego están los riesgos de selección de opciones derivados de los rendimientos políticos potenciales. La cuestión del pobre meritario (Lautier), lo que en el siglo XIX se llamó “pobreza de solemnidad” (Guzman-Stein) no ha cambiado mucho en sus desafíos prácticos para las entidades públicas o privadas que procuran atacar la pobreza. De lo que se trata es de invertir la mayor cantidad de recursos posibles en cierto tipo de situaciones de empobrecimiento que pueden conducir a experiencias de movilidad social ascendente. El buen pobre de hoy es el que con ayuda puntual, limitada en la cantidad y en el tiempo, podrá mantenerse fuera de la pobreza por sus propios medios en el futuro. El buen pobre de hoy es la víctima de situaciones de exclusión que una vez superadas pueden garantizar una vida fuera del riesgo de pobreza. Pero en su definición no cuentan por igual todas las formas de la exclusión sino principalmente, y con frecuencia exclusivamente una: la insuficiencia de ingresos. Amartya Sen ha insistido ampliamente sobre la importancia de los ingresos en nuestras sociedades como fuente de bienestar, pese a lo que su importancia es relativa, dado que la misma cantidad de ingresos produce distintas capacidades en virtud de cualidades personales o de grupo diferenciadas: el género, la raza y la etnia, el lugar de residencia, la edad, el estado de salud o enfermedad, etc.

Así en primera instancia la definición del pobre meritario se reduce a pobreza de ingreso con lo que quedan en segundo plano otras cuestiones igual o en mayor medida relevantes. Es cierto que las políticas selectivas de última generación, han procurado atender estas características, pero no cabe duda de que, desde la racionalidad del gobernante, los efectos tangibles asociados a la disminución de la proporción de población viviendo con ingresos por debajo de la línea de pobreza, son mucho más relevantes que las “ganancias” culturales que puedan provenir de la equidad de género o de la lucha contra el adultocentrismo.

El segundo tipo de problema se refiere justamente a la localización de las políticas públicas en el imaginario dominante sobre lo que debe y no debe hacer el gobierno. Para decirlo de manera casi caricaturesca: la región pasó de una aspiración paternalista con respecto al papel del Estado a una suerte de fuga hacia el mercado, quedando el Estado despojado de muchas de sus funciones relevantes en la conducción de lo social. Esta

disputa ideológica con lo público, se acompañó en el ejercicio de gobierno con la instalación hegemónica de las tecnocracias económicas de inspiración neoclásica destinadas a aplicar, con el mayor rigor posible, las prescripciones de reforma organizadas en torno al famoso Consenso de Washington. Con ello la lógica del corto plazo (en la teoría económica un año calendario ya es largo plazo), se impuso sobre cualquier intensión de programación plurianual de ingresos y gastos. Con ello perdieron atractivo también las políticas públicas orientadas al largo plazo: mientras se asignaba a la iniciativa privada las grandes construcciones de infraestructura por medio de un amplio menú de opciones de gestión; en el plano de lo social las prestaciones universales capaces de producir cambios sociales a larga duración, cedieron su lugar de privilegio a las acciones puntuales orientadas a obtener resultados inmediatos para la gestión gubernamental. Así la promesa de movilidad social a generaciones de distancia derivadas de las políticas de salud y educación, cedió terreno a la oferta inmediata de cambios en las condiciones actuales de vida cuya capacidad de generar rendimientos políticos inmediatos es por lo tanto más clara.

En los países socialmente más avanzados ello significó variaciones en el grado de compromiso público con la educación, por ejemplo, que en el caso de Costa Rica y Chile ha conducido a una importante crisis de cobertura en la educación secundaria en el primer caso, y a una delicada tendencia a la segmentación de recursos, calidades y oportunidades en un sistema poco articulado como el caso de Chile. En los de menor desarrollo social, la opción preferencial por los pobres, es decir por la política dirigida a los pobres de ingreso en el corto plazo, ha conducido a severos rezagos en la necesaria consolidación de bases institucionales, normativas y fiscales para edificar políticas sociales de primera generación. Esta es una etapa que simplemente no se puede saltar.

### **Alguna política social es mejor que ninguna**

Pese a todo lo señalado es necesario reconocer que la opción por un equilibrio entre selectividad y universalismo ha implicado importantes luchas contra la política económica conservadora y a favor de una transformación del compromiso ético de los Estados desde la intervención clientelista y corporativa de los gobiernos autoritarios en el pasado, hacia una situación de compromiso global, tal como la advierte el proyecto Metas del Milenio de las Naciones Unidas:

Las estrategias para la reducción de la pobreza basadas en los ODM deben ofrecer una base para el incremento de escala de las inversiones públicas, la creación de capacidades, la movilización de recursos nacionales y la asistencia oficial para el desarrollo. También deben ofrecer un marco para reforzar la gobernanza, promover derechos humanos, hacer participar a la sociedad civil y promover el sector privado.<sup>28</sup>

En este apartado interesa recoger las características especiales de las políticas selectivas que se han desarrollado con marcado éxito en la región en los últimos años. Pero antes interesa formular dos consideraciones de orden general.

La primera es que el problema de los programas selectivos no estriba en su condición de operación, la focalización de las intervenciones, sino en el entorno en que ello ocurre. En segundo lugar, debe advertirse que dadas las condiciones de precariedad en las que muchas de las sociedades latinoamericanas atienden las demandas de su población, es probable que los criterios de selectividad bien aplicados apunten más bien al diseño de programas cuasi-universales. En otras palabras, hablar de selectividad en ciertas condiciones de cobertura y recursos disponibles es, por lo menos, un exceso de modestia.

---

28 Recomendación 3 del Informe Invirtiendo en el Desarrollo: Un Plan Práctico para conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio. <http://www.unmillenniumproject.org/reports/spanish.htm>

Programas Activos de TCE en América Latina y el Caribe al 2007

	Nombre	Selectividad	Monto de la ayuda	Corresponsabilidad
<b>Argentina</b>	Familias por la Inclusión Social	454,372 familias	Por familia: Desde US\$46.5 hasta US\$91.5 dependiendo de la cantidad de menores. Promedio US\$64.25	Asistencia educativa y control sanitario básico (Vacunas y prenatal).
<b>Brasil</b>	Bolsa Familia	Bolsa Familia 9 millones 247 mil familias con ingresos per cápita de hasta US\$62.00 aprox.	Entre US\$8.00 y US\$49.00 por familia por mes dependiendo del ingreso y del número de hijos. Promedio de ayuda de US\$31.65	Apoyo alimentario (Hambre Cero) Condición de asistencia escolar y sanitaria. Programas complementarios de generación de empleo.
<b>Costa Rica</b>	Avancemos	30,000 familias en comunidades seleccionadas	Tope de US\$153 por familia por mes.	Asistencia regular y comprobable a la educación secundaria.
<b>Colombia</b>	Familias en Acción	Familias del 1er Nivel del SISBEN y de regiones con población desplazada. 500 mil familias incorporadas.	US\$20.00 subsidio nutricional por familia con niños menores de 7 años. US\$6.00 por niño en primaria y US\$12.00 por joven en secundaria.	Asistencia nutricional en menores de 6 años y para apoyo escolar en mayores hasta 18 años
<b>Chile</b>	Chile Solidario	225,073 familias en pobreza extrema en todo el país.	Programa Puente. SUF US\$10 mensual por niño. US\$20 en caso de invalidez. El Bono de Protección Familiar es un aporte monetario a la familia, que se entrega por un período máximo de 2 años, decreciente semestralmente (moneda al mes de julio 2006): Primer semestre: (US\$ 20,7) Segundo semestre: \$ (US\$ 15,7) Tercer semestre: (US\$ 10,8) (6 cuotas) Cuarto semestre: \$ (US\$ 7,6)	
<b>Ecuador</b>	Programa de Protección Social (Bono de Desarrollo Humano)	Todos los hogares ubicados en el primero y segundo quintil más pobre.	US\$ 15.00 por familia por mes.	Educación Salud Nutrición
<b>El Salvador</b>	Red Solidaria	Personas en extrema pobreza de los 100 municipios de pobreza extrema severa y alta. Actualmente 16 municipios.	US\$17 por familia por mes.	Educación primaria, salud y nutrición

	Nombre	Selectividad	Monto de la ayuda	Corresponsabilidad
<b>México</b>	Oportunidades	5 millones de familias en 2441 municipios. US\$105.45 mensual máximo por familia con hijos en primaria y secundaria	US\$178.50 máximo por familia con hijos en tercer ciclo medio superior. US\$24.00 por cada adulto mayor.	Apoyo alimentario Becas educativas Apoyo a Adultos mayores
<b>Nicaragua</b>	Red de Protección Social	30,000 familias en 9 Municipios.	US\$10 por familia por mes en bonos educativos. US\$12 de bono alimentario.	Educación Nutrición Atención primaria en salud
<b>Panamá</b>	Red de Oportunidades	20,000 familias en pobreza extrema. Meta de 76590 hogares.	US\$35.00 mensual por familia.	Asistencia escolar hasta 17 años, atención primaria en salud.
<b>Paraguay</b>	Red de Protección Social Programa Tekoporá (rural) Programa Abrazo (urbano).	Meta de 40,000 familias asistidas y 4,602 niños en el 2008.	US\$33.00 mensuales por familia (Tekoporá) y US\$79.00 mensuales por niño (Abrazo),	Apoyo nutricional, sanitario y escolar
<b>Perú</b>	Juntos	Hogares que tengan entre sus miembros Madres Gestantes, Padres Viudos, personas de la Tercera Edad o Apoderados que tengan bajo su tutela niñas y niños hasta 14 años de edad en 638 distritos rurales. 159 mil familias en extrema pobreza de 315 municipios.	Promedio US\$19.00 mensuales.	Educación Primaria Asistencia nutricional. Servicios básicos de salud materna infantil

Fuentes:

<http://www.mds.gov.br/programas/transferecia-de-renda/programa-bolsa-familia/programa-bolsa-familia/criterios-de-elegibilidade/>  
<http://www.redsolidaria.gob.sv/content/view/758/42/>  
[http://www.oportunidades.gob.mx/informacion\\_general/main\\_ca.html](http://www.oportunidades.gob.mx/informacion_general/main_ca.html)  
<http://www.juntos.gob.pe/>  
[http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day4/PRESENTACIONPPS\\_Ecuador\\_SP.pdf](http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day4/PRESENTACIONPPS_Ecuador_SP.pdf)  
[http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day1/Mutzig\\_CCTs%20in%20MIC\\_Brazil\\_SP.pdf](http://info.worldbank.org/etools/icct06/DOCS/Spanish/Day1/Mutzig_CCTs%20in%20MIC_Brazil_SP.pdf)  
<http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/PF/pf.asp>  
[http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/perfil\\_familias\\_pais.pdf](http://www.chilesolidario.gov.cl/admin/documentos/admin/descargas/perfil_familias_pais.pdf)  
<http://www.mideplan.cl/final/categoria.php?secid=49&catid=128>  
<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=297&conID=210>  
<http://www1.worldbank.org/sp/safetynets/CCT/Colombia%20CCT.pdf>  
<http://www.stp.gov.py/DGPPP/ENR EP.pdf>

La medida de éxito de estos programas puede ser directa o indirectamente atribuible a los mismos. Por ejemplo el aumento de la asistencia escolar o de las consultas médicas es claramente una condicionalidad explícita, pero el efecto de esa corresponsabilidad depende de otros ámbitos de la política que no corresponden necesariamente con el programa selectivo: la cobertura y calidad de los servicios de educación y salud por ejemplo. Consecuentemente, teniendo en cuenta la escasez de recursos para las inversiones sociales los efectos indirectos, que apuntan al rendimiento terminal de los programas pueden ser menores en los países con menor grado de desarrollo de prestaciones universales de calidad y cobertura considerable que en los de mayor desarrollo. Por lo tanto el efecto final de estos programas depende solo parcialmente de ellos.

Otro aspecto se relaciona con la cantidad de información disponible para la valoración de desempeño. Muchos de estos programas conviven con sistemas de cogestión pública-privado donde los prestatarios privados, tanto de servicios de salud como de educación, no siempre están sometidos a controles y regulaciones que garanticen equivalencia y homogeneidad en los servicios.

El impacto de los programas de TCE para la reducción de la pobreza depende de tres consideraciones según de Janvry (2006): la regla de calificación (condicionalidad), la calidad de la focalización y la regla de calibración (tamaño de las transferencias en relación a la intensidad de la pobreza).

La condicionalidad a menudo esta relacionada con prueba de ingresos y al respecto la mayor parte de los analistas convienen en que efectivamente los programas de TCE mejoran la progresividad de la inversión social en general porque llegan mejor a los más pobres.<sup>29</sup>

La calidad de la focalización siempre conduce a los llamados errores de exclusión y de inclusión, los primeros relativos a la incapacidad de los programas para atender a toda la población objetivo y los segundos derivados del hecho de que ocasionalmente se atiende a población “no calificada”. En el caso de Oportunidades de México, de Janvry cita proporciones de 35% de pobres que no atiende el programa (entonces Progresa)

---

29 Al respecto pueden consultarse las ponencias presentadas a la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas, organizada por el Banco Mundial en Estambul en Junio de 2006. Específicamente los trabajo de de Janvry, Ferreira y Schady.

y 20% de “no pobres” que se filtran entre los beneficiarios. En todo caso conviene señalar que este tipo de problemas pueden considerarse menores cuando los criterios de selectividad o calificación no solamente incluyen ingreso, sino también otros factores como el territorio. De hecho la selectividad territorial puede resultar menos exigente en términos de procesamiento de beneficiarios meritorios y puede de algún modo concentrarse en efectos agregados, por ejemplo, en el nivel comunitario.

De Janvry basado en información de México tampoco encuentra resultados favorables en relación con la regla de calibración dado que el tamaño de las transferencias aumenta con el ingreso familiar cuando lo esperado es lo contrario.

Más recientemente estudios del International Poverty Center mostrarían beneficios que no contradicen lo anterior y contestan positivamente al efecto de los programas de TCE para la reducción de la pobreza:

En México, asumiendo que el 20% de la población es pobre, las TCE reducen la incidencia en un punto porcentual, al 19%. En Brasil para una línea de pobreza definida como la mitad del ingreso mínimo, la reducción de la pobreza es del 15% al 13%.

Centrar la atención solamente en el impacto en el nivel de pobreza, apenas abarca una pequeña porción de sus beneficios totales. En México, la TCE como proporción del ingreso total es mayor para los más pobres (hasta el 25%) y se reduce conforme aumenta el ingreso. En Brasil la proporción para los más pobres alcanza hasta el 50% del ingreso familiar. (Zepeda, 2006)

En otros estudios indagando sobre el efecto en desigualdad el IPC encuentra que en estos casos el tamaño si importa:

La reducción en la desigualdad producida por el programa Chile Solidario tiene solamente un pequeño impacto, cambiando en apenas un 0.1 punto el coeficiente de Gini. La desigualdad en México y Brasil, por otro lado, cayó 2.7 puntos. La clave para comprender estos resultados puede encontrarse en la proporción del ingreso total que en cada caso representa la transferencia. Las bien dirigidas TCE de Oportunidades y Bolsa Familia, son suficientemente grandes como para producir reducción de la desigualdad, a pesar de que son pequeñas (0.5%) en relación al total nacional del ingreso de los hogares en Brasil y México. En cambio, las transferencias del Chile Solidario

son tan pequeñas (menos del 0.01% del ingreso total de las familias) que aun cuando estén bien focalizadas, no logran hacer mella en la desigualdad. (Soares y Zepeda, 2007)

El balance generalizado, con más o menos información, con programas más o menos evaluados, es que las TCE constituyen un avance importante en el desarrollo de políticas sociales tanto por su impacto directo sobre el ingreso de las familias (que aunque no se formule de esta manera apunta a la idea de garantía pública de ingreso mínimo de subsistencia), como por sus consecuencias indirectas relacionadas con el fortalecimiento de las capacidades de agencia de individuos y familias en el corto y el largo plazo.<sup>30</sup>

Todo el mundo está bastante advertido de las limitaciones de los programas y de la necesidad de verlos como aspectos integrantes de un complejo mayor de políticas sociales y políticas de desarrollo. En cualquier caso, el interés de los gobiernos por impulsar este tipo de programas, que al mismo tiempo cuentan con respaldo financiero y técnico de los organismos internacionales de desarrollo augura larga vida para las transferencias condicionadas. En condiciones de extrema necesidad de recursos entre las familias, una política pública que pretende conciliar necesidades inmediatas (el ingreso) con soluciones de largo plazo (el apoyo a capacidades por medio de la salud y la educación) es una buena política. Pero para su éxito definitivo solamente hace falta instalarla en un entorno apropiado de políticas públicas, económicas y sociales, orientadas por criterios de inclusión social.

### **De usuarios a ciudadanos: el siguiente paso**

Lo bueno del capítulo final de la novela de la focalización, que son los programas de TCE, es que se han concentrado en un nivel de elegibilidad que en algunos países resulta en proporciones notablemente significativas del conjunto de la población o en volúmenes de población que no son nada pequeños. La razón es que se ha procurado atención a la población en pobreza extrema y ese, lamentablemente, no es un problema marginal en el continente. En tal caso, los TCE resultan en prestaciones “universales” para todas las personas que prueben su condición de pobreza extrema o de exclusión étnico territorial<sup>31</sup>.

---

30 Al respecto véase el comprensivo volumen coordinado por Cohen y Franco.

31 Como ocurre en algunos países con la selectividad en poblaciones indígenas.

La otra característica positiva de las TCE es que procuran integrar procesos y tiempos, por medio del tipo de relaciones entre la prestación en efectivo y la condicionalidad asociada con la demanda de servicios de salud y educación principalmente, y por el hecho de que la temporalidad acotada de la TCE (máximo hasta la mayoría de edad de los hijos), se encadena con las ofertas de inclusión social futura que se derivan de mejoras en la condición general de salud y nutrición como en la capacidad de vincularse mejor con las oportunidades del entorno en la medida en que se esponga de mayor nivel de escolaridad.

El problema de la TCE es menos de diseño y más de práctica concreta. ¿Hasta qué punto los países están comprometidos con las mejoras de calidad y cobertura que son necesarias para garantizar que la corresponsabilidad familiar se encuentra con responsabilidad social del Estado? ¿Cuál es el efecto real de estos programas en condiciones de información, investigación y evaluación limitada? ¿Cuál es la esperanza de vida de estos programas frente al ciclo político habida cuenta de su marcada formulación “gubernamental”? ¿Es posible su blindaje político?

La respuesta a estas interrogantes no depende solamente de lo que ha de acontecer dentro de la gestión de los TCE sino con la política social como un todo integrado. En lo sucesivo interesan dos reflexiones, una sobre el desafío actual de la seguridad social y otra sobre el Universalismo Básico como una herramienta razonablemente poderosa para enfrentarlo.

La idea de la seguridad social no puede hasta ahora desprenderse de su vinculación al mundo del trabajo. Esto Robert Castel (2004:42) lo formula alrededor de su noción de la “condición salarial” que entiende como “la disposición de una base de garantías y recursos sobre la cual el trabajador puede apoyarse para gobernar el presente y dominar el futuro”. El problema es que la institución del salariado está cada vez más afectada por la flexibilización de los contratos y la informalización del mercado laboral. De ahí que la formulación de nuevas condiciones de políticas para la seguridad social debe replantearse las bases de garantías y recursos para la seguridad. Y ello al mismo tiempo requiere una adecuada identificación de los principales riesgos que la amenazan.<sup>32</sup>

---

32 Castel define el riesgo social como “un acontecimiento que compromete la capacidad de los individuos para asegurar por sí mismos su independencia social.” (2004:35)

Así, la nueva forma de la seguridad social remite a la calidad de la intervención pública en los ámbitos básicos requeridos para garantizar cohesión social y estabilidad política. En nuestra opinión esos ámbitos se constituyen por tres órdenes de seguridad: humana, económica y social.

Al Estado cualquiera sea su perfil institucional o su magnitud fiscal, no se le puede eximir de sus obligaciones en la oferta de garantías mínimas de seguridad para la sociedad. Cuando hablamos de seguridad humana aquí, simplemente aludimos a una demanda social fundamental: defensa de la vida y protección ante el riesgo de perderla. Hay un evidente abandono de la capacidad de control social por parte del Estado en este campo, que se acentúa –y no se mitiga como equivocadamente podría suponerse– con la segregación social derivada de las tendencias a la privatización creciente de los servicios de seguridad.

El Estado tampoco puede desentenderse de niveles básicos de seguridad económica. Evidentemente no lo hace con respecto a la seguridad de los emprendimientos empresariales porque justamente las demandas de competitividad exigen reglas de salvaguarda para las empresas que reclaman, siempre, más seguridad para sus inversiones de la que es razonable pedir en tiempos de globalización. La apertura comercial, la disminución del marco regulatorio, el control macroeconómico en suma, son expresiones del compromiso estatal con la seguridad económica de las inversiones. Pero no existe el mismo nivel de compromiso con la seguridad económica de las personas. Ella depende principalmente de las garantías mínimas al trabajo y a las prestaciones sociales que se le derivan. El trabajo decente por sí mismo, sin mayores intervenciones del Estado, es capaz de proveer de umbrales razonables de protección de las personas ante los riesgos tradicionales de la vida cotidiana: el trabajo decente tiene seguros de enfermedad, maternidad y muerte; ofrece pensiones al finalizar la vida productiva; garantiza estabilidad de los ingresos como para pensar en necesidades de largo plazo (la educación de los hijos) y proporciona garantías colaterales para el endeudamiento con causa justa (como la adquisición de vivienda). Por lo demás ofrece también identidad, espíritu de logro y autoestima. La creación de empleo es un nivel básico de seguridad económica para las personas que exige activa y sustantiva intervención del Estado.

Finalmente la seguridad que aquí llamamos social no es la tradicional sino se refiere a la forma en que el Estado se ocupa de favorecer la creación, reproducción y desarrollo de vínculos primarios. La seguridad social en este sentido depende de la posibilidad de vivir en un entorno comunitario

y familiar que permita el desarrollo de las capacidades individuales. El Estado aquí ha de ser muy activo en la provisión de infraestructura básica, especialmente en las zonas rurales donde se concentra la pobreza más aguda: eso significa servicios públicos, educación y salud. Igualmente tiene que estimular el fortalecimiento de los vínculos asociativos porque fortalezas de capital social conducen a mejoras en el desarrollo integral. Debe actuar ante los riesgos de disolución de los vínculos familiares que, independientemente de los tipos de familia, han sido alterados por procesos de descomposición de los que la violencia intrafamiliar y las migraciones son formas dominantes.

La transformación profunda de la seguridad social y la responsabilidad del Estado para proteger a los habitantes, requiere un complemento. Se trata de la visión misma de quiénes son los sujetos de la acción pública. Hemos advertido como entre mediados del Siglo XIX y la actualidad la necesidad de calificar a los legítimos merecedores de la caridad pública o la solidaridad social ha sido constitutiva de la política de ayuda a los pobres. La innovación del Siglo XX fue incluir la protección social para los asalariados que tuvieron entonces oportunidad de integrarse por medio de su condición ciudadana: libertades civiles, derechos políticos y garantías de bienestar. Más que hablar de derechos sociales, el desafío actual es resignificarlos hacia lo que Fitoussi y Rosanvallon llaman “derechos de integración”.

El derecho a la integración –dicen- va más lejos que un derecho social clásico. En primer lugar, lo enriquece con un imperativo moral: más allá del derecho a la subsistencia, procura dar forma al derecho a la utilidad social; considera a los individuos como ciudadanos activos y no únicamente como personas asistidas a las que hay que auxiliar. En este sentido la noción de integración, al articular auxilio económico y participación social, contribuye a definir un derecho de la era democrática. (2003:220)

La herramienta para aproximarse a la constitución de derechos de integración para la garantía de la seguridad social proviene de una articulación armónica entre las posibilidades fiscales, las demandas sociales y los efectos derivados del progreso alcanzado con las prestaciones selectivas. Todo ello procesado políticamente sin perjudicar la salvaguarda de los derechos ciudadanos que tutela. Esa herramienta empieza a perfilarse con lo que algunos han denominado “Universalismo Básico”.



## 6

# PROCESO POLÍTICO DE LA REFORMA SOCIAL EN AMÉRICA LATINA:

CONDICIONES Y RECURSOS EN TORNO A UN  
“RÉGIMEN” DE UNIVERSALISMO BÁSICO<sup>33</sup>

Al trabajo devenido móvil y al mercado devenido volátil  
debería corresponder un *Estado Social devenido flexible*.

Robert Castel.

**L**as sociedades latinoamericanas han atravesado en el último cuarto de siglo por un proceso complejo de transformaciones sociales y políticas. La calificación de este período es asimismo controversial. Por ejemplo, los balances macroeconómicos

---

33 Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Política Social, organizado por la Universidad de Guadalajara en Chapala, Jalisco, del 11 al 13 de setiembre de 2006. Este trabajo recoge y repiensa elementos originalmente planteados en una reflexión anterior *¿Es posible lo necesario? Viabilidad política del universalismo básico* presentado en el Encuentro Académico “Construyendo una nueva política social en la región: El Universalismo Básico” organizado por el Instituto de Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington DC, 5 al 7 de Octubre de 2005; y en la ponencia “Dinámica sociopolítica de la reforma social en América Latina: Condiciones y recursos en torno a una estrategia de Universalismo Básico” presentada en el Seminario El Universalismo Básico como nueva estrategia para la política social latinoamericana, organizado por el Indes Perú y el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social del Perú en Lima, 22 y 23 de Junio.

de los años 80, llevaron a la formulación de la conocida expresión de la “década perdida”. Pero lo que parece una era de estancamiento en lo económico, no lo es ni mucho menos en lo político social. En la famosa década perdida América Latina terminó con la larga hora de las dictaduras militares, instaló regímenes políticos civiles asentados en el mandato electoral y comenzó una marcha, lenta y pausada, para el reconocimiento de derechos postergados por asentadas tradiciones de exclusión: los avances en el reconocimiento de derechos de las mujeres y de los pueblos originarios son impensables fuera del clima propiciado por los años de la apertura democrática en la década de los ochenta.

La cuestión es pues la complejidad de un proceso de transformaciones que tiene múltiples ángulos: liberalización económica como norte (con sus consabidas consecuencias en los planos institucionales y regulatorios que redefinieron el perfil del Estado); reconstrucción y fundación de mercados donde no los hubo o donde rigió la gestión pública monopólica; cambios en el entorno de las inversiones orientados a mejorar la captación de flujos externos; gestión de procesos de integración regional centrados en el comercio; flexibilización de los mercados laborales.

En lo social, quizá el rasgo más notable no sea el proceso de empobrecimiento sostenido (pese a las variaciones hacia la baja de la proporción de pobres, el número de personas en esa condición aumenta todos los años), sino más bien la ausencia de movimientos evidentes de movilidad social ascendente que permitan la persistencia y ampliación de capas medias, cemento fundamental de la idea de nación impulsada desde las reformas liberales de finales del siglo XIX. Por el contrario, el empobrecimiento ha llegado a afectar las condiciones de vida de las clases medias, ahí donde existieron, y no permite el ascenso de los pobres ahí donde predominan. El resultado es el congelamiento de la pirámide social y, dadas las tendencias concentradoras del modelo, la ampliación casi inconcebible de los beneficios de la riqueza en el vértice superior de los muy pocos y extremadamente ricos. A ello ha contribuido el fracaso, como ya hemos advertido en el capítulo anterior, de lo que siguiendo a Castel llamaríamos la promesa de la sociedad salarial. En los últimos tres lustros como lo indica el seguimiento de la OIT del mercado laboral latinoamericano, lo que más crece es el empleo informal, de baja calidad, inestable y que no ofrece más que umbrales mínimos de supervivencia cotidiana.

Políticamente, la democracia se encuentra hoy en una encrucijada. La ciudadanía, exhausta de excesos patrimoniales, debilidades en la representación, y simple y llana corrupción rampante, ha dejado de confiar

en las instituciones políticas tradicionales y, con notables excepciones como en México, Brasil y Chile, ha aceptado escoger entre individuos. La crisis de los partidos políticos, iniciada justamente por la imposición de las preferencias individuales y de grupo pequeño por sobre la representación de intereses colectivos, termina conduciendo al callejón sin salida de la hegemonía carismática. Las consecuencias más notorias, se manifiestan en la aguda volatilidad gubernamental que ha convertido la finalización del período constitucional en una proeza de auténticos trapezistas políticos. Las más complejas y eventualmente más graves en sus consecuencias derivan de lo que Habermas y Pzeworski han llamado el deterioro de la legitimación *ex ante*. El apego a la norma se debilita por la valoración negativa de los resultados de su aplicación. Ese es el proceso que explica las tendencias del malestar con la democracia, caracterizado cotidianamente con los datos del Latinobarómetro y estudiado a fondo por el PNUD en el Informe sobre la Democracia en América Latina dado a conocer en el 2004.

¿Cómo entra en esta trama de avances lentos, confianza débil, solidaridad disminuida y política reumática, la discusión en torno a los nuevos horizontes para la política social y en particular para una reforma con norte alrededor del ideal de universalismo básico? La primera respuesta apunta al reconocimiento de que Einstein tenía razón: hacer lo mismo siempre conduce a los mismos resultados. Si no se corrigen las orientaciones generales del modelo es probable que mayores niveles de inversión extranjera y mejoras en el equilibrio fiscal y la oferta exterior conduzcan a los mismos resultados en materia de reducción de la pobreza, generación de empleo formal y concentración de la riqueza.

En este análisis pretendemos reflexionar en torno a los arreglos político-institucionales y a las coaliciones sociales que son necesarias para imprimir un golpe de timón a la visión predominante sobre las políticas sociales y su función. Para ello en la primera parte recogeremos algunos aspectos de índole metodológica alrededor de lo que entendemos como el proceso político de las reformas sociales. En la segunda pasaremos revista a las condiciones del entorno a partir de lo que hemos denominado umbrales de transformación y en la tercera procuramos un análisis comparado de los requerimientos de gestión política de una estrategia de reforma social hacia el universalismo básico.

## Proceso político de las reformas sociales

En los últimos años bajo el precepto general de que “la política importa” numerosos debates y estudios han reflexionado en torno a los fundamentos sociopolíticos de la toma de decisiones en política pública. La cuestión es simple: se trata de reconocer quiénes son, qué quieren y de qué instrumentos disponen los diferentes actores sociales que se involucran ante una cuestión particular.<sup>34</sup>

En este análisis planteamos que el proceso político de las reformas sociales en general y del UB en particular, remite a la disposición relativa de recursos normativos, políticos y sociales necesarios para impulsar decisiones favorables a la reforma o para neutralizar acciones de boicot o resistencia. Recursos y discursos que permitan avanzar la reforma, tanto por movilización positiva como por ausencia de resistencia.

La dinámica política de las reformas (más estudiada para las reformas económicas que para las reformas sociales en el contexto latinoamericano) procura establecer el modo en que las valoraciones de los actores presuponen perjuicios o beneficios de la reforma para sí mismos o para los demás. Así la cuestión central en el proceso tiene que ver con la administración de los costos transicionales (Przeworski) (entendiendo por ello el precio relativo a pagar antes del cobro específico de los rendimientos de la reforma) y los efectos temporales o duraderos que las reformas provocan entre distintos sectores sociales involucrados. Por lo que respecta al costo transicional, éste varía en tiempo e intensidad. Se supone que las reformas graduales amplían el tiempo durante el cual se pagan los costos antes de disfrutar los beneficios, mientras que las reformas radicales obligan a pagos mayores pero a cambio de una menor proyección temporal. La adopción de reformas de choque (alto costo-corta duración) y las reformas graduales (bajo costo-larga duración)

---

34 Los organismos financieros bilaterales y multilaterales empiezan a reflexionar sostenidamente sobre estas cuestiones. El Departamento Británico para el Desarrollo Internacional DFID ha desarrollado metodologías innovadoras alrededor de sus propuestas de “PSIA” siglas en inglés para Análisis del Impacto Social y sobre la Pobreza y “Drivers of Change”. El Banco Mundial impulsa un conjunto de herramientas bajo el enlace general de “Análisis Social” para entre otras cosas conocer la dinámica de los “stakeholders” ante determinadas propuestas de reforma o proyectos específicos. El BID ha dedicado su último informe anual a estas cuestiones bajo el título “La Política de las Políticas Públicas”. CEPAL es quien quizá ha explorado desde más temprano esta cuestión en lo concerniente al proceso político de las reformas sociales en el marco del proyecto “Política y Políticas Públicas en los Procesos en América Latina: Similitudes y Diversidades” desarrollado con apoyo del Gobierno de Francia desde 2002.

tiene obvias implicaciones concernientes a las posibilidades de obtener apoyo político para las reformas.<sup>35</sup>

Obviamente el carácter o contenido de la reforma y su formulación por parte de los técnicos oficiales es un aspecto de fondo. Reformas parciales suponen menores grados de afectación de intereses beneficiados con el statu quo imperante mientras que reformas radicales tienen mayores implicaciones puesto que los efectos favorables son potenciales, y los perjuicios son actuales. Esto es particularmente relevante cuando las reformas requieren la eliminación de arreglos institucionales que proporcionan beneficios específicos para sectores sociales concretos.

A diferencia de las reformas económicas, las reformas de política social suelen estar asentadas en propósitos altruistas cuyos beneficios agregados son claramente indiscutibles. Por ejemplo el mejoramiento de la calidad de los servicios sociales es un bien en sí mismo, aunque la modalidad gerencial pueda ser controversial (gestión pública, privada, mixta, etc.). La disminución de la pobreza es un objetivo ético prácticamente universal, pero sin embargo los modos para aproximarse a ese propósito son ampliamente discutidos: desde la metáfora del pescado y las cañas de pescar hasta el argumento más fino de los pobres buenos (Lautier, 2001; Castel, 2004). Así el debate político en torno a las políticas sociales concierne medios más que fines, dado que estos últimos se verbalizan en propósitos altruistas de interés general: pleno empleo, cero hambre, educación básica, seguros de salud, pensión futura, etc.<sup>36</sup>

En cambio, los objetivos de las reformas económicas solamente se formulan en términos de beneficios teóricos o instrumentales, es decir que ocurrirán porque así está establecido en los textos o en la medida en que

---

35 Conviene en este punto adelantar una reflexión en torno a la naturaleza de las reformas y el efecto del tiempo en su ejecución. El tiempo político de las reformas económicas es más corto, en términos generales, que el tiempo de las reformas sociales, especialmente de las que —como en el caso del UB— procuran transformaciones de largo aliento cuyos resultados positivos son visibles a generaciones de distancia (como en el caso de las intervenciones a favor de la educación o la expansión de la esperanza de vida). Ello dificulta la presunción de ganancias posibles de plazo medio o corto (a diferencia del control de la inflación o el déficit fiscal) a no ser que se introduzcan ganancias de índole simbólico-político (paz social, por ejemplo).

36 Otra forma de plantearlo es como me lo expresó en una ocasión el economista Eduardo Lizano, gestor y administrador de las reformas de liberalización económica en Costa Rica desde tempranos los años ochenta: “estoy de acuerdo en una política estatal de vivienda social siempre y cuando no tengamos que discutir porque es necesaria una política estatal de vivienda social”.

potencien o desencadenen otros procesos. Por ejemplo, la inflación, el más perverso de los impuestos según repite el discurso económico dominante, no es un problema para todo el mundo. Los especuladores comerciales y financieros hacen “clavos de oro” en situaciones inflacionarias. La devaluación es una exigencia permanente de los exportadores y una amenaza para los consumidores de bienes finales importados. Si el equilibrio fiscal significa que el Estado está imposibilitado de entregar servicios públicos de calidad, entonces los usuarios de tales servicios ven más claramente el perjuicio inmediato (no hay agua o luz, o atención sanitaria) que el beneficio teórico o futuro (baja inflación y mejor crecimiento económico). Mucho menor espacio de maniobra existe para la definición de objetivos altruistas de política económica cuando se trata, por ejemplo, de reformas que procuran la privatización de servicios públicos, o el estímulo de sectores productivos que resultan ser pequeños en número pero vastos en conexiones con los órganos de poder político decisorio.

Es evidente que las reformas pueden impulsarse no solo como consecuencia de sus efectos positivos posteriores, sino como resultado de la necesidad de transformación de una realidad precedente que se considera negativa para el logro de los objetivos de la política pública. Así una buena parte de las reformas de política social en términos generales se asienta más en la identificación de las desventajas del statu quo que en la ponderación clara de los avances que se habrán de producir al ejecutarse las reformas. Lo que motiva las reformas es el gasto ineficiente, las limitaciones de gestión, los vicios corporativos, las amenazas sobre la estabilidad financiera futura. Se da por sentado que definidos los problemas, las acciones para enfrentarlos suponen avance.

Cuestiones de diseño institucional resultan relevantes en la definición de los debates públicos alrededor de las reformas sociales. Las implicaciones se diferencian según se trate de innovaciones de política pública o reformas a mecanismos institucionales existentes. Las innovaciones se encuentran con mayor frecuencia enfrentadas con argumentos de utilidad colectiva y costo fiscal; las reformas enfrentan resistencias potenciales de usuarios-beneficiarios y de las burocracias organizadas.

En relación con las reacciones que enfrentan las políticas sociales que suponen innovación, resulta ilustrativo el debate en torno a los populares programas de transferencia condicionada. Las críticas originales se refieren al carácter asistencialista que han conducido a la introducción de exigencias de contrapartida o condicionalidad para las familias beneficiarias; luego se introducen argumentos de viabilidad fiscal que terminan

generando respuestas relacionadas con la definición de universos acotados de beneficiarios con carencias agudas y localizados en determinados territorios particularmente deprimidos. Finalmente se han interpuesto argumentos relacionados con la calidad de la gestión administrativa de los programas, críticas que suelen responderse con argumentos administrativos relacionados con la precisión de los procedimientos de selección de beneficiarios.

Respecto de las reformas a programas existentes, la cuestión es de costo selectivo. Los beneficiarios de determinadas prestaciones se constituyen en clientelas que pueden interponer obstáculos significativos a las políticas de cambio independientemente de si se trata o no de procesos de mejoramiento institucional tanto en la gestión como en los resultados. Del mismo modo, las burocracias institucionales controlan recursos significativos de poder (relaciones, información y conocimiento) que pueden colocar a disposición de propósitos antireformistas.

Todo lo señalado llama la atención sobre la necesidad de diferenciar la aproximación metodológica de las reformas de política social<sup>37</sup>, respecto de las reformas económicas, mismas que han ocupado en mayor medida el análisis sociopolítico.<sup>38</sup> Las diferencias están referidas, a mi entender, a los siguientes aspectos, más allá de la distinción entre fines y medios ya señalada: la interpelación social, la dispersión de los efectos y el referente discursivo.

Respecto al primer aspecto, en la visión del público en general las reformas sociales interpelan fenómenos cercanos, tangibles de la vida cotidiana: salud, educación, pensiones, vivienda. Las reformas económicas por el contrario suponen deconstrucción conceptual, por ejemplo para comprender porque la baja inflación no disminuye a la misma velocidad que

---

37 Una contribución notable en esa dirección se encuentra en el trabajo de Merilee Grindle (2003). La autora aboga por la necesidad de comprender el proceso político de las reformas sociales más allá de los límites establecidos por la dualidad derivada de la alternativa racional o los enfoques institucionalista que introducen normas y prácticas formales e informales que hacen más compleja la ecuación simple del ganadores y perdedores. Ambos enfoques en su opinión adolecen de ausencia de visión de proceso derivado de una "cadena de episodios" que modifican el tramado de posiciones e intereses ante las iniciativas de reforma.

38 No es casual en este sentido que con frecuencia el análisis del proceso político de las reformas se denomina "economía política". Para un análisis de economía política que busca apoyar la forma en que las operaciones de financiamiento a reformas pueden tomar en cuenta el contexto político e institucional véase el estudio de González y Munar. Para una aproximación sectorial que vincula instituciones, juego estratégico de actores y capacidad estatal en la experiencia concreta de desregulación y descentralización en la Argentina, véase Repetto y Alonso.

el costo de la vida<sup>39</sup>. En otras palabras las reformas sociales interpelan a los individuos en su cotidianidad, mientras las reformas económicas solo son aprensibles en virtud de mediaciones de sentido que operan principalmente en el debate tecnocrático y en la traducción mediática.

Los beneficios de las reformas sociales son siempre agregados (mejorías en la salud, la educación, la vivienda o la seguridad social) aunque los costos puedan ser distributivos. Las reformas económicas impulsadas por un beneficio agregado difuso (baja inflación, reducido déficit fiscal) suelen conducir a costos y beneficios distributivos o particulares más acentuados. Así, las reformas sociales prometen beneficios agregados concretos que pueden conducir a daños u oportunidades difusas; mientras que las reformas económicas se plantean en virtud de una oferta de ganancias opacas, más o menos indeterminadas, que suele encubrir beneficios o perjuicios concretos. Grindle señala como las reformas a los regímenes de pensiones pueden conducir a satisfacer intereses de renta de las operadoras privadas, aspecto que no se incluye explícitamente en las motivaciones de reforma. Por el contrario en el argumento de las reformas económicas, las privatizaciones provienen de la “necesidad difusa” de achicar el Estado, para atender las necesidades concretas y explícitas de la iniciativa privada.

Finalmente en lo que concierne al referente discursivo, ante la sociedad in extenso las motivaciones difusas de la reforma económica son procesadas en dialectos tecnocráticos y jergas conceptuales que revisten la decisión reformadora de status racional. Por el contrario en el caso de las reformas sociales, las razones concretas para su enunciación (reducción de la pobreza, sostenibilidad de la seguridad social, universalización de la educación básica) solo precisan de fundamentaciones éticas asociadas a valores de necesidad, solidaridad y responsabilidad. Ello no necesariamente facilita la reforma social, porque los posicionamientos éticos no son unívocos.

Estas consideraciones remiten a la necesidad de una interpelación argumentativa que sea capaz de confrontar el statu quo y sus beneficiarios con los efectos altruistas de la reforma UB, mismos que a su vez serán capaces de consolidar coaliciones sociales que impulsan la reforma y enfrentan la resistencia, en primer lugar. En segundo lugar, alude a las dinámicas de

---

39 La inflación indica la variación porcentual del índice de precios ya sea al por menor o al por mayor. El *costo* de la vida (del cual la inflación es también un indicador) remite a la valoración cualitativa de cómo la gente percibe su capacidad de compra. No es por lo tanto el *valor* de la vida expresado en metálico sino la representación social (individual y colectiva) sobre la *dificultad* de vivir la vida.

la resistencia a una reforma hacia el UB. El plano institucional-normativo determina la existencia o no de un terreno fértil para el UB y como se anticipa, las resistencias pueden provenir no solamente de intereses sociales afectados por los efectos de la reforma o la disolución del statu quo, como por prácticas y normas asentadas en quehaceres institucionales preexistentes. Y finalmente, el contexto político general, puede ser un elemento promotor o un obstáculo formidable para el impulso de las reformas hacia el UB.

En lo sucesivo pretendemos abordar las posibilidades políticas de las reformas sociales dirigidas a consolidar una estrategia de universalismo básico con base en la revisión de dos elementos. El primero de orden contextual se refiere a la necesidad de ubicar la oferta de UB en el contexto real de las políticas públicas sociales de América Latina. Lo que procuramos es responder a cuestiones prácticas en torno al “tamaño” de la necesidad, por una parte, y a las posibilidades de acción derivadas de recursos disponibles por la otra.

El segundo apartado procurará indagar alrededor de las dinámicas sociopolíticas que pueden activarse alrededor de una agenda de reformas hacia el UB. Para ello seguiremos un modelo tridimensional que aborda actores, arenas y argumentos.

### **Viabilidad de las reformas. Umbrales de reforma hacia el UB**

La valoración de las posibilidades de impulsar reformas de política social con pretensiones universalistas, debe considerar los elementos del entorno social y político predominante. En este análisis se procura ponderar la expresión de los procesos político-institucionales en decisiones concretas sobre gasto público e inversiones sociales que, vinculadas a las magnitudes de necesidad determinan lo que aquí denominaremos umbrales de reforma. En otras palabras proponemos comprender la viabilidad política de las reformas no como una condición estática, dependiente solo de la calidad técnica de la propuesta<sup>40</sup>, sino como la ubicación en un continuo donde la mayor o menor posibilidad de reforma depende de la calidad democrática del contexto político y la magnitud de la necesidad. Así, como se plantea en el siguiente diagrama, existen cuatro escenarios teóricos de reforma hacia el UB.

---

<sup>40</sup> Esta es posiblemente la limitación más clara del proceso de reformas económicas sustentado en la aplicación acrítica, con posibilidades acotadas de adaptación, de un conjunto de prescripciones ancladas en hipótesis de costo-beneficio aisladas de contextos políticos y socioeconómicos concretos.

ESQUEMA  
DEMOCRACIA Y NECESIDAD

<p><b>[+]</b></p> <p>Satisfacción de Necesidad</p>	<p><b>1. UB como base de la modernización social.</b></p> <p>Baja capacidad de procesamiento político democrático- Altos niveles de satisfacción de necesidades</p>	<p><b>2. UB como herramienta de inclusión social.</b></p> <p>Alta capacidad de procesamiento político democrático-Altos niveles de satisfacción de necesidades</p>
	<p><b>[-]</b></p>	<p><b>3. UB como utopía.</b></p> <p>Baja capacidad de procesamiento político democrático-Bajos niveles de satisfacción de necesidades</p>
<p><b>[+]</b>      Democracia      <b>[-]</b></p>		

Así, evidentemente el escenario a todas luces más favorable para la aplicación de reformas hacia el UB es el que número 2 pues dispone de instrumentos de gestión democrática y altos grados de satisfacción de las necesidades sociales lo que hace pensar en mecanismos de inclusión social en el tanto los déficit de integración aparecen posiblemente asociados a dinámicas institucionales excluyentes. Así el ambiente más desfavorable se localiza en el escenario 3, donde los recursos políticos y el grado de satisfacción de necesidades son claramente insuficientes. En estas condiciones ni el sistema político estaría en capacidad de plantearse las cuestiones que son relevantes en la propuesta de UB, y seguramente las magnitudes de la necesidad plantearían enormes exigencias fiscales.

Consideremos primero la dinámica política regional. La situación predominante en América Latina indica hoy una relativa fortaleza de los medios institucionales democráticos para la elección de gobiernos que, incluso, ha resistido las tentaciones autoritarias derivadas de los acontecimientos

nacionales que han conducido a la finalización prematura de mandatos presidenciales en Argentina, Ecuador y Bolivia para citar los casos más recientes. Esta fortaleza de la dimensión electoral de la democracia, no alcanza a cubrir debilidad en la materia prima partidaria, en la calidad de la representación y en el uso de mecanismos institucionales democráticos para el ejercicio cotidiano de toma de decisiones. La democracia como dice Strasser, convive en América Latina, con otras formas de gobierno que simplemente no se rigen por el principio de Constitución y Mayoría.

La cuestión es si esta problemática se relaciona o no con el bienestar relativo de las personas. Si la democracia es débil, como advierte Amartya Sen, lo es también el desarrollo. Se debilita una libertad instrumental y sustantiva a la vez. Democracia es desarrollo. Pero, no obstante, la democracia también cristaliza la forma del régimen político y con razón o sin ella, la ciudadanía puede añorar tiempos de mayor bonanza material en condiciones de menor libertad política. Así, los problemas de legitimación derivados de la acción de las políticas públicas ex post factum, resultan en pérdida del consentimiento ciudadano con las reglas del juego originarias.

En las dos gráficas siguientes se observa como para los países latinoamericanos la valoración del grado de seguridad de los derechos políticos y las libertades civiles, de acuerdo con las estimaciones de Freedom House, correlaciona positivamente con los niveles de pobreza de la población.

Gráfico N.º 1  
 América Latina:  
 Derechos políticos y niveles de pobreza.

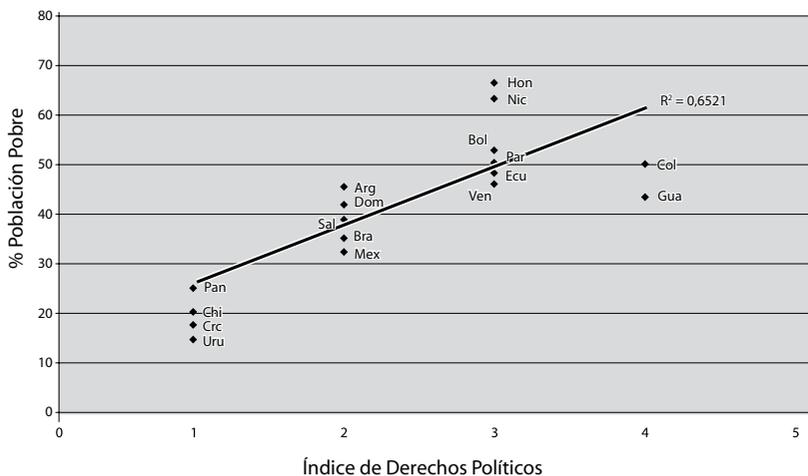
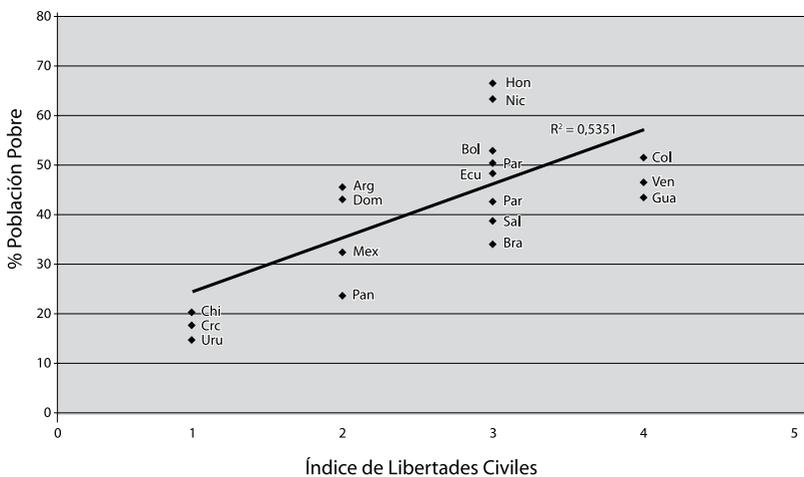


Gráfico N.º 2  
 América Latina:  
 Libertades civiles y niveles de pobreza.



Más allá de la casualidad, lo cierto es que independientemente del grado de desarrollo de las instituciones democráticas, la expansión de los derechos políticos y las libertades civiles supone la ampliación de los recursos de “empoderamiento” a disposición de los grupos sociales tradicionalmente excluidos de la población. Conforme avanza el poder electoral de estos grupos, las necesidades de respuesta a sus demandas por parte de la política pública simplemente se acentúan. Por supuesto, permanecen abiertos amplios espacios de insatisfacción de las expectativas, como queda de manifiesto año con año con las cifras del Latinobarómetro, pero está claro que el malestar no se relaciona con la existencia de instituciones democráticas que apuntan a la ampliación de los espacios de expresión de intereses y organización de demandas sociales para la población menos favorecida económicamente. El malestar es con la insuficiencia de las respuestas públicas. Lo que está en juicio no son los medios, sino los resultados de su aplicación.

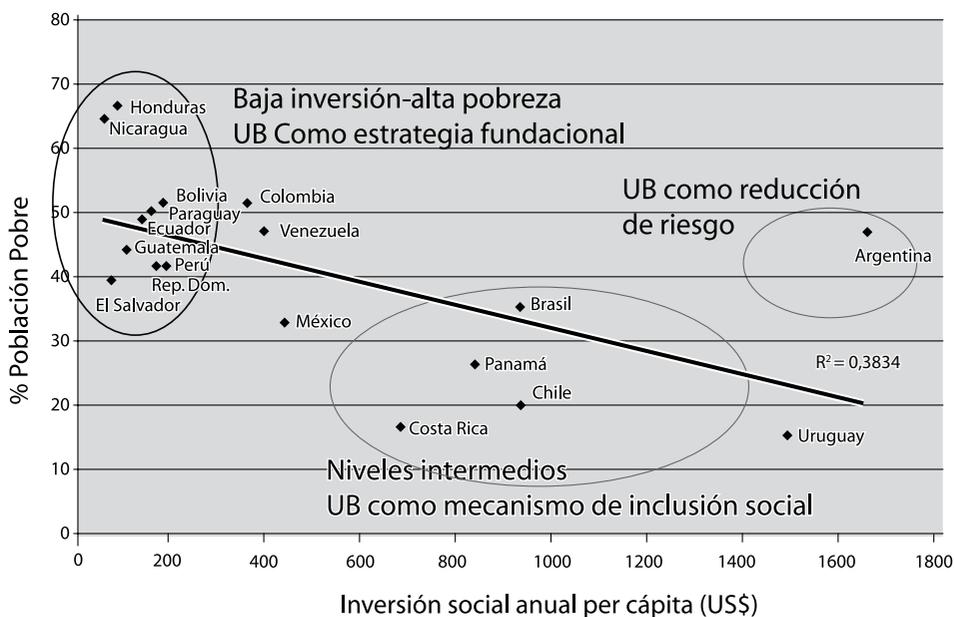
De las gráficas anteriores se desprende también que el desempeño social y político de las sociedades latinoamericanas muestran importantes diferencias entre países. Lo mismo ocurre con las respuestas institucionales como veremos más adelante. Ello conduce a la necesidad de establecer, como argumento metodológico de implicaciones prácticas incuestionables, que las estrategias de promoción de reformas sociales hacia el UB deben ser sensitivas a las diferencias de los contextos nacionales.

La otra cara de esta medalla alude a los efectos estructurales de esas arquitecturas políticas fijadas en dos tipos de indicador: los de la necesidad, que indudablemente son heterogéneos en su composición y múltiples en sus manifestaciones y asociaciones, pero que aquí, convencionalmente, asociaremos a niveles de pobreza de las personas. Segundo, los de la capacidad, referidos a la calidad de las respuestas públicas, en este caso asociadas a inversión social y sus relaciones con el gasto público y la producción. Así podemos también situar la cuestión de la gobernabilidad (demandas y respuestas) en un plano temporal amplio donde la necesidad remite a la suficiencia de las respuestas pasadas, mientras que las capacidades dicen de la disposición actual a enfrentar los desequilibrios observados. Geológicamente, los niveles actuales de pobreza son sedimentos de arreglos político-institucionales previos; las decisiones de inversión social de hoy ilustran los arreglos disponibles.

Proponemos la identificación de tres tipos de umbral, entendidos como margen de maniobra político para la adopción de reformas en la dirección del UB: el umbral social que procura ponderar la magnitud de la

necesidad por persona de cada país; el umbral fiscal, que pone el acento en la distribución de los recursos públicos y los espacios para modificar o no las asignaciones preexistentes y finalmente el umbral macroeconómico que se refiere a la vinculación de las necesidades con el dinamismo económico observado. Teóricamente, el umbral social es pequeño si amplios sectores de la población están en condición de pobreza y por lo tanto, cualquier esfuerzo de superación conduce a una gran demanda de recursos que enfrenta dificultades de ampliación. Así la falta de interés político pasado se combina con la estrechez fiscal actual para impedir la propagación de propuestas favorables al UB.<sup>41</sup>

Gráfico N.º 3  
Umbral Social.  
Inversión social p.c. y Pobreza.



41 Los datos de inversión social y sus relaciones con el gasto público y el producto, así como los datos de pobreza provienen del Panorama Social de CEPAL 2004. Los datos de impuestos provienen del World Development Report del Banco Mundial, 2004.

Los niveles de inversión social en la mayoría de los países de América Latina muestran rezagos significativos, entre sí y con el mundo en desarrollo. En la distribución intrarregional se observa un numeroso grupo de países, la mitad de la muestra de 18, cuyos niveles de inversión social son aproximadamente un tercio de la línea internacional de pobreza: 35 centavos diarios. En otros tres, los niveles alcanzan el límite de 1 dólar por día por persona, mientras los últimos seis países los niveles promedio alcanzan 3 dólares diarios. Por supuesto no se trata de recursos para el alivio de la pobreza, porque son los gastos destinados a “lo social” en su conjunto, una parte significativa de lo cual se destina a los gastos provisionales de los asalariados de ingreso medio y alto. Lo que interesa es mostrar que entre los países de América Latina los umbrales de recursos/necesidad tienen variaciones significativas. La otra cuestión se refiere al sitio relativo que ocupa la atención a lo social en las prioridades de inversión en la región.

Un ejemplo es el dato de inversión total en salud. De acuerdo con los reportes de desarrollo humano del PNUD, los países de ALC destinaron a salud en promedio 70 centavos por persona, mientras en los países de ingreso medio alto el monto asignado es un dólar y en los países de alto ingreso la inversión en salud alcanza 7.8 dólares por persona.

De la gráfica se desprende que las valoraciones de umbral permiten caracterizar de modo diferenciado el efecto social de una estrategia UB para las políticas sociales. Para un grupo importante de países de alta necesidad y bajos recursos la estrategia UB adquiere un cariz “fundacional” toda vez que supone el desarrollo de mecanismos institucionales que inauguren una vinculación pro-bienestar en la gestión de la política pública. Para países con niveles relativamente bajos de necesidad (proporciones alrededor del 20% de pobreza) es posible que una estrategia UB suponga el enfrentamiento con situaciones de exclusión social que no permiten continuar procesos sostenidos de reducción de la pobreza, debido a clivajes de naturaleza política, simbólica y cultural. Por último la evidencia de altos recursos y alta necesidad habla de situaciones de riesgo inducidas por efecto de crisis económicas, políticas o de ambas, en cuyo caso políticas con orientación UB pueden convertirse en sistema de blindaje para los grupos sociales más vulnerables.

El umbral fiscal dice de la disposición general de recursos para inversión social en virtud del financiamiento de la inversión y el gasto público general, así como la proporción relativa del gasto público social respecto del total.<sup>42</sup> Puede decirse que el umbral fiscal se acentúa cuando las necesidades son relativamente limitadas y todavía puede ampliarse la fracción de gasto público destinada a propósitos sociales.<sup>43</sup> Así podría considerarse políticamente viable una reorientación de gasto público en la dirección de UB, teniendo en cuenta las ventajas del gasto social para estimular ciertos dinamismos económicos y para favorecer el balance general de gobernabilidad. En contraste, el umbral se cierra si recursos fiscales relativamente escasos y amplios en la proporción destinada a inversión social coinciden con necesidades altas de la población. En este caso no hay más salida para impulsar estrategias de UB que incentivar su articulación con esfuerzos de ampliación de la base de ingresos y para “alinearse” los objetivos de la cooperación y la asistencia internacional al desarrollo a los propósitos de una estrategia nacional de UB.<sup>44</sup>

La cuestión que se deriva del gráfico siguiente es si una estrategia de UB puede impulsarse en virtud de la necesidad de promover reformas tributarias cuyos beneficios se orientarán a satisfacer las necesidades de amplios grupos altamente carenciados. Ello también conduce a proponer la oportunidad de formular reformas tributarias concordantes con el impulso al UB en los casos en que las necesidades imperantes suponen enfrentar dinámicas de exclusión que perjudican a grupos relativamente minoritarios. En el primer caso el compromiso solidario estaría en el centro de una estrategia de formación de una cultura tributaria progresiva y favorable al UB, mientras en el segundo la transformación requerida

---

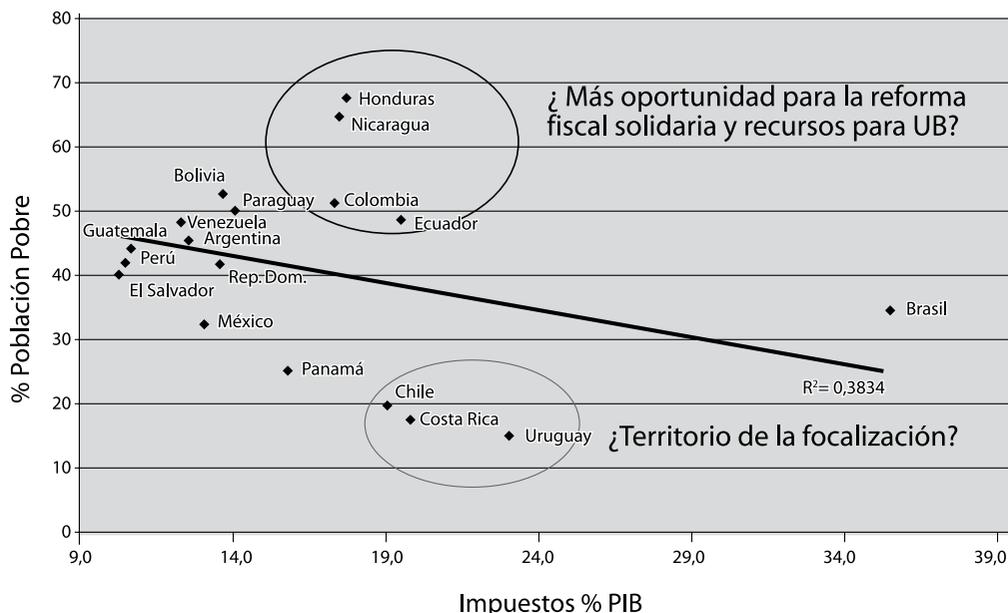
42 Por regla general América Latina presenta niveles bajos de compromiso fiscal por el lado de los ingresos. A finales de los noventa el promedio de América Latina de ingreso tributario era 16.2% del PIB. El promedio para los países de la OECD fue de 37.9% (Tanzi y Zee, 2000)

43 En la muestra de 18 países se observan tres escenarios. En 6 países la inversión social abarca más de 60% del gasto público. En otros 6 el porcentaje es superior al 40%. En los 6 restantes oscila entre 30% y 40%.

44 El tema de armonización y alineamiento ocupa la atención de la comunidad donante internacional. Se refiere por un lado a la necesidad de coordinar la oferta de cooperación (lo que supone una disputa no zanjada entre los promotores del desarrollo humano y los defensores del crecimiento económico) en direcciones relativamente armónicas, que al mismo tiempo coloquen en prioridad las necesidades identificadas por los planes gubernamentales (alineamiento). Esta cuestión empieza, en el mejor de los casos a requerir que las agendas de desarrollo nacional sean “pro pobres”, por lo que habría que realizar esfuerzos nada despreciables para impulsarlas a favor de acciones de UB.

supondría no solamente atender a los “más necesitados” sino hacerlo en el camino de la superación de barreras de exclusión.<sup>45</sup>

Gráfico N.º 4  
Umbral Fiscal:  
Ingresos Tributarios y Pobreza.

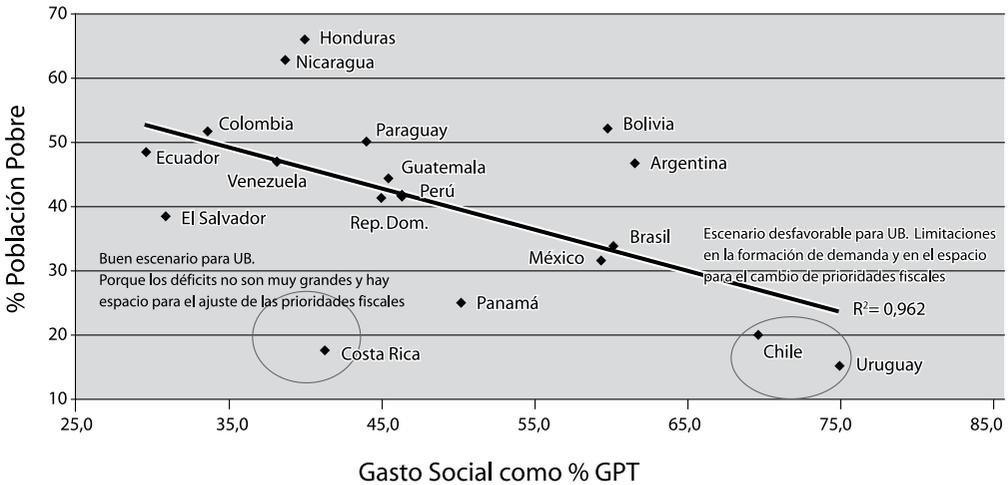


En relación con el umbral fiscal asociado al gasto público es evidente que la necesidad proviene entre otras cosas de la insuficiencia de la atención histórica del Estado a las dimensiones sociales del gasto público. Ello en virtud de relaciones políticas que han prohiado regímenes patrimoniales y rentistas. Una escasez de recursos que se agrava con la rigidez de los ingresos, por una parte, y con la necesidad de atender obligaciones financieras por la otra. En situaciones de alta necesidad y alta proporción de

45 Quizá estamos proponiendo aquí una distinción sutil, pero no irrelevante, entre culturas tributarias solidarias, centradas en la formación de acuerdos corporativos que generan y distribuyen dividendos sociales y culturas incluyentes, que suponen la erosión de las diferencias estructurales a partir de principios normativos universales. Sobre el tema de la cultura tributaria puede verse el trabajo de Rivera y Sojo, aplicado al caso de Costa Rica. Sobre exclusión social e inclusión el volumen de Bustelo y otros.

gasto destinado a la inversión social (¿Bolivia?) es muy probable que las reformas necesarias, del Estado en su conjunto, tengan que ver con la ampliación generalizada de los ingresos, la mejoría profunda de la calidad de las prestaciones sociales y el combate directo al flagelo de la corrupción. Como se destaca en el gráfico No.3, las opciones políticas podrían fluir en un continuo con dos extremos interesantes: a favor de una estrategia UB ahí donde las necesidades son relativamente manejables y hay espacio para la revisión de las prioridades políticas del gasto público (Costa Rica) y; en contra de la estrategia, allí donde las necesidades también son limitadas (lo que significa dificultades para la agregación de demandas) y simultáneamente no hay mucho lugar para la reforma de las prioridades de inversión de los recursos fiscales (Chile y Uruguay).

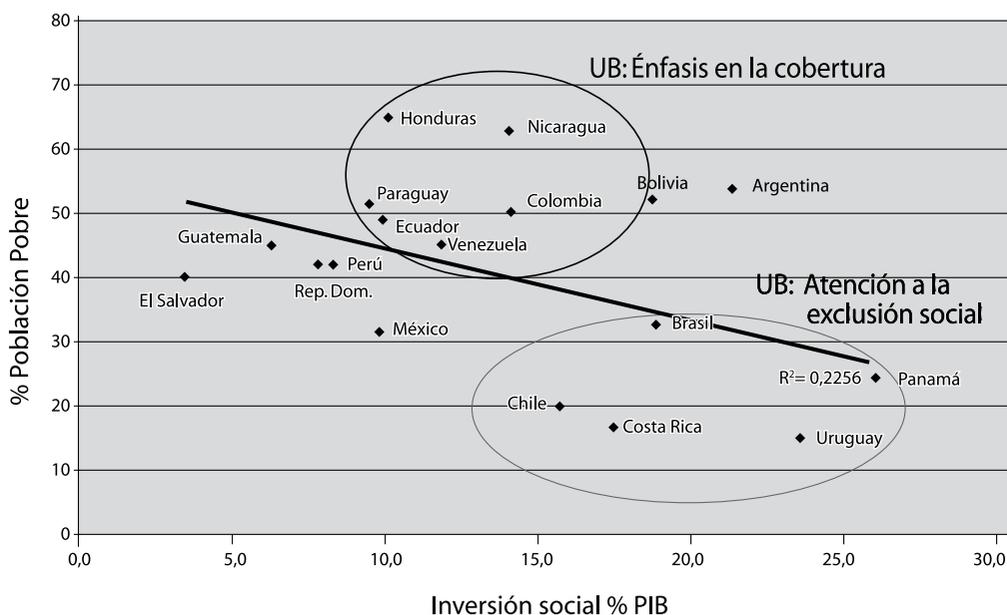
Gráfico N.º 5  
Umbral Fiscal:  
Gasto social como % del gasto público y Pobreza.



El tercer umbral se refiere a la dimensión estructural que aquí hemos asociado a la ponderación de las posibilidades macroeconómicas de una estrategia UB. Se tiene en primer lugar una amplia dispersión de los niveles de inversión social en relación con el tamaño del producto interno bruto. 7 países destinan entre 15 y 25% de su PIB a inversión social. 4 países destinan más del 10%. 7 países destinan menos del 10% de su PIB a inversión social. Si se tiene en cuenta que el promedio de inversión en

salud y educación como porcentaje del PIB entre los 10 países de mayor desarrollo humano es de 12.6% se observa que las distancias aquí pudieran no ser muy amplias. En ese caso la insuficiencia de los recursos proviene de un déficit estructural (debido al tamaño del producto) dado un nivel más bien moderado de esfuerzo macroeconómico. Según se observa en el gráfico número 4, se proyectan en la región, en términos del umbral estructural, dos desafíos: el de la cobertura para los países con niveles inferiores de esfuerzo macroeconómico y por encima de la medida en términos de necesidad social (definida como porcentaje de población pobre) y de la inclusión para los países que ya tienen un esfuerzo macroeconómico alto y niveles menores de necesidad, pero deben hacer frente a las demandas del UB en atención a situaciones de exclusión que no han sido suficientemente abordadas en la orientaciones previas de política social (universalista segmentada o residual) o que responden a fenómenos nuevos de empobrecimiento reciente o inmigración laboral.

Gráfico N.º 6  
Umbral estructural.  
Gasto social como % PIB y Pobreza.



En síntesis, balanceando las posibilidades políticas de impulsar reformas de UB en América Latina, con base en la definición de umbrales cons-truidos sobre las columnas de la necesidad y las vigas de los recursos disponibles, observamos lo siguiente:

**Umbral social:** Las inversiones sociales en AL son altamente deficitarias en dos tercios de los países. Las necesidades correlacionan indirectamente con la insuficiencia de recursos.

**Umbral fiscal:** La baja carga tributaria sugiere espacios todavía amplios para la expansión de los recursos disponibles en procura de una reforma hacia el UB. Ello es particularmente evidente a la vista de que en varios países la participación de las inversiones sociales en el gasto público es ya significativa. En unos pocos países es evidente la necesidad de balancear el gasto público en beneficio de las inversiones sociales.

**Umbral estructural:** El esfuerzo macroeconómico no parece bajo en contraste con las anteriores dimensiones. Lo que se requiere es una expansión de la producción que aumente los recursos nominalmente disponibles para inversión en reformas sociales (UB) sin alterar en lo sustantivo la relación proporcional. Esto es una evidencia de las debilidades de la distribución directa en América Latina. No obstante, algunos países deben procurar alcanzar la barrera del 10%.

### **Proceso político de las reformas hacia el UB. Factores constitutivos y factores instrumentales**

Para impulsar con relativo éxito reformas sociales con pretensiones universalistas se requiere la concurrencia de determinadas condiciones medioambientales. Unas de carácter constitutivo son indispensables para iniciar procesos políticos sustentados en un discurso favorable al UB. Las otras son necesidades instrumentales, herramientas que pueden adaptarse o combinarse, para producir resultados congruentes con los objetivos del universalismo básico.

En relación con las necesidades constitutivas, partimos del planteamiento de “estrategia alternativa” para resolver la cuestión de la pobreza y los derechos humanos formulado por Peter Townsend (2005) y que consiste en cuatro componentes, uno de los cuales es sinónimo de lo que aquí entendemos por UB. Los otros tres componentes son a) políticas progresivas (equitable) de impuestos e ingresos, b) un programa de creación de

empleos y c) control social y democrático de las empresas transnacionales y de las agencias internacionales. Estos elementos están en la base misma de la persistencia de relaciones desiguales que perjudican en mayor medida a los países que no tienen control sobre los flujos más dinámicos del mercado internacional (notablemente el mercado de divisas) y que de no producirse transformaciones significativas en los subproductos de esas relaciones, tampoco pueden esperarse transformaciones duraderas en las capacidad internas de cohesión e integración social.

Una segunda cuestión, que consideramos constitutiva, se refiere a la conciencia de los derechos, no de parte de los individuos “derecho-habientes” sino de los regímenes políticos. Esto significa en otras palabras el reconocimiento de la persistencia de relaciones de exclusión social que les impiden a grandes mayorías de América Latina tener acceso a medios de satisfacción de elementales necesidades. Se trata de enfrentar las relaciones positivas que tienen la pobreza con la infancia, la etnicidad, el idioma, la incapacidad física, la condición de género, el lugar de residencia y la nacionalidad. Parte de esta transformación hacia una cultura política de la inclusión supone poner a disposición de la sociedad mecanismos apropiados para la formación de demandas ciudadanas amplias e integrales.

Los requerimientos instrumentales se refieren a los mecanismos básicos necesarios para impulsar la reforma. En primer lugar, la posibilidad real de propiciar coaliciones políticas a favor del UB. Es evidente, como se deriva de la experiencia de las reformas económicas en los años ochenta, que este proceso no ocurre en aislamiento sino en estrecha vinculación con actores internacionales, tanto bilaterales como multilaterales, que fueron indispensables para promover conocimiento, información y recursos que contribuyeron a la instalación de plataformas políticas y sociales locales sin las cuales la desregulación, la apertura y las iniciativas mercantilistas y privatizadoras habrían enfrentado mayores dificultades para su legitimación interna.

En segundo lugar, la arquitectura misma de las reformas, su alcance e intensidad, son aspectos esenciales en la formación de horizontes de viabilidad política. Toda tendencia a iniciativas radicales, con altos costos transicionales para grupos concretos (frecuentemente poderosos política o económicamente) debe ser desaconsejada en beneficio de aproximaciones graduales sustentadas en un equilibrio razonable de costos y beneficios. Con ello deberá lograrse la formación de coaliciones sociales (ciudadanas) a favor de las reformas UB como resultado de la valoración

de sus beneficios y que no solamente abarquen el reducido círculo de los beneficiarios, sino principalmente, con la posibilidad de involucrar potenciales detractores cuyas demandas hayan sido apropiadamente integradas en un riguroso esquema compensatorio.

Con estos elementos en consideración en la tabla siguiente se expone, de manera sintética, una valoración de las oportunidades de impulsar una agenda de reformas sociales con contenidos universalistas, en virtud de los argumentos positivos o negativos que pueden sostener determinados actores sociales.

Se observa en términos generales una tensión entre el alto requerimiento de liderazgo político que supone una estrategia UB en contraste con el clima relativamente desfavorable que afrontan los partidos políticos y el régimen de representación en su conjunto. De ahí que resulte aconsejable valorar a fondo especificidades nacionales-locales donde estrategias UB pueden encontrar mejores tiempos políticos.

En segundo lugar, han de habilitarse medidas de política pública capaces de gestionar un acuerdo de convivencia con una dinámica macroeconómica que, en términos generales y con excepciones nacionales sustentadas en liderazgos comprometidos con agendas alternativas o en virtud de ciclos políticos favorables, se mantiene todavía cercana a visiones de política económica conservadora, preocupada de manera unidimensional por el resguardo de los equilibrios monetarios y fiscales.

En tercer lugar, una propuesta para el UB deberá enfrentar los asentamientos tecnocrático-sociales que hoy se encuentran, en el mejor de los casos, instalados cómodamente en programas importantes, pero no suficientes, de transferencias condicionadas para la atención de la población en condición de pobreza. Una estrategia UB requiere repensar criterios técnicos que hoy tienen “rango de ley” como la progresividad del gasto, la centralidad de la lucha contra la pobreza, la rigurosa selectividad y el piso fiscal.

En cuarto lugar, la estrategia hacia el UB puede, si quiere disponer de recursos organizativos e institucionales disponibles, establecer un compromiso activo con los arreglos corporativos precedentes. Los sectores institucionales pueden convertirse en calificados opositores a una reforma universalista si perciben amenaza a sus prerrogativas previas. La cuestión es dejar para otro debate, relacionado con la eficiencia de la gestión

## Proceso político de reformas hacia el UB: Actores-arenas/ Argumentos.

Actores y Arenas	Argumentos
<p><b>Políticos:</b> La característica esencial habla de atomización y personalismo en el funcionamiento de las estructuras políticas. Referentes ideológicos difusos.</p> <p>Con excepciones hay debilidad en los referentes partidarios institucionales y alta dependencia en personalidades y liderazgos de circunstancia.</p> <p>Plano ejecutivo dominado por una tensión no resuelta entre control macroeconómico, tendencias patrimonialistas y aspiraciones populistas-clientelistas.</p> <p>Umbral legislativo con limitaciones serias para la formación de mayorías sólidas justamente a causa de la atomización y el personalismo.</p> <p>Debilidad estructural de la política y los liderazgos locales pero en algunos países tensiones y crisis de gobernabilidad estatal-federal.</p>	<p>La racionalidad dominante procura la reelección y la legitimidad de las decisiones. Tienen motivos duales: impulsar reformas sociales es necesario de cara a los compromisos electorales para reducir la pobreza y disminuir la desigualdad. Las acciones para impulsar la reforma suponen enfrentamiento con los beneficiarios del statu quo y con los controladores del equilibrio fiscal.</p> <p>A diferencia del modelo anterior welfarista-corporativo no se dispone de una fuerza político partidaria que impulse reformas distributivas con toda claridad, debido a la debilidad de los partidos políticos y a la impronta personalista que los sustituye. Tampoco disponen de la presión y (ocasionalmente recursos compensatorios) derivados de la condicionalidad</p>
<p><b>Economistas:</b> La visión económica con un sesgo conservador (Berry) ocupada de contener el nivel inflacionario con tasas de interés altas que desincentivan el crecimiento, es todavía predominante en América Latina aunque los discursos que circundan el debate sobre el desarrollo han hecho una profunda crítica de los supuestos de la reforma económica de los ochenta.</p> <p>Su posición se fortalece por el establecimiento de una alianza estructural intra y trans nacional (hacia adentro con los sectores de capital y hacia fuera con la condicionalidad conservadora que todavía impulsan los organismos multilaterales y las calificadoras de riesgo).</p>	<p>La racionalidad decisoria se orienta por el equilibrio macroeconómico y el impulso al crecimiento. Favorecen opciones mercantilistas y aceptan las proposiciones a favor de la selectividad y la focalización con argumentos a favor de la eficiencia y la progresividad del gasto social. La idea del UB no tiene fácil asidero debido a los altos costos fiscales del período transitorio y los limitados efectos de corto plazo.</p>
<p><b>Tecnócratas sociales:</b> Víctimas de una sobre-especialización sectorial. Se encuentran diferenciados con respecto a los énfasis en las distintas eras de la política social. Hoy los más beligerantes y "exitosos" son los promotores de la nueva selectividad centrada en las transferencias condicionadas.</p>	<p>Procuran reformas orientadas al mejoramiento de la eficiencia de los servicios, por medio de la disminución de los costos de operación y la innovación institucional donde las soluciones que procuran la atención selectiva de los grupos de más bajo ingreso han ganado mayor simpatía. La diferencia central es que el propósito de los nuevos focalizadores continúa siendo la reducción de la pobreza mientras que el desafío de UB está planteado como una reforma profunda de los niveles de equidad.</p> <p>El desafío es la construcción de una suerte de alianza cooperativa que busque sinergias para el UB con todos los sedimentos de las distintas eras de política social, especialmente con los que hoy gozan de condiciones de "legitimidad macroeconómica" y apoyo internacional.</p>
<p><b>Grupos corporativos.</b> Referidos principalmente al modelo welfarista previo a la crisis, la principal característica es que son a la vez gestores y beneficiarios de los modelos sociales impulsados (el paradigma son maestros y médicos). Con el modelo previo obtienen status, recursos económicos y un régimen de retiro y aseguramiento.</p> <p>Disponen de recursos institucionales (sindicatos y gremiales) si bien debilitados todavía beligerantes y ampliamente presentes en mecanismos decisionales institucionalizados y en expresiones públicas de protesta y resistencia.</p>	<p>Su principal motivo para apoyar o rechazar la reforma se asocia al mantenimiento de sus lugares en el proceso de toma de decisiones, la consolidación de sus estructuras organizativas y el mejoramiento de las condiciones de trabajo de sus agremiados. Los objetivos asociados al rendimiento social de las políticas, su nivel de eficiencia o su grado de progresividad ocupan un lugar secundario, aunque pueden no ignorarse plenamente.</p> <p>Su apoyo decidido a una propuesta de UB podría encontrar obstáculos si la reorientación potencial de recursos fiscales e institucionales afecta condiciones favorables preexistentes.</p>
<p><b>Sector Privado:</b> Terciarizado, Transnacionalizado y heterogéneo. A diferencia de las clases económicamente dominantes, depende menos de las actividades extractivas e industriales y está menos anclado a la territorialidad nacional (puede ser muy local o muy internacional, pero en todo caso "trans" nacional).</p> <p>Mantiene alto grado de involucramiento con la política por medio de la acción directa o el financiamiento pero también procura llenar los espacios abiertos por el sentimiento antipolítico.</p>	<p>Los grupos más dinámicos, transnacionalizados, involucrados en las ramas dinámicas de la producción el comercio y los servicios pueden considerarse opositores naturales del UB.</p> <p>La combinación de los riesgos del estancamiento social (radicalización antiempresarial de la política en AL: las nuevas izquierdas) y la posibilidad de una aproximación gradual costo-eficiente a objetivos de UB puede disminuir esa oposición de base.</p>
<p><b>Usuarios:</b> Los principales usuarios de los modelos preexistentes han sido las clases medias y los pobres. La estrategia UB no limita esas prestaciones sedimentadas pero propone nuevas acciones para enfrentar la exclusión. ¿Son los excluidos susceptibles de ser individualizados y potenciados?</p>	<p>El desafío es que siguiendo a Laclau y Mouffe (1982) el discurso del UB sea capaz de constituir sujetos sociales que lo impulsan y que se definen en relación con él.</p> <p>Ciudadanía y derechos aparecen como recursos para la cohesión social general, pero difícilmente fragmentables socialmente. Lo que es de todos no es de nadie al mismo tiempo.</p> <p>¿Cuál es la arena para los usuarios de UB? Del sindicalismo y la acción comunal hacia adonde? ¿Cuáles son las identidades de los beneficiarios del UB? Si los derechos son expresión de la vida social y de las luchas históricas, pueden asimismo constituir identidades y sujetos sociales?</p>

pública en su conjunto (y no el rol de la política social) el enfrentamiento con los beneficios de los acuerdos corporativos del pasado.

En quinto lugar, la oposición natural del sector privado puede mitigarse si se proyectan adecuadamente los costos relativamente altos de la persistencia de relaciones sociales excluyentes (los motines de París en Noviembre de 2005 son un buen referente). Una estrategia gradualizada es también importante para mitigar la resistencia empresarial al UB.

Por último, habrá que responder la cuestión de la “subjetividad ciudadana” como base de sustentación social de una reforma universal.

### **Sobre el tramado de responsabilidades distributivas en la sociedad**

Las siguientes preguntas plantean cuestiones atinentes a dos tipos de demanda: la material y la simbólica. 1) ¿Qué rol, qué tipo de fortalecimiento institucional y qué mejoras en la capacidad política y administrativa demandaría el UB al Estado latinoamericano? Y 2) ¿Qué imaginarios de ciudadanía, solidaridad e igualdad pueden hacer posible una política de UB?

Los elementos señalados hasta aquí nos permiten colocar algunos argumentos en torno a los requerimientos políticos de una estrategia de reformas orientada hacia el UB.

La primera es la responsabilidad estatal en la estrategia. Los aspectos que condicionan la capacidad del Estado ante una reforma de UB son por un lado de orden fiscal y por el otro de índole propiamente política, conducentes a necesidades de legitimación. Las demandas administrativas y de gestión son instrumentales a ese propósito.

Las limitaciones fiscales no son impedimento absoluto para una reforma hacia el UB. Lo que señalan son opciones y prioridades de acción. Por ejemplo donde el esfuerzo macroeconómico ya es alto, la estrategia de UB ha de asentarse en el fortalecimiento de las capacidades fiscales a partir del apoyo a la dinámica de la producción. Así, los objetivos definidos en materia de logro de metas de UB (por ejemplo en educación o salud) deberán de atarse a las ganancias del ciclo económico. De esta manera, la inversión incremental requerida por el UB no redundará en presiones anticrecimiento.

Por otra parte, donde el esfuerzo macroeconómico no es suficiente, la proposición de una agenda favorable al UB debe acentuar la búsqueda de compromisos políticos, independientes de los objetivos de crecimiento de la producción. Tales compromisos pasan por una valoración positiva de los efectos favorables al crecimiento de la mejora en los indicadores de bienestar social, por una parte. Por la otra se relacionan con las necesidades de alimentación de las bases de legitimación del sistema institucional.

Asimismo, cuando el esfuerzo fiscal es mayor, las necesidades de mejoramiento de la eficiencia del gasto público no pueden eludirse si es que se intenta recoger apoyos para una estrategia de UB que supone eventualmente aumento en niveles ya considerables de inversión social.

Las razones por las que una estrategia de UB no ha sido implementada tienen que ver con estas tres dimensiones: a) la persistencia de políticas económicas conservadoras que eluden presiones de aumento de gasto público debido a la necesidad de mantener baja inflación; b) la respuesta política a las demandas de relegitimación del sistema político por la vía de la atención a lo social ha puesto marcado acento en la “atención” o el “combate” a la pobreza como única forma legítima, no regresiva desde el punto de vista de la distribución, de intervención redistributiva del Estado; finalmente c) la cuestión de la “buena” administración se ha impuesto sobre las insuficiencias de cobertura en las prestaciones sociales.

Esos son los tres factores que, desde la política pública, ha de afrontar una estrategia de UB. La creación de espacio político a la idea de que la intervención del Estado debe aumentar en algunos ámbitos de la gestión redistributiva es una cuestión ineludible que tiene, consecuentemente, implicaciones políticas y fiscales. Ello puede mitigarse si al mismo tiempo se procura avanzar fórmulas públicas-no estatales, para el mejoramiento de la capacidad distributiva de la sociedad. Por ejemplo, considerando las tendencias prevalecientes a la informatización del trabajo por una parte, y a la privatización de las prestaciones de salud por la otra; las políticas públicas podrían avanzar objetivos de universalización de servicios de salud si logran un equilibrio entre estos procesos. Así en algunas circunstancias cuasi-mercados de salud pueden coadyuvar a la ampliación de coberturas en asistencia primaria bajo control y regulación por parte del Estado.

Por otro lado, la viabilidad de una estrategia de UB está asentada en su adecuado reconocimiento del ambiente institucional prevaleciente. Cuando la carencia o la debilidad institucional es la norma de los servicios

sociales (como ocurre en los países con niveles de inversión inferiores a 200 dólares per cápita) a menudo la necesidad es universal. Por lo tanto la estrategia básica para la promoción del UB pasa por selectividad y gradualismo. Llenar las brechas educativas, supone por ejemplo incrementar la calidad comparativa de la oferta educativa básica y media en las zonas rurales. Así aunque se detenga por un momento el logro de metas nacionales en torno a la educación, la reducción de las disparidades urbano-rurales se convierte en un propósito claro de una estrategia de UB.

Existen desafíos relacionados con cambio cultural. Cuando las brechas de satisfacción universal de necesidades básicas están asociadas a mecanismos de exclusión social que impiden el acceso pleno de personas en razón de sexo, etnia, edad, lugar de residencia o nacionalidad de origen, el disparador de una estrategia de UB pasa por la visibilización de los procesos de exclusión social. Cómo lo han demostrado las políticas de acción afirmativa, en la conciencia de la desigualdad radica un mecanismo poderoso de legitimación de programas selectivos de intervención pública.

Con esto nos aproximamos a la cuestión que plantea la segunda interrogante, relativa al tipo de construcciones simbólicas que requiere una estrategia de UB. Las representaciones sociales están ancladas en las condiciones materiales de los individuos, pero son independientes al mismo tiempo de tales condiciones. Esto quiere decir que lo que nos parece éticamente correcto depende de nuestra ubicación en la estructura productiva, pero no solamente de eso. La socialización religiosa, la condición de género e incluso la disposición de identidades sociolaborales, constituyen universos simbólicos que contribuyen a formar nuestra visión de lo que puede y debe hacerse en una sociedad en relación con la justicia y la distribución de oportunidades.

Desde la definición de las leyes de pobres y hasta la fecha parece bastante obvio que la definición en torno al bienestar sigue girando alrededor de la capacidad de asignación de recursos que tienen el Estado y el Mercado. Así algunos estarán dispuestos a aceptar determinadas prestaciones público estatales siempre y cuando no introduzcan severas distorsiones en las operaciones de mercado. “Best government is next to no government” como se decía en la lógica reaganiana de los años ochenta. Otros abogarán por regímenes de seguridad social que no solo tienen efectos distributivos limitados, sino que incluso pueden acentuar las diferencias sociales establecidas en los contratos laborales como ocurre con el régimen de pensiones.

La convocatoria del UB pasa por una redefinición del status de los beneficiarios. La principal diferencia entre los “explotados” y los “excluidos” es que los primeros aluden, como recuerda Castel (2004), a colectividades sociales mientras los segundos revelan “colecciones” de necesidad que no suponen vínculos más allá de la propia privación. Por lo tanto lo que corresponde es una redefinición de la condición misma de la ciudadanía social.

Esta cuestión ha sido ampliamente abordada en los últimos años alrededor del “enfoque de derechos” en las políticas públicas. La cuestión es evitar la arbitrariedad del clientelismo asistencialista, o la emparentada búsqueda del criterio técnico para el establecimiento de acuerdo contractuales (más allá del derecho social) entre los necesitados meritorios y los programas de prestación social. Es procurar la construcción de nuevas posibilidades de inserción social por medio del derecho: Convenimos una vez más con Castel que “Las condiciones de aplicación o de ejercicio de un derecho pueden negociarse, pues no se puede confundir la universalidad de un derecho y la uniformidad de su puesta en práctica” (2004:102) Esos son los términos de referencia para una política de UB sustentada en la búsqueda de nuevos mecanismos de cohesión social.



## EL MITO DEL PRESTE JUAN:

REGULARIZACIÓN E INCLUSIÓN SOCIAL DE  
LA POBLACIÓN MIGRANTE <sup>46</sup>

**P**reste Juan era un personaje popular en la mitología europea en los alrededores del siglo décimo. Gobernaba una especie de paraíso terrenal donde todos eran iguales y felices. Umberto Eco lo trajo de nuevo a colación con su saga de la vida de Baudolino, el hijo putativo de Federico Barbarroja a quien se reputó, en la novela de Eco, la autoría de una carta del propio Preste Juan al más célebre de los monarcas del Sacro Imperio Romano de Occidente. En esa carta se ilustraron los confines maravillosos del reino del Preste Juan. Una tierra pródiga en bondades, donde se vivía en paz: “un reino de la abundancia y de la virtud., donde no existen la mentira, la codicia, la lujuria”. La búsqueda de Baudolino recuerda la aspiración ingenua de millones de emigrantes que abandonan sus orígenes para ir en busca de una tierra prometida. La realidad pronto los sorprende y el destino imaginado, el reino moderno del Preste Juan, no se vislumbra en el horizonte. Y al igual que los viajeros de la leyenda, que habrían de sortear toda clase de males y peligros en su atribulado tránsito al paraíso imposible, los nuevos nómadas viven en peligro constante impulsados por la idea de un futuro venturoso que nunca se convierte en presente.

---

<sup>46</sup> Comunicación presentada en el Encuentro Iberoamericano sobre Migraciones, organizado por la Secretaría General Iberoamericana, SEGIB, en Madrid, España. 18 y 19 de Julio de 2006.

Pese a todo, la responsabilidad pública puede mitigar los rigores de la vida en el mundo real. No podrá ofrecer a los llegados de lejos ríos de leche y miel, pero al menos puede garantizar que la vida no sea más difícil para ellos tan solo por su condición de advenedizos. Los desafíos de la inclusión social de la población migrante y los instrumentos de política para lograrlos suponen tránsitos distintos y objetivos de tiempo y alcance diferente. En primer lugar, las políticas han de ofrecer todas las condiciones materiales y simbólicas para equilibrar la condición de los inmigrantes respecto de los ciudadanos originarios; pero en segundo lugar han de propiciar mecanismos para la garantía de inclusión que es, en especial en los países en desarrollo, un desafío no solo para quienes vienen de fuera sino también para la mayoría de los que han nacido intrafronteras.

Las reflexiones, por consiguiente, que motivan este análisis se sitúan en este plano de realidad: la inclusión social es una aspiración quizá no tan lejana como la del reino del Preste Juan pero, ciertamente, muy difícil de alcanzar. Lograrlo supone reconocer y alterar las condiciones de desigualdad que perjudican a la población inmigrante, pero haciéndolo de modo tal que se articulen activamente con los propósitos de integración y cohesión social que hacen al conjunto de la nación.

Este ensayo pretende abordar la cuestión específica de las políticas de regularización para la población inmigrante a partir de cuatro consideraciones generales. En primer lugar parece necesario localizar la política migratoria en el plano más amplio de la política pública, procurando identificar posibilidades y limitaciones para la regulación estatal de fenómenos sociales impulsados por tendencias económicas transnacionales. En segundo lugar, se coloca particular atención en los significados de la regularización como política para la población migrante, a fin de valorar sus efectos reales sobre las condiciones de vida de la población. En los dos apartados finales, el propósito es vincular la cuestión de la inmigración con problemáticas más amplias de exclusión social y proponer, por último, recomendaciones de política que reconociendo la importancia de la visibilidad de condiciones particulares, se plantean la problemática de la inclusión social como cuestión general de la eficiencia de la sociedad y su capacidad de permanecer cohesionada e integrada.

### **Migración y política pública: Los límites de la preciudadanía**

Al observar la magnitud y la constancia de los procesos migratorios de la actualidad, cada vez menos asociados con contingencias políticas o ambientales y cada vez más asentados en las tendencias concentradoras del

modelo, dado que pierden volatilidad y ganan magnitud, se advierte que las migraciones laborales constituyen una consecuencia o manifestación del proceso de globalización que no está sometida a los mismo rigores de formalización y control que, por ejemplo, se aplican para ordenar las relaciones comerciales y financieras. Dicho en términos provenientes del derecho natural, el tránsito de personas de un lugar a otro en procura de trabajo no ha generado la suscripción de un contrato social. Predomina en la visión pública sobre las migraciones una suerte de estado de naturaleza.

La movilidad de las personas se ha acentuado como nunca. La razón principal está asociada a las consecuencias concentradoras del modelo de desarrollo económico imperante<sup>47</sup>, pero tales condiciones conviven y no hacen desaparecer las causas de desplazamiento asociadas a violencia política y criminal; desastres naturales; y crisis económicas principalmente.

En clave de política pública ello significa que la definición de los “problemas” o las cuestiones que requieren atención del Estado en el campo de las migraciones no responden a patrones normativos sino a consideraciones de oportunidad y circunstancia. Algunas generalizaciones pueden hacerse, no obstante, en relación con las migraciones internacionales. Por ejemplo, la sociedad y los gobiernos perciben como necesaria una política migratoria cuando las condiciones locales de vida y de trabajo son alteradas por la introducción de contingentes de personas de origen foráneo. Por otro lado, muy rara vez los países que expulsan población se plantean este fenómeno como una cuestión de política pública<sup>48</sup>; en la evolución reciente la cuestión de los emigrantes ocupa la atención de los estados en la forma de gestiones diplomáticas para la atención de los nacionales en el exterior. Esto ocasiona una suerte de paradoja: la falta de atención pública a las necesidades de trabajo y bienestar de las personas que provocan el origen de la emigración laboral, se transforma en

---

47 Esta afirmación es controversial porque la gente se ha movido siempre, no solo en las últimas tres décadas. Lo que tiene de particular el último período de migraciones es la forma en que las tendencias concentradoras que incrementan la desigualdad global actúan como promotores de una nueva oleada de migraciones que también está fuertemente segmentada. “La desigual distribución del acceso para los diferentes grupos en diferentes lugares y el poder relativo de los flujos migratorios y de las agencias estatales que procuran controlarlos y modelarlos pueden ser pensados en términos de jerarquías de poder”. (Held *et al.*, 1999:285)

48 Alba (1999) documenta como en el contexto del TLC con Estados Unidos México estuvo cerca de formular una nueva política sobre migraciones, alrededor de la oportunidad de instalar una política comercial como sustituto de una política migratoria de viejo cuño. Pronto fue evidente que “la interacción de los factores de demanda y oferta y las redes migratorias” mostraron la inevitabilidad de los flujos y la necesidad de volver a un enfoque tradicional de la política vigente: “buscar condiciones que permitan la continuidad del fenómeno migratorio”. (26-27)

políticas de “protección” de los ciudadanos en el exterior lo que crea una debilidad moral genética en el intercambio entre los estados expulsores y receptores de población migrante.<sup>49</sup>

La posibilidad de construcción de un contrato social global sobre migraciones requiere del fortalecimiento de las políticas públicas nacionales en este campo.<sup>50</sup> Con Estados comprometidos en la identificación de situaciones de migración que demandan atención pública, los compromisos internacionales para la gobernabilidad migratoria tienen una oportunidad de ser adecuadamente observados.

Las políticas públicas relacionadas con la migración parten de cuando menos cuatro niveles de determinación o condicionamiento: a) la ubicación en uno u otro de los extremos del continuo expulsión-atracción; b) el quantum del fenómeno; c) el impacto económico, fiscal y sociocultural y d) la duración o la cuestión del tiempo político.

El primer tema ya lo hemos indicado pero conviene advertir que el extremo expulsión demanda políticas centradas en la creación de capacidades de retención (mismas que no deben ser comprendidas solamente en términos económicos), mientras que el extremo atracción requiere de acciones orientadas a la integración social (que debe ser abordada en términos no solamente atinentes a la seguridad pública).<sup>51</sup>

49 Sobre las diferencias también se puede construir. La Declaración de Puebla (1996) de la Conferencia Regional sobre Migraciones, que integra a los gobiernos de Norte y Centroamérica observa la utilidad de un enfoque integrado del fenómeno migratorio que puede conducir a la identificación de áreas de acción común pese a las diferentes percepciones sobre la naturaleza de la cuestión: “Los gobiernos reconocieron la existencia de diferencias entre las percepciones que existen en cada país sobre las causas, dimensiones y consecuencias de la migración. Estuvieron de acuerdo con que un enfoque integral, objetivo y de largo plazo (...) contribuiría al mejor entendimiento del fenómeno, coadyuvaría a contrarrestar las actitudes antiemigrantes y fortalecería las relaciones entre los estados participantes.”

50 Los contornos de tal contrato pueden ilustrarse con la siguiente elaboración rescatada del Panorama Social de la CEPAL del año 2004: “El desafío para los países consiste en aprovechar las enormes potencialidades de la migración para el desarrollo, a cuyo efecto podrán establecer férreas demandas a los países desarrollados y comprometer su interés en la gobernabilidad migratoria, de manera de favorecer mayores cuotas de liberalización de la movilidad, mejorar la integración y protección de los inmigrantes, aumentar el flujo y los efectos de las remesas con políticas activas, facilitar la circulación de personal calificado y propender a una menor asimetría en el orden internacional”. CEPAL (2004:143).

51 Son pocos los países que destacan como expulsores de población y puntos significativos de destino. El Informe sobre Migración Mundial del 2005 destaca el caso del Ecuador, un país con más de medio millón de emigrantes y con un flujo creciente de atracción especialmente para colombianos y peruanos. En otros casos la ubicación en uno u otro de los extremos del continuo puede variar significativamente: Argentina, en virtud de la crisis económica de 2001-2002 dejó de ser un punto de atracción y empezó a generar flujos de retorno no solo de los inmigrantes de países vecinos sino de los más antiguos provenientes de Europa. Véase también Castillo (2003).

En relación con el determinante de la magnitud, es evidente que los países disponen de una capacidad de expulsión-atracción por debajo de la cual la cuestión es social y políticamente imperceptible. Una vez superado ese umbral, el fenómeno se torna relevante en virtud de erosión de capital humano, despoblamiento o transformación de los vínculos familiares para mencionar solo algunos de los efectos en las sociedades de expulsión. Para los países receptores la relevancia se manifiesta en cambios en el mercado laboral, efectos en las remuneraciones medias, problemas de racismo y xenofobia, segregación espacial urbana entre otros fenómenos.

La cuestión de la magnitud está atada a los efectos<sup>52</sup>. Los países expulsores tienen efectos positivos asociados al flujo de remesas familiares que son un componente esencial de la contención de los niveles de pobreza.<sup>53</sup> Los efectos negativos se relacionan con la erosión de la calificación de la fuerza de trabajo; o la especie de disuasión para inversión pública social o destinada a la reducción de la pobreza, derivada de la disminución de la demanda agregada para tales políticas.<sup>54</sup> En el plano político los emigrantes, en ocasiones más educados que el promedio, se desconectan de la política en sus países de origen y ello perjudica la capacidad de agregación de demandas sociales entre las comunidades marginadas que son más activas en expulsión de población. En los países receptores los efectos están asociados a dinámicas económicas sectoriales altamente dependientes de fuerza de trabajo inmigrante permanente o estacional; la condición migratoria favorece un perfil de empleado mucho menos advertido de sus derechos laborales y de su capacidad de exigirlos; mientras que las demandas prácticas sobre servicios sociales acentúan una discusión alrededor de costos fiscales que terminan reflejándose en cuestiones de exclusión y segregación sociocultural.

---

52 Naciones Unidas estima que en EE.UU. viven alrededor de 35 millones de personas nacidas en el exterior, que representan 11% de la población del país. Eso incluye un estimado de 9 millones de personas que viven en condición legal irregular. Solamente en el 2002 arribaron a ese país en condición de residentes permanentes legales 1 millón 63 mil personas. (IOM. World Migration, 2005)

53 El Informe de Desarrollo Humano del 2005 en El Salvador está enteramente dedicado al estudio de la cuestión migratoria en uno de los países más intensivos en producción de emigrantes en América Latina. El Informe reporta que los niveles de pobreza entre los hogares perceptores de remesas son menores que entre los hogares que no reciben remesas y destaca como en zonas urbanas, eliminar las remesas en los hogares que las reciben supondría hacer "saltar" los niveles de pobreza extrema de 5.7% a 37.3, mientras en los hogares rurales el impacto sería aún mayor: de 7.6% a 48.5%. <http://www.desarrollohumano.org.sv/migraciones/0606/idhes2005pdf/06%20capitulo%202.pdf>

54 Véase el capítulo 8 de este volumen.

La cuarta dimensión tiene que ver con la temporalidad de las migraciones. El tiempo político de las migraciones suele considerar, por ejemplo, con mayor benevolencia las migraciones estacionales que las permanentes<sup>55</sup>; y en el ciclo electoral los argumentos a favor de los derechos de los emigrantes en el exterior o en contra de la inmigración indiscriminada y a favor de políticas restrictivas suelen reproducirse en procura de ganar confianza entre el electorado. Las migraciones ocasionales, centradas en la ocurrencia de fenómenos coyunturales son también susceptibles de mayor tolerancia que los flujos permanentes asentados en procesos socioeconómicos y culturales de larga data<sup>56</sup>.

Asentadas en el reconocimiento de las manifestaciones particulares de cada uno de los condicionantes señalados, las intervenciones de la administración en relación a los fenómenos migratorios han de transitar desde el monismo de la visión policial, centrada en la definición de la migración como un riesgo y por lo tanto un problema de seguridad pública; a una visión moderna de la política migratoria como política pública donde el fenómeno se define como una dinámica compleja que conlleva riesgos y oportunidades, que tiene una dinámica propia y que en su evolución es independiente de las decisiones de Estado.

### **Las políticas para la población migrante y la regularización**

Conviene entonces una distinción analítica entre las políticas migratorias, que son las que se refieren al control y regulación de los flujos migratorios entre los estados y las políticas públicas hacia los migrantes, que recogen el tramado complejo de intervenciones del Estado respecto de la población de origen extranjero que habita el territorio nacional.<sup>57</sup>

---

55 Es el caso del Programa Brasero entre México y Estados Unidos que funcionó entre 1942 y 1964 y el Programa Canadiense para la provincia de Ontario que coloca trabajadores temporales del Caribe y de México, en este último caso de forma ininterrumpida desde 1974. Al respecto véase Verduzco (1999).

56 En junio pasado el gobierno mexicano anunció la decisión de prorrogar la vigencia del Programa de Regularización Migratoria debido entre otras cosas a la necesidad de dar mas tiempo para recabar la información necesaria a los residentes de origen centroamericano que son pobres y que fueron afectados por el paso del Huracán Stan sobre el Estado de Chiapas a finales del 2005.

57 Ha habido un proceso más o menos significativo de renovación de la legislación migratoria en América Latina. La nueva legislación plantea muchas innovaciones en relación con las normativas previas algunas de ellas desarrolladas en entornos políticos autoritarios como el caso de Argentina con la ley de 1981, modificada en el 2004 (Novick). Pero también como el caso

Las políticas públicas hacia los migrantes tienen dos dimensiones básicas: de retención y de integración social. Las políticas de retención son en sí mismas acción preventiva en las comunidades de expulsión para atender las causas de la emigración. Las políticas de integración social se refieren al conjunto de prestaciones para nivelar la condición de los inmigrantes respecto a las condiciones de vida prevalecientes en las comunidades de destino.

Las políticas de integración social de la población inmigrante están dirigidas a mitigar, compensar o eliminar las barreras normativas e institucionales que perjudican el acceso de las personas a los servicios públicos y las oportunidades de empleo e inversión en razón de su condición migratoria.

En ese contexto las políticas de regularización constituyen punta de lanza de un programa de integración social de la población migrante que parten del otorgamiento de garantías mínimas de ciudadanía formal que permitan el acceso a los derechos de ciudadanía sustantiva. Siguiendo a Bottomore (1992) ciudadanía formal se refiere a la disposición de derechos asociados a la nacionalidad, mientras que ciudadanía sustantiva se refiere a los derechos que deben garantizarse a las personas con independencia de su situación de ciudadanía formal. Así en una comunidad concreta se debe garantizar el derecho a la vida, al trabajo, a la salud o a la educación a todos los habitantes con independencia de su situación de ciudadanía formal. Aplicado al tema de las migraciones puede plantearse que si bien la “regularización” no implica “nacionalización”, sí otorga reconocimiento formal a los individuos en su condición de habitantes y, por lo tanto, sujetos de derechos o bien, ciudadanos sustantivos.

Así, la regularización permite modificar la condición de los individuos desde un status preciadano sustantivado como “indocumentados”, “extranjeros ilegales” o simplemente “ilegales”, a una condición legítima de sujeto de derechos.<sup>58</sup> Ello en lo inmediato le ofrece al Estado condiciones para desarrollar políticas orientadas a la protección, tutela y exigibilidad de los derechos de los inmigrantes.

---

de República Dominicana con una nueva ley aprobada en el 2004 y Costa Rica en el 2005, los avances logrados no impiden la supervivencia de “prescripciones regresivas” como lo calificó el Informe de Desarrollo Humano de República Dominicana del 2005 o que no permiten su adecuada implementación como lo ha considerado en Costa Rica la Administración del Presidente Arias quien considera algunas de sus medidas “excesivas” o fiscalmente “impracticables”.

58 Un estudio del National Immigration Forum y el Manhattan Institute, señala que “71% de los encuestados apoya un plan de trabajadores huéspedes que conduzca a la ciudadanía, siempre y cuando paguen impuestos, aprendan inglés y trabajen tres años. El 19% prefirió un plan que no les permita hacerse ciudadanos, que trabajen seis años y después regresen a sus países.” [http://independent.typepad.com/elindependent/2006/04/votantes\\_apoyan.html](http://independent.typepad.com/elindependent/2006/04/votantes_apoyan.html)

La regularización conlleva de este modo una importancia constitutiva en la afirmación de los derechos sustantivos de los ciudadanos inmigrantes, no obstante es indispensable el reconocimiento de los condicionantes sociales que pueden permitir el desarrollo de políticas de regularización con los consiguientes compromisos de integración social.

En primer lugar, en el orden político, las políticas de regularización enfrentan una tendencia más o menos generalizada a la oposición que puede redundar en costos electorales para el partido o la coalición que impulsa tales iniciativas.<sup>59</sup> Pero al mismo tiempo las políticas de regularización vistas como avances favorables hacia la obtención de derechos políticos vía acuerdos subregionales o nacionalización, pueden conducir a la formación de “mercados electorales a futuro”<sup>60</sup>, especialmente importantes en el largo plazo dadas las tendencias demográficas más dinámicas que suelen presentar los colectivos de inmigrantes respecto de las sociedades de destino.

En el orden laboral, las políticas de regularización, pueden contribuir a ordenar el mercado de trabajo en dos sentidos: formalizando relaciones laborales difusas que tendencialmente perjudican a los trabajadores; o bien disminuyendo la volatilidad de la oferta laboral en ciertos ámbitos ocupacionales. Pueden por otro lado conducir a fijar procesos de segmentación del mercado laboral donde los puestos de menor paga y calificación requerida son llenados por inmigrantes, situación que puede perjudicar a los sectores originarios más empobrecidos o crear presiones excesivas sobre las ocupaciones de estrato superior que no son capaces de ser atendidas por el mercado y que pueden acentuar la caída en el paro, en los regímenes de bienestar, o las experiencias de exclusión laboral e informalización para los grupos de ingreso medio bajo en los países en desarrollo. Por último, la regularización puede conducir a una depreciación relativa del costo del trabajo dadas las diferencias de remuneración media entre los países que, en condiciones de tendencias a la flexibilización de la legislación laboral y la persistencia de prácticas sobre explotadoras y neo-esclavistas (que la regularización puede contener pero no

---

59 Entre 2000 y 2005 las reformas de la Ley de Migración en Alemania habían permitido el que 800 mil extranjeros residentes con más de 8 años optaran por la ciudadanía alemana y otros 200 mil hijos de extranjeros nacidos en el país la obtuvieran automáticamente. Unas cifras que según la directora de Migración del anterior gobierno socialdemócrata eran mayores que las nacionalizaciones totales de los 20 años previos a la reforma del 2000. Con cinco millones de desempleados, los líderes de la oposición, ganadora de la elecciones de 2006, señalaban que Alemania no necesitaba inmigrantes. <http://www.dw-world.de/dw/article/0,2144,1624015,00.html>

60 O incluso más cerca. En España se discute hoy la posibilidad de que los ciudadanos de países extracomunitarios con quienes se dispone de convenios de reciprocidad, puedan votar en los comicios municipales de Mayo de 2007.

evitar) en la contratación laboral, terminan favoreciendo precios globales más bajos.

En el plano social las ganancias resultan más evidentes y por lo tanto inducen condicionamientos positivos a favor de políticas de regularización. En la medida en que conduzcan a procesos de formalización de las relaciones laborales, supondrán una adecuada afiliación a los sistemas de seguridad social y por esa vía reducirán la carga fiscal derivada de la atención de personas no cotizantes, especialmente en educación y salud. Con ello se garantizará el acceso indiscriminado de los inmigrantes a las prestaciones sociales, lo que a mediano y largo plazo conduce a un mejor aprovechamiento de las oportunidades económicas que tendrá efectos positivos en la integración social y espacial, evitando la reproducción de núcleos de pobreza urbana con desproporcionada representación de población inmigrante.

Finalmente, las políticas de regularización precisan de un ambiente sociopolítico más o menos descargado de prejuicios racistas y xenofóbicos. Una vez avanzadas iniciativas de regularización que favorecen las condiciones actuales de vida y de trabajo de los colectivos inmigrantes, éstas habrán de contribuir a la disminución de los valores y las prácticas racistas y xenofóbicas que en mucho encuentran asidero en la evidencia de exclusión socioeconómica de los inmigrantes.<sup>61</sup>

En el siguiente acápite se discutirá la forma en que la capacidad efectiva de las políticas de regularización para influir positivamente en las condiciones de vida de la población inmigrante está intrínsecamente relacionada con las condiciones del sistema institucional para garantizar la identificación y el freno a las situaciones de exclusión sociales.

## **Exclusión social más allá de la migración**

No puede negarse que la condición migratoria irregular favorece la presencia de prácticas de exclusión social, específicamente asociadas al fenómeno migratorio (xenofobia, segregación espacial, explotación sexual, trata de personas, etc.). Del mismo modo, como hemos señalado anteriormente la garantía de un nivel de ciudadanía formal que ofrece la

---

61 Los gobiernos han avanzado en el reconocimiento de las múltiples formas de la migración irregular y el tráfico de personas, procurando acuerdos para prevenirla y hacer así “más seguros los movimientos dentro, a través y hacia fuera de las fronteras”. OIM destaca los avances alcanzados en este sentido en el contexto del Proceso de Puebla. (IOM, World Migration 2005:97)

regularización supone avance en contra de las dinámicas de exclusión social (de garantías de vida, trabajo y seguridad) que afectan a la población inmigrante.

Sin embargo es igualmente relevante reconocer que los procesos de exclusión social operan independientemente del “status” migratorio. La instituciones y prácticas excluyentes encuentran justificación aditiva en la condición migratoria irregular. En cierto modo la condición irregular actúa como fuente de legitimación del maltrato, la segregación, el abuso laboral. No obstante la regularización no es, por si sola, un mecanismo de freno a la exclusión social.

Por ejemplo, en los países industrializados, como Alemania, Francia y los Estados Unidos, la disposición de medios formales para acreditar los derechos de los trabajadores inmigrantes puede resolver su condición de aseguramiento y sostenimiento material, pero no impiden la persistencia de prácticas sociales abierta o veladamente discriminatorias.<sup>62</sup> Es usual entre la población caucásica autóctona, por ejemplo, el establecimiento de una relación de causalidad entre la apariencia de inmigrante (rasgos árabes, afros o latinos) con la situación de pobreza o precariedad laboral. Hay tendencias evidentes a la segregación espacial “naturalizada” por la acción del mercado inmobiliario que deprecia los lugares de mayor concentración de población inmigrante o sobreprecia los de menor concentración.<sup>63</sup>

En los países en desarrollo que son destino de inmigración laboral en magnitudes significativas, la cuestión es más compleja y si se quiere inversa que la observada en el caso de los países industrializados. Aquí las diferencias étnico-lingüísticas con los inmigrantes pueden no ser significativas, pero ello no impide la aparición de prejuicios que si bien no dejan de contener aspectos asociados al racismo, sustentan la xenofobia en condición de clase o status socioeconómico. Estos prejuicios, en caso

---

62 Para el caso de los guetos de negros pobres en las ciudades estadounidenses, la descripción de Castells se adapta bien a los desafíos que enfrentan los habitantes inmigrantes (regularizados o no) en la ciudad desarrollada: “El confinamiento espacial de los negros pobres reproduce su exclusión creciente del mercado laboral formal, disminuyó sus oportunidades educativas, arruinó sus viviendas y entorno urbano, dejó sus barrios bajo la amenaza de las bandas criminales y, debido a su asociación simbólica con el crimen, la violencia y las drogas, deslegitimó sus opciones políticas.”. (1999:170-171).

63 Fitoussi y Rosanvallón advierten como las categorías que califican procesos de exclusión tienden a definir en términos “desindividualizados”, así se habla de la migración más que de los migrantes. Ello conduce a una tendencia a la despolitización de la cuestión social, “a dejar que una población se borre detrás del problema que la define”. (2003:205)

de que ocurran procesos de regularización, operan siempre en contra del inmigrante, lo que puede perjudicar su inserción positiva en mejores puestos de trabajo, quedando en cierto modo confinados a los estratos inferiores de la jerarquía socioocupacional. Por otro lado, en virtud de la precariedad endógena de los sistemas de seguridad social y de la insuficiente capacidad de creación de puestos de trabajo decente, sumado a la propensión mayor al irrespeto de la legislación laboral; hacen que en estos países la garantía de formalización que se deriva de la regularización puede no estar en capacidad de permitir la mejoría en la condición sociolaboral que, de todos modos, tampoco está garantizada para el conjunto de la población.

Así en el primer tipo de países, los factores de exclusión asociados a dinámicas socioculturales difícilmente “normalizables” por cuerpos concretos de legislación, disminuyen el efecto integrador que las políticas de regularización aportan al plano socioeconómico de la vida de los inmigrantes. En el segundo tipo, los evidentes límites de exclusión laboral y socioeconómica que afectan a la sociedad en su conjunto, perjudican la eficiencia relativa de las políticas de regularización para garantizar mejoramiento en la vida cotidiana de los inmigrantes.

Partiendo pues de que las dinámicas de exclusión abarcan procesos sociales más amplios dentro de los cuales caben los colectivos inmigrantes, conviene precisar tres tipos de exclusión social donde la “adición” de la condición migratoria puede acentuar la problemática generalizada. Se trata de la exclusión sociolaboral; la exclusión de capacidades y la exclusión política y cultural.

En el plano sociolaboral la segmentación del mercado de trabajo condena a los inmigrantes, incluso con independencia de su calificación, al desempeño de los empleos localizados en la base del status y las remuneraciones<sup>64</sup>. En Costa Rica por ejemplo los inmigrantes nicaragüenses participan más que los costarricenses en actividades del sector primario (34.7% frente a 21.3% respectivamente) (Castro, 2002) Además, en condiciones irregulares, los inmigrantes son sometidos a toda clase de vejaciones en sus derechos laborales sustantivos. En este contexto, la exclusión labo-

---

64 Pero la situación puede ser mucho más complicada en virtud de la volatilidad de los mercados de trabajo y la complejidad de la oferta laboral originada en flujos migratorios. Un estudio de Cortés y Groisman (2004) que compara la situación de inserción en el mercado laboral del Gran Buenos Aires para inmigrantes internos o provenientes de los países limítrofes, muestra en términos generales una tendencia a la precarización de las condiciones laborales en períodos de crisis que, mantiene incentivos para la contratación de inmigrantes limítrofes y deja a los internos (en general menos calificados) en una condición de potencial “ilegibilidad” laboral.

ral, que es la causa motora principal de la emigración de los lugares de origen, se mantiene como una constante en la historia laboral de las personas obligadas a la emigración.

En el plano que hemos denominado exclusión de capacidades, se destacan las limitaciones de acceso a los servicios públicos y prestaciones sociales que impiden la realización plena de las capacidades individuales y que, de manera particular, pueden conducir a localizar a la población migrante en ciclos intergeneracionales de pobreza dado que tales limitaciones perjudican especialmente a los hijos de los inmigrantes<sup>65</sup>. En los países en desarrollo, los inmigrantes ocupan una suerte de lugar subordinado en la demanda de servicios y prestaciones sociales. La regularización resuelve el problema de acceso legal, pero no garantiza la superación de las prácticas sociales excluyentes o la ampliación de recursos fiscales para hacer frente a las necesidades incrementadas por la inmigración.

En el plano sociopolítico y cultural, los grupos migrantes enfrentan al menos tres órdenes de problema. El primero referido a la disposición de una ciudadanía política o formal recortada tanto en los países de origen, por efecto de la ausencia y la influencia neutra en los antagonismos políticos locales, como en los países de destino. La regularización ofrece condiciones mínimas esenciales para el ejercicio de libertades civiles básicas, pero deben reconocerse sus limitaciones en la integración de las demandas de los migrantes en el proceso de toma de decisiones y formación de políticas públicas.

Ello se debe al segundo elemento, relacionado con la capacidad de representación, organización y agregación de demandas que en este caso es acotada, disminuida. Las políticas de regularización tienden a facilitar y normalizar la inserción laboral de los migrantes, posibilitando el acceso a los beneficios sociales que se derivan de la sociedad salarial. La crisis del asalariamiento está en la base de las demandas de inclusión social de los trabajadores en buena parte de los países industrializados. En donde las relaciones salariales nunca han sido mayoritarias las demandas de in-

---

65 El informe de Castro (2002:63) para el caso de Costa Rica señala: “Un 60.2% de la población nacida en Nicaragua está asegurada, según los resultados del Censo de Población del 2000, siendo mayor la cobertura en las mujeres, con un 62.0%, que en los hombres, con un 58.4%. La cobertura de la población nacida en Costa Rica es de un 83.4%”. Es importante señalar que, en ocasiones las políticas incluyentes suponen “pasar por alto” la condición formal del individuo. En Costa Rica se debe ofrecer asistencia médica a todas las personas en los servicios públicos de salud independientemente de su “status” migratorio. Con esto se mitiga el efecto excluyente de la falta de aseguramiento pero también se puede estar amenazando la sostenibilidad financiera de los servicios de salud sustentados en contribuciones de los asegurados.

clusión provienen de grupos informales, desplazados del campo, jóvenes y comunidades y pueblos indígenas. En todos esos casos, la posibilidad de organización y representación autónoma de intereses de la población de origen extranjero en su condición de migrantes es difícil. La escasa representación conduce a la limitada formación de demandas agregadas y ello dificulta la visibilización social y la respuesta de política pública a los problemas que agobian a la población migrante.

La exclusión moral es quizá la más grave por sus consecuencias encadenadas. Se refiere a la estigmatización de los migrantes en razón de su condición de extranjeros, personas de distinta raza o etnia o personas de bajos ingresos. La exclusión moral es por lo tanto geográfica, étnica y social. Es poco lo que las políticas de regularización pueden, por sí solas, hacer para enfrentar estos problemas. En estos casos, teniendo presente que el desafío principal adquiere la forma de “cambio cultural” las exigencias para la política pública abarcan el complejo conjunto de políticas de integración social de la población migrante.

### **Hacia políticas de inclusión**

Las políticas de regularización, insistimos, suponen un punto de partida esencial para garantizar una adecuada visibilidad de la población migrante y una normal incorporación a los mercados de trabajo. Estos dos objetivos, al parecer acotados, tienen una importancia más allá de lo instrumental. Son en cierto modo plataformas de incorporación social. Sin trabajos formalizados e invisibles ante el Estado, los migrantes son víctimas permanentes de toda clase de formas de exclusión.

La utilidad constitutiva de derechos que tienen los programas de regularización se debilita si no reconocen apropiadamente sus limitaciones. Las limitaciones no son siempre cuestión de recursos fiscales insuficientes. Donde los hay, es necesario observar las capacidades efectivas de integración que ofrece el mercado laboral y la forma en que otras dimensiones de la política pública, relacionadas con la formación del hábitat urbano, el acceso a la educación, a bienes públicos culturales para los inmigrantes y programas de concienciación sobre interculturalidad y progreso pueden contribuir a disminuir prácticas sociales excluyentes y dinámicas institucionales discriminatorias.

Donde los recursos son escasos y las necesidades de los inmigrantes compiten con la permanente insatisfacción de las demandas de amplios secto-

res de la población el problema es más complejo. Posiblemente requiere de la transformación de los mercados de trabajo a fin de habilitar mecanismos “estructurales” de integración social que hoy solo son garantizados por economías informales en mucho de autosubsistencia. Requieren igualmente de aproximaciones integrales para erradicar las dimensiones sociopolíticas y culturales de la exclusión y demandan transformaciones fiscales profundas, en América Latina más que en ninguna otra parte, para garantizar que la contribución de los ganadores de la globalización se traduce en oportunidades para todos.

En este contexto las políticas de inclusión social para la población migrante, instaladas en un proceso efectivo y universal de regularización, demandan cuando menos dos orientaciones de carácter general y un conjunto mínimo de prescripciones particulares. Las orientaciones generales remiten en primer lugar a lo que llamaremos “el imperativo interinstitucional”, entendiendo por tal la necesidad de que el Estado y la política pública que generen aborden la cuestión migratoria desde todos los planos sectoriales vinculados (producción económica, consumo, educación, fiscalidad, servicios sociales, etc.). El imperativo interinstitucional demanda, para decirlo en corto, la descriminalización de la cuestión migratoria. En segundo lugar señalan la necesidad de lo que calificaremos como “respuesta proporcional”. Un fenómeno de orden transnacional no puede ser más dejado de la mano de los actores estatales individualizados. La respuesta proporcional exige la suscripción cada vez más frecuente de acuerdos bilaterales y multilaterales en materias asociadas no solo al flujo sino a la integración social de los migrantes, la reunificación familiar y el retorno voluntario.<sup>66</sup>

El conjunto mínimo de prescripciones particulares califica, adjetiva, las orientaciones generales. Listamos, para finalizar, algunas de las intervenciones que tienen ese carácter:

- Atención a las especificidades locales de la situación de los migrantes.
- Situación habitacional (reducción del ciclo negativo de las tendencias de segregación).

---

66 Un avance notable en esa dirección es la aprobación en Junio de 2005 del *Programa Interamericano para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos de los Migrantes, incluyendo los Trabajadores Migrantes y sus Familias* realizado por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos. De igual manera en la actualidad, 9 estados de la región han ratificado la Convención Internacional sobre la *Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias*. Especial atención merece la suscripción en 2002 de los Acuerdos de Residencia y Regulación Migratoria del MERCOSUR, a favor de la libre movilidad de los trabajadores de los países involucrados.

- Situación laboral: Alta concentración en pocas actividades de baja calificación.
- Problemática educativa diferenciada: Nivel bajo, origen rural.
- Necesidad de ampliación de destrezas para inserción laboral flexible. (Control del riesgo de desempleo masivo en situaciones de crisis).
- Prioridades de política para los migrantes (gestión de cooperación externa).

Vivienda

Empleo flexible

Adaptabilidad educativa y cultural

- Interacción con las redes como fuentes de capital social de los migrantes.
- Programas de educación y erradicación de concepciones y prácticas xenofóbicas para la población originaria, por medio de estrategias de educación multicultural y nuevas formas de cultura cívica asociadas a la diversidad.



## COHESIÓN SOCIAL Y EXCLUSIÓN:

UNA MIRADA DESDE CENTROAMÉRICA <sup>67</sup>

**L**a sociedad de los excluidos es por definición la negación de cualquier proyecto de cohesión social. Mientras la exclusión social en los ambientes integrados de occidente (incluyo el entorno metropolitano de muchos de nuestros países) es un asunto de integración incompleta de unos a los beneficios del conjunto; en el agregado nacional de Centroamérica (especialmente de los cuatro países al norte de Costa Rica) califica la calidad de vida de la mayoría de la población. Por lo tanto, acá la construcción de medios de cohesión social adquiere ribetes de fundación social, representa la forma de un pacto republicano básico permanentemente inacabado. Conduce entonces a una reflexión integral sobre lo público y lo privado, sobre los elementos que hacen al Estado una síntesis, que no una imposición, de intereses sociales y conflictos distributivos.

En estas líneas nos proponemos interrogar la utilidad práctica de un concepto, cohesión social, que se ha vuelto “políticamente correcto” tanto en el lenguaje gubernamental como en la jerga de los programas de promoción del desarrollo.

---

<sup>67</sup> Publicado en *Quórum Revista Iberoamericana de Ciencias Sociales*. N.º 18, Verano de 2007. España.

Así no nos parece posible reflexionar en abstracto sobre las aspiraciones de cohesión social ignorando las realidades de exclusión que las perfilan, las moldean y les marcan la cara. No se trata de más o menos pesimismo, sino de la valoración de una genuina dialéctica de contrarios donde los logros contra la exclusión no significan sino batallas ganadas a favor de la mayor integración de la sociedad.

Para ese propósito, lo primero que hace falta es calificar la cohesión social. Los países de la Unión Europea han colocado el tema en el centro de los debates sobre políticas de desarrollo lo que indudablemente es una novedad. No es lo mismo, en principio, luchar por la cohesión social que librar batallas contra el hambre y la pobreza. Estas se han venido dando más o menos sin menoscabo de lo que en América Latina en general, y en Centroamérica de manera harto más grave, resulta ser un esfuerzo empantanado que siempre pierde el ideal cohesionador. En otras palabras, la aspiración por la cohesión social es de mayor calado ético que la lucha contra la pobreza simplemente porque la contiene y la garantiza, mientras que como queda en evidencia a lo largo de algo más de dos décadas de políticas y estrategias de combate a la pobreza, se puede incluso reducir la pobreza en el mundo en condiciones de aumento de la desigualdad social. Y la desigualdad es, de suyo, indicador privilegiado de la ausencia o del déficit de cohesión social.

De acuerdo con la definición del Consejo Europeo (2004) “la cohesión social se define como la capacidad de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, al minimizar las disparidades y evitar la polarización”. Aparecen entonces tres componentes: uno relacionado con el objetivo terminal, asociado al logro de bienestar para todos; un segundo componente referido al control de la desigualdad social que es lo que origina las disparidades y un tercero de homogeneización que procura concentrar la calidad de vida en un centro común evitando la fuga hacia los extremos, la polarización entre unos pocos con mucho y muchos con muy poco.

Hay un cuarto elemento que se refiere a los medios, definidos como la “capacidad de una sociedad”. Esto parece importante en el tanto la cohesión social proviene de una “capacidad” que debe leerse como integración de elementos de orden político, económico y cultural que son los que hacen lo social. En esto la definición se empata bien con lo que en un plano menos concreto Habermas califica como las fuentes de la integración social relacionadas con las acciones productivas de los mercados, las decisiones de la administración y las solidaridades del espacio propia-

mente social. La interacción de capacidades puede entonces favorecer la cohesión social o perjudicarla porque los mecanismos institucionales y las prácticas sociales pueden ser ampliamente excluyentes.

En un informe del 2006, el BID define cohesión social como “la suma del conjunto de externalidades positivas que genera el capital social, más la suma de factores que fomentan el equilibrio en la distribución de oportunidades entre los individuos.” En cierto modo la definición apunta por un lado a las capacidades integrativas de la propia sociedad derivadas de interacción y relaciones; por otro a la fijación de oportunidades producto del acceso a medios expresado en términos de niveles de pobreza, posibilidades de movilidad social, acceso a la educación y variables políticas relacionadas con imperio de la ley y calidad de la representación. Con estos datos construye un índice de cohesión social con el que se comparan procesos nacionales de distinta naturaleza como por ejemplo innovación tecnológica y calidad de la formulación de políticas.

Recientemente, CEPAL (2007:13) ha presentado un informe integrado que parte de la definición de cohesión social como “la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que estos operan”. Esta definición agrega evidentemente el efecto de retorno derivado de la acción social directa, semejante al que el BID procura capturar bajo el componente capital social de su propio índice, así como la interacción de ámbitos de acción social y política pública que normalmente no se consideran parte de un mismo proceso: por ejemplo, política social y solidaridad o equidad y legitimación.

La cuestión de América Central, vista bajo el prisma de la cohesión social, plantea una problemática teórica y a la vez política: determinada interacción de capacidades produce integración social, pero ésta no deja de ser excluyente. Como diría Alain Touraine, vivimos juntos efectivamente, pero en muy malas condiciones que no parecen mejorar. Ahora bien dado que hay avances políticos, normativos, institucionales y de cultura democrática, respecto de los oscuros momentos de la lucha armada y el autoritarismo político, no se puede desconocer la existencia de niveles de integración o cohesión social que en ese sentido son precarios en sus efectos. Por esa razón, la situación de Centroamérica puede bien calificarse paradójicamente como una de excluyente cohesión social.

En segundo término, calificada la cuestión de la cohesión social, conviene señalar dos puntos de partida que guían nuestra comprensión del concep-

to de exclusión-inclusión social: primero que el concepto de exclusión social coloca el debate en torno a aspectos de la privación humana que son complementarios y no sustitutivos en relación con los fenómenos que abordan la perspectiva de la pobreza y la insatisfacción de necesidades.

Segundo, que no es correcto en el contexto de sociedades concretas hablar de grupos excluidos de la misma forma en que se habla de población en condición de pobreza. Cuando se identifica como pobres a grupos de población, se les está localizando en un punto concreto del continuo de ingresos o satisfacción de necesidades. Entretanto la definición de situaciones de exclusión-inclusión alude a relaciones sociales complejas. En este sentido, entendemos que el enfoque de exclusión apunta a la identificación de mecanismos institucionales que generan situaciones de exclusión en grupos sociales concretos.

Con ello, proponemos evitar la tendencia de hablar de excluidos como sinónimo de pobres, marginados o discriminados. La razón principal es que a diferencia de la privación absoluta, la exclusión absoluta no existe. En síntesis la identificación de situaciones de exclusión complementa y no sustituye el análisis de condiciones sociales que expresan privación de bienes o recursos y que conducen a la pobreza o a la insatisfacción de necesidades básicas. Y eso es así porque las dinámicas de exclusión no identifican sujetos sino procesos sociales.

Comprendido entonces como un concepto complementario con la privación de ingresos o de bienes y servicios considerados esenciales para la vida que define situaciones de pobreza, exclusión social se entiende como la condición social colectiva que experimentan sectores sociales concretos producto de marcos normativos y prácticas institucionales, tanto públicas como privadas, que impiden la realización de sus potencialidades humanas, el acceso a los derechos que los asisten y las oportunidades de prosperidad económica y material. La consecuencia de la exclusión social es la limitada cohesión, o dicho de otro modo, el enfrentamiento con la exclusión social en sus múltiples dimensiones califica las acciones concretas de políticas de inclusión social. No se puede imaginar en este sentido una asociación de grado entre cohesión social y políticas de combate a la pobreza porque aún teniendo éxito, ellas no garantizan la disminución de la desigualdad y las distancias sociales a las que solo el enfrentamiento con dinámicas de exclusión social puede atender.

Pensando en Centroamérica esta asociación entre cohesión-exclusión-pobreza no es ociosa por dos razones principales. Primero porque la mani-

festación más evidente de la exclusión social en esta región y por lo tanto indicativa de los déficit de cohesión social que no se ha podido llenar en condiciones democráticas es la pobreza material y segundo, porque la responsabilidad pública se ha concentrado en la lucha contra la pobreza aunque no sea capaz de producir cambios significativos en su manifestación. Centroamérica no logra avanzar en la movilidad social ascendente, entre otras cosas porque no la enfrenta con medidas contra la exclusión o de carácter incluyente, sino con acciones directas de compensación de ingresos que solo tienen implicación parcial. Hasta ahora, la cohesión y la inclusión social han sido producto de la expansión de oportunidades de distribución primaria (por medio del empleo y las remuneraciones) y de distribución secundaria (por medio de los impuestos y el gasto público) que conduce a la formación de regímenes de bienestar.

Ningún país de la región ha logrado avances en la inclusión social a partir de programas acotados de atención a la población en condiciones de pobreza. Esto vale tanto para los países de menor desarrollo relativo como para Costa Rica. En este último las dos décadas de reforma económica han sido contemporáneas de un período de estancamiento de los niveles de pobreza en el orden del 20% de la población, debido en buena parte al deterioro de las posibilidades de distribución primaria como al descuido de la atención del Estado a la educación pública secundaria. En los demás países el problema es que las políticas de combate a la pobreza son prácticamente la única forma de la política social con avances muy limitados en la cobertura universal de servicios públicos sociales de calidad.

### **Exclusión, cohesión y regímenes de bienestar**

El concepto de exclusión se origina en los años setenta en Europa.<sup>68</sup> Con el se procuró describir los efectos derivados de la expulsión o la incapacidad de ingresos de grupos cada vez más importantes de la población de las relaciones salariales y de sus beneficios sociales agregados. De esa manera, las definiciones de exclusión empezaron a desarrollarse alrededor de las desconexiones evidentes respecto del mercado laboral

---

68 Amartya Sen lo atribuye al ministro francés de asuntos sociales en 1974 René Lenoir quien describía como excluidos a una décima parte de la población francesa: “mental y físicamente discapacitada; personas suicidas; ancianos inválidos; niñez abusada; fármaco-dependientes; delincuentes; padres solteros; hogares multi-problemáticos; marginales; sociópatas y otras anomalías sociales”. (Sen, 2000:7)

en sociedades donde la acreditación de los derechos ciudadanos procede notablemente de la ubicación en el mercado laboral.<sup>69</sup>

Eventualmente los elementos estrictamente laborales fueron complementados con elaboraciones asociadas a la cultura (los guethos urbanos y las “underclass” fueron expresiones sinónimas del concepto de exclusión social) y la observación de diferencias étnico nacionales acentuadas con la expansión de las migraciones laborales a los centros económicos dinámicos de Europa occidental. Así los excluidos dejaron de ser los “iguales” desconectados y pasaron a convertirse cada vez más claramente en “los otros” desintegrados.

De tal manera que el concepto de exclusión se formuló con el propósito de captar los déficit de cohesión generados en el seno de regímenes de bienestar que habían logrado afirmar mecanismos de integración social centrados en el trabajo con cobertura relativamente universal (el seguro del desempleo es la forma institucional por la que se mantiene “incluidos” a los que han sido expulsados del mercado de trabajo) y que por lo tanto no experimentaban situaciones de pobreza material. Así en una de las formulaciones más conocidas provenientes de la propia Comunidad Europea se entiende la exclusión social como “...los mecanismos por los cuales las personas y los grupos son rechazados de la participación en los intercambios, las prácticas y los derechos sociales constitutivos de la integración sociales y, por la tanto, de la identidad” (Citado por Sojo, 2000:52)

De esta definición y del origen histórico de su formalización se debe entender primero la asociación diferenciada de exclusión con pobreza y segundo, la vinculación intrínseca con la cuestión de los derechos y la identidad.

Respecto al primer elemento y a fin de entender las vinculación entre exclusión y pobreza, conviene traer a colación la distinción practicada por Amartya Sen, sobre las dimensiones constitutivas e instrumentales de la exclusión social (Sen, 2000:12 y ss). Las primeras se refieren al hecho de que estar excluido de una cierta forma es en si mismo una expresión de deterioro de las capacidades humanas. De acuerdo con Sen “no poder

---

69 El sociólogo francés Robert Castel (1997:408), menciona por ejemplo como la empresa ha perdido en las últimas décadas su capacidad de cohesión e integración social por medio del asalariamiento formal, convirtiéndose en una “máquina de excluir” que no ofrece posibilidades de integración social a partir del trabajo para grupos de población diferenciados en relación con sus capacidades (aptitud) o su edad (los más jóvenes y los más viejos).

relacionarse con otros ni tomar parte en la vida de la comunidad puede directamente empobrecer la vida de una persona” (Ibid:19) La dimensión instrumental de la exclusión se refiere, por otro lado a la forma en que “estar excluido” causa o produce otras formas de privación. Son formas de exclusión que por si mismas no conducen a empobrecimiento de la vida o las capacidades de las personas necesariamente, pero que en una sucesión de vinculaciones causales puede conducir a formas de privación. No ser sujeto de crédito o no disponer de tierra cultivable no son en si mismas situaciones que constituyen exclusión, pero pueden provocar su desencadenamiento. Se distinguen además formas pasivas y activas de exclusión: las formas pasivas son las que se desarrollan como expresión de la ausencia de acción o que se generan como subproductos no deseados de la acción social. Las activas son las formas de exclusión que proceden de actos deliberados como, por ejemplo, la negación de “un status político utilizable” para la población migrante o refugiada que perjudica su acceso a las oportunidades y los derechos.(Ibid:21)

De lo anterior se deriva la importancia de no confundir la naturaleza unidimensional y cuantitativa de la ponderación de condiciones de pobreza (que se refiere a privaciones derivadas de la insuficiencia de ingresos o de acceso a la satisfacción de necesidades básicas) con la cuestión heterogénea, multidimensional y cualitativa a la que alude la noción de exclusión social.

Hemos señalado, en consonancia con otros autores que “la estimación de una situación de exclusión o inclusión está estrechamente vinculada a la determinación de los valores que desde la perspectiva histórica de una sociedad concreta, la unifican y distinguen respecto del exterior. La expresión formal de ese conjunto de valores aparece claramente en el debate alrededor de la noción de ciudadanía.” (Sojo, 2000:54) Con ello se tiene que la exclusión social apunta a la ausencia de vínculos fuertes o definidos de individuos y colectividades con un entorno comunitario de valores, instituciones y prácticas sociales cuyos contenidos están definidos como “derechos”.

Los derechos de ciudadanía, en la comprensión sociológica aunque proceden de una tradición teórica anterior que se remonta a la Inglaterra de la inmediata postguerra, resultan un buen instrumento para calificar las manifestaciones concretas de la exclusión social. T.H. Marshall vio en la definición de la ciudadanía y sus derechos constitutivos un mecanismo de enfrentamiento eficiente con la desigualdad proveniente del funcionamiento de los mercados. A su juicio “la preservación de las desigual-

dades económicas ha sido obstaculizada por el enriquecimiento de ese status de ciudadanía.” (1997:45) En otras los postulados de la ciudadanía de Marshall sirven para enfrentar las dimensiones constitutivas e instrumentales de la exclusión social por medio de la afirmación de un “status” organizado alrededor de la definición de derechos ciudadanos.

Tales derechos fueron formulados en una tríada clásica: los derechos civiles asociadas a las libertades de reunión, expresión y contratación, entre las más importantes y que fueron indispensables para la constitución de economías mercantiles en la primavera del Siglo XIX. Los derechos políticos, relativos a las libertades para representar y ser representados en los ámbitos del poder público instrumentales para el desarrollo del Estado moderno y la democracia liberal y los derechos llamados sociales, definidos de manera más vaga como “el rango que va desde el derecho a un ‘modicum’ de bienestar y seguridad económica hasta el derecho de compartir plenamente la herencia social y a vivir la vida de forma civilizada de acuerdo con los cánones prevalecientes en la sociedad” (Marshall, 1997:8)

En un contexto global de múltiples interacciones los ámbitos de derecho definidos por Marshall deben ser entendidos como ciudadanía sustantiva y su satisfacción a de sustraerse de la disposición de una acreditada “ciudadanía formal” comprendida como la pertenencia o la adscripción a una determinada nacionalidad. Esta precisión sugerida por Bottomore (1992) señala que la ciudadanía formal no es prerequisite de ninguna forma de ciudadanía sustantiva porque no es condición necesaria ni suficiente para la satisfacción de derechos de ciudadanía sustantiva.

Consecuentemente, la ciudadanía formal no supone antídoto contra la exclusión social. Nacionales de un mismo Estado puede encontrarse en posiciones inversas en términos de la experiencia de situaciones de exclusión que erosionan sus derechos de ciudadanía sustantiva. De ahí que lo formal no sea suficiente para garantizar mayor cohesión. Tampoco es necesario porque es evidente que se puede disfrutar de derechos sustantivos específicos aún en ausencia de condiciones claras y legítimas de ciudadanía formal, como queda de manifiesto con las evidencias de incorporación activa en programas sociales, actividades económicas e incluso vinculaciones colectivas que son formas de poder político entre poblaciones de inmigrantes indocumentados.

Estas dos manifestaciones de integración social, basadas en a) distribución de la riqueza primaria por medio del asalariamiento y la seguridad social

y b) ampliación constante del umbral de derechos ciudadanos, constituyen los referentes básicos de la cohesión social. En América Latina en general y en Centroamérica en particular, ambas dimensiones muestran desarrollos deficitarios y tendencias regresivas que deben considerarse el centro de la definición local de un programa de cohesión social.

### **Nuestra excluyente cohesión social**

Hasta aquí hemos indicado que la exclusión social remite a relaciones sociales que perjudican o disminuyen la capacidad de los individuos para participar plenamente en las comunidades en que viven y con ello ven reducidas sus posibilidades de satisfacción de sus derechos sustantivos. De ahí que en sociedades ampliamente desiguales con altos niveles de pobreza en la población, el estudio y la identificación de dinámicas de exclusión social puede ser muy útil para la atención del problema de la pobreza a partir de algunas de sus causas más sobresalientes<sup>70</sup>.

Para ilustrar los desafíos de cohesión social de Centroamérica conviene valorar las dos dimensiones del fenómeno, siguiendo a la CEPAL, relacionadas con capacidades y representaciones sociales. Para ello acudimos a un dato grueso: en el contexto latinoamericano en Centroamérica se manifiesta simultáneamente la mayor necesidad social y la menor responsabilidad pública.

La calidad de la prestación pública de servicios sociales, es primero una cuestión de cantidad. En esta región observamos los niveles más bajos de inversión de América Latina en su conjunto con la excepción, por supuesto, de Haití. Estos niveles hablan de una precariedad originaria que de no superarse sustancialmente en el futuro amenaza al Estado con la futilidad y a la sociedad con la descomposición. Sin ambages, las mejoras de gestión, los esfuerzos por expandir la oferta de servicios y los compromisos a favor de la paz, contra la pobreza y en pro del desarrollo

---

70 Como vimos en el capítulo 5, los programas de combate a la pobreza centrados en transferencias de ingreso a las familias justamente enfrentan la consecuencia de una forma de exclusión y no sus causas. Por ello, programas sociales de última generación como las experiencias de Oportunidades en México, Bolsa Familia en Brasil y Chile Solidario procuran mantener subsidios a las familias pero condicionándolos al cumplimiento de un conjunto de obligaciones familiares destinadas a superar la pobreza en el largo plazo. Muchas de esas barreras se refieren a situaciones de exclusión en las que, por ejemplo, las niñas experimentan mayor nivel de riesgo de exclusión temprana del proceso educativo que los niños por lo que las acciones públicas deben ser diferenciadas respecto de la condición de género.

son aspiraciones vacuas si no se alimentan con recursos financieros que correspondan con la magnitud de los retos a enfrentar.

El modelo se ha propuesto crecimiento sostenido y atracción de inversiones extranjeras. Los resultados derivados de ambos procesos no son del todo halagüeños: el crecimiento es volátil, aunque los países de menor desarrollo muestran una tendencia mayor a sostener niveles crecientes. Las inversiones extranjeras igualmente proyectan un comportamiento errático y, en comparación, resultan apenas una fracción de las divisas que la mayoría de los países reciben en concepto de remesas familiares. De acuerdo con CEPAL (2005), en el caso de Guatemala por cada dólar de inversión extranjera el país recibe 17 de remesas familiares.

Por el lado del empleo la tendencia general apunta a una disminución de la proporción de trabajadores asalariados en condición formal de ocupación. Según Sauma (2003), alrededor del año 2000 la mayoría de los ocupados de más de 12 años en el Istmo Centroamericano se encontraban ejerciendo ocupaciones informales, 38%, contra 30% y 31% en el sector agropecuario y en actividades formales no agropecuarias.

A la vista de los indicadores que señalan una disminuida capacidad de los mercados para generar empleo formal, definido por un contrato explícito, estable y bien remunerado, por una parte y, por la otra, el limitado avance de la seguridad social, se presenta en la región un desafío de equidad y cohesión que la sociedad procura cubrir con sus propios medios.

La subsistencia básica y cotidiana se obtiene cada vez más por medio del autoempleo, mientras que las estrategias familiares de supervivencia han dejado de desarrollarse dentro del entorno estricto del grupo familiar o del ámbito comunitario, cediendo lugar a la emigración laboral. Los datos recabados por CEPAL muestran como El Salvador, el caso más importante de la muestra de 11 países, reduce 30 puntos los niveles de indigencia en los hogares respecto de si reciben o no remesas y 25 puntos en el caso de la proporción de población pobre no indigente.<sup>71</sup>

La apertura democrática ha requerido avanzar en el reconocimiento de derechos para toda la población, especialmente para quienes han experimentado relaciones sociales sustentadas en el racismo y la discriminación. Los países han realizado avances significativos en el reconocimiento de la composición pluriétnica y multicultural de la sociedad, así como en el

---

71 Véase el capítulo siguiente.

enfrentamiento de las desigualdades de género en el acceso al poder político, las oportunidades económicas y los servicios públicos, aspectos que limitan el pleno desarrollo de sus capacidades. No obstante la mayor parte de esos son avances normativos que aún no se reflejan apropiadamente en indicadores de progreso y en prácticas sociales incluyentes. El Estado se ha obligado a mejorar sus compromisos de cohesión social, pero todavía dispone de capacidades limitadas para honrar plenamente sus propios compromisos e influir apropiadamente las prácticas de la sociedad.

Igualmente los procesos económicos han supuesto cambios de fondo en la composición de las unidades familiares. La idea de familia nuclear integrada por padre, madre e hijos y la reconocida persistencia de la familia extensa ha quedado superada por modalidades diversas donde resalta una proporción de un tercio de los hogares integrados por mujeres jefas, personas solas o abuelas con nietos, fenómenos estrechamente asociados a los efectos demográficos locales de los flujos migratorios. Todo ello supone un abordaje institucional diferente; una capacidad de visión renovada por parte del Estado.

La responsabilidad distributiva principal del Estado no está solamente en la capacidad de recoger impuestos y distribuirlos en gasto público a favor de los más necesitados, lo que ya es una tarea esencial. Estriba también en la capacidad de articular y promover las funciones distributivas que realiza la sociedad.

Así en el contexto de una región que está dejando una buena parte del bienestar en manos de las familias, libradas a su voluntad por un mercado precario en producción de empleo y un Estado que ofrece pocos recursos para la supervivencia familiar en el corto plazo, y el desarrollo de capacidades a largo plazo, lo menos que puede esperarse del Estado es un complemento activo del esfuerzo familiar.

## Fuga social

*Tenemos un Estado que tiene territorio y no le importa,  
y una nación que no tiene territorio.*

Héctor Dada Hirezi, Diputado Salvadoreño.

Los desafíos de la cohesión social en Centroamérica hablan de una vinculación problemática entre dinámicas de exclusión, pobreza persistente y ampliación del umbral de derechos ciudadanos.

Las capacidades estatales para influir procesos sociales son limitadas: primero porque el Estado en sí mismo es reducido y segundo porque su gestión esta condicionada por problemas distintos a las restricciones fiscales, como la ausencia de políticas estables, la falta de idoneidad de los funcionarios públicos, la corrupción, el clientelismo y la irrupción del crimen organizado. La legitimación de origen de la gestión pública, derivada de procesos electorales abiertos y competidos, otorga condiciones de gobernabilidad que sin embargo no se traducen en avances de inclusión social. De ahí que predomina el voto castigo, la mortalidad alta de partidos políticos y una competencia electoral cada vez más personalizada.

Los mercados avanzan de espaldas a la sociedad. El dualismo estructural centro-periferia persiste y se acentúa por medios cibernéticos en la Centroamérica contemporánea donde el mundo rural, hogar de la mayor parte de la población, es territorio de la exclusión social. La atracción de inversiones y el crecimiento económico influyen poco la vida de las mayorías y la razón está en el tipo de inversiones que comandan el crecimiento de las economías: crece el comercio y la banca, se concentra la producción exportable en pocas manos y alternativas de mayor potencial distributivo como el turismo no logran una adecuada vinculación con la población local. El caso más evidente es el del noroeste de Costa Rica, un paraíso de atracción de inversiones turísticas que no tiene parangón en ninguna otra región del país, pero que al mismo tiempo se ha ganado el primer lugar en los niveles de pobreza. Las respuestas políticas para mejorar la capacidad de cohesión derivadas del funcionamiento de los mercados se han concentrado en la receta de la competitividad de las naciones, procurando mayor atracción de inversiones y mayor apertura comercial, como queda en evidencia con la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos (excepto en Costa Rica donde ha sido convocado a Referéndum dada la ausencia de acuerdo político) y

el inicio de las negociaciones de un acuerdo de asociación con la Unión Europea que algunos ven simplemente como un TLC+.

Tanto más grave aún es la respuesta social a las debilidades de la cohesión derivadas del quehacer político y del desempeño económico. Pensando en sentido de pertenencia, la Centroamericana es ya una identidad transnacional, que procura su supervivencia más allá de los vínculos nacionales primarios. Por un lado las inversiones de grupos económicos centroamericanos en otros países distintos del origen son hoy mayores que nunca: la región tiene una sola línea aérea que absorbió cinco pequeñas; el sistema financiero es ampliamente centroamericano lo mismo que la marca de los más importantes centros comerciales. Esto significa que las barreras nacionales cada vez son más permeables para las inversiones intracentroamericanas, lo que resulta positivo, pero también tiene implicaciones complicadas en términos de la ausencia de compromisos duros con la estabilidad nacional como se pudo pensar alguna vez con el ideal de las burguesías nacionales liberales y modernizantes.

Mientras lo ricos construyen una Centroamérica inédita, los pobres tienen que huir de ella forzados por el desempleo, el abandono de cualquier idea significativa de desarrollo rural y los resabios autoritarios que hoy asumen la forma de violencia criminal y que construyen limitaciones a la formación de capital social positivo propiciando en contrario el miedo y la desconfianza hacia los otros. Así el desafío social de la cohesión consiste en evitar dos tipos de fuga social: la de los ricos que asume la forma de la transnacionalización y el auto encierro y que por lo tanto disminuye su interés por el territorio nacional y su suerte; y la de los pobres que no encuentra más futuro en el horizonte acotado de la frontera y parten al exilio económico que es la emigración laboral.



## EL DEBE Y EL HABER.

LA REFORMA DEMOCRÁTICA DE LOS ESTADOS  
EN CENTROAMÉRICA<sup>72</sup>

**P**ensar la reforma política del Estado en Centroamérica es una tarea inexcusable no solo para el debate académico, concentrado desde la postcrisis en áreas específicas del desarrollo regional, en parcelas de conocimiento que no dan una idea general del movimiento integrado de la sociedad y sus estructuras. Lo es, y principalmente, para los operadores políticos, para quienes desde la acción social o el ejercicio del gobierno por medio de la representación legítima, tienen en sus manos la conducción de la máquina estatal y la definición de sus capacidades y sus posibilidades futuras.

La forma del Estado es expresión de la naturaleza del pacto social que lo define. El Estado es síntesis de relaciones de poder. Por lo tanto la reflexión sobre su reforma no debe, en modo alguno, concentrarse en la evolución de mecanismos institucionales, esto es: normas, leyes, reglamentos; instituciones y presupuestos, prácticas y resultados. Esto ya es de por sí una tarea minuciosa. Pero si entendemos por Estado cristalización de relaciones de poder, entonces hay que procurar establecer relaciones entre la trama institucional, sus referentes normativos y las

---

72 Preparado por petición de la Fundación Friedrich Ebert. Agradezco los comentarios realizados en un taller convocado por la Fundación Ebert en San Salvador con la presencia de Héctor Dada, Carlos Briones, Alvaro Artiga, Francisco Eliseo Ortiz y Jaime Miranda.

consecuencias de su funcionamiento, con la evolución de los procesos económicos y sociales que lo modelan.

Pensar en términos alternativos la reforma del Estado plantea problemas de origen, porque ni el concepto ni la práctica efectiva de acciones de reforma son desconocidos para los actores sociales y políticos, ni tienen un solo significado. Por ello es necesaria una breve tipología de visiones de tal reforma<sup>73</sup>. En los últimos años una visión **tecnocrática** limitada ha procurado definir la reforma del Estado como un asunto de mera ingeniería mecánica, es decir, como el afinamiento de un motor que precisa de adaptaciones, nuevas partes y limpieza y ajuste de las existentes. Otra fuente de reforma proviene de un discurso simplemente **antiestatista**, que establece la centralidad del mercado en la asignación y distribución de recursos y que le reconoce al Estado, cuando mucho, una función regulatoria. La tercera visión, que aquí queremos promover, es justamente una visión del Estado articulada a relaciones de poder que trascienden el funcionamiento de la administración pública y que construyen formas más o menos eficientes de cohesión social, en conjunto con los productos generados por el mercado en el orden productivo y las distintas formas de solidaridad social. Llamaremos a esta, la reforma **democrática o incluyente**<sup>74</sup> del Estado, porque entendemos que en la democracia las relaciones de poder logran un equilibrio de compromiso que es capaz a largo plazo de favorecer a todos los miembros de la sociedad (aunque a corto plazo no lo logre) y de ofrecerles condiciones de progreso material, libertades civiles y políticas, y calidad de vida y bienestar.

Partiendo de tales consideraciones, la pregunta que cabe formularse a continuación es ¿cuáles son los objetivos de la reforma del Estado? Obviamente los objetivos varían en referencia con la visión sobre el Estado: así para la concepción que aquí hemos llamado tecnocrática, el objetivo fundamental es mejorar la relación costo beneficio de la gestión pública. En otras

---

73 Las tipologías suponen simplificación de características y prolongación de rasgos dominantes por lo que no siempre calzan bien con fenómenos puntuales, y deben por lo tanto tomarse como referentes generales de orden descriptivo. La denominación de los tipos, en este caso tres, es también problemática. Agradezco los comentarios de Carlos Briones de FLACSO El Salvador sobre este respecto.

74 Francisco Ortiz señaló, con razón, que la connotación “democrática” puede conducir a una lectura filosófica política donde se manifiestan también tradiciones liberales e igualitaristas en disputa, cuando aquí lo que se procura es una reflexión de carácter sociológico. Comprendo la posibilidad de confusión, pero he decidido mantener la calificación “democrática” agregando que puede ser comprendida también como “reforma incluyente” en tanto se centra en la garantía de los derechos de todos. La idea es recuperar la fuerza revolucionaria de la democracia en sociedades excluyentes.

palabras, obtener la mayor cantidad de bienes fiscales con la menor cantidad posible de recursos. Lo sustantivo, es decir, lo que hay que hacer con estos recursos es en este sentido marginal porque no depende de la gestión tecnocrática sino de la decisión política, de la cual los tecnócratas pretenden distanciarse. Así, una de las formas más apetecidas de la reforma tecnocrática es la descentralización, entendida como la desconcentración de funciones y recursos para que el Estado actúe lo más cerca posible de las necesidades de la sociedad, bajo el supuesto de que así funcionará mejor y será en mayor medida supervisado por un interés público menos difuso. Otro tipo de reforma típicamente tecnocrática es la orientada a la fusión de instituciones debido a evidencias de duplicidad, como ocurre con los procesos de simplificación de trámites o a costos de intermediación excesivos, como se imputa a los programas sociales. Otro tipo de reformas de esta naturaleza se fundamenta en lo que llamaríamos lógica actuarial, o sostenibilidad financiera de largo plazo, como ocurre en el caso de las transformaciones de los regímenes previsionales.

En el caso de la visión antiestatista, el objetivo fundamental de la reforma es la privatización o la mercantilización de las actividades entregadas al Estado. No solamente, por cierto, la recuperación de mercados estatalizados por reformas políticas previas, como el financiero, la energía, las telecomunicaciones principalmente. La reforma antiestatista abarca incluso la aspiración de mercantilización de los servicios básicos del Estado relativos a producción de infraestructura de uso colectivo; la garantía de seguridad pública y el desarrollo del capital humano. La reforma antiestatista puede terminar conformándose con acciones intermedias de tipo tecnocrático, pero su objetivo es minimalista.

La reforma democrática del Estado debe entenderse en consonancia directa con una sola cosa: la garantía y salvaguarda de los derechos ciudadanos. Así los recursos financieros, las normas y los mecanismos institucionales son herramientas para ese propósito. No son fines en sí mismos como podría derivarse de las visiones tecnocráticas. Requieren además un enfrentamiento diametral con las aspiraciones minimalistas de las reformas antiestatistas, pero no se formula los objetivos de la reforma en término de tamaño y monto de las intervenciones del Estado. De nuevo entiende que los recursos son instrumentos, pero la capacidad del Estado no se refleja en ellos sino en los productos que genera y el bienestar o la satisfacción de los derechos que producen. Así mientras el éxito de la reforma tecnocrática se determina por parámetros de sana administración y el de la reforma antiestatista por avance en la mercantilización que puede comprenderse con indicadores de achicamiento de las dimensiones fisca-

les y personales del Estado; la reforma democrática mide su desempeño en virtud del grado de satisfacción de los derechos ciudadanos.

Puede decirse, entonces, que mientras la reforma tecnocrática pretende mejor Estado; la mercantilista, menor Estado; la reforma democrática propone un Estado más capaz. La cuestión de la capacidad del Estado está referida a cuatro dimensiones básicas (Grindle): las capacidades institucionales, las técnicas; las administrativas y las políticas. Las primeras remiten a creación de reglas de juego que al mismo tiempo demandan exigibilidad de cumplimiento y sanción de las transgresiones, fundamentos básicos de la función legislativa y judicial en la sociedad. Las capacidades técnicas, se refieren a la importancia del control macroeconómico, esencial para garantizar un ambiente favorable para el desarrollo de los mercados y mantener a distancia los riesgos de crisis e inestabilidad económica, ambas cosas en procura de objetivos sociales dado que el crecimiento y la estabilidad pueden ser, si se lo proponen, esenciales para la superación de la pobreza. Las capacidades administrativas se refieren a la prestación de servicios, no solo ni exclusivamente sociales sino de apoyo a la producción. Por último las capacidades políticas provienen del ejercicio adecuado de la representación política y se expresan en la posibilidad de procesar democráticamente los conflictos distributivos que se presentan en la sociedad. Un Estado más capaz es un Estado que despliega con suficiencia todas esas capacidades y no se concentra selectivamente en una de ellas. En contraste, la visión antiestatista solo admite el desarrollo pleno de capacidades técnicas e institucionales siempre que se orienten a dos cosas: el equilibrio macroeconómico y el mantenimiento de reglas claras para el juego del mercado. La visión tecnocrática confía demasiado en las capacidades institucionales y su posibilidad efectiva de influencia sobre el desarrollo económico y la estabilidad política y social.

Las reformas ocurren dentro de contextos socio-históricos y son impulsadas o enfrentadas por intereses sociales concretos. Así las reformas de orientación tecnocrática tienen una racionalidad económica centrada en preceptos económicos conservadores sobre el rol del gasto público y la oportunidad de la distribución. Su fundamento es tecnocrático porque se origina en las prescripciones iniciales del llamado Consenso de Washington que, como vimos en el capítulo 2, ignoran historia y sociedad y se concentran excesivamente en el mantenimiento de equilibrios macroeconómicos. La reacción de los sectores sociales depende de cuanto pueden afectarse sus intereses por la reforma tecnocrática. Así por ejemplo las políticas liberalizadoras, las acciones regulatorias y la apertura de mer-

cados, como el financiero, encuentran claro respaldo entre los grupos de capital nacional y transnacional que acumulan ganancias en la operación de tales mercados en un horizonte de limitada regulación por parte del Estado. Por otro lado, en el tanto supongan por ejemplo control de procesos inflacionarios, las políticas de este tipo pueden conducir a respaldos significativos de los sectores medios consumidores y algunas resistencias por parte de los productores orientados a los mercados internos. Finalmente si los criterios tecnocráticos conducen a cambios en la trama institucional, fusionando o eliminando instituciones preexistentes, es posible anticipar claras resistencias de los sectores laborales directamente involucrados. Y cuando ello conlleva la producción de servicios públicos, entonces además puede conducir a reparos de los usuarios. Esta trama de intereses se articula en torno a una lucha política mayor orientada a la disminución de la intervención del estado en los procesos económicos y a la reducción de su tamaño relativo en virtud de las exigencias de equilibrio fiscal.

La reforma antiestatista es diferente porque tiene como objetivo no la aspiración tecnocrática de la regulación de los “excesos de Estado” y sus efectos en la economía, sino la aspiración mercantilizadora de introducir en los circuitos de propiedad privada y producción capitalista toda clase de actividades. La fuerza social detrás de este objetivo es justamente el colectivo empresarial, nacional y transnacional, que ve en la disminución del rol del Estado oportunidades de negocio e inversión. La confusión proviene del hecho de que el interés corporativo para promover la reducción del Estado y el traslado de sus funciones a la esfera del mercado, utiliza y se mezcla con los argumentos de la reforma tecnocrática. La evidencia señala, por otra parte, que mientras las aspiraciones antiestatistas se concentraron primero en actividades productivas y servicios financieros, derivaron después en toda clase de servicios públicos. Los problemas de esta evolución se asocian con el hecho de que no solamente se construyen áreas de mercado donde antes operaba el Estado, sino que ello se realiza muchas veces en alianza con la alta oficialidad pública que así termina de dar el salto de funcionarios a empresarios. Ello, aunada a la falta de regulación y control, crea un espacio de oportunidades para una reducida élite de intereses económicos y políticos que no siempre, si es que a veces, tiene el interés colectivo en su lista de preocupaciones.

La reforma democrática, como veremos más adelante, precisa no solamente de su constitución discursiva como argumento de cambio del papel del Estado en la sociedad. Requiere de avances positivos en la política práctica que garanticen la satisfacción de las expectativas de ciudadanos

y ciudadanas que requieren más intervención pública para el control y la reparación de los efectos del mercado y para la potenciación de los recursos de familias y comunidades.

Dos cosas adicionales han de tomarse en cuenta antes de abordar la reforma del Estado en Centroamérica. En primer lugar el tipo de reto que afrontan las instituciones en esta región y en segundo lugar la influencia del entorno global.

El reto de la gestión estatal no es inmutable. En los ochenta por ejemplo, las élites políticas (de izquierda y de derecha) encontraron un espacio de acuerdo y promovieron una reforma centrada en el campo propiamente político, donde el desafío mayor consistía en la erradicación de las prácticas autoritarias para la elección de gobernantes imponiendo el monopolio de la elección abierta, directa, transparente y competida. El segundo, corolario del anterior, consistía en la afirmación de la inviolabilidad de los derechos políticos y las libertades civiles de asociación y reunión. Los resultados en este sentido saltan a la vista, como exploraremos más adelante. Pero en la actualidad, si bien persisten déficit de la aplicación de la democracia electoral y muchas deudas pendientes en la proliferación de la democracia como sistema de gobierno, el desafío, la impronta de la reforma, está relacionada ya no con la seguridad “política” de los ciudadanos, sino con la seguridad “social”. Se trata por supuesto de cuestiones de énfasis. Si en el pasado el desafío de la democratización suponía algún nivel de reforma política del Estado, por mínimo que fuese, en la actualidad no habrá futuro a menos que se avance en la seguridad social de la población.

El contexto global ofrece obstáculos y oportunidades para la reforma democrática del Estado. No podemos ignorar la inercia de las prescripciones antiestatistas provenientes de la política económica conservadora que todavía se impulsa, pero es evidente la mayor preocupación en el discurso de organismos multilaterales y agencias de desarrollo sobre la necesidad de abordar el déficit de integración social que la concentración de la riqueza y el poder decisional está ocasionando en el mundo. Hay nuevos y mejores argumentos para comprender la pobreza y sus causas; la centralidad del mundo rural en la búsqueda de soluciones duraderas; la importancia de afrontar la desigualdad como freno al crecimiento económico y a la superación de la pobreza constituyen tres de los más importantes avances recientes del debate en torno a los problemas del desarrollo. Por supuesto con la introducción de problemáticas transversales que deben ser integradas en todos los planes de la acción pública como son

el reconocimiento de la desigualdad de género; los efectos de la cuestión étnica y los desafíos ambientales.

### **La situación del Estado en Centroamérica Problemática social, económica e institucional**

La caracterización de la situación actual del Estado no debe conducir a una fotografía estática de una realidad dinámica, cambiante. Por el contrario en el análisis de lo actual se dibuja un pacto social previo. El de la Centroamérica actual es el pacto de la posguerra. En él, como hemos señalado, la primera convicción fue la necesaria superación del conflicto armado y de la dominación autoritaria de las instituciones estatales. Esta es la primera fuente de reforma estatal que tiene consecuencias claramente incluyentes desde el punto de vista de la sociedad. La lógica de la guerra centrada en el exterminio del contrario, cede su lugar a la lógica de la política democrática, centrada en la negociación y el acuerdo de convivencia. A la autarquía del gobierno autoritario se le impuso la demanda social de participación directa en la elección de gobernantes y de ejercicio de los derechos civiles de reunión y asociación, tanto como los derechos políticos de elección y representación.

Los avances en este contexto en Centroamérica son innegables, incluso en el entorno latinoamericano. En una época de altísima volatilidad gubernamental donde terminar un período constitucional es prácticamente una proeza, en la Centroamérica de posguerra todos los gobiernos (con la excepción de Jorge Serrano Elías en Guatemala) han concluido su mandato. La otra condición del impulso político a la reforma del Estado en Centroamérica requería la extinción de la deliberancia política de las fuerzas armadas. Hoy día, instituciones de grados desiguales de desarrollo y capacidad técnica, los ejércitos centroamericanos no toman parte activa en la adopción de las decisiones más importantes en el quehacer político centroamericano.<sup>75</sup> Igualmente, no se perciben aún riesgos evidentes de reagrupamiento de fuerzas insurreccionales contra el orden establecido.<sup>76</sup>

---

75 Las razones del debilitamiento de la institución castrense pueden ser diversas y complejas. Víctor Meza, para el caso hondureño, menciona tres factores concurrentes: la disolución del servicio militar obligatorio, el control civil y el fracaso de las aventuras económicas directas.

76 Sin embargo algunos observadores no descartan la fractura institucional. Rubén Zamora de El Salvador lo dice así: “El peligro es que el sistema se bloquea con dos efectos: Uno la dificultad para que emerjan alternativas electorales (el capital no se puede comprometer con otras fuerzas políticas). El segundo es que al interior de la izquierda empieza a emerger la idea de que los acuerdos de paz son una estafa y que la vía puede ser la lucha armada”.

En contraste, mientras el fortalecimiento de las instituciones centrales de los regímenes democráticos representativos es expresión de un acuerdo nacional de amplio espectro<sup>77</sup>, el impulso económico de la reforma del Estado en la Centroamérica de posguerra, proviene de un compromiso elitista entre capital nacional, funcionariado gubernamental y capital transnacional cuyos resultados, hasta la hora, son clara y profundamente excluyentes. La reforma mercantilista del Estado en Centroamérica no ha tenido mucho que dismantelar, es cierto, en virtud de la precariedad del desarrollo previo de institucionalidad pública (la excepción es Nicaragua, mientras en los casos de Costa Rica y Panamá los procesos han sido contenidos por condiciones políticas y financieras que no han permitido mayores grados de mercantilización). Pero en su lugar si ha impedido claramente el fortalecimiento integral de las capacidades estatales.

El resultado es una sociedad esquizofrénica. Mandada por las reformas electorales a tomar su destino por los cuernos y relegada al estancamiento social y el empobrecimiento por un proceso económico interesado exclusivamente en la evolución de tres indicadores: crecimiento del producto, atracción de inversiones y equilibrio fiscal.

Los resultados dibujan claramente una realidad que conduce a una tensión sociopolítica profunda. La sociedad está activa en el ejercicio de sus derechos políticos, reconoce y defiende en mayor medida que en otras subregiones (como se desprende de los datos del Latinobarómetro) la importancia constitutiva e instrumental de la democracia, pero ha visto con asombro como sus condiciones de vida material simplemente no mejoran.

Conviene para precisar tales argumentos echar una mirada a tres tipos de indicadores: los de la capacidad del Estado; los del desempeño económico y los del efecto social.

En relación con los primeros, de una gama amplia de indicadores posibles queremos simplemente acudir a los más básicos: el músculo (relativo al tamaño de la planilla del Estado); el sistema circulatorio que se refiere a la capacidad de redistribución fiscal por medio de gasto e ingreso y el cerebro que tiene que ver con la capacidad de previsión futura relacionado con inversión social. Sirve además tener una idea de evolución por lo que se presentan tres momentos aproximados: la crisis, la reforma excluyente y la situación actual.

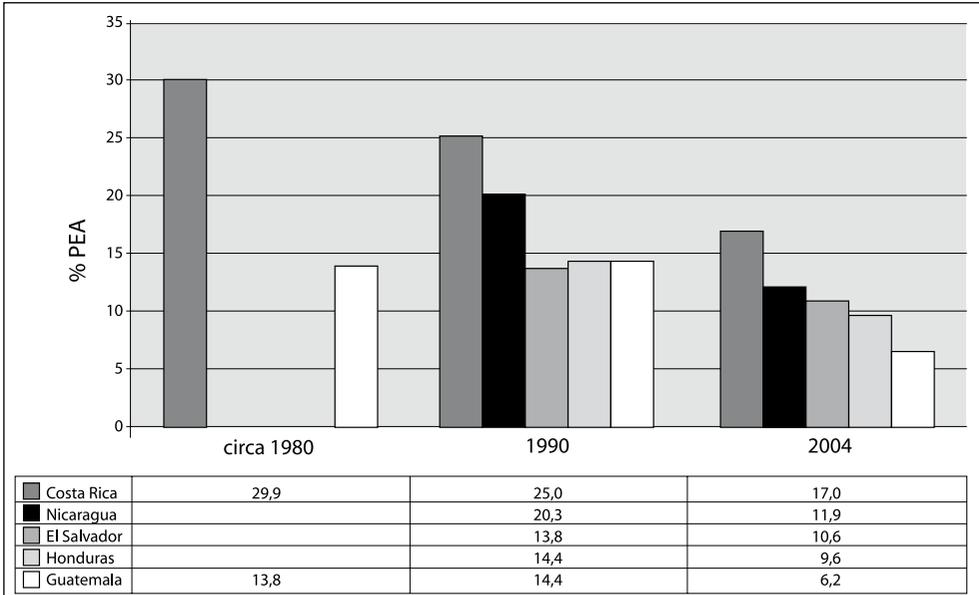
---

77 La magnitud del acuerdo político para la finalización de la guerra es controversial. Alvaro Artiga duda que la solución de posguerra en El Salvador responda a un amplio acuerdo nacional.

De acuerdo con los datos del Gráfico No.1, la evolución del empleo público señala una acusada reducción a partir de dimensiones relativamente heterogéneas. Los niveles de los 80 se han reducido prácticamente a la mitad en donde hay datos disponibles, lo que indica el agotamiento de un modelo de desarrollo donde el empleo público jugaba un papel central en la definición de la estructura social. Tenía si se quiere funciones instrumentales (derivadas de los usos del empleo público, donde no se puede descartar el uso militar) y también constitutivas dado que más allá de los usos, el empleo público constituyó capas medias que a su vez fueron activas en la promoción de un cierto tipo de instituciones y políticas públicas.

Con un perfil más recortado en la actualidad, puede decirse que se identifican tres escenarios: el primero integrado por Costa Rica habla de un empleo público alto (incluso para la media en países desarrollados como España donde la proporción alcanza alrededor del 13% de la PEA), semejante al de otros dos países de desarrollo humano alto en el continente que son Argentina y Uruguay. El segundo escenario presenta un nivel moderado donde se localizan El Salvador, Honduras y Nicaragua con proporciones que en América Latina se parecen a las de Chile. ¿Habla esto de un margen de tolerancia menor a la presencia económica y social del Estado, o es simplemente producto de una reforma eficiente de la planilla pública? El tercer escenario es el guatemalteco, donde la presencia relativa del empleo público es aproximadamente la mitad de los países más moderados y constituye la más baja proporción de América Latina. ¿La cuestión aquí es con cuánta gente, considerando maestros, médicos y policías, se puede ejercer una función pública suficiente? No hay respuesta teórica obviamente pero la observación comparada sirve para calificar el tamaño de las distancias.

Grafico N.º 1  
 Centroamérica:  
 Evolución del empleo público. 1980-2004.



Fuente: CEPAL, Panorama Social en América Latina. 1998 y 2005.

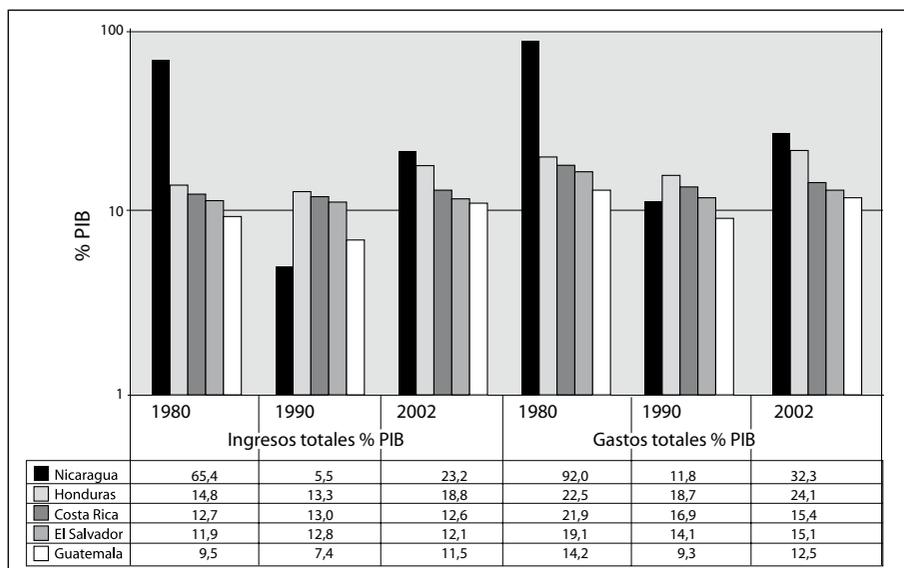
El segundo indicador alude a la capacidad redistributiva del Estado misma que se desarrolla en función de la proporción de ingresos y gasto público. En el Gráfico No. 2 se analizan los ingresos y gastos del Gobierno Central. En general, es conocido que la fuente principal de los ingresos públicos (por encima del 90%) son los impuestos y que ellos se recaudan sobre la base de una estructura regresiva donde la proporción de impuestos al consumo es mayor que a las rentas, lo cual perjudica directamente a los grupos de menor ingreso relativo. La segunda cuestión es que el gasto público tiende a distribuirse mal también, en la medida en que llega en mayor proporción a los grupos de mayor ingreso. Esto es cierto incluso para las inversiones sociales.

En este contexto de regresividad, la evolución de ingresos y gastos marca una tendencia al estancamiento en los ingresos (con la excepción de Honduras y Nicaragua) frente a una reducción más pronunciada de los gastos, aspectos que forman parte del prontuario básico de las reformas económicas inspiradas en las prescripciones del Consenso de Washing-

ton. De ahí que esta dimensión de la reforma muestra en primera instancia evidente incapacidad para alcanzar las metas de equilibrio fiscal que la inspiran.

Luego, en contraste con los niveles bajos de los demás países, la alta proporción de ingreso gubernamental en relación con el PIB en Nicaragua y Honduras revela principalmente una debilidad del crecimiento. Es de esperar que, manteniendo constante la relación ingresos-producto estos dos países puedan disponer de mayor masa de recursos para el desarrollo de la función pública. La pregunta a responder es, finalmente, ¿cuál es el límite para la reducción posible del gasto público, especialmente en virtud de las necesidades de salud, educación y asistencia social que afectan a la mayoría de los centroamericanos y que, dados los magros resultados en la lucha contra la pobreza, parece que no se resuelven con “retiro” del Estado, es decir con mercantilización?

Gráfico N.º 2  
Gobierno Central:  
Indicadores de ingreso y gasto  
% PIB

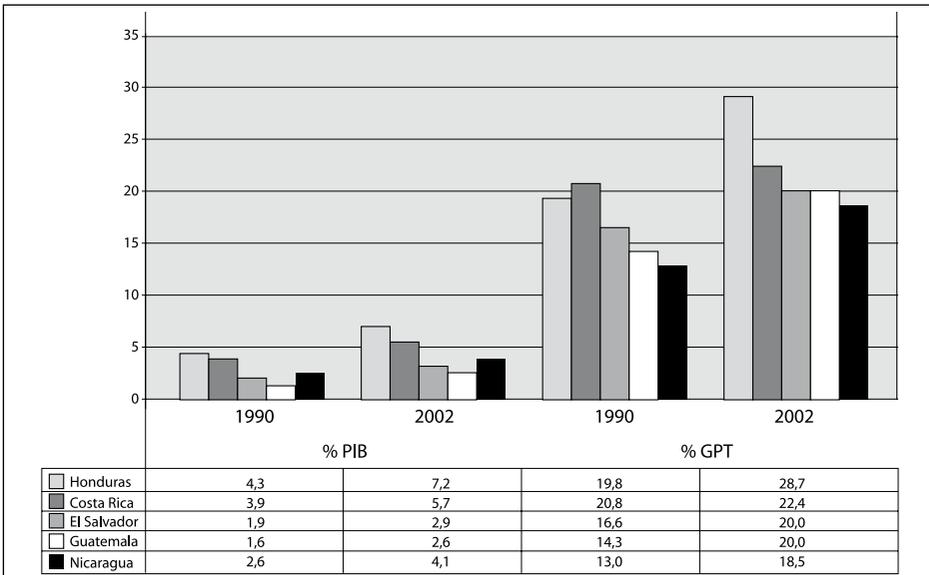


Fuente: FLACSO-UCR. Centroamérica en Cifras. 1980-2005.

De ahí que en el tercer gráfico interesa valorar la capacidad de previsión del Estado no solo de crisis futuras (tanto económicas como políticas) sino de posibilidades mayores de crecimiento económico. Para eso, el indicador más relevante sigue siendo el que permite reconstruir el compromiso del Estado con el desarrollo de las capacidades de las personas, mismo que se puede ponderar con la evolución de las inversiones en salud y educación. O sea, el legado más importante de la gestión pública es una población sana y educada.

Los datos revelan una realidad a la vez dramática y esperanzadora en Centroamérica. Si se examinan el esfuerzo macroeconómico y fiscal en el caso de educación (gráfico N.º 3), es de destacar la importante ampliación en Honduras. Al mismo tiempo el estancamiento en El Salvador y Guatemala en niveles que representan la mitad del esfuerzo desplegado en Costa Rica. Este es un desafío de ineludible competencia del Estado como se refleja en el hecho de que el tamaño de la tajada del pastel del gasto público destinado a educación ha crecido en todos los países.

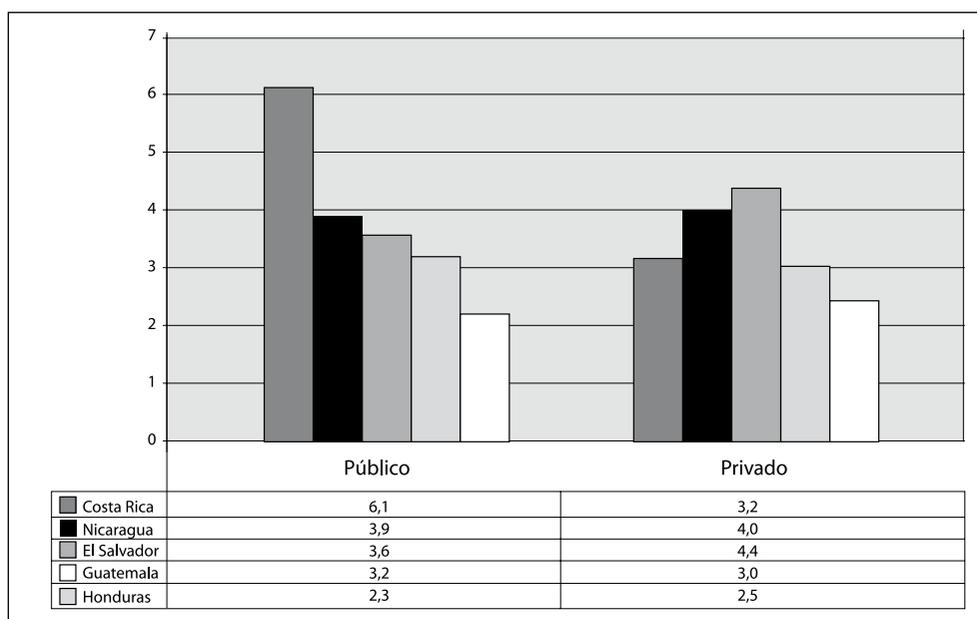
Gráfico N.º 3  
Gasto público en educación.  
Esfuerzo macroeconómico y fiscal.



Fuente: CEPAL 2005. PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2005, para El Salvador.

Por lo que toca a salud, los datos del gráfico No. 4 muestran una preocupante tendencia a la mercantilización en contraste con la mayor ocupación del Estado en los temas educativos. En salud, donde los niveles de inversión son muy bajos, la situación actual proyecta tres tipos de escenario: un escenario dominado por la prestación pública en Costa Rica; un escenario de equilibrio en Honduras y Nicaragua que no debe confundirse con equidad en las prestaciones dado que en esos países la mayoría no puede financiar prestaciones privadas de salud y un escenario mercantilizado en El Salvador y en menor medida en Guatemala. Este último hace presumir un abandono progresivo de la salud pública que, si se consolida, constituye una grave amenaza a la cohesión social y al desarrollo de las capacidades de las personas.

Gráfico N.º 4  
Gasto público y privado en salud. 2002  
% PIB



Fuente: PNUD. Informe de Desarrollo Humano 2005.

La calidad de la prestación pública de servicios sociales, que aquí hemos relacionado con capacidad de previsión de las urgencias futuras del desa-

rollo humano, es primero una cuestión de cantidad. Las relaciones que aquí hemos establecido hablan de pisos y techos, de la magnitud del esfuerzo que se hace, o que no se hace, en virtud de agregados económicos como el tamaño de la economía o la magnitud del gasto público. Pero ¿cuánto es esto, realmente, en términos de satisfacción de las necesidades de las personas de carne y hueso? En el gráfico No. 5 se presentan los datos de inversión social total (educación, salud, asistencia social y vivienda) en términos per cápita, es decir lo que cada país gasta en su gente por año. Los resultados hablan de una brecha profunda y de un cambio positivo pero claramente insuficiente.

Primero, observamos los niveles más bajos de inversión de América Latina en su conjunto con la excepción, por supuesto, de Haití. Después de Nicaragua está Ecuador con niveles de apenas 76 dólares; Bolivia con 136 dólares supera a Honduras y Guatemala; entre ellos con 114 dólares por persona está Paraguay. Estos niveles hablan de una precariedad originaria que de no superarse sustancialmente en el futuro amenaza al Estado con la futilidad y a la sociedad con la descomposición. Sin ambages, las mejoras de gestión, los esfuerzos por expandir la oferta de servicios y los compromisos a favor de la paz, contra la pobreza y a favor del desarrollo son aspiraciones vacuas si no se alimentan con recursos financieros que correspondan con la magnitud de los retos a enfrentar.

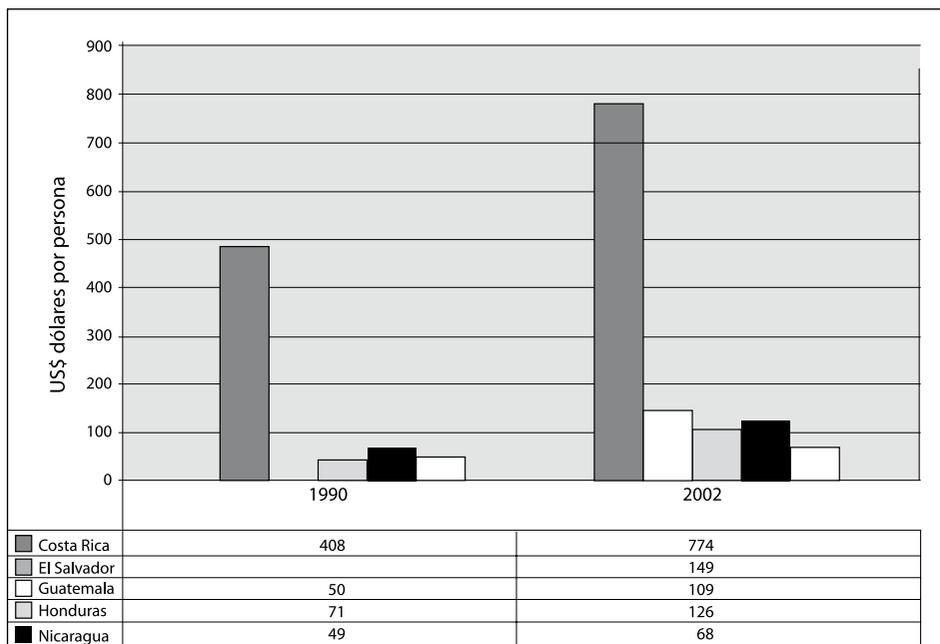
Hemos pasado revista a los indicadores relacionados con los recursos disponibles y el destino inmediato. Resta en lo que sigue una ponderación del desempeño económico y del desempeño social.

Para ello acudiremos solamente a un set de cuatro indicadores comparados. La tasa de crecimiento del PIB y la tasa de aumento de las inversiones extranjeras directas, por el lado económico. Del lado del desempeño social observaremos solamente las tendencias de informalización del trabajo y la evolución de los niveles de pobreza.

En corto, el modelo se ha propuesto crecimiento sostenido y atracción de inversiones extranjeras. Los resultados derivados de ambos procesos no son del todo halagüeños como se observa en los gráficos 6 y 7: el crecimiento es volátil, aunque los países de menor desarrollo muestran una tendencia mayor a sostener niveles crecientes. Las inversiones extranjeras igualmente proyectan un comportamiento errático y, en comparación, resultan apenas una fracción de las divisas que la mayoría de los países reciben en concepto de remesas familiares. De acuerdo con CEPAL

(2005), en el caso de Guatemala por cada dólar de inversión extranjera el país recibe 17 de remesas familiares.

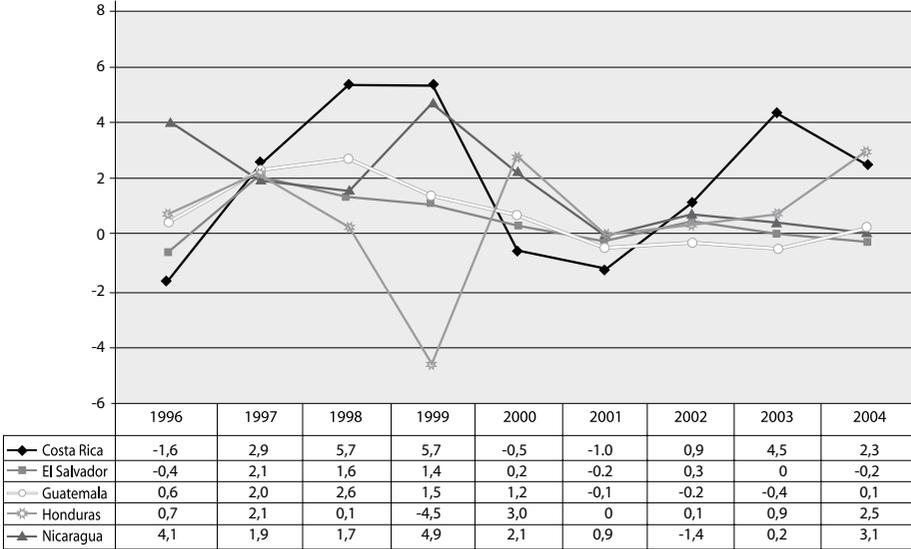
Gráfico N.º 5  
El compromiso con la gente:  
Gasto social per capita.



Fuente: CEPAL 2005

Por el lado del empleo la tendencia general apunta a una disminución de la proporción de trabajadores asalariados en condición formal de ocupación. Según Sauma (2003), alrededor del año 2000 la mayoría de los ocupados de más de 12 años en el Istmo Centroamericano se encontraban ejerciendo ocupaciones informales, 38%, contra 30% y 31% en el sector agropecuario y en actividades formales no agropecuarias.

Gráfico N.º 6  
Crecimiento del PIB por habitante.  
1996-2004.



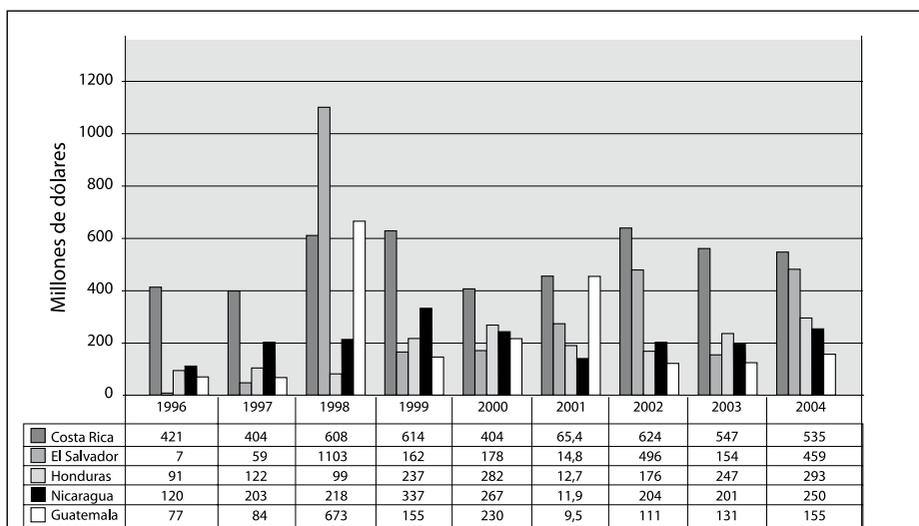
Fuente: CEPAL, 2005b.

Los empleos informales generan menores ingresos para la población. Consecuentemente su capacidad de incidir en la reducción de la pobreza es menor. Como se observa en el cuadro siguiente, los tabulados de Sauma para la CEPAL, indican que en todos los países los ingresos de ocupaciones informales son inferiores al promedio de todos los ocupados, e incluso en el caso de Honduras inferiores a los de los ocupados del sector agropecuario. Considerando, finalmente, que son más y crecen más rápido que los empleos formales y agropecuarios la tendencia es a una progresiva precarización del ingreso y a la ampliación de la necesidad de disposición de ingresos no laborales para superar condiciones de pobreza.

Por consiguiente, en razón de causas estructurales relacionadas con el dinamismo de las economías y el funcionamiento de los mercados de trabajo, los niveles de pobreza de la región se encuentran estancados. Estancamiento que no debe relacionarse con el éxito o no de los programas selectivos orientados a la superación de la pobreza. En sociedades como las centroamericanas, los niveles de pobreza se miden con indicadores

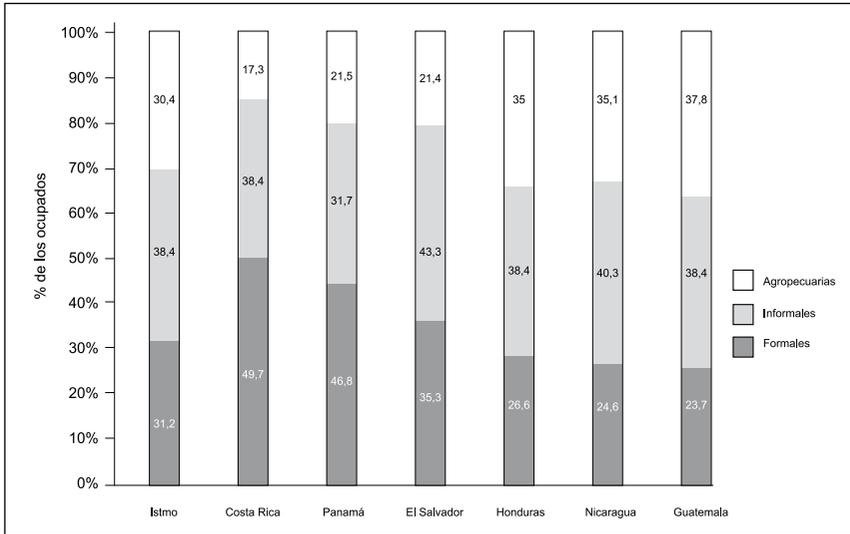
de ingreso y los ingresos provienen principalmente del trabajo. Luego, si no hay trabajo porque el crecimiento económico no es suficiente o estable, o porque el tipo de economía está mudando hacia actividades poco intensivas en contratación de trabajadores, las causas de la pobreza y, por supuesto, las políticas para enfrentarlas tienen que ubicarse primero en esos niveles.

Gráfico N.º 7  
Evolución de la inversión extranjera directa.  
1996-2004



Fuente: CEPAL, 2005b.

Gráfico N.º 8  
Ocupados por sector.  
% de la PEA ocupada.



Fuente: Sauma, 2003:31.

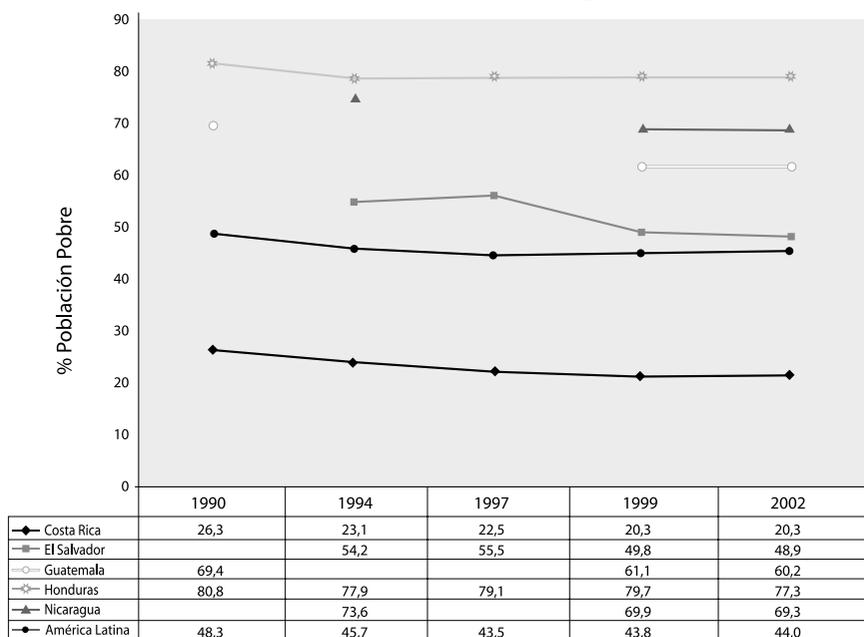
Cuadro N.º 1  
Ingresos laborales promedio de los ocupados  
de 12 años y mas, según sector  
de ocupación por países.  
Alrededor de 2000

	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá
Todos los ocupados	369,2	245,8	158,0	163,6	129,0	391,5
Formales	485,0	376,4	336,4	247,2	235,0	567,0
Informales	269,8	177,4	117,6	130,5	114,8	218,8
Agropecuarios	226,0	166,8	87,6	136,5	71,0	161,0

Fuente: Tomado de Sauma, 2003:39.

Dos cosas conviene señalar. Los niveles de pobreza relativamente más bajos coinciden con los países donde se observa mayor concentración de población ocupada en el sector formal. Pero también ocurre que no son tantas las diferencias con los demás respecto de la contribución del sector informal, como de la cantidad de gente atrapada en ocupaciones agropecuarias de baja remuneración. De ahí que el enfrentamiento con los problemas del trabajo en el ámbito rural constituya en Centroamérica una obligación primera de las políticas públicas. Las ganancias en superación de la pobreza tienen un sesgo urbano. Considerando datos de CEPAL, hacia inicios de los 90 la pobreza rural en promedio en los cinco países de Centroamérica era 15.8 puntos porcentuales más alta que la pobreza urbana. Hacia principios de los 2000, la relación alcanzaba 17 puntos.

Gráfico N.º 9  
Población bajo la línea de pobreza.



Fuente: CEPAL, 2005.

### ***Contexto internacional***

Centroamérica es históricamente una región abierta a la influencia exterior. Las razones son principalmente geopolíticas y económicas: en un caso asociadas a la condición geográfica privilegiada en la primera modernidad y quizá venida a menos, aunque vigente como lo advierte el flujo creciente de mercancías en las coordenadas Este-Oeste a través del canal de Panamá; y el tránsito creciente de personas, drogas ilegales, dinero y toda clase de contrabando en el eje Sur-Norte. En el otro caso determinada por el tamaño reducido de los mercados internos que desde la antigua conformación colonial puso en la oferta exterior las esperanzas del progreso en esta parte del mundo.

En la historia reciente, la restitución del orden institucional, el desarrollo de las instituciones electorales y el lento camino hacia la democracia ha estado fuertemente asociado a relaciones externas de la región con quienes han sido socios permanentes. Estados Unidos se propuso en los tempranos ochenta, una reforma dual y simple para Centroamérica: apertura económica y democracia electoral. Al cabo de un cuarto de siglo esa prueba ser una experiencia exitosa, impulsada por la alianza con los objetivos de reforma económica impulsados por las instituciones del Consenso de Washington. La Unión Europea desde la primera reunión de la Ronda de San José en Octubre de 1984, ha promovido una visión de la región centrada en mecanismos de integración supranacional, que ha conducido a un fuerte y permanente respaldo al funcionamiento del Parlamento Centroamericano instalado en 1996 y a la nueva arquitectura institucional regida desde la Secretaría Ejecutiva del Sistema de Integración de Centroamérica, SICA.

La comunidad donante ha invertido recursos significativos en el enfrentamiento de los riesgos temporales y permanentes que agobian a la región. Por medio de una amplia variedad de programas bilaterales y mucho menos a escala regional, se han abordado prácticamente toda la gama de temas relativos al fortalecimiento institucional y al empoderamiento de la sociedad civil. Instituciones sólidas y organizaciones sociales capaces y propositivas son los ejes de una comunidad de acciones orientadas por objetivos de desarrollo humano.

Últimamente la atención de la comunidad internacional se concentra en los dos países más empobrecidos de la región que forman parte de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC): Nicaragua y Honduras. La estrategia ha supuesto el desarrollo de acciones integradas

de apoyo económico y asistencia social en el marco del esquema de las Estrategias de Reducción de la Pobreza (ERP). Tales estrategias resultan auténticos ejercicios de planificación del desarrollo que procuran el perfeccionamiento de capacidades institucionales, con resultados concretos en términos de superación de la pobreza y con efectos no perjudiciales al crecimiento económico.

Si la primera fase de las reformas institucionales del período democrático de la posguerra chocó de frente con las exigencias conservadoras de la política económica derivada del Consenso de Washington, la fase actual se enfrenta a las consecuencias del cambio en el trato comercial de los Estados Unidos hacia la región que significa la aprobación del TLC en contraste con las ventajas disponibles por más de dos décadas en el contexto de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. A ello debe sumársele la negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea que si bien proporciona un marco normativo más amplio que la propuesta del TLC, dado que incluye paquetes de asistencia bilateral y apoyo al proceso de integración, se mantiene dentro del esquema de asignación de prioridades a las negociaciones comerciales por sobre otras dimensiones del intercambio bilateral.

En el fondo, la cuestión hoy tiene que ver con los dos ejes que organizan el discurso actual sobre asistencia al desarrollo y que se transforman en un nuevo mantra de la cooperación: armonización entre donantes y alineamiento con los objetivos de desarrollo definidos nacionalmente. Como se verá en el apartado final la posibilidad de construcción de una reforma democrática del Estado en Centroamérica descansa en mucho en lo nuevo que pueda pasar en nuestra relación con el exterior.

### ***La necesidad de un buen gobierno***

En el debate sobre el destino de la democracia en América Latina muy pronto, especialmente en el sur del continente, se instaló una preocupación por la gobernabilidad. La cuestión crítica de la gobernabilidad es el rendimiento político del estado, es su capacidad de satisfacer en tiempo y contenido suficiente, las demandas crecientes y constantes de la sociedad. Después, una década quizá, se instala en la región una preocupación por el buen gobierno, entendiendo que no solo se trata de ofrecer respuestas sino de hacerlo bien. ¿Y cómo es bueno el gobierno? Por encima de sentido común y convencionalismos la idea de buen gobierno aparecía en los tempranos noventa asociada a tres cuestiones centrales: transparencia,

información y rendición de cuentas. Transparencia es primero expresión de una voluntad, luego un tema normativo. Alude en lo esencial a la voluntad de los funcionarios gubernamentales para “dejar ver” el ciclo de la política pública. Permitir que el proceso decisorio, la mecánica administrativa y financiera y el resultado de la gestión sean “visibles” para la ciudadanía. La cuestión es de voluntad porque evidentemente depende de la discrecionalidad de los funcionarios dado que en sociedades complejas no siempre es posible ver lo que el Estado hace.

Para ello el buen gobierno se apoya en un segundo componente crucial: la información. La información debe ser suficiente y oportuna a fin de que la ciudadanía pueda alimentar su propio proceso político y ponderar adecuadamente los actos de la administración.

Finalmente la rendición de cuentas tiene que ver con el escrutinio horizontal y vertical de las instituciones públicas y de su desempeño. Así el escrutinio horizontal es el del propio estado por medio de instituciones de control financiero, legal y de calidad de la ejecución. El escrutinio vertical tiene que ver con la entrega de cuentas a la sociedad o la satisfacción de las demandas de cuentas por parte de la ciudadanía.

Indudablemente la región ha mejorado desde un pasado gobernado por el abuso patrimonialista y el vínculo oligárquico militar. Para empezar por los medios mismos de la elección de gobernantes: los procesos electorales son en todos los países razonablemente concurridos, realizados y respetados. Los gobiernos sucesivos han procurado reformas legales para fortalecer los institutos electorales y promover la participación ciudadana por medio de la simplificación de la inscripción en los padrones electorales.

La cuestión es si la misma voluntad reflejada en la aceptación de un marco competitivo para la celebración de elecciones y la elección de gobiernos, existe para el ejercicio activo de las funciones de la administración. Aquí lo que parece existir es una distancia entre los dictados normativos, el desarrollo institucional y la práctica cotidiana.<sup>78</sup> El estado de ánimo de la ciudadanía sobre los políticos y sus actos no parece favorecer una

---

78 Se dispone de mecanismos de democracia participativa en este campo. En Guatemala la Mesa de Transparencia y Auditoría Social entregó 36 recomendaciones al Gobierno para colocar al país en “estándares satisfactorios” según explicó el representante local de Transparencia Internacional. Actualmente en Honduras se discute una Ley de Transparencia que ha sido cuestionada por oenegés locales, la filial de Transparencia Internacional y el grupo de donantes internacionales, conocido como G16, por considerar que perjudica el acceso ciudadano a la información.

perspectiva optimista, a pesar de los numerosos llamados de los gobiernos para actuar.

El informe del BID-IDEA-OEA sobre los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y la República Dominicana, indagó sobre confianza en los partidos políticos: En promedio para los cinco países de Centroamérica y Panamá en 1996, 22.4% reportó alguna o mucha confianza; en 2003 la proporción había caído a 10.3%.

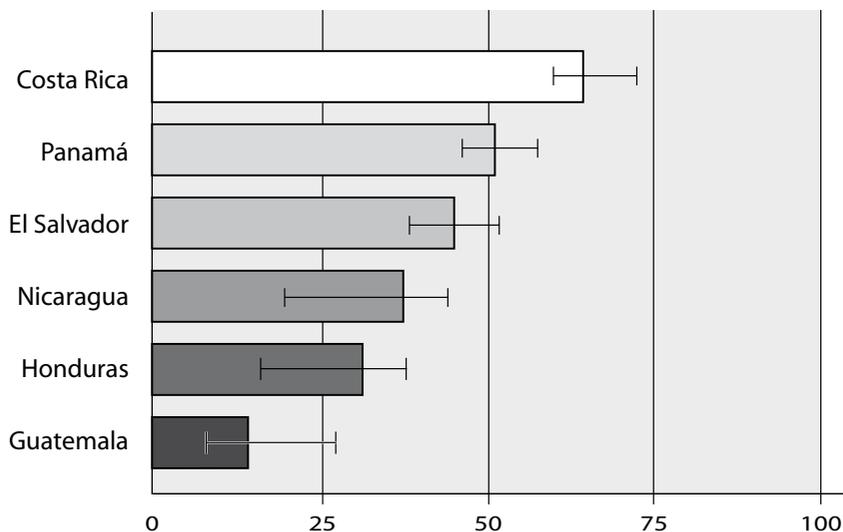
El problema es complejo porque los Estados han realizado reformas institucionales orientadas por objetivos de transparencia. El informe de Cabrera (2002:43) para Guatemala concluyó que la capacidad de los órganos de control para promover transparencia en ese país es débil a causa de problemas de financiamiento insuficiente; ausencia de un régimen de peso y contrapeso en el sistema de partidos; y problemas de coordinación entre las distintas instituciones. Además señaló falta de voluntad política para adoptar nueva legislación y aportar financiamiento a las entidades existentes. Un hallazgo revelador del estudio de Cabrera proviene de su propia elaboración y se refiere a las insuficiencias en la transparencia de las mismas entidades de control: “de las 9 instituciones estudiadas, 2 de ellas no realizan informe de labores...y un informe es confidencial” (Ibíd.:39-39).

Los grados de desarrollo en este tema son también desiguales. Destaca el hecho del menor nivel relativo alcanzado por Guatemala en relación con los demás países. El informe sobre gobernabilidad global publicado por el Banco Mundial permite una valoración comparada<sup>79</sup> de los países centroamericanos en dos niveles interesantes para estos propósitos: imperio de la ley y lucha contra la corrupción.

---

79 Los autores del informe previenen sobre la calidad de estos datos y su utilidad para el análisis comparativo. Sin embargo el sistema de indicadores realmente promueve la comparación con fines que, desde el punto de vista de la lucha política, pueden ser interesantes. En el contexto centroamericano la comparación puede servir para ilustrar desafíos y caracterizar los derroteros posibles en sociedades, si bien política y socialmente heterogéneas, no tanto en términos de recursos internos y presiones externas.

Gráfico N.º 10  
Imperio de la Ley

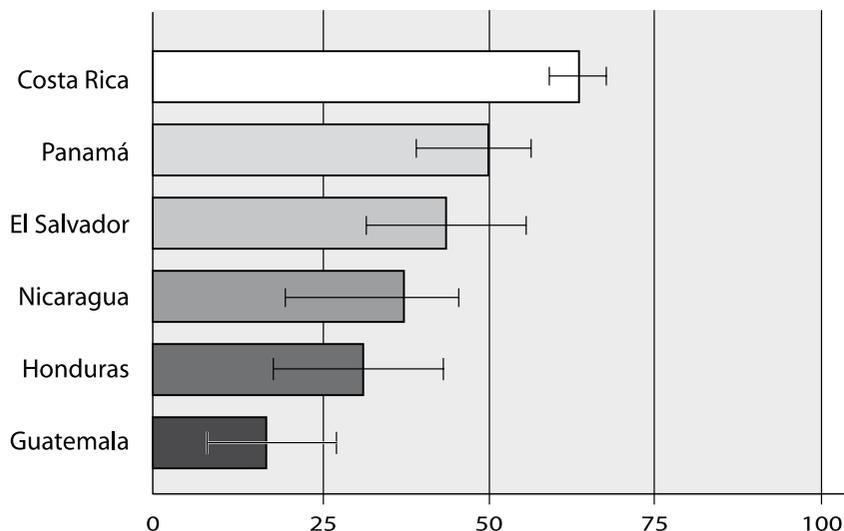


Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005

Los datos de estas gráficas permiten completar el cuadro en términos del peso de los mecanismos internos o externos de control. En el caso de El Salvador el sistema de contrapeso legislativo que ejerce el FMLN en la oposición puede estar constituyendo un factor de peso en la adopción y práctica de medidas de transparencia, mientras que en el caso de Honduras y Nicaragua ello puede provenir en mayor medida del efecto combinado de la influencia, supervisión y vigilancia de la cooperación internacional y de los organismos de la sociedad civil.

La teoría de la gobernabilidad se inició en el contexto de un debate conservador sobre la relación Estado y Sociedad y la crisis fiscal en los años setenta. El argumento giraba en torno a la necesidad de ampliar la capacidad de respuesta del Estado (imposible a causa de las restricciones presupuestarias) o bien atender demandas selectivamente. La respuesta se inclinaba por la regulación de la demanda social.

Grafico N.º 11  
Control de Corrupción.



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005

La lectura del grado en que el Estado es capaz de satisfacer las demandas de la sociedad puede hacerse con recurso a una variedad compleja de indicadores: los de desempeño tienen que ver con los niveles de desarrollo humano alcanzados: pobreza y en general los desafíos planteados en las metas del milenio. El problema es que eso suele suponer una mirada al pasado porque los logros de hoy son sedimentos geológicos de arreglos políticos previos.

Otra fuente posible de información es la valoración del grado de conflictividad social. Medir la conflictividad no es fácil<sup>80</sup>. En el plano cualitativo, el Proyecto Observatorio Social de América Latina del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales proporciona una cronología de los

80 Lo primero que viene a la mente es número de huelgas, paros, etcétera. Sin embargo la cosa puede ser mucho más diversa. Un botón de muestra: el estudio de Quijano y otros sobre morbilidad en Barcelona utiliza como indicador de conflictividad social el ingreso en prisión preventiva de mayores de 21 años.

principales conflictos sociales de cada uno de los países de la región, sobre la base (de ahí su limitación) de informes de prensa.<sup>81</sup>

El informe sobre gobernabilidad del Banco Mundial pondera una variable denominada efectividad gubernamental. La misma refiere a la calidad de los servicios, la calidad del servicio civil y su grado de independencia de las influencias políticas; la calidad de la formulación y puesta en práctica de políticas públicas; y la credibilidad del compromiso gubernamental con tales políticas. (Kaufman, *et al.* 2005) . El resultado de la medición de tales indicadores se proyecta en la siguiente imagen.

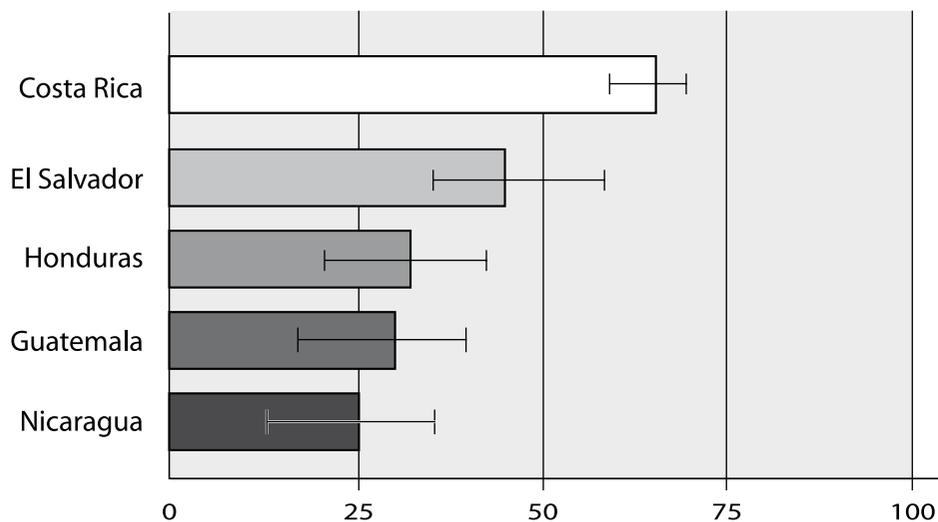
Otra dimensión se refiere a la exigencia normativa que protege el derecho de la ciudadanía a requerir cuentas a la administración. En este caso, de acuerdo con el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano de Centroamérica y Panamá (2003) solamente en el caso de Costa Rica y Nicaragua la constitución establece normas que explícitamente obligan a la rendición de cuentas. En los demás casos solo existen indicaciones indirectas asociadas a la responsabilidad de los funcionarios públicos y a su deber de respeto a la ley.

Finalmente el tema de la calidad de atención estatal a las demandas sociales puede ser relacionado con el rendimiento a largo plazo. En el gráfico siguiente se observa el lento avance de la satisfacción de necesidades elementales del desarrollo humano en la región. El camino es largo. Con la excepción de El Salvador, la esperanza de vida al nacer (un indicador resumen muy poderoso) de Centroamérica es semejante a la de Costa Rica en 1970. Las mejoras en mortalidad infantil y acceso al agua potable permitirán avances en los próximos años, pero el rezago educativo más allá del ciclo básico primario, es todavía una barrera para garantizar el desarrollo pleno de las capacidades individuales.

---

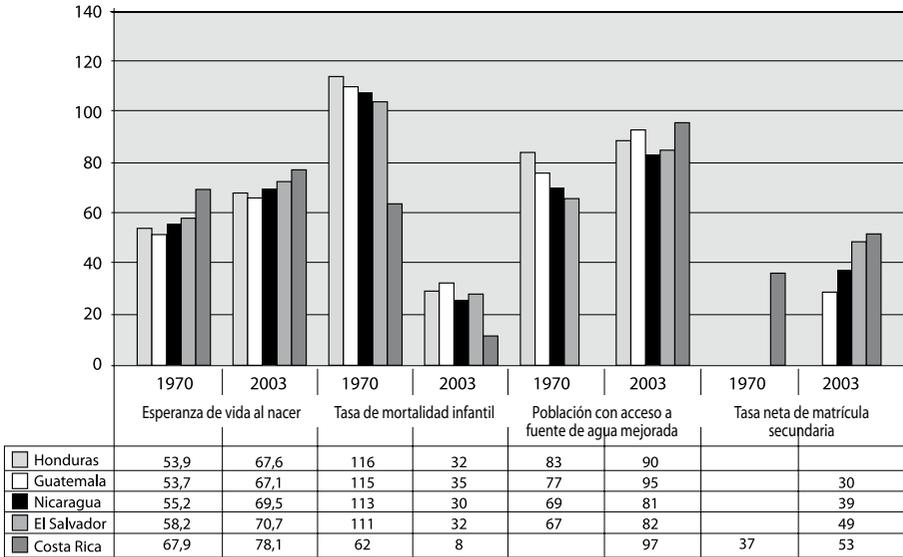
81 Véase: <http://www.clacso.org.ar/difusion/secciones/osal/seguimiento-del-conflicto/cronologias>.

Gráfico N.º 12  
Efectividad del Gobierno.



Fuente: Kaufmann D., A. Kraay, and M. Mastruzzi 2006: Governance Matters V: Governance Indicators for 1996-2005

Gráfico N.º 13  
Tendencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.



Fuente: PNUD, 2005.

**La necesaria condicionalidad: Más allá de la reducción de la pobreza**

Poner atención al ambiente internacional a fin de valorar las posibilidades del buen gobierno en Centroamérica es esencial. Las razones son diversas. Primero la cooperación internacional especialmente en los países más empobrecidos, es un actor predominante en el plano de la política pública. De acuerdo con los estimados del Segundo Informe sobre Desarrollo Humano (2003) la asistencia oficial al desarrollo representaba alrededor del año 2000, más de 20% del PIB de Nicaragua y Honduras; 15% en Guatemala; 10% en El Salvador y 5% en Costa Rica. Dados los niveles de gasto público observados arriba, este volumen de recursos prácticamente duplica el presupuesto nacional.

La cuestión impone una grave responsabilidad a la cooperación internacional. La misma que podría resolverse en el contexto de los debates sobre armonización y alineamiento. La idea de armonización es clara pero ingenua. Supone que los donantes, con independencia de

sus objetivos estratégicos y políticos, pueden acordar acciones comunes en procura del desarrollo en los países beneficiarios. La observación *in situ* en los países centroamericanos demuestra que la cooperación se divide más o menos en los mismos términos que las propias tecnocracias internas: de un lado un grupo de influencia europea, especialmente nórdica, interesado en temas del desarrollo humano; del otro lado un grupo de influencia estadounidense al que se suman organismos multilaterales de crédito que resguarda la integridad de los equilibrios macro y el apoyo a la producción como ejes de la cooperación.

El alineamiento es, teóricamente, más sencillo porque supone que la cooperación internacional no actúa en relación con sus prioridades o intereses sino en apoyo a las prioridades definidas por los países beneficiarios. Como se sabe que los gobiernos tienen problemas de representación social, la misma cooperación ha procurado la creación de espacios participativos para que la sociedad civil tome parte activa en el proceso de definición de prioridades y opciones de política pública. Eventualmente se logran resultados positivos, o se cae en una especie de diálogo de sordos entre las instituciones del poder representativo y la sociedad civil que a menudo está reducida a un conjunto diverso de organismos no gubernamentales entre los que no siempre se encuentran organizaciones sociales y gremiales.

Algunos avances se han logrado por ejemplo alrededor de la instalación de paquetes de apoyo presupuestario, gestionados por varios donantes, que estimulan la definición de presupuesto plurianuales, lo que otorga condiciones de flexibilidad a la gestión pública que el control fiscal anualizado, estilo FMI, no suele facilitar.

Cuando la cooperación logra establecer acuerdos sustantivos de acción conjunta, como en el caso del G16 en Honduras, ello favorece el diálogo con el Ejecutivo y sirve de enlace, a veces esencial, entre instancias de la sociedad civil y el Gobierno. Lo que no está muy claro es el vínculo con los partidos políticos en el Congreso, donde las presiones externas, independientemente de sus propósitos, se interpretan como amenazas a la soberanía del poder legislativo.

En todo caso, el problema es que sí existe condicionalidad, pero opera en mejor medida cuando se instala en el convencimiento de las tecnocracias locales y de los grupos económicos como ocurre con la condicionalidad macroeconómica. Cuando se trata de asuntos de desarrollo social, no se construye una coalición de apoyo que vincule activamente sectores

sociales y oficiales gubernamentales. De ahí que los objetivos, a menudo conservadores del control macroeconómico, continúen imponiendo ritmo y magnitud a las reformas necesarias para el mejoramiento de las capacidades institucionales, administrativas y políticas del Estado.

### *Adaptación estatal y el desempeño en el futuro*

En los próximos años el Estado centroamericano ha de enfrentar los desafíos derivados de la consolidación de las instituciones democráticas en un marco de economía competitiva más abierta y menos protegida.

Hasta ahora los sistemas políticos han funcionado con relativa estabilidad en virtud de una suerte de “cansancio social” con el conflicto y un consentimiento tácito a la majestad de las reglas del juego democrático. De acuerdo con los datos del informe de BID-IDEA-OEA (2004:122) proporciones por arriba del 60% de las opiniones en toda la región reconocen la democracia como el mejor sistema de gobierno pese a sus limitaciones. Incluso, en proporciones mayores que otras subregiones del continente, como se deriva de los informes del Latinobarómetro.

Pero, como advierte Przeworski, la valoración “ex post” del desempeño institucional, puede conducir a la erosión irreversible de la legitimación “ex ante” del sistema político. Esto significa que si las expectativas de la población no encuentran respuesta pública con el paso de los años, primero emerge la frustración, luego la desconfianza y finalmente el enojo, que políticamente se manifiesta en la disposición de violentar las reglas del juego.

Los datos que hemos visto hablan de avances lentos y demandas postergadas. De progresos en áreas difusas ante el ojo ciudadano, pero esenciales para el fortalecimiento institucional, como puede ser la mejoría en los sistemas de control, la ampliación de la información pública o el mejoramiento paulatino de los niveles de inversión social. No obstante la percepción social más tangible tiene ante sí sociedades capturadas por la violencia criminal; economías ajenas a la producción de empleo y mecanismos de bienestar que han debido colocar el acento en la gestión familiar y comunitaria de los riesgos ante la ausencia de respuesta por parte del mercado y del Estado.

Los años de la posguerra en Centroamérica han coincidido con una época de costosos conflictos globales. El más cercano y directo en sus efectos es el que tiene que ver con la visión de Estados Unidos sobre los desafíos

estratégicos que enfrenta su seguridad. En los ochenta, la última jugada de la ruleta rusa, en la visión histrionizada del reaganismo, se jugaba justamente en Centroamérica. Con la caída del campo socialista, contemporánea de los procesos de pacificación en esta región, la atención de la comunidad internacional se desplazó a otros horizontes. Estados Unidos mantuvo una leve presencia hemisférica en todo caso centrada en la lucha contra el narcotráfico internacional. La primera Guerra del Golfo enunciaba, tan temprano como en 1991, la definición de un orden de prioridades de acción global que bajo el pretexto de la lucha por la democracia y la autodeterminación, más tarde convertida en causa contra el terrorismo, inició una desafortunada secuencia de campañas militares asociadas a los intereses de la industria petrolera.

Con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, reaparecieron los enemigos de una década atrás. Las consecuencias para Centroamérica quedan definidas en tres órdenes de política que no incluyen ningún trato particular de la problemática regional: lucha contra las drogas; políticas para el control de los flujos migratorios y libre comercio.<sup>82</sup>

Ha sido correctamente señalado que los problemas que Centroamérica debe afrontar para garantizar desarrollo sostenible a largo plazo, están planteados antes del TLC y persistirán a menos que los gobiernos adopten las medidas legales y políticas necesarias para enfrentarlos.

Adicionalmente, la Unión Europea negocia con la región un Acuerdo de Asociación que, como hemos señalado, supone la integración de libre comercio con ayuda al desarrollo y apoyo al proceso de integración. Simultáneamente, América Latina y Centroamérica en particular, están dejando de ser región privilegiada de la cooperación internacional en virtud de los compromisos políticos y estratégicos para atender el drama humanitario en el África Subsahariana.

Así entonces el futuro presenta un escenario complicado de disminución de la ayuda al desarrollo, aumento del deterioro de los términos de intercambio (por ejemplo a causa de nuestra dependencia de hidrocarburos), lento proceso de consolidación institucional y ampliación de acuerdos de libre comercio.

---

82 Un dato suelto: en una búsqueda en Internet por medio de Google bajo “Centroamérica y Estados Unidos” de los primeros 100 registros solamente uno, relacionado con la oposición en la región a la construcción del muro en la frontera de Estados Unidos con México, no se refería al TLC.

El panorama va más allá de los acuerdos como lo señala Nohra Rey de Marulanda (2005:70-71):

Si bien la literatura especializada no ha llegado a un consenso definitivo sobre el impacto que tiene el libre comercio sobre la pobreza y sobre los principales indicadores del desarrollo social, sí existe un relativo consenso sobre el hecho de que los países que mayor provecho social han obtenido de la integración son aquellos que contaron con ciertas condiciones internas favorables en el momento que sus economías se integraron con el resto del mundo. Es decir, la evidencia parece indicar que el libre comercio opera como un instrumento para el desarrollo social –principalmente a través de un potencial mayor de crecimiento económico y de mayor inversión extranjera directa-, pero su efectividad depende de las condiciones internas que se generen en la región a fin de obtener el máximo provecho.

Las condiciones internas que menciona la autora son estabilidad macroeconómica; competitividad; las instituciones y la política social. En todas ellas el desempeño reciente de nuestras sociedades (en condiciones de acuerdos comerciales preferenciales no recíprocos) es precario.

Pero además, como advierte el PNUD en un recuadro sobre el TLC en Centroamérica incluido en el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2005 (Pág.155), la negociación se muestra desigual y las ventajas recibidas a cambio de los costos entregados parecen ínfimas.

A cambio de ventajas de mercado limitadas, en el mejor de los casos, para un cultivo de exportación producido principalmente por grandes agricultores comerciales, los países en desarrollo del CAFTA decidieron aceptar normas de propiedad intelectual que podrían comprometer la salud pública y la innovación tecnológica y que exponen a sus propios productores de arroz a una competencia altamente subsidiada proveniente del sector arrocero de los Estados Unidos.

La cuestión es si en el entorno económico propiciado por el TLC las condiciones internas necesarias para convertir el crecimiento en desarrollo tendrán espacio para su adecuado desenvolvimiento. Las dudas persisten incluso entre los más conspicuos defensores de las ventajas del liberalismo económico. Al declararse suspendidas las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, el semanario británico *The Economist* (20 de Julio, 2006:11) refiriéndose a la alternativa de los

acuerdos multilaterales como el que buscaba la Ronda de Doha, y de los cuales el TLC es un ejemplo conspicuo, editorializó:

En términos concretos, el mérito de tales arreglos depende de si crean comercio o en su lugar lo distraen. Pero su efecto más amplio puede ser perjudicial. Los acuerdos bilaterales son complejos y tienden a ser perjudiciales para los países pobres. En los compromisos multilaterales, los países pobres pueden sacar ganancias de los pulsos negociadores entre los poderosos; en los acuerdos bilaterales están librados a su suerte. Y conforme haya más acuerdos bilaterales vigentes más difícil será impulsar uno multilateral.

Mientras Estados Unidos procura aprobar la mayor cantidad posible de acuerdos bilaterales, los europeos con una aproximación más integral, proponen, como lo dijo el jefe negociador de la Unión Europea en la Ronda de Doha, “un paquete separado para el desarrollo en los países más pobres, que podría incluir ayuda relacionada al comercio, así como promesas de acceso libre de aranceles y cuotas a los mercados ricos”<sup>83</sup>, en otras palabras un arreglo muy parecido al que Estados Unidos propuso a los países de la Cuenca del Caribe a comienzos de los años ochenta.

### ***Familias al rescate***

A la vista de los indicadores que señalan una disminuida capacidad de los mercados para generar empleo formal, definido por un contrato explícito, estable y bien remunerado, por una parte y, por la otra, el limitado avance de la seguridad social, se presenta en la región un desafío de equidad y cohesión que la sociedad procura cubrir con sus propios medios.

La subsistencia básica y cotidiana se obtiene cada vez más por medio del autoempleo, mientras que las estrategias familiares de supervivencia han dejado de desarrollarse dentro del entorno estricto del grupo familiar o del ámbito comunitario y dan lugar a la emigración laboral.

La apertura democrática ha requerido avanzar en el reconocimiento de derechos para toda la población, especialmente para quienes han experimentado relaciones sociales sustentadas en el racismo y la discriminación. Así los países han realizado avances significativos en el recono-

---

83 Declaraciones de Peter Mandelson en “In the twilight of Doha”, *The Economist*, July 29th, 2006:64.

cimiento de la composición pluriétnica y multicultural de la sociedad, como en el enfrentamiento de las desigualdades de género en el acceso al poder político, las oportunidades económicas y los servicios públicos, aspectos que limitan el pleno desarrollo de sus capacidades.

Igualmente los procesos económicos han supuesto cambios de fondo en la composición de las unidades familiares. La idea de familia nuclear integrada por padre, madre e hijos y la reconocida persistencia de la familia extensa ha quedado superada por modalidades diversas donde resalta una proporción de un tercio de los hogares integrados por mujeres jefas, personas solas o abuelas con nietos, fenómenos estrechamente asociados a los efectos demográficos locales de los flujos migratorios. Todo ello supone un abordaje institucional diferente; una capacidad de visión renovada por parte del Estado.

La responsabilidad distributiva principal del Estado no está solamente en la capacidad de recoger impuestos y distribuirlos en gasto público a favor de los más necesitados, lo que ya es una tarea esencial. Estriba también en la capacidad de articular y promover las funciones distributivas que realiza la sociedad.

Así en el contexto de una región que está dejando una buena parte del bienestar en manos de las familias, libradas a su voluntad por un mercado precario en producción de empleo y un Estado que ofrece pocos recursos para la supervivencia familiar en el corto plazo, y el desarrollo de capacidades a largo plazo, lo menos que puede esperarse del Estado es un complemento activo del esfuerzo familiar.

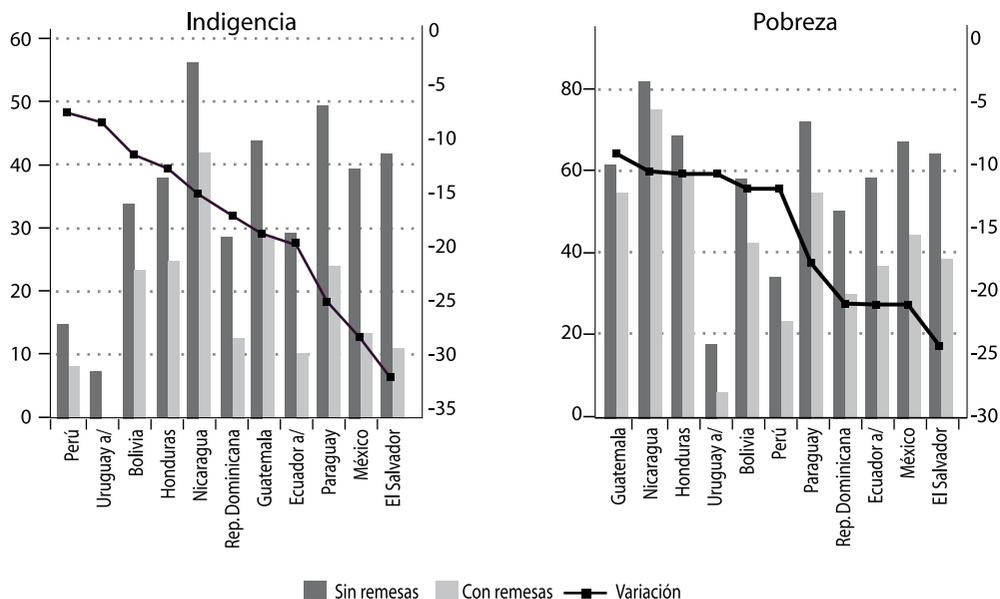
La siguiente gráfica (N.º 14) muestra cómo las remesas familiares constituyen un soporte fundamental de los logros observados en reducción de la pobreza en América Latina y particularmente en Centroamérica. Los datos recabados por CEPAL muestran como en El Salvador, el caso más importante de la muestra de 11 países, reduce 30 puntos los niveles de indigencia en los hogares respecto de si reciben o no remesas y 25 puntos en el caso de la proporción de población pobre no indigente.<sup>84</sup>

---

84 Los efectos en una hipótesis contrafáctica de ausencia de remesas serían catastróficos. El Informe de Desarrollo Humano del 2005 en El Salvador reporta, en consonancia con el gráfico de CEPAL que los niveles de pobreza entre los hogares perceptores de remesas son menores que entre los hogares que no reciben remesas. Destaca además como en zonas urbanas, eliminar las remesas en los hogares que las reciben supondría hacer “saltar” los niveles de pobreza extrema de 5.7% a 37.3, mientras en los hogares rurales el impacto sería aún mayor: de 7.6% a 48.5%.

<http://www.desarrollohumano.org.sv/migraciones/0606/idhes2005pdf/06%20capitulo%20.pdf>

Gráfico N.º 14  
América Latina (11 países).  
Impacto de las remesas sobre tasas de indigencia y pobreza.



Fuente: Tomado de CEPAL, 2005.

No obstante los países, en lugar de procurar una compensación complementaria que le permita a la población multiplicar el efecto de los beneficios de su esfuerzo terminan convirtiendo a las remesas en un sustituto de las inversiones públicas<sup>85</sup>. Por ejemplo, de acuerdo con estimaciones de CEPAL (2005), mientras el nivel promedio anual de inversión social por persona en América Latina es de 481 dólares, en El Salvador, con un ingreso por remesas equivalente a 16% de su PIB, es de apenas 149 dólares. En contraste, Costa Rica, con ingresos por remesas diez veces

85 Esta no es una operación de contabilidad nacional, sino de valoración política. En el fondo, las remesas “reducen” la presión social por la inversión pública, del mismo modo en que las emigraciones laborales “sirven” como válvulas de escape para el mercado laboral, poco intensivo en generación de nuevos empleos. Por eso, los Estados y sus gobiernos, más comprometidos con la estabilidad económica y el crecimiento de los negocios que con los objetivos del desarrollo humano, encuentran pocos incentivos en el desarrollo de políticas de retención de población cuyos efectos podrían disminuir, a mediano y largo plazo, las “ganancias” macro económicas derivadas de la emigración.

menores (1.7% del PIB) reporta una inversión social anual per cápita de 774 dólares.

A lo sumo la prioridad de la política social estriba en garantizar algún nivel de continuidad por sobre los cambios de gobierno. Guillermo Molina Chocano de Honduras considera, por ejemplo, que esa es la ventaja de la ERP en su país: “La ERP no es un programa de desarrollo pero establece una continuidad en el punto de referencia. Eso ayuda a que se prioricen los sectores sociales en gran parte postergados por restricciones presupuestarias e institucionales”.

### *Administración de justicia*

La administración de justicia es uno de los componentes centrales de la consolidación del Estado en la región. No pueden ignorarse los avances alcanzados en materia de reducción de la presencia militar y ampliación del marco de respeto de los derechos humanos. Pero los avances parecen menos ágiles de lo que demanda la urgencia de los tiempos y la expectativa de la población.

En 2003, el Informe de Desarrollo Humano de Guatemala resumía la situación de la siguiente forma:

Persisten las violaciones en cuatro áreas básicas de los derechos: el derecho a la vida, a la justicia, a la participación política y a los derechos sociales. El área de derechos humanos más violentada es la que se refiere a la más débil de las instituciones de la naciente democracia guatemalteca: el sistema judicial, es decir, el derecho a la protección jurídica y a la justicia inmediata, gratuita y efectiva. No obstante los esfuerzos de reforma del poder judicial, el 40% de violaciones a los derechos humanos durante 2001-2002 fue el incumplimiento al debido proceso, hecho que señala una grave falta al respeto de un importante derecho ciudadano.

El último informe de desarrollo humano de Honduras considera que las reformas del Estado desarrolladas en los años 90 tienen un efecto desigual en la percepción de las personas según se trate de reformas que afectan el costo de la vida (como las tributarias o las relacionadas con tarifas de servicios públicos) o reformas institucionales que no tienen efectos materiales tangibles. La conclusión del Informe es reveladora. Explicando la percepción pesimista sobre la estabilidad institucional futura, advierte:

Esta percepción marcadamente pesimista podría indicar que el enfoque de una reforma institucional concentrada en los aspectos macro institucionales no ha alcanzado a incidir en la calidad de la vida cotidiana de la mayoría de las personas, y por consiguiente las reformas no son percibidas. A manera de ejemplo, el traslado de la policía al control civil, que fue uno de los principales esfuerzos de democratización a mediados de los noventa, hoy pareciera tener poca relevancia entre la ciudadanía. El 77% de los encuestados tiene una opinión desfavorable sobre esta reforma institucional fundamental para el país o no la conoce. (Pág.91)

La cuestión es relevante, hay una distancia entre el desarrollo de reformas institucionales y el efecto social de las mismas, si partimos de que las percepciones no son simples opiniones aisladas sino evaluaciones de rendimiento del quehacer institucional. Y eso parece abarcar situaciones nacionales diversas. En El Salvador, la síntesis de Álvaro Artiga revela los problemas de gestión de calidad en los procesos de control y administración de justicia:

Hay una Corte de Cuentas, cuyo funcionamiento está cuestionado por el control partidario. La Sala Constitucional tiene un funcionamiento muy lento con un bajo rendimiento. Hay un problema de politización-partidarización de los instrumentos de control horizontal. También ocurre para la Corte Suprema de Justicia en general. Eso significa que se ha venido reproduciendo la forma en que se reparte la integración de las instituciones a raíz de los acuerdos de paz en cuotas para los dos grandes partidos. Es la extensión, a toda la institucionalidad, del principio de garantías mutuas.

El balance es por lo tanto de moderado entusiasmo. Edelberto Torres Rivas, pensando en Guatemala habla de un Estado con legalidad parcial:

El Estado contrainsurgente le dio paso a un Estado civil donde el gobierno es ejercido por quienes son electos democráticamente en comicios inobjectables. Se han creados instituciones nuevas, que han producido un Estado que en parte funciona y en parte no. No se trata de un Estado obsoleto que no se reformó sino que funciona en algunos aspectos bien y en otros mal.

### ***Descentralización e integración regional***

La reforma del Estado está, en una región pequeña como lo es Centroamérica, tensada por fuerzas centrífugas que asumen la forma de instancias de integración regional, en el plano institucional, y de procesos de integración real, es decir dinámicas socioeconómicas que trascienden las fronteras de los países. Pero también, los procesos de desarrollo están inducidos e influidos por presiones centrípetas que impulsan hacia el traslado de recursos y competencias de política pública a otros niveles de gobierno, principalmente el gobierno local municipal.

La integración centroamericana, en su faceta institucional, ha experimentado profundas transformaciones en la última década. Con la firma por parte de los presidentes centroamericanos en 1994 de la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible, ALIDES, se “adoptaron los principios y las bases conceptuales para la continuación del proceso de integración”. (SGSICA/CEPAL,2004:5). En lo sustantivo se procura la articulación de procesos de integración regional que conducen y provienen del fortalecimiento democrático, el crecimiento económico, la equidad social y el uso sustentable de los recursos naturales.

La cuestión es si la institucionalidad existente de la integración, puede más allá de lo normativo complementar procesos que se desarrollan principalmente en el plano nacional. Los avances en la institucionalidad pública permiten un intercambio político más fluido en la región, pero está en cuestión como interactúa el proceso regional con las debilidades institucionales que aún persisten. El Informe de SICA/CEPAL de 2004 lo sintetizaba de esta manera en el caso de los objetivos de desarrollo social:

La desigualdad económica y la falta de recursos invertidos en el desarrollo social es probablemente un obstáculo para que cada uno de los países de la región alcance tasas más altas de crecimiento y aproveche las oportunidades que puedan ofrecer el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y la Unión Aduanera. Dada la alta interdependencia entre las economías de estos países, el hecho de que el crecimiento de alguno se vea limitado por la debilidad del desarrollo social, constituye también una limitante para el crecimiento de los demás. En otras palabras, todos los países tienen la posibilidad de beneficiarse de la inversión social que se haga en los otros. (Pág.113)

Esto plantea un tema de fondo. La integración regional centroamericana ha tenido un marcado sesgo comercial, pero la falta de atención a los problemas distributivos que están en la base de los límites del desarrollo social o humano, impone serias restricciones a los logros individuales de crecimiento, y también, a las posibilidades colectivas de beneficio de acuerdo con las nuevas condiciones del entorno internacional que como el TLC o el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea no admiten la negociación país por país.

El tema de la integración real es menos conocido. La evidencia cualitativa indica un movimiento de capitales, recursos y personas en la región que no tiene precedentes. Nunca nacionales de un país invirtieron tantos recursos en otros; nunca tantos vieron el mercado laboral como un espacio regional y ahora son más grandes que nunca los intercambios regionales. Datos de la SIECA citados por Segovia (2005:9) indican que el valor del intercambio intracentroamericano pasó de US\$671 millones en 1990 a US\$3440 en el 2004. En el más reciente estudio sobre el fenómeno, ese autor asocia el desarrollo de procesos reales o “no formalizados” de integración económica regional a la concurrencia de cuatro factores: a) la influencia de la globalización en el proceso de transnacionalización de las inversiones de los grupos económicos nacionales, en procura de ampliación de mercados y mejoras en su competitividad; b) la armonización progresiva de políticas económicas en el contexto de la adopción de las prescripciones derivadas del Consenso de Washington; c) la consolidación de un Nuevo Modelo Económico (NME) centrado en oferta exterior maquilada, estabilidad financiera y cambiaria y un mercado regional sustentado en las inversiones privadas; y d) la estabilidad política y social derivada de los acuerdos de pacificación y el fortalecimiento democrático institucional. (Segovia, 2005:14-26)

Así la integración actual comparte con la anterior su marcado sesgo económico, pero se diferencia en que el dinamismo actual procede más de la iniciativa privada que del músculo estatal. En ese sentido los riesgos de continuar avanzando “integración regional sin Estado” consisten en la multiplicación a escala regional de las inequidades y de las asimetrías que distancian países entre sí y regiones entre los países.

En el contexto de esta reflexión, el mensaje principal con respecto a los procesos de integración institucional y real, señala la importancia de reconocer que su avance está ligado indiscutiblemente al fortalecimiento de las capacidades institucionales de cada país. Con Estados débiles en la regulación y la distribución de recursos, agobiados además por signifi-

cativas asimetrías que producen un efecto de anulación de los esfuerzos nacionales en virtud de los rezagos en otros países, pasos seguros en la integración regional parecieran poco viables y difícilmente sostenibles si llegan a depender en mayor medida de la intervención pública estatal que de la cooperación internacional.

Lo mismo vale para los procesos de descentralización interna. En general la región ha visto progresos en la legislación de gobiernos locales y en el compromiso financiero para su desempeño. La cooperación internacional ha sido también un activo promotor del fortalecimiento del papel de los gobiernos municipales en los debates sobre el crecimiento económico y el desarrollo humano en escala local.

Los resultados son todavía insuficientes en los dos niveles, es decir tanto en la transferencia de recursos financieros como en el desarrollo y transferencia de competencias. La cuestión es ¿cuán fuerte puede ser la descentralización que proviene de actividades centrales limitadas, por una parte? Por la otra está el exceso de sustantivación que la idea de la descentralización y el desarrollo local coloca en “la municipalidad” o “la alcaldía”.<sup>86</sup>

El objetivo de la política pública es emprender las tareas que sean necesarias, en el plano político institucional, en el plano financiero y en la gestión de mecanismos para enfrentar las profundas asimetrías territoriales. Para actuar a partir del municipio como referente territorial (no solo institucional) y de sus componentes integradores (las comunidades, los barrios, los pueblos) tanto como de sus posibilidades de agregación inmediata (las mancomunidades y las regiones).

En el municipio ampliado o disminuido, subyacen las capacidades de desarrollo local que pueden imprimir nuevo ímpetu tanto al crecimiento económico como a la lucha contra la pobreza. Pero para explotar tales capacidades se debe eludir la tentación de colocar en entidades pequeñas, despojadas de recursos financieros y humanos, el saldo de las grandes deudas de impulso al crecimiento económico y al bienestar social que han dejado los gobiernos centrales.

---

86 Torres Rivas se opone “fuertemente a todo lo que sea descentralización. Eso es un crimen porque es debilitar al Estado. Lo que hay que hacer es desconcentrar, que significa pasar tareas y responsabilidades a los municipios con un Estado que traza las políticas generales.”

La cuestión es como el estímulo a los procesos de descentralización no deriva en romanticismo localista, despojado de recursos reales de poder, o en una tendencia igualmente debilitante de las obligaciones del Estado central. Pero además, como advierte Héctor Dada Hirezi, tiene que repensarse en virtud de sus efectos sobre la movilización política local. Se trata según Dada, de “generar una propuesta de otra estructura del Estado, que le de claramente su lugar sin ilusiones municipalistas al municipio. Que comprenda el municipio como lugar de aterrizaje del Estado y no como espacio de expresión de la sociedad civil. Ello conlleva una participación no desestructuradora de la ciudadanía”. El desafío político de lo local es pues “cambiar sociedad civil por ciudadanía, lo que se expresa del municipio para arriba”.

### **La reforma democrática del Estado**

El Estado se ocupa de una gama cada vez más compleja de cuestiones sociales. Una aproximación tecnocrática identificaría en Centroamérica un proceso de ampliación sustancial del Estado en virtud de la cantidad de innovaciones legales e institucionales realizadas en los últimos años; la proliferación de espacios participativos y de consulta a la sociedad civil; el interés mayor por la descentralización y el gobierno local; y el desarrollo como nunca antes de políticas y programas orientados al bienestar social, la superación de la pobreza y la erradicación de formas de exclusión social. La lista de documentos de primera clase para desarrollar estrategias de acción pública en campos como el desarrollo rural, la reducción de la pobreza o la descentralización es muy amplia y abarca todos los países. Pese a todo, los logros objetivos son aún pocos, limitados, aislados.

La crítica de la transformación reciente de los Estados centroamericanos no puede ignorar los avances, pero está obligada a subrayar las paradojas y las tareas pendientes. En el haber, los Estados centroamericanos tienen mejores sistemas electorales; un proceso legislativo con mayores posibilidades deliberativas; un sistema judicial comprometido con el cambio; un marco regulatorio conciente de sus debilidad y de la necesidad de combatir la corrupción; un plano deliberativo que no se cierra a la participación ciudadana; un nuevo entusiasmo alrededor de las posibilidades de la descentralización y el desarrollo local.

En el debe están prácticamente todos los resultados asociados con el empeño institucional. Hay mejorías que son constitutivas de cambios fu-

turos, elementales para avanzar la calidad de vida de las personas, como el acceso al agua potable con indudables consecuencias en el estado general de salud de las personas y, consecuentemente, en su capacidad de trabajo. Pero los avances, a la luz de la cantidad de personas pobres, la magnitud de las inversiones sociales y la confianza estatal de que el aporte de las remesas terminará compensando la ausencia de apoyo público, ilustran un panorama de amplias expectativas sociales insatisfechas.

La cuestión del papel del Estado democrático en sociedades como las centroamericanas ha de plantearse en términos de objetivos de cohesión social. No se trata solamente de ponderar la existencia de instituciones, mecanismos y normas sino de valorar, de una vez por todas, la capacidad que las instituciones tienen para cambiar en sentido positivo las condiciones de vida de las personas.

Lo que sigue ilustra los contornos de una reforma democrática del Estado. Demanda en primer lugar el cumplimiento de una condición necesaria: la calidad de la representación política y el papel en ella de una coalición democrática para un estado incluyente.

***Los sujetos del cambio democrático del Estado: la necesidad de una coalición incluyente***

Si la idea de la reforma democrática del Estado significa recolocar el foco de atención desde la ubicación tecnocrática y antiestatista actual y reconocer que la vida social de Centroamérica no va a mejorar si no hay resistencia a las tendencias a la mercantilización universal de lo social; si la reforma democrática del Estado demanda atención en los resultados sociales de la acción gubernamental y en la eliminación de las barreras excluyentes que le impiden a grupos y territorios disfrutar de la más elemental satisfacción de sus derechos ciudadanos, entonces no cabe duda de que la reforma democrática del Estado es una aspiración popular mayoritaria y, en tanto, un desafío real para la izquierda democrática.

Nada de lo que debe hacerse en relación con el Estado, podrá lograrse en condiciones de debilidad en la institución básica de la democracia como es el ejercicio de la representación política. No hay futuro, ni para la sociedad ni para el mercado en un retorno a situaciones autoritarias. Pero la integridad de la democracia, como forma del régimen político y modo de vida de la sociedad, depende de la calidad del desempeño de sus actores protagónicos: los partidos políticos.

No anda bien el panorama de los partidos en la región. A los problemas generalizados de confianza y legitimidad que se observan en todos los países, se agregan dificultades particulares que contribuyen a un peligroso distanciamiento de los partidos respecto de la sociedad que tienen el deber de representar. En Honduras los beneficios de la alternabilidad y la estabilidad de la diputa bipartidista, palidecen ante la persistencia de prácticas clientelistas y patrimoniales que todavía hacen botín del cargo público.<sup>87</sup> En El Salvador, el escenario político donde el bipartidismo enfrenta a fuerzas políticas realmente diferentes en sus visiones, el juego de la formación de mayorías de circunstancia ha significado un freno a la deliberación política de fondo, mucho más aún a la negociación, que ha terminado en una fuerte polarización y en la tramitación burocrática de las más importantes reformas que el país ha adoptado en los últimos años en el plano económico: la dolarización y la ratificación del TLC con Estados Unidos.<sup>88</sup> En Guatemala, la dispersión y la corta vida es el nombre del juego para los partidos, con lo que el escenario político termina copado de personalismos y luchas intestinas en el seno del Congreso Nacional. La corrupción, el clientelismo y la ausencia de vida cotidiana en el quehacer de los partidos, junto a la confusión ideológica reinante (con excepción del anticomunismo que agrupa a ARENA) terminan de dibujar un cuadro traumático en la vida de los partidos políticos centroamericanos.

Así la tarea preparatoria esencial para un proyecto de reconstitución de las capacidades de los Estados centroamericanos, pasa primero por el fortalecimiento de los partidos políticos como instituciones permanentes, con visión de largo plazo sustentada en presupuestos éticos conocidos y aceptados (lo que puede llamarse también ideología) y con capacidad de representación de intereses sociales diversos en su constitución estructu-

---

87 Ana Touza de Honduras considera que -No hay discusión de modelo económico ni de alternativas de política económica, tampoco discusión sobre el TLC. Eso limita la gestión democrática. Entre los dos grandes partidos hay demasiados acuerdos, incluso familiares, y no hay una verdadera oposición.-

88 Álvaro Artiga, politólogo de la UCA, identifica las formas de la polarización en El Salvador: "Si hablamos de descentralización, ésta se convierte en una bandera del FMLN y ARENA aparece como opuesta a la descentralización. Si pensamos en la discusión anual del presupuesto y su financiamiento aparece la tensión. Lo que impide el parálisis es la existencia de un tercer partido que es el que permite a cualquiera de los dos formar mayorías. El PCN, Partido de Conciliación Nacional es sin embargo un tradicional aliado de ARENA, pero curiosamente ahora le da el aval a un alcalde en San Miguel que puede ser complicado para las aspiraciones de ARENA en las próximas elecciones presidenciales, por ser el típico candidato populista que canaliza el descontento social."

ral (es decir en su ubicación en el sistema económico) pero articulados alrededor de ideales comunes.

Luego es esencial reconocer que la representación política demanda nuevos espacios y nuevos protagonistas, nuevos actores y nuevas arenas. Los mecanismos de diálogo social y las entidades deliberativas con amplia participación de la sociedad civil, han sido actores principales, con desigualdad de influencia, en los procesos regionales de la posguerra. Menos en El Salvador, donde “no hay explosión de espacios participativos y los partidos tienen el monopolio de la representación” como nos indica Ricardo Córdova. Mucho más en Honduras donde, en opinión de Víctor Meza los partidos están al margen del debate de los temas cruciales del desarrollo impulsado en mesas tripartitas integradas por Gobierno, sociedad civil y cooperación internacional.

En el horizonte un sistema democrático representativo que hace honor a las dos condiciones centrales de su denominación. Democracia que supone la elección política y la toma de decisiones con recurso a dos reglas básicas: constitución y mayoría (Strasser). Y representación que significa un vínculo activo entre los agentes políticos y la sociedad.

Para la izquierda democrática, consecuentemente, la tarea esencial abarca la construcción de un discurso de reforma que sea capaz de integrar partidos representativos, organizaciones sociales y comunitarias y que sea capaz de actuar más acá de los referentes territoriales nacionales; requiere además integrar en una identidad política lo plural de la sociedad. La demanda para una política comprometida con la reforma democrática del Estado supone una capacidad de equilibrio entre la dinámica de los partidos y la exigencia de la participación directa; entre la necesidad de actuar y consolidar discursos nacionales sin desatender la política local; y la búsqueda de una identidad comprometida con el cambio democrático e incluyente que es al mismo tiempo integrada y plural. En el horizonte: participación, territorialidad, pluralismo.

En el primer plano una revisión a fondo de los términos de referencia del modelo impulsado en los últimos años. Avanzar en la reforma democrática del Estado no será posible solo con voluntad política renovada. El cambio requiere de una profunda revisión de los parámetros sobre los que se mueve la vinculación entre política económica y producción.

La propuesta de Peter Tonwsend para una estrategia alternativa de desarrollo centrada en la satisfacción de los derechos y la reducción de la pobreza es simple y provocadora. (Véase tabla) De ella pueden extraerse

dos enseñanzas principales: en primer lugar ¿hay algo más importante para el desarrollo que la superación de la pobreza o la garantía de equidad en las oportunidades? La respuesta para sociedades con mayorías de población sometidas a dificultades de supervivencia material no admite discusión. En segundo lugar, la propuesta induce un tránsito desde un claro sesgo mercantilizado con acción estatal mínima y subsidiaria a un modelo más controlado con influencia activa del Estado. Para nuestros desafíos cabe entonces preguntarse ¿pueden las exigencias de desarrollo integral satisfacerse en contextos de minimalismo estatal? ¿Puede el Estado desentenderse de la redistribución de la riqueza, la generación de empleo y la seguridad social?

<b>Estrategia Ortodoxa</b>	<b>Estrategia Alternativa</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crecimiento económico de base amplia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas tributarias y de ingreso equitativas</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Desarrollo del capital humano (educación y salud)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Un programa de creación de empleo</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Focalización para grupos vulnerables</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seguridad social y servicios públicos sociales universales</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Control social / democrático del "triumvirato global"</li> </ul>
<p><b>Efectos después de 30 años:</b> Fracaso debido a: efecto "trickle up" del crecimiento, servicios sociales básicos fundados en políticas de recuperación de costos, excesiva privatización y globalización desregulada con deterioro de los términos de intercambio; fortalecimiento del poder del "triumvirato" global: G8, OFIs y Transnacionales.</p>	<p><b>Potencialidad:</b> Ofrece la posibilidad de cumplir con la meta principal del milenio que es la reducción de la pobreza y reducir las tendencias a la polarización social; es un comienzo entre la necesaria reconciliación entre la globalización y los derechos humanos, y constituye una forma viable de aproximación al desarrollo.</p>
Fuente: Adaptado de Townsend, Peter. 2005. Poverty and Human Rigths. Draft.	

En el encuentro entre lo procedimental y lo sustantivo es donde radican las claves para la formación de coaliciones y sujetos políticos capaces de impulsar una reforma democrática del Estado, misma que, contrario a la estrategia de la liberalización económica mercantilista, debería convertirse en la columna vertebral de un nuevo modelo de desarrollo. Los procedimientos relacionados con más representación, más localidad y más pluralidad social; lo sustantivo relacionado con la distribución, el empleo y la seguridad social. Estas aspiraciones integran numerosas fuerzas políticas; sectores sociales e incluso voluntad de

apoyo externo. Pero se enfrentan sin duda a una coalición poderosa donde capital nacional y extranjero; medios y tecnócratas dominan el debate público. Para romper el cerco se necesita cambiar los términos de la discusión. La cuestión de la estabilidad futura, para economía y sociedad, para ciudadanos y mercados, tiene que ver, en último término con la construcción de sociedades seguras. Y esa puede ser una suerte de plataforma mínima para la construcción de una coalición a favor de la reforma democrática del Estado.

## ¿VECINOS Y AMIGOS?

UNA APROXIMACIÓN EMPÍRICA AL ESTUDIO DEL  
VÍNCULO ENTRE CAPITAL SOCIAL Y  
SEGURIDAD CIUDADANA<sup>89</sup>

La noción de capital social (CS) tiene una larga tradición en la sociología contemporánea. Sus orígenes se remontan a exploraciones de Pierre Bourdieu quien en los años sesenta analizaba bajo la denominación de capital social, “diferencias residuales ligadas, grosso modo, a los recursos que pueden reunirse, por procuración, a través de las redes de “relaciones” más o menos numerosas y ricas”. (2001:16) Luego aparece en la tradición estadounidense el aporte de James Coleman, recogido en su versión más exitosa por el conocido estudio de los distritos industriales del norte de Italia realizado por Robert Putnam.

Putnam (1993) definió capital social como “la confianza, las normas que regulan la convivencia, las redes de asociacionismo cívico, elementos estos que mejoran la eficiencia de la organización social promoviendo iniciativas tomadas de común acuerdo”. El centro de la definición como indica Trigilia (2003) está en la noción de cultura cívica o *civicness* concepto elaborado por la politología estadounidense de los años 50 a cargo

---

89 Preparado en el marco del Informe de Desarrollo Humano 2005 del PNUD para Costa Rica. El autor deja constancia de su agradecimiento a Yajaira Ceciliano de FLACSO, por su aporte en la revisión bibliográfica y documental; a Gerald Mora y Johnny Madrigal por su apoyo en algunos procesamientos de la información derivada de la encuesta, especialmente con la elaboración y el suministro de los índices de percepción de inseguridad y de capital social. A Kevin Casas y Lara Blanco del equipo coordinador por proporcionar literatura esencial para la elaboración de este estudio y generar un ambiente propicio para la discusión y a los colegas del equipo de consultores, dueños de suma información, agudo análisis y sentido del humor.

principalmente del aporte de Almond y Verba. En los enfoques de cultura política, de los que Putnam es tributario, domina el peso de las estructuras sobre las acciones de los individuos mientras que en la propuesta de capital social, lo que interesa es captar la forma en que las relaciones entre individuos e instituciones producen. De lo que se deriva un aspecto central en el análisis que queremos desarrollar: las relaciones deben ser comprendidas en el contexto institucional en el que tienen lugar. (Trigilia, *ibid*:14)

Alessandro Pizzorno (2003) procura responder a la pregunta de cuáles tipos de relaciones sociales producen capital social y enumera tres: las que requieren reconocimiento identitario por parte de los otros, que dice de la posibilidad de la identificación correcta de la identidad contra la cobertura del anonimato. La segunda razón se refiere a la reiteración de la relación y la tercera a la interiorización de las normas. Pizzorno distingue dos tipos de capital social: el de solidaridad y el de reciprocidad. Para ello se alimenta de las formulaciones de Granovetter sobre “la fuerza de los lazos débiles”. En el caso de las formas solidarias del capital social se refiere a prácticas sustentadas en la presencia de vínculos fuertes que cohesionan el grupo; mientras que las segundas no precisan de vínculos fuertes sino más bien de asociaciones de conveniencia derivadas de la comunalidad. Estos rasgos serán explorados en el análisis porque permitirán indagar la calidad del vínculo de las relaciones comunitarias con el marco institucional, presumiendo que formas de capital social solidario podrían conducir a mayor distanciamiento de las comunidades respecto de las instituciones y a una suerte de confusión entre el capital social y la auto-ayuda tal y como advierte Trigilia.

La controversia conceptual es todavía fuerte, especialmente si se consideran los usos de la teoría del capital social, algunos más orientados a la cultura política; a la economía política o a la teoría de la democracia. Ello implica controversias alrededor del tipo de variables y la lectura que de ellas se puede hacer, pero conlleva menor conflicto en relación con las dimensiones de la problemática que se procura explorar. En tal sentido, los propósitos de este estudio quedan razonablemente bien cubiertos si se trabaja con una definición operativa de capital social, siguiendo a Portes (1998) quien propone un esquema de trabajo donde distingue fuentes, definición y consecuencias del capital social. Partiendo de una definición de capital social como “habilidad para obtener beneficios por medio de la pertenencia a redes y otras estructuras sociales” Portes indica dos tipos de fuentes: las instrumentales como los intercambios recíprocos y la confianza exigida y las sustantivas como la introyección de valores y

la solidaridad confinada. Y respecto de las consecuencias distingue las positivas de las negativas. Las primeras asociadas al control social (respeto de las normas), el apoyo familiar y los beneficios obtenidos por la intermediación de las redes. Las segundas, las negativas, asociadas a las restricciones al acceso a las oportunidades; a las libertades individuales; al exceso de demandas a los miembros del grupo y al deterioro de las normas.

### **Capital social y seguridad: Modelo analítico**

La idea que impulsa este análisis es vislumbrar cómo las formas asociativas comúnmente referidas a la noción de capital social pueden tener un impacto en la seguridad pública. ¿Aumenta o disminuye la seguridad pública en entornos situacionales caracterizados por una mayor disposición de capital social? ¿Constituye, por otra parte el capital social un recurso útil para la ampliación de la seguridad como bien público en comunidades concretas? Moser y McIlwaine (2004) analizando específicamente el caso de la relación entre capital social y violencia afirman, en consonancia con el esquema de Portes, que es simplista establecer una dirección unívoca en donde capital social contribuye a disminuir violencia. Analizando el problema a partir de las distinciones entre capital social estructural (organizaciones) y cognitivo (normas); perverso y productivo en términos del crecimiento económico y horizontal y vertical (en relación con el tipo de vínculos intracomunitarios o extracomunitarios), las autoras concluyen que:

No solo la violencia reduce el capital social cognitivo minando la confianza y generando miedo, sino también afectando el modo en que opera el capital social estructural; donde las capacidades de las organizaciones sociales productivas son diezmadas, mientras que las de las organizaciones perversas se multiplican. Sin embargo, se identificaron procesos positivos, particularmente en relación con la reconstrucción de la confianza y la cohesión —esencia del capital social— por medio de organizaciones no amenazantes como los grupos de mujeres.

Se trata pues de una relación que amerita exploración empírica. El vínculo entre capital social y seguridad no es por tanto, de naturaleza normativa sino factual. Estas cuestiones pueden intentar responderse recurriendo a un modelo de interrelación entre los distintos factores asociados a la problemática del capital social y reconociendo su evolución en el escena-

rio de una sociedad concreta por medio de la aplicación de instrumentos empíricos, en este caso la Encuesta Nacional de Seguridad (ENS) aplicada por el PNUD y el Ministerio de Seguridad de Costa Rica en 2004.

El modelo utilizado es una aplicación adaptada del enfoque dimensional para la medición del capital social (Narayan y Cassidy, 2001; Grootaert *et al.*, 2004) donde se coloca particular atención a la definición de tipos de asociacionismo y a los efectos de las percepciones sobre la vida de los individuos y las comunidades. Se reconoce la multidimensionalidad del capital social y se procura en este modelo aportar elementos analíticos para la comprensión de cuando menos tres formas posibles de capital social derivadas de las diferencias observables en el acceso a redes sociales y en las formas de participación en las mismas. Grootaert *et al.* consideran que el modelo propuesto, y que aquí adaptamos al estudio del vínculo capital social-seguridad ciudadana, refiere al fortalecimiento de los vínculos primarios entre identidades demográficamente homogéneas (bonding); al establecimiento de medios simbólicos para la interacción positiva con los otros considerados diferentes (bridging) y a la relación con individuos con autoridad o instituciones privadas (linking). Es entonces un medio para captar las posibilidades del capital social como instrumento de cohesión, integración y gestión política de los individuos en su acción comunitaria.

El modelo tiene tres componentes. El primero remite a los factores condicionantes del capital social, es decir a las variables que explican la formación de capital social. Narayan y Cassidy resumen los condicionantes en dos variables “comunicación” y “empoderamiento”. La primera alude a la disposición efectiva de información sobre lo que acontece en el entorno, el acceso a medios y la disposición a informarse. La variable empoderamiento refiere a la voluntad y la capacidad efectiva de los individuos para actuar en relación con su entorno y modificarlo.

El segundo componente recoge las dimensiones que integran el capital social, tanto en su dimensión estructural (la pertenencia a organizaciones) como en su dimensión cognitiva, referida a valores y confianza. El modelo identifica siete variables: 1) características de grupo que alude a la dimensión estructural del capital social, 2) valores generalizados que dicen de la percepción de los individuos sobre la disposición a ayuda (servicialidad); la confianza y la honradez de las personas; 3) colectividad (togetherness) que advierte el grado en que la gente actúa comunitariamente y la intensidad de sus vínculos asociativos; 4) sociabilidad cotidiana, remite a la frecuencia de los contactos comunitarios; 5) vínculos vecinales, que se refiere a la calidad de las relaciones y que puede

captarse con la disposición a pedir ayuda a los vecinos; 6) voluntarismo, se relaciona con la disposición a realizar actividades comunitarias no remuneradas y la actitud respecto a tales conductas y 7) confianza en las instituciones familiares, comunales, empresariales y públicas.

El tercer componente remite a los efectos que pueden ser de diverso tipo. En este caso, el componente de los efectos será referido a las percepciones de seguridad patrimonial, física, emocional y sexual.

El modelo adaptado al estudio del vínculo capital social seguridad ciudadana queda resumido en la figura siguiente:

Figura N.º 1  
Capital Social y Seguridad Ciudadana

<b>Condicionantes</b>	<b>Dimensiones</b>	<b>Resultados: Percepciones de Inseguridad</b>
	Características de Grupo	
	Normas generalizadas	
<b>Comunicación</b>	Colectividad	<b>Patrimonial</b>
		<b>Física</b>
<b>Empoderamiento</b>	Sociabilidad cotidiana	<b>Emocional</b>
	Vínculos vecinales	<b>Sexual</b>
	Voluntarismo	
	Confianza	

El análisis del modelo propuesto debe adaptarse a las posibilidades de la información generada por la ENS en cuya formulación inicial no se propuso la realización de un estudio específico sobre capital social. Para ilustrarlo en sus alcances y limitaciones, presentamos en la siguiente tabla las relaciones entre los condicionantes, dimensiones y efectos de la relación capital social-seguridad ciudadana con las preguntas formuladas en el cuestionario.

**Cuadro N.º 1**  
**Dimensiones y preguntas.**

<b>1. Condicionantes</b>	<b>Variables (ENSCR)</b>
1.1 Información	N1. ¿Dónde se informa usted más de los problemas de seguridad o sobre los actos de delincuencia? N2. ¿Cuántos días en la semana pasada...? N8. ¿En su opinión, las noticias sobre delitos influyen mucho, bastante, regular, poco o nada en el sentimiento de inseguridad que siente el ciudadano? N9. ¿Por qué piensa que las noticias sobre delitos influyen en el sentimiento de inseguridad?
1.2 Empoderamiento	C3. En su opinión ¿puede usted hacer mucho, algo, poco o nada para solucionar el problema de...? C6. ¿Qué piensa Usted sobre el problema de la inseguridad ciudadana y delincuencia en el país? C7. En su opinión ¿puede usted hacer mucho, algo, poco o nada contra la seguridad ciudadana y delincuencia en el país? H2. ¿De las siguientes medidas cuáles considera que son las dos más importantes que alguien como usted puede tomar para combatir la delincuencia? H7.1. Hay que denunciar cualquier tipo de delito para que el delincuente reciba su castigo. H7.2. Aunque se denuncien los delitos no se esclarecen los hechos. K28. ¿Posee usted un arma (o varias)?
<b>2. Dimensiones</b>	
2.1 Características de grupo.	M1. Dígame ¿con qué frecuencia hace Usted lo siguiente? (Confianza, relación, participación). H9. Un vecindario debería estar compuesto...(homogeneidad). H10. La gente tiene derecho a sacar de su vecindario... (tolerancia).
2.2 Normas generalizadas	M2. Dígame qué piensa de las siguientes situaciones (Ayuda y solidaridad). M1. Dígame ¿con qué frecuencia hace Usted lo siguiente? (Confianza, relación, participación). M5. Y hablando específicamente del barrio donde usted vive, y pensando siempre en la posibilidad de ser víctima de un crimen, robo o acto de delincuencia, ¿Usted diría que su barrio es muy seguro, seguro, poco o nada seguro? M6. ¿Por qué piensa usted que el barrio donde usted vive es...? L10. Diría Ud. que los costarricenses... (honradez). L12. En general, ¿usted diría que la gente debe obedecer las leyes sin excepción o hay ocasiones excepcionales en las que la gente puede seguir su conciencia aunque signifique quebrar la ley? L13. ¿Usted diría que en algunas ocasiones la gente puede hacer trampa a las leyes para obtener lo que quiere?
2.3 Colectividad	M1. Dígame ¿con qué frecuencia hace Usted lo siguiente? (Confianza, relación, participación).
2.4 Sociabilidad cotidiana	M1. Dígame ¿con qué frecuencia hace Usted lo siguiente? (Confianza, relación, participación).
2.5 Vínculos vecinales	M1. Dígame ¿con qué frecuencia hace Usted lo siguiente? (Confianza, relación, participación). K20. ¿Con cuál de las siguientes afirmaciones está usted más de acuerdo? (Comunidades-Gobierno y delincuencia).
2.6 Voluntarismo	M2. Dígame qué piensa de las siguientes situaciones (Ayuda y solidaridad).
2.7 Confianza en las instituciones	L1. ¿En su opinión lo que ocurre dentro de la familia está relacionado con el problema de la inseguridad ciudadana? L2. ¿Por qué dice usted que lo que ocurre dentro de la familia se relaciona con el problema de la inseguridad? M2. Dígame qué piensa de las siguientes situaciones (Ayuda y solidaridad). J1. Ahora le voy a leer los nombres de algunas instituciones u órganos públicos para que me diga, si usted tiene mucha confianza, alguna, poca o ninguna confianza en cada una de ellas.

## Capital social y seguridad en Costa Rica

El estudio de la relación entre capital social y seguridad ciudadana en Costa Rica es un trabajo exploratorio dada la ausencia de una tradición analítica previa en esta dirección. Recoge sin embargo aspectos que han sido indagados por separado en sucesivas investigaciones sobre temas de cultura política (Rodríguez y Castro, Rojas, Sojo, Rivera) y en estudios de opinión pública dentro de los que destacan las encuestas de opinión elaboradas periódicamente por la firma UNIMER, que realiza un seguimiento constante en el diario La Nación; el proyecto Estructuras de la Opinión Pública de la Universidad de Costa Rica y el proyecto de Opinión Pública del Instituto de Estudios en Población, IDESPO, de la Universidad Nacional. Los temas de confianza en las instituciones, el grado de asociativismo, la sensación de inseguridad y la disposición a actuar en relación con lo observado, están presentes recurrentemente en los estudios de opinión.

El Proyecto Estado de la Nación ha estudiado la problemática tratando de identificar variables duras que remiten a nociones de capital social estructural, por ejemplo el grado efectivo de organización. Así para una serie de datos de 1995 a 2002, se observa disminución en el número de sindicatos existentes en el país, en términos absolutos, y una dramática caída del 15 al 10 por ciento en la tasa de sindicalización. Ello no sorprende debido al fuerte enfrentamiento con la lógica sindical de reivindicación en la cultura dominante y ante la dificultad de las mismas organizaciones para mejorar la percepción desfavorable de la ciudadanía. Pero es notable que el número de asociaciones solidaristas también haya descendido, aspecto que contrasta con el ligero incremento en el número de asociaciones de desarrollo comunal activas que pasaron de 1600 a 1790 en el período. Lamentablemente no se dispone de información para ponderar el grado efectivo de movilización social del que la expansión notable de la afiliación a cooperativas a organizaciones comunales es capaz, pero es importante para los fines del estudio constatar que como tendencia estas formas de asociación no laboral tienden a comportarse en la dirección opuesta que las organizaciones típicamente adscritas al ámbito del trabajo. Esta observación podría acentuarse si se toma nota de la inscripción creciente de asociaciones civiles de cuyo carácter no se cuenta con mayor información.

El informe Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (Proyecto Estado de la Nación, 2001:304) concluye que a pesar de que no existen registros administrativos sobre el número de personas afiliadas a

las organizaciones de la sociedad civil, estudios basados en encuestas nacionales indican una baja participación de las personas en las asociaciones formal o informalmente constituidas (entre un 13% y un 15%). Los resultados que aparecen en el apartado referido al ejercicio de la libertad de asociación, producto de la encuesta nacional aplicada por la Auditoría Ciudadana, muestran que 55.5% de los costarricenses vive en un barrio en donde existe una junta de vecinos, pero solo el 28.4% participa en ella, es decir, el 15.7% de los costarricenses.

La proporción es mayor entre las personas de la Zona Norte del país (78,7%). Tienden a ser las personas de mayor edad las que participan en estos grupos, las de menor escolaridad y las que habitan en zonas rurales, particularmente las de la Zona Pacífica (38,2%), la Zona Sur (37,5%), y la Zona Norte (34,9%). Las personas que participan con más frecuencia en las juntas de vecinos son aquellas que sobrepasan los 55 años. Conforme aumenta la edad de las personas tiende a aumentar su participación; así por ejemplo, una de cada tres personas entre 35 y 54 años está integrada a una de estas organizaciones, mientras que en el grupo de edad de 18 a 24 años únicamente uno de cada diez jóvenes participa. Las zonas rurales sobrepasan el promedio de participación nacional (28,4% que sí participa), en especial la Zona Pacífica (38,2%) y la Zona Sur (37,5%) mientras que la Gran Área Metropolitana se ubica por debajo del promedio de participación nacional, con un 22,5% de personas que sí participan en juntas de vecinos, el nivel más bajo observado en el país (UNIMER R.I., 1999b). (Ibid:314)

Cuadro N.º 2  
Organizaciones y afiliación (1995-2002)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Sindicatos activos	348	319	283	279	212	205	253	219
Número de afiliados a sindicatos	171.428	165.075	152.778	134.998	141.880	132.855	146.884	150.944
Tasa de sindicalización	15	14	12	10	11	9	9	10
Cooperativas activas	293	249	517	526	556	551	501	453
Número de afiliados a cooperativas	358.885	359.314	379.732	412.368	376.821	416.273	457.482	519.581
Asociaciones solidaristas activas	1.471	1.481	1.389	1.398	1.043	1.058	1.067	1.074
Número de afiliados a asociaciones solidaristas	163.473	170.406	178.819	188.239	175.381	185.342	184.998	187.548
Sociedades anónimas laborales	45	13	168	215	218	221	225	233
Asociaciones de desarrollo comunal activas	1.600	1.620	1.635	1.732	1.685	1.661	1.866	1.790
Cámaras empresariales afiliadas a UCCAEP	41	46	45	45	47	46	48	45
Asociaciones civiles inscritas en el Registro Nacional	7.272	8.163	9.467	10.568	11.356	13.094	13.999	15.386

Fuente: Estado de la Nación 9. 2003:290.

Un aspecto señalado por la Auditoría Ciudadana puede acercar mayor claridad sobre el relativo desánimo asociacionista de los costarricenses. Se refiere al efecto de la gestión de la vida interna en las organizaciones de la sociedad civil. Un panel compuesto por 15 líderes de organizaciones de la sociedad civil juzgó severamente la calidad democrática en esas organizaciones (otorgó una calificación promedio de 45 puntos en una escala de 0 a 100). De acuerdo con este panel, no son frecuentes las prácticas de petición y rendición de cuentas de los líderes a sus afiliados; es poca la representación de las mujeres y de los jóvenes en los puestos directivos; los procesos de selección interna de los líderes no necesariamente incluyen mecanismos que garanticen la limpieza y la libertad de escogencia. (Proyecto Estado de la Nación, 2001:331)

Los ciudadanos también cuestionan los vínculos que se establecen entre las instancias de representación y las instituciones públicas. Como señaló la Auditoría Ciudadana (pag.338)

...la mayoría de los entrevistados dijo conocer la existencia de relaciones de los sindicatos y las cámaras empresariales con las instituciones públicas; sólo un 29,7% y un 33,6% de ellos, respectivamente, consideró que éstas son transparentes. Casi la mitad de las personas (49,9%) estimó que las relaciones entre las asociaciones de desarrollo las instituciones públicas son transparentes. En el caso de los grupos de vecinos, aunque sólo el 40,9% de los costarricenses conoce sobre sus relaciones con el sector público, la mayoría de ellos (58,2%) considera que son transparentes (...) Las personas creen que los grupos de vecinos (26,1%) y las organizaciones de mujeres (25,2%) son los más accesibles, pero los que responden de esta manera, aún estos casos, apenas superan la cuarta parte de los que consideran que las relaciones no son transparentes.

En una encuesta realizada por PROCESOS en 1998, 3 de cada 4 personas declararon nunca haber pertenecido a una asociación de padres de familia de una escuela o colegio; 8 de cada 10 nunca ha participado en un grupo para mejoramiento de la comunidad y 9 de cada 10 nunca han participado en una asociación de carácter cívico. Esta limitada tendencia a la participación en organizaciones, pareciera no estar relacionada con obstáculos de orden normativo o simbólico-cultural. No existe prejuicios generalizados y explícitos contra la organización y, como advierte la Auditoría Ciudadana (pag.304) los requisitos para constituir formalmente una organización social son simples y rápidos de cumplir, y existe una amplia tolerancia al funcionamiento informal de organizaciones. Alguna

influencia si podría tener el hecho de que la participación organizada con propósitos reivindicativos laborales (el sindicato) ha sido objeto de una fuerte confrontación discursiva que la presenta ante la sociedad como expresión de intereses minoritarios, corporativos, alejados de necesidades colectivas más amplias.

Cuadro N.º 3  
Costa Rica: Participación efectiva  
de la ciudadanía en organizaciones sociales  
según la encuesta PROCESOS, 1996.  
(porcentajes)

Nunca ha participado en grupos de su iglesia o templo	56,7
Nunca ha pertenecido a una asociación de padres de familia de la escuela o colegio	74,5
Nunca ha participado en un grupo pro mejoramiento de la comunidad	79,1
Nunca ha participado en una asociación de profesionales, negocios o productores	85,7
Nunca ha participado en una cooperativa	94,9
Nunca ha participado en una asociación de carácter cívico	90,5

Fuente: Proyecto Estado de la Nación, 2001:314.

Con algún matiz en relación con las percepciones relativamente negativas que se derivan de los análisis centrados en las formas estructurales de capital social, un estudio sobre gobernabilidad y demandas sociales basado en una encuesta de opinión realizada a finales de 1993 (Sojo, 1995:144-164) propuso un enfoque de cultura política centrada en regímenes de participación, de confianza y de relaciones. El estudio concluyó en que la participación política, estimulada por una amplia concurrencia electoral y una amplia información sobre asuntos políticos, no se reduce a lo puramente electoral, puesto que aparecen “otros mecanismos de participación política expresados en la legitimidad en el uso de medios de presión para la defensa de intereses específicamente lesionados”. En relación con la

confianza el estudio constató la relativa inconformidad, en especial de los sectores medios, que sin embargo posiblemente está mediatizada por el establecimiento de diferencias, en el imaginario social, entre las instituciones y los agentes que las dirigen, estando el malestar en mayor medida localizado en estos últimos. Finalmente, respecto al régimen de relaciones señala una tendencia relativamente importante hacia actitudes intolerantes que bordean el 50% pero que se refiere principalmente, “a la oposición a opciones político-ideológicas extremas que no corresponden con el consenso “centrista” que caracteriza esta sociedad”.

Más recientemente, otros estudios exploran la dinámica de las interacciones individuos-comunidad-Estado a partir de valoraciones específicas centradas en posiciones en el ciclo de vida, como el volumen sobre cultura política y juventud compilado por Rojas (2003) o en ámbitos particulares de la política pública donde se cristaliza representaciones sociales de los individuos alrededor del Estado, sus obligaciones y sus necesidades como el estudio de Rivera y Sojo (2002) sobre cultura tributaria.

Así pues, en una apretada síntesis de las bases de sustentación de los aspectos relativos al capital social que en este estudio interesa explorar, el estado de la cuestión derivado de las investigaciones previas y los estudios de opinión pública periódicos parece señalar lo siguiente:

1. La televisión es el principal medio de información, aspecto que supone importantes implicaciones, relacionadas por el tipo de interpelación al usuario que hace la TV y por la oferta informativa que se proporciona en este medio en este país.
2. La población tiende a confiar más en sus capacidades individuales y familiares que en entidades colectivas o instituciones del Estado para resolver con bien los problemas que se le presentan.
3. La confianza en las instituciones experimenta una tendencia a la baja que abarca incluso entidades con buena credibilidad en el pasado, como la Iglesia.
4. Los partidos políticos, la Asamblea Legislativa y otros órganos de representación experimentan los niveles más bajos de confianza ciudadana.
5. Los gobiernos locales son ligeramente menos cuestionados por la opinión pública.
6. La participación es limitada en lo organizativo, pero abierta a la exploración de formas de acción social reivindicativa.
7. La confianza en los demás convive con formas de intolerancia a las diferencias o las extremos políticos.

8. Los valores más críticos se concentran en los grupos urbanos, más jóvenes y de mayor ingreso relativo.
9. Las percepciones de inseguridad tienden a aumentar.

La tendencia es a la ampliación de la sensación de peligro, desatención y a una especie de depósito de la confianza en las fuerzas individuales. Examinemos a continuación los alcances de la información que proporciona la ENS.

***Factores condicionantes del capital social:  
Información y empoderamiento***

Los efectos del capital social sobre la evolución de las percepciones de inseguridad de las personas, están condicionados por dos factores: el acceso a información y la capacidad percibida de actuar para transformar la situación observada. Es de esperar que mayores niveles de información sean importantes para la decisión de actuar en relación con situaciones percibidas de inseguridad. Asimismo la percepción sobre la capacidad efectiva de los individuos de transformar su entorno puede indicar mayor o menor grado de involucramiento en actividades colectivas orientadas a mejorar la situación de seguridad.

Los datos derivados de la encuesta señalan que la televisión es el principal medio de información, hallazgo consistente con los de otros estudios de opinión pública. Así tres cuartas partes de los entrevistados vieron noticias por televisión al menos 5 días a la semana, proporciones que bajaron considerablemente al tratarse de los demás medios de comunicación: 69% reportó no escuchar noticias por la radio y cerca del 40% en el caso de la prensa. Con esto parece ser que los medios audiovisuales ocupan una marcada preferencia como fuente de información entre los entrevistados. Igualmente advierten que 95.8% de los entrevistados se informa de los problemas de seguridad o de los actos de delincuencia recurriendo a la prensa y la televisión. Los datos señalan, consecuentemente un alto grado de información, aspecto relevante si se toma en cuenta que poco menos del 73% de los encuestados consideraron que las noticias sobre los delitos influyen “mucho” y “bastante” en “el sentimiento de inseguridad” percibido por las personas. Esto último debido “a la violencia que presentan” (45.7%) o al “sensacionalismo” con que se proyectan (23.8%).

El segundo factor condicionante se refiere a la cuestión del empoderamiento. Aunque se trata de una expresión de dura aceptación por su exce-

siva ambigüedad, aquí refiere a la capacidad reportada por los individuos para hacer frente a los problemas que les aquejan. La ENS indagó al menos tres aspectos respecto de los cuales puede reconstruirse la predisposición para afrontar el problema: la primera cuestión se refiere justamente a la definición de qué tanto puede hacerse; la segunda a las formas de combatir la delincuencia y la tercera a la disposición a actuar.

En el primer caso, 63.5% de los entrevistados consideraron que es poco o nada lo que pueden hacer para enfrentar los problemas del país que identificaron como principales, proporción que se mantiene exactamente igual cuando se interrogaron específicamente sobre su capacidad para actuar frente a los problemas de seguridad y delincuencia que aquejan al país. Estos datos ofrecen una perspectiva pesimista de los ciudadanos respecto de su capacidad individual ante los problemas que los aquejan, sin embargo ello no conduce a la confirmación de ideas de impotencia o indefensión generalizada. Apenas 11% de los entrevistados aceptó que “ya no se puede hacer nada” mientras que 81% consideraron que el problema “puede controlarse y disminuirse, pero no desaparecer”.

Algunas preguntas indagaron en lo que aquí denominaremos disposición a actuar en la solución de los problemas de seguridad. En los datos se observa que las dos medidas que los informantes declararon poder adoptar para “combatir” la delincuencia, 78.2% seleccionó “organizar la comunidad”, 42% “capacitarse para evitar los delitos”, 41.8% prefirió medidas de defensa pasiva como “proteger la casa con rejas”, mientras que 23% seleccionó “participar en patrullas mixtas” cívico-policiales. Los datos en general muestran mayor ímpetu y disposición a actuar respecto del pesimismo relativo sobre el impacto que ello pueda tener en la solución del problema. Este hallazgo es consistente con la mayor confianza que los entrevistados reportan en su capacidad individual y familiar para resolver los problemas que los aquejan, actitud que es consonante con una lógica de enfrentamiento con el Estado, de patrocinio de las opciones privadas de atención de cuestiones sociales y con tendencias a la mercantilización de ámbitos de servicio público.

Con todo, recurrir a las instituciones judiciales es una forma de actuar ampliamente legitimada en el país (96.6%) aunque la confianza en la eficiente administración de justicia lleva a que 77% de los entrevistados no ve causalidad entre la denuncia y el esclarecimiento de los hechos. Pero de ahí a la actuación directa hay todavía mucho trecho. Solamente 5% de los entrevistados reportó poseer armas de fuego, aspecto que indudablemente califica la disposición a actuar de la población costarricense,

todavía al parecer, dispuesta a dejar el uso legítimo de la fuerza en manos del Estado y de sus instituciones.

Los datos muestran que el acceso a la información es significativo (sig. 0,016) al controlar por zona urbana y rural para la frecuencia de uso de la televisión como fuente de información; por grupos de edad (sig. 0,000) siendo menor la visión de noticias en la televisión en el grupo de 16 a 25 años, y no resulta significativo en relación con sexo.

En relación con las variables asociadas al empoderamiento se observa que región y sexo muestran relaciones significativas con menor entusiasmo de las mujeres y de los residentes en zonas rurales o fuera de la Gran Área Metropolitana (GAM) en relación con lo que pueden hacer para enfrentar la inseguridad y la delincuencia. Respecto a las medidas más importantes que pueden tomarse para hacer frente a la delincuencia e inseguridad, las mujeres tienden a inclinarse mayormente a favor de las opciones de organización comunitaria que de capacitación, mientras que no se observaron diferencias por edad o por zona. En relación con las opciones de enrejar (seguridad pasiva) o participar en patrullas mixtas (seguridad activa) hubo diferencias significativas por región donde las personas viviendo en la GAM (sig. 0,006) se muestran mayormente inclinadas hacia seguridad pasiva, no así en el corte urbano rural donde las diferencias no fueron significativas (sig. 0,088). Finalmente en lo concerniente a la tenencia de armas de fuego, como expresión límite de la disposición a actuar, los datos señalan relaciones significativas con la zona de residencia en el corte GAM-Resto del país (no así en el urbano-rural) y por sexo, siendo más frecuente la tenencia de armas entre los hombres y entre la población de la GAM.

En síntesis, los datos respecto de los condicionantes del capital social revelan en términos generales que el uso de la TV como fuente de información; la actitud respecto de lo que puede hacer y la disposición a actuar son relativamente sensibles a variaciones asociadas al sexo, la edad (solamente en el caso de la información) y especialmente a la localización geográfica, donde el corte GAM-resto del país se reveló más importante que la tradicional dicotomía urbana-rural. Este último aspecto remite a la problemática de la metropolización y es indudablemente un elemento a tener en consideración cuando se reflexione sobre las posibilidades del capital social de base local.

### ***Dimensiones del capital social***

En lo sucesivo se presenta el análisis de las siete dimensiones de capital social derivadas del modelo. De la misma forma en que se ha procedido con los factores condicionantes, en este caso también se procurará explorar las variaciones que puedan observarse asociadas a sexo, edad y zona de residencia. Para facilitar la exposición de los resultados se han elaborado cuadros resumen que presentan los valores más importantes para cada una de las dimensiones.

### ***Características de Grupo***

Las características de grupo se relacionan con el componente de capital social estructural, que hace referencia a la participación efectiva en actividades colectivas, en primer término. En segundo hace referencia a la heterogeneidad percibida y a la tolerancia a las diferencias que puedan observarse en el ámbito comunitario. Se pretende captar entonces las visiones sobre el entorno donde la tolerancia y el respeto a las diferencias son indicativos de niveles altos de capital social, tanto como la efectiva participación en las tareas organizativas de distinta índole.

Obsérvese que en consonancia con estudios previos que denotan un grado relativamente bajo de organización, los entrevistados dicen participar en proporciones cercanas o superiores al 40% solamente en grupos religiosos y deportivos. La participación en otras actividades, incluidas las de organización comunal o defensa contra la delincuencia ronda el 20%. La intensidad de la participación captada en un momento debería cotejarse con una observación diacrónica a fin de estimar si se observan reacciones ante situaciones de crisis que fomentan mayores niveles de participación. Por ello juzgar los niveles observados como bajos es un juicio que debe realizarse con cuidado. Si por ejemplo, los individuos son una expresión de los hogares ello indicaría que, por ejemplo, de cada 10 hogares dos están involucrados en alguna forma de asociación de seguridad ciudadana, proporción que entonces parece suficiente para atender las necesidades disuasivas y de alerta con que a menudo estas asociaciones se realizan.<sup>90</sup>

---

90 Con fines meramente ilustrativos, datos de Irlanda y el promedio de 32 países europeos para el año 2001 indican porcentajes de participación en todos los casos menores y mucho menores que los declarados en este estudio: actividades políticas 4.4% y 2.5%; voluntarios y de servicio social 10% y 9.6%; religiosos 16.2% y 14%; deportivos 27.6% y 15.6% y comunales 5.6% y 3.0%. (The National Economic and Social Forum, 2003:63).

Cuadro N.º 4  
Características de grupo  
(capital social estructural)  
Participación

	Total Participa (siempre, algo, a veces)	Edad	Sexo	Región
¿Participa en actividades políticas?	22,1	0,285	0,107	0,921
¿En grupos juveniles?	23,8	0,000	0,000	0,027
¿En grupos voluntarios?	24,7	0,131	0,053	0,573
¿En grupos religiosos?	46,3	0,000	0,001	0,298
¿En grupos deportivos?	39,7	0,000	0,000	0,299
¿En grupos contra la delincuencia?	20,6	0,262	0,060	0,000
¿En alguna asociación de desarrollo comunal?	18,7	0,001	0,316	0,540

Sig. =<0,050

Un conjunto de preguntas permitió aproximar los grados de tolerancia y homogeneidad de grupo. En este sentido los resultados son igualmente relativos. Estudios recientes han demostrado que valores de solidaridad evolucionan de mejor manera si la comunidad es homogénea desde el punto de vista étnico. Por otro lado, la segregación socio-territorial asociada a diferencias de ingreso o etnia suele estar acompañada a menudo de conflictos asociados a la violencia, el crimen y la percepción de inseguridad. (Bauman, y Buvinic, Morrison y Orlando) Desde el punto de vista normativo, y considerando los grados de heterogeneidad posibles en la sociedad costarricense, puede establecerse que aceptación de heterogeneidad y tolerancia a las diferencias son valores coadyuvantes para la formación de capital social. Así los datos señalan que en proporciones muy altas (superiores al 80%) la población entrevistada rechaza prejuicios de

clase, de etnia, de nacionalidad, de religión y de preferencia política en la conformación de las comunidades y vecindarios. Sin embargo los altos niveles de rechazo son menores respecto de la clase social, con lo cual hay evidencia de tendencias a la elitización o segmentación socioeconómica de los entornos comunitarios. Con todo hay una gran tolerancia hacia los pobres, como queda de manifiesto con la desaprobación casi total (91%) del derecho a sacar a los pobres del vecindario. En este caso, es importante anotar la amplia intolerancia hacia las personas descritas como delincuentes, traficantes o escandalosos y una notable desaprobación a la presencia de extranjeros o personas con distintas preferencias sexuales.

Cuadro N.º 5  
 Características de Grupo  
 Homogeneidad de los miembros  
 Composición del vecindario

	Algo en desacuerdo y muy en desacuerdo	Edad	Sexo	Región
Personas de una misma clase social.	80,8	0,634	0,073	0,000
...de una misma religión.	87,5	0,977	0,717	0,000
...del mismo origen étnico o raza.	90,0	0,867	0,372	0,008
...del mismo partido político	91,5	0,624	0,549	0,049
...de la misma nacionalidad.	85,0	0,775	0,123	0,157

Sig.=<0,050

Cuadro N.º 6  
Características de Grupo Tolerancia  
“Derecho a sacar del vecindario”

	Algo en desacuerdo y muy en desacuerdo	Edad	Sexo	Región
Delincuentes	10,2	0,298	0,104	0,774
Traficantes	6,2	0,832	0,095	0,744
Escandalosos	17,7	0,000	0,428	0,012
Extranjeros	63,9	0,137	0,948	0,063
Con diferente orientación sexual	65,7	0,056	0,062	0,000
Quienes no creen en Dios	82,9	0,532	0,877	0,062
Alcohólicos	73,4	0,688	0,741	0,217
Pobres	91,1	0,513	0,227	0,070

Sig.=<0,050

El balance en términos de homogeneidad y tolerancia es relativamente favorable a percepciones de integración sobre las diferencias, solamente afectado por la intolerancia hacia conductas abiertamente criminales. De lo que se deduce la presencia de factores congruentes con la formación de capital social cohesionador e integrador.

### *Normas generalizadas*

Confianza en los otros es uno de los componentes centrales de la dimensión “normas” del capital social. Se refiere al riesgo percibido derivado de la convivencia en el entorno inmediato. Supone consecuentemente valoraciones sobre los otros y sus conductas potenciales. Altos niveles de desconfianza o percepciones negativas sobre los efectos de la interacción con los otros en la propia seguridad debilitarán la formación de capital social y vínculos comunitarios sólidos.

Consultados sobre la posibilidad de ser víctimas de delitos en el barrio, los entrevistados expresaron dudas sobre la seguridad de su entorno. Solamente 21.2% valoraron “muy seguro” su barrio, y 37.3% lo considera-

ron “poco o nada seguro”. Interrogadas sobre las causas de la valoración de inseguridad, 40.6% se refirieron a la delincuencia, los robos, la drogadicción y la escasa vigilancia policial. Entre las causas de seguridad se destacan valoraciones asociadas a una positiva ponderación del entorno. Así el 25.6% lo atribuyó al conocimiento y al cuidado mutuo, a la decencia de los vecinos y a la tranquilidad del lugar, así como al hecho constatado de que nunca ha pasado nada. La ausencia de comportamientos delictuosos o conducentes a delitos, fue señalada también en cuando menos 25.4% de las respuestas.

Del cuadro siguiente se deriva la constatación de que las personas reportan altos niveles de confianza al ser consultada directamente, pero se debilita al ser consultados sobre la actitud de los otros. Dicho de otra forma, las personas aseguran ser confiadas, pero reconocen en mayor medida que los otros se aprovecharían. Incluso la proporción de gente que no pide favores a los vecinos (una muestra de baja confianza recíproca) es mayor que la que dice no confiar en cerca de 10 puntos porcentuales.

La disposición a ayudar es otro factor fundamental en la consolidación de relaciones positivas entre los vecinos. En la ENS se indagó sobre la percepción de los entrevistados acerca de la voluntad de los vecinos para ayudarles en casos de contingencias económicas, de salud o asociadas a la violencia. La mayoría de la gente tiene una buena percepción sobre la disposición a ayudarlo de sus vecinos, que se debilita notablemente en el caso de contingencias económicas, más o menos en consonancia con la respuesta coloquial, casi obligada al requerimiento de un favor: “si no es de plata, con mucho gusto”.

La percepción de honradez de los otros es también un factor indicativo de las posibilidades de construcción de capital social y que alude a la expectativa de que los otros actúen con arreglo a normas preexistentes y conocidas. La encuesta no indagó esta problemática a nivel comunitario o vecinal, pero si preguntó respecto de las percepciones sobre la honradez de los costarricenses. Consultados sobre la obligación de obediencia de la ley y el espacio para valoraciones discrecionales, los entrevistados consideraron en el 70% de los casos que se debe “obedecer la ley sin excepción”. Una cuarta parte sin embargo estuvo de acuerdo con juzgar “a conciencia” aunque se quiebre la ley. Pero esta pregunta se refiere a actitudes personales, porque interrogados sobre la posibilidad de que “la gente” haga trampa, la figura es exactamente la contraria: la mayoría cree que los demás no respetan la ley al menos en algunas ocasiones. Igualmente, las percepciones señalan que la autopercepción de los costarricenses

ses supone una amplia conciencia de sus derechos, pero una menor disposición a actuar en arreglo con la ley. Estas respuestas son consistentes con un estudio previo, sobre cultura política e impuestos (Rivera y Sojo) donde constatamos que “la solidaridad en abstracto” entra en tensión con distintas formas de “discrecionalidad en concreto” a la hora de atender las obligaciones tributarias.

Cuadro N.º 7  
Normas generalizadas.  
Confianza de las personas

	No lo hago	Edad	Sexo	Región
¿Confía en las personas del barrio donde vive?	16,4	0,000	0,028	0,000
¿Habla con sus vecinos?	7,9	0,000	0,002	0,000
¿Pide favores a sus vecinos?	26,7	0,118	0,074	0,000
¿Piensa que la gente se aprovecharía de usted?	31,6	0,009	0,478	0,000

Sig.=<0,050

En esta dimensión el balance habla de altos niveles de confianza, mitigados por esporádicas valoraciones respecto de la ayuda material o la disposición solidaria de los otros. La valoración de honradez manifiesta un asentado reconocimiento de los derechos pero una actitud relativamente laxa hacia el cumplimiento de la ley, aspecto este último que introduce límites a la formación de relaciones de confianza sustentadas en principios normativos conocidos, respetados y no discrecionales.

Cuadro N.º 8  
 Normas generalizadas.  
 Disposición a la ayuda “Algún vecino le ayudaría”

	No lo haría	Edad	Sexo	Región
...si usted tiene problemas de salud?	7,6	0,026	0,429	0,000
...si usted tiene problemas económicos?	25,2	0,001	0,946	0,000
...si sufre algún acto violento?	9,0	0,008	0,435	0,001

Sig.=<0,050

Cuadro N.º 9  
 Normas Generalizadas  
 Honradez de los costarricenses

	Bastante y Mucho	Edad	Sexo	Región
Cumplen las leyes.	21.5	0,347	0,132	0,100
Son exigentes de sus derechos.	63.7	0,628	0,917	0,000
Son concientes de sus obligaciones y deberes	40.0	0,606	0,859	0,015

Sig.=<0,050

### *Vínculos comunitarios*

La calidad de las relaciones entre los individuos tiene que ver con dimensiones asociadas a la intensidad del comunitarismo (“togetherness”), a los contenidos de la sociabilidad cotidiana y al tipo de interacciones

vecinales. Respecto a esta última dimensión, los factores asociados a la disposición a pedir ayuda para atender enfermos (vistos arriba) pueden ser indicativos del tipo de conexiones que existen. Acá interesa recoger aquellas expresiones que reflejan voluntad para colocar necesidades individuales, como la demanda de seguridad, en manos de esfuerzos comunitarios. En el siguiente cuadro se observa como la mayoría de los entrevistados reconoce el papel de las comunidades en las acciones a favor de la seguridad pero en actividades apoyadas por el Estado, en contraste con unos pocos que estiman que se trata de una actividad de plena competencia gubernamental. La acción comunal es subsidiaria, entonces, de la responsabilidad pública de garantizar un adecuado tratamiento a la lucha contra la delincuencia. No se está en presencia de una reacción comunitarista con tendencias al vigilantismo, opción que solo favorece el 16% de los entrevistados.

Cuadro N.º 10  
Vínculos comunitarios  
Conexiones vecinales

	Frecuencia	Porcentaje válido
Las comunidades deben organizarse por sí mismas para combatir la delincuencia.	391	16,3
El estado debe organizar y colaborar con las comunidades para combatir la delincuencia.	1704	70,9
El estado debe garantizar la seguridad sin la ayuda comunitaria.	307	12,8
Total	2402	100,0

Los aspectos relativos a la calidad del comunitarismo y la sociabilidad cotidiana pueden ser aproximados a partir de dos preguntas relacionadas con la voluntad de actuar colectivamente y la disposición a estar juntos.

Cuadro N.º 11  
Vínculos comunitarios  
Sociabilidad cotidiana y comunitarismo

	A veces, casi siempre y siempre.	Edad	Sexo	Región
¿Comparte con sus vecinos en actividades sociales?	63,0	0,092	0,539	0,012
¿Se organiza con otras personas para lograr algún objetivo común?	54,0	0,016	0,581	0,046

Sig. $\leq$ 0,050

De nuevo en este caso es notable la ambigüedad porque no obstante la mayoría dice compartir y organizarse, proporciones semejantes no lo hacen. El vaso de la sociabilidad cotidiana y el comunitarismo está medio lleno...o medio vacío.

### *Voluntarianismo*

La disposición altruista hacia la ayuda a los demás es importante en la formación de vínculos de solidaridad. Las variables de confianza examinadas arriba dicen de las valoraciones sobre el altruismo y la solidaridad de los otros, que como hemos visto, tienden a ser más negativas que las valoraciones sobre el esfuerzo personal. En este caso los entrevistados fueron interrogados sobre su disposición a ayudar a vecinos o desconocidos en caso de que sufran contingencias específicas.

Se observa que la percepción sobre la propia disposición altruista a la ayuda tiende a ser comportarse de manera semejante que respecto a la percepción sobre los otros (cifras entre paréntesis), es decir es menor la voluntad a ayudar ante situaciones económicas que humanitarias. También, se observa que la disposición negativa es mayor si se trata de personas desconocidas, con lo cual se advierten dos cosas: hay fuerte disposición a ayudar y mayor si se trata de vecinos que desconocidos.

Cuadro N.º 12  
Voluntarianismo.  
Disposición propia a la ayuda

	No lo haría	Edad	Sexo	Región
...si tiene problemas de salud?	1,2 (7,6)	0,013	0,616	0,000
...si tiene problemas económicos?	6.4 (25,2)	0,000	0,434	0,000
...si sufre algún acto violento?	3,5 (9,0)	0,035	0,238	0,000
...si una persona desconocida es víctima de un acto violento en la calle.	12,3	0,015	0,001	0,000

Sig.=<0,050

Este dato puede indicar una voluntad altruista importante que sin embargo posiblemente no abarca compromisos materiales que en la encuesta no fueron explorados. Pero también es evidente que tratándose de actitudes referidas a valores positivos (como el altruismo) es probable que la respuesta esté inducida por el prejuicio moral contra el egoísmo. Lo que también es un dato importante en la medida en que expresa una sanción psico social que opera a nivel inconciente.

### *Confianza*

Posiblemente el componente más reconocido de las dimensiones de capital social, alude en este caso a las percepciones respecto de instituciones privadas y públicas como la familia, las iglesias y las entidades gubernamentales. Respecto de la confianza en la familia, puede analizarse la respuesta a la pregunta de si “lo que ocurre dentro de la familia está relacionada con el problema de la inseguridad ciudadana”. Aunque no se cuestionó específicamente sobre la propia familia, la respuesta indica que en la mayoría de los casos (55.4%) no observa ninguna relación entre la violencia y la inseguridad y el plano familiar. Este aspecto puede ser considerado como indicativo de una tendencia a observar las causas de la violencia fuera de los ámbitos que están bajo control de los individuos, cuestión que incluso se refleja en la tendencia ya discutida a considerar

Cuadro N.º 13  
Confianza en las instituciones

	Ninguna o poca	Edad	Sexo	Región
Fuerza Pública	51.5	0,000	0,216	0,614
OIJ	39.3	0,001	0,017	0,266
Poder Judicial	41.3	0,255	0,015	0,217
Defensoría de los Habitantes	37.1	0,027	0,061	0,040
Ministerio Público	42.2	0,013	0,010	0,215
Servicios de Seg. Privada	49.9	0,000	0,004	0,000
Policía de Tránsito	49.8	0,173	0,403	0,003
Asamblea Legislativa	64.7	0,000	0,023	0,001
Partidos políticos	79.3	0,000	0,124	0,248
Sala IV	51.7	0,025	0,007	0,000
Tribunal Supremo de Elecciones	42.3	0,001	0,000	0,002
Escuelas y colegios públicos	31.9	0,004	0,388	0,022
CCSS	42.7	0,000	0,411	0,440
INVU	41.3	0,064	0,126	0,761
PANI	33.7	0,040	0,809	0,101
IMAS	37.1	0,001	0,140	0,157
Municipalidades	57.3	0,002	0,055	0,088
INAMU	33.3	0,000	0,000	0,001
Ministerio de Trabajo	43.3	0,001	0,000	0,030

Sig. =<0,050

la inseguridad comunitaria producto de factores externos al barrio y los vecinos. Entre quienes sí encontraron relación (37.1%) las causas más señaladas apuntan a factores asociados a la violencia doméstica (16.1%) y a crisis de valores (11.9%) o mala crianza de los hijos (9.8%).

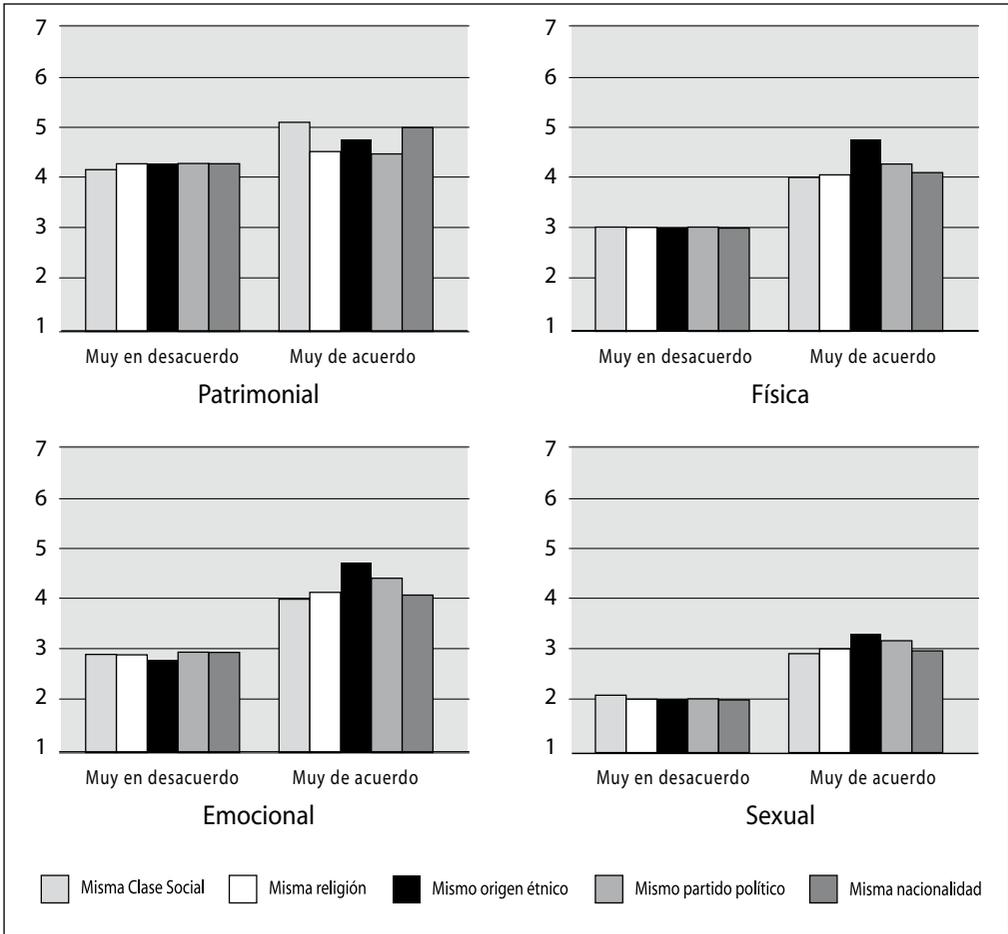
A continuación se exploran los resultados relativos a una batería de preguntas sobre confianza en instituciones públicas. Como en múltiples estudios semejantes, se revela un alto grado de desconfianza en las instituciones públicas, que tiende a acentuarse en relación con entidades políticas como los partidos o la Asamblea Legislativa que ocupan los niveles más altos. Es interesante anotar el alto grado de desconfianza en la fuerza pública y los municipios, aspectos que podrían debilitar la posibilidad de consolidación de redes locales impulsadas por el gobierno local y las entidades policiales con participación de la comunidad.

### *Percepciones de inseguridad y capital social*

¿De qué manera las expresiones de capital social exploradas influyen en las percepciones de los individuos sobre la seguridad ciudadana y su entorno? La ENS permite registrar las percepciones de inseguridad de los individuos. Con ellas se han generado índices de percepción de inseguridad patrimonial, física, emocional y sexual.

En el siguiente análisis se explora la relación entre las percepciones de inseguridad y las dimensiones analizadas del capital social. Las preguntas que interesa explorar pueden indicar de qué manera las actitudes hacia las prácticas relacionadas con mayores o menores grados de asociativismo y cooperación son producto de percepciones de mayor o menor inseguridad. Del conjunto de dimensiones del capital social se examinarán cuatro componentes: a) las características de grupo relativas a la homogeneidad y la participación, b) las normas generalizadas, c) las conexiones vecinales y d) la confianza en las instituciones. Para facilitar la presentación se presentan gráficos compuestos, uno para cada uno de los índices de percepción de inseguridad. En el eje de las Y se colocan los valores promedio en una escala de 1 (menor inseguridad) a 7 (mayor inseguridad). En el análisis interesa observar como las valoraciones distintas sobre los componentes de capital social influyen en cambios sobre las percepciones de inseguridad diferenciando los riesgos. Como se verá en general las percepciones de inseguridad son mayores para los riesgos asociados a lo patrimonial y lo físico que a lo emocional y sexual.

Gráfico N.º 1  
Características de Grupo y Percepciones de inseguridad



La cohesión de grupo, identificada en el set de variables sobre características, tiene una influencia negativa en las percepciones de inseguridad. Para todas las dimensiones de inseguridad aumenta el valor del índice conforme se manifiestan juicios favorables a ideas relacionadas con la homogeneidad de atributos en los vecindarios (muy de acuerdo). Nótese que las variaciones son mayores respecto a la inseguridad física y emocional, lo que podría indicar que la sensación de “invasión” por los otros aumenta la sensación de riesgo personal. Es notable advertir

que las variaciones asociadas a la integridad étnica e ideológica política son mayores que las referidas a otras variables. Hay pues una relación primaria entre el miedo a la diferencia, la intolerancia a la otredad, y la inseguridad, aspecto que es central en la construcción social del espacio.(Bauman) Específicamente, es notable que las percepciones de inseguridad se diferencian en el índice patrimonial respecto de los demás siendo más importante las actitudes elitistas y xenofóbicas. Las percepciones de inseguridad aumentan conforme se sostienen ideas de homogeneización en la conformación del entorno comunitario, lo que indica que las ideas, prácticas sociales y políticas públicas contrarias a la integración socioespacial de los diferentes contribuyen a la expansión de la percepción de inseguridad. La gente que rechaza tales ideas, que acepta en mejor medida la conformación heterogénea de los vecindarios tiende a vivir más tranquila.

De esta observación puede concluirse que el fortalecimiento de las percepciones de seguridad vecinal depende en buena medida de la superación de prejuicios culturales, aspecto que se favorece en entornos comunitarios heterogéneos y que muy posiblemente tienda a perjudicarse en entornos comunitarios segregados. Y en términos generales, es importante observar que avances en la cultura de respeto a la diferencia y las opiniones de los otros, pueden coadyuvar activamente en el fortalecimiento de las percepciones de seguridad. En suma, no la homogeneidad social sino la cohesión de comunidades diversas puede conducir a una interacción armónica entre capital social y seguridad comunitaria.

¿Qué relación existe entre la participación efectiva en actividades colectivas y comunitarias (capital social estructural) con la percepción de seguridad? Los datos del conjunto de gráficos siguiente señalan que a diferencia del anterior, la participación en general tiene relaciones mucho menos acentuadas con las percepciones de inseguridad. No obstante, aunque ligeramente, si tiende a ser mayor la percepción de inseguridad entre quienes declaran participación en actividades de voluntariado y de lucha contra la delincuencia. En este último caso podría suponerse que la percepción de inseguridad constituye un fuerte estímulo para la participación o lo contrario, es decir, dado que se siente inseguridad se actúa para enfrentarla. Y aunque hemos visto que la percepción de inseguridad en el barrio aparece asociada a factores de naturaleza exógena, esta constatación obliga a considerar que no necesariamente la proliferación de actividades de lucha comunitaria contra la delincuencia es expresión de valores altos de capital social, por el contrario indica, enfatizamos, temor e inseguridad. Finalmente, aunque las diferencias no parecen muy

importantes, es notable advertir que la participación en actividades religiosas se correlaciona con bajas percepciones de inseguridad en todos los niveles excepto el patrimonial. Posiblemente, el efecto reconfortante de la socialización cristiana y la fe.

Respecto de las normas generalizadas (Gráfico N.º 3), la cuestión aquí es indagar que tipo de relación se observa entre actitudes de confianza hacia los vecinos y de comunalidad, con las percepciones de inseguridad. Lo primero a destacar, del conjunto de gráficos siguiente es que para todos los casos la mayor confianza correlaciona con niveles menores de inseguridad percibida. Este es un hallazgo relevante porque da cuenta de la importancia de la confianza en los vecinos para el establecimiento de relaciones de seguridad en el ámbito comunitario. Ello indica claramente una orientación para las actividades de fortalecimiento de capital social dirigida a incentivar el estado de seguridad percibida y real de las comunidades. La relación no es tan clara en cuanto a las actitudes respecto de la sociabilidad cotidiana. Los datos indican que quienes siempre comparten y se organizan muestran mayores niveles de inseguridad física y patrimonial, con lo cual la conclusión del análisis anterior parece válida: el miedo es causa de asociación o generador de capital social estructural; la seguridad produce capital social simbólico: confianza. Las diferencias de ambas relaciones no son desestimables.

Respecto de las conexiones vecinales, asociadas a la valoración de la capacidad potencial de los vecinos a ayudar en caso de contingencias relacionadas con la salud, la economía o el delito, se observa disminución de la inseguridad física percibida conforme aumenta la certeza de ayuda vecinal en caso de problemas de salud.

Gráfico N.º 2  
Participación y percepciones de inseguridad

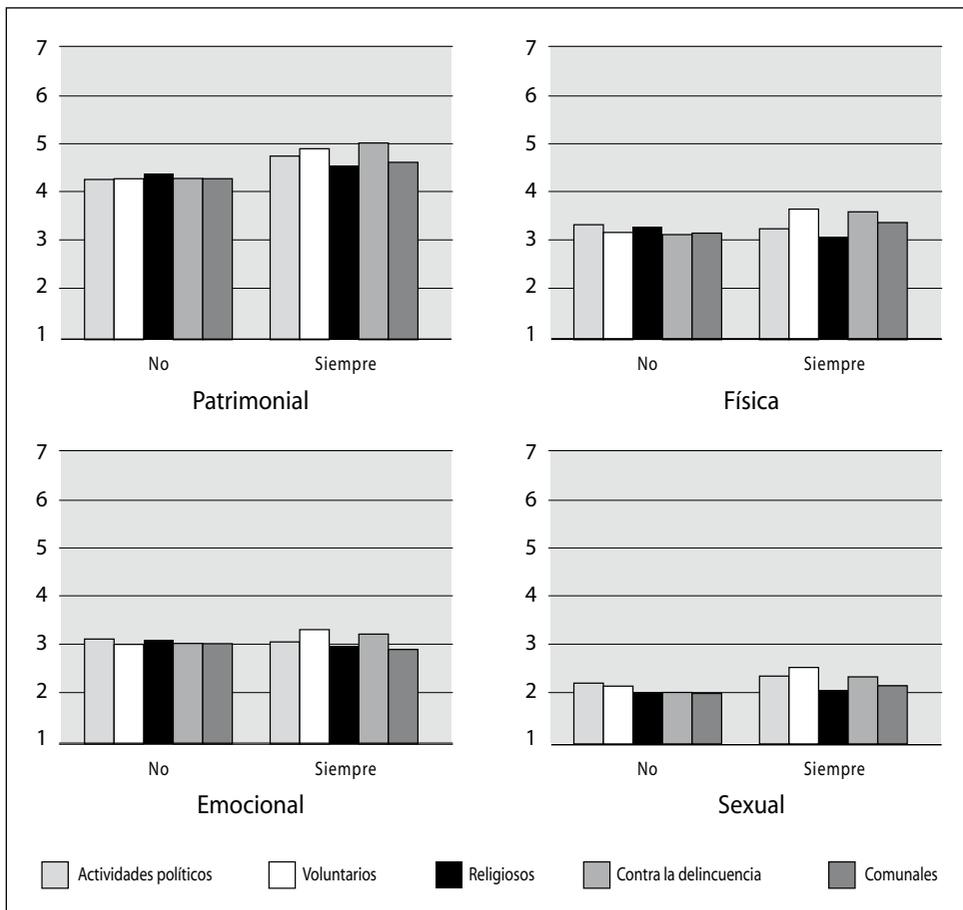
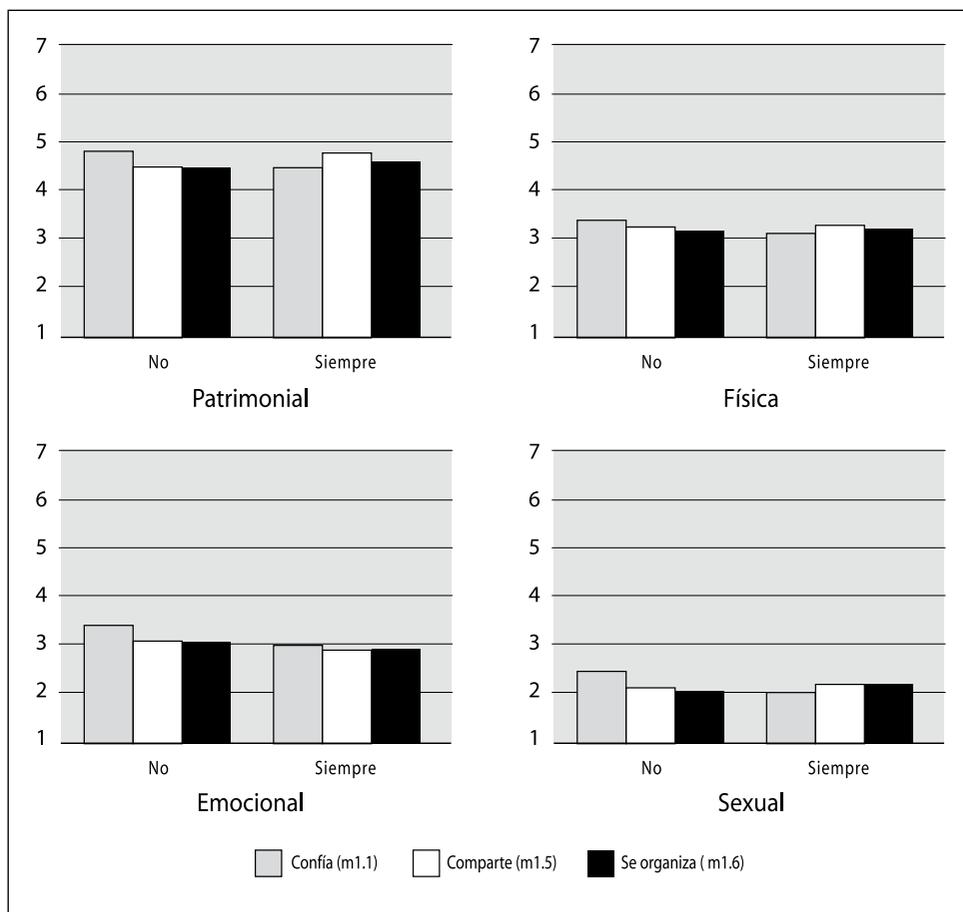


Gráfico N.º 3  
Normas generalizadas y percepciones de inseguridad



Finalmente, indagamos que relación existe entre la confianza con las instituciones públicas encargadas de la seguridad y las percepciones de inseguridad reportadas. La percepción de inseguridad patrimonial disminuye conforme aumenta la confianza en todas las instituciones excepto la seguridad privada (en seguridad patrimonial y sexual), aspecto que resulta sorprendente debido a la proliferación de este tipo de servicios de vigilancia en particular en el nivel barrial y comunitario. Quienes temen menos confían más en las instituciones con lo que el desempeño institucional se convierte en un factor clave en el fortalecimiento de los recursos

de capital social a disposición para enfrentar los desafíos de la seguridad comunitaria. Sobre todo si se considera, como examinamos antes, que la mayoría deposita todavía una grave responsabilidad en el Estado para la entrega del bien público seguridad, y que la participación comunitaria directa en estas materias es todavía incipiente.

Gráfico N.º 4  
 Conexiones vecinales y percepciones de inseguridad  
 (Algún vecino lo ayudaría en caso de...)

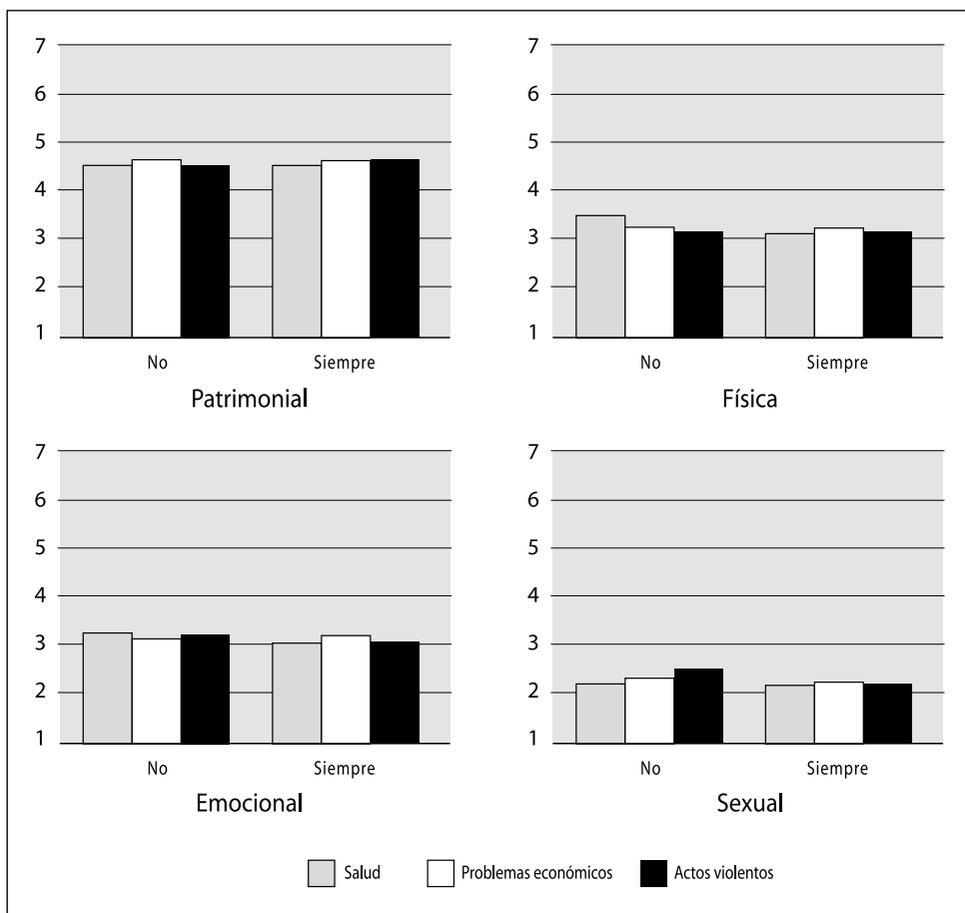
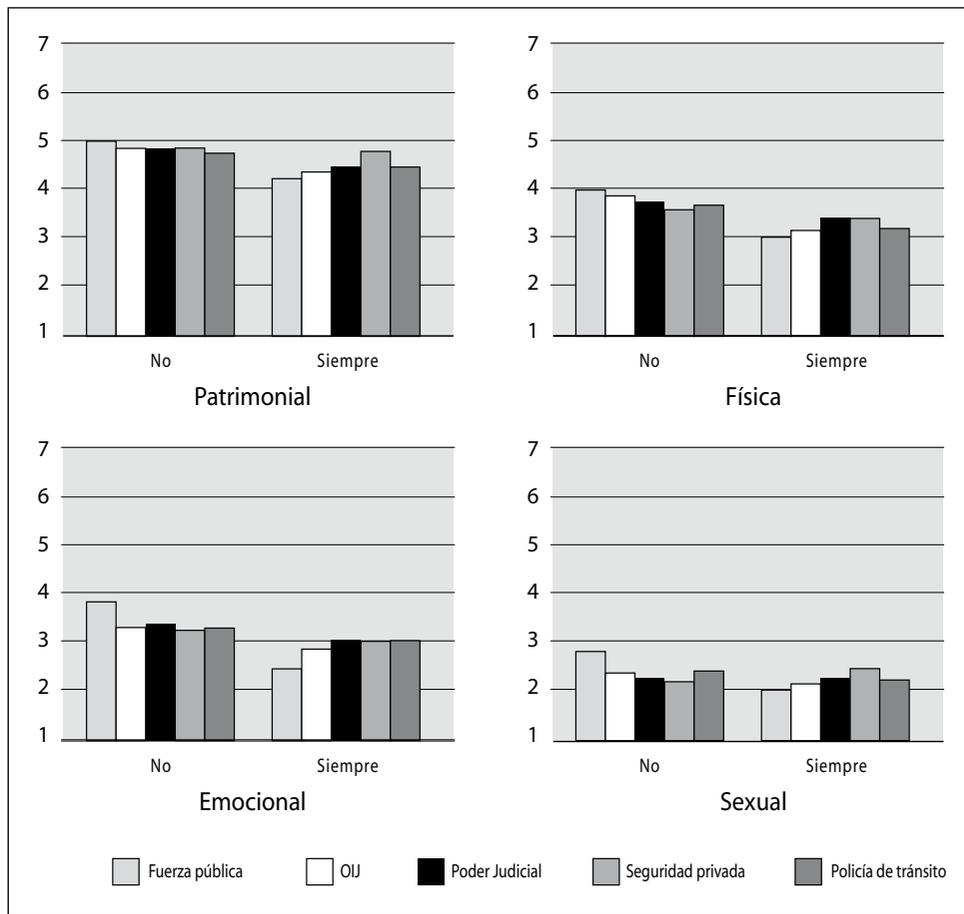


Gráfico No.5  
Confianza en las instituciones y percepciones de inseguridad



### ***Grupos diferenciados por la incidencia de capital social***

En esta tabla se sintetizan algunas características relevantes de los tres grupos de capital social identificados en el estudio.<sup>91</sup> Nótese que es significativa la relación entre la pertenencia a grupos de mayor o menor capital social en relación con la edad, la residencia urbana, la nacionalidad, la condición de jefe del hogar y la ocupación del jefe de hogar así como el grado de satisfacción con la vida. En cuanto a la edad, pese a la evidencia de formas generacionales de solidaridad e identidad de grupo particularmente fuertes entre los jóvenes, es notable el hecho de que muestran menores niveles de capital social. Aquí el factor desencadenante puede estar asociado a la pérdida de referentes de socialización en el seno de la familia y la comunidad inmediata, o bien a la existencia de otras formas de capital social que no son adecuadamente capturadas en la definición utilizada acá donde los vínculos socio-comunitarios territoriales son referente central.

Tendencialmente el capital social es menor en áreas urbanas lo que indica la disolución de los vínculos comunitarios producto de procesos de segregación espacial, deterioro de los espacios de uso colectivo en el entorno inmediato de vida (en contraste con la aparición de los “moles” como lugares de encuentro e identidad como advierte Bauman), aumento de la criminalidad urbana asociada al tráfico y consumo de drogas y al efecto de miedo-desconfianza que se observa en el progresivo “enrejamiento” de viviendas, la colocación de controles de entrada en los accesos (agujas) y la producción de espacios cerrados debido a la producción de viviendas en condominio tanto horizontales como verticales.

---

91 La elaboración de los grupos de capital social bajo, medio y alto procede de la formulación de un índice de capital social sobre el cual se realiza un análisis factorial y de conglomerados preparado por Gerald Mora.

Cuadro N.º 14  
Conglomerados de capital social

	Bajo	Medio	Alto	Total	sig.
Mujeres	53,1	50,1	47,3	50,2	0,097
De 16 a 34 años	56,4	54,4	44,9	52,3	0,000
Educación superior	17,1	17,4	20,2	18,1	0,549
Residencia Urbana	66,6	58,6	56,3	60,2	0,000
Extranjeros	15,3	13,9	9,3	13	0,002
Casados	38,1	45,6	49,3	44,5	0,892
Jefes de hogar	37,6	38,8	40	38,8	0,000
Jefe ocupado en nivel técnico y profesional medio	13	13,7	16,2	14,2	0,039
Jefe con secundaria completa	20,5	20	17,4	19,4	0,069
6 o más personas en el hogar	21,2	21,4	20	20,9	0,914
Nivel socio-económico bajo	37,8	38	35,3	37,2	0,471
Muy satisfechos con la vida	17,9	25,6	33,4	25,6	0,000

Por otro lado, la nacionalidad no costarricense pareciera hacer más difícil la construcción y el desarrollo de niveles altos de capital social, como queda de manifiesto con la subrepresentación de la proporción de extranjeros en el nivel de capital social alto. Esto puede estar asociado a las dificultades de integración social producto de tendencias xenofóbicas entre la población vecina; incorporación relativamente tardía al entorno comunitario o incluso una propensión cultural diferente a la formación de redes sociales y mecanismos de acción colectiva respecto de la población autóctona.

La condición de jefe de hogar e incluso un nivel de ocupación medio del jefe o la jefa mejora la incidencia de niveles altos de capital social. Se trata, como en el caso de satisfacción con la vida, de una causalidad difusa donde no se puede establecer claramente que la mayor inversión en recursos de capital social produce mayor satisfacción o mejora la inserción laboral. O bien no está claro si las prácticas conducentes a la ampliación del capital social son más eficientes cuando son impulsadas por los jefes del hogar. Estas cuestiones no son menores, como queda en evidencia si

se discuten las implicaciones derivadas de sesgos patriarcales (dado que la mayoría de los jefes son varones) o adulto-céntricos aspectos ambos que pueden ser inhibidores antes que estímulo para la formación de capital social. Sin embargo es probable que en condiciones de relaciones familiares patriarcales los vínculos comunitarios sean “tendencialmente excluyentes” respecto de miembros subordinados del grupo familiar. Este aspecto deberá ser profundizado a la hora de establecer las relaciones entre seguridad en el hogar o violencia doméstica y capital social.

Es notable advertir que aspectos como la escolaridad, el sexo, el estado civil, el nivel socioeconómico y el tamaño del hogar no presentaron relaciones significativas con la pertenencia a grupos de mayor o menor capital social.

Analizando por columnas y colocando la atención en la dimensión de capital social alto, nótese que es inferior al promedio de la muestra la presencia de mujeres, jóvenes, extranjeros, residencia urbana, jefatura con secundaria completa y nivel socioeconómico bajo. Estas dimensiones pueden implicar distintos grados de obstáculo para la formación de redes comunitarias sólidas. De ahí que iniciativas orientadas al fortalecimiento del capital social deberían colocar particular atención en el tratamiento diferenciados de potenciales limitaciones a la formación de capital social derivadas de estas características.

Además, proporciones superiores al promedio en el grupo de capital social alto se encuentran asociadas al término de la educación superior; el estado civil, la condición de jefe de hogar y su ocupación en empleos con requerimientos medios y finalmente, en el grado de satisfacción con la vida. En este último sentido es evidente la existencia de una armoniosa y proactiva relación entre la felicidad y los sentimientos de logros que pueden estar asociados a condiciones medias y estables de vida, favorecen la formación de vínculos comunitarios más sólidos.

## **Conclusiones**

El estudio de los vínculos entre capital social y seguridad ciudadana, sobre la base de encuestas de percepciones, permite aproximarse de una manera efectiva a una dimensión de la forma en que se construye la interacción entre temor, seguridad y vínculos comunitarios. La observación realizada aquí es apenas exploratoria y deberá complementarse en el futuro con estudios más específicos en el nivel local que permitan por ejemplo la

construcción de escenarios de seguridad en ámbitos territoriales o comunitarios diferenciados de previo por la observación de características relevantes de capital social. Por ejemplo, comunidades heterogéneas socialmente y culturalmente donde predomine el capital social de integración (barrios clase media); comunidades donde predomina el capital social de cohesión (comunidades segregadas de inmigrantes o espacios comunitarios confinados de grupos de alto ingreso) y comunidades con escasos vínculos horizontales donde predomina el capital social institucional.

Este estudio nos ha permitido examinar las percepciones individuales que construyen capital social. No disponemos por ahora de información de carácter colectivo ni de valoraciones sobre las prácticas que complementan las percepciones indicadas.

El estudio realizado propone un esquema analítico desde el que se puede percibir el efecto del capital social en las percepciones de seguridad y las condiciones de su producción. Con los límites establecidos por el instrumento analítico, la encuesta, el estudio proporciona información de primera importancia para la identificación de los contornos de dicha relación y las posibilidades de la investigación futura y las orientaciones de las políticas públicas.

De seguido presentamos los principales hallazgos en relación con el esquema analítico seguido.

1. Saturados de información y escépticos sobre sus posibilidades de acción. El conocimiento de los hechos y la disposición a actuar es vital para la formación de redes de acción comunitaria, relaciones de capital social que permitan avanzar metas de seguridad ciudadana que no son claramente obtenibles por medios individuales o extracomunitarios. El estudio revela un alto grado de información proveniente de medios de comunicación, especialmente audiovisuales, sobre la situación general y de seguridad. Esto se complementa con percepciones sustentadas en la vivencia cotidiana sobre los riesgos efectivos de la comunidad en que se vive. En tales condiciones se puede suponer la existencia de amplia información y de homogeneidad en la información disponible. Este aspecto está desarrollado en el estudio del papel de los medios en este mismo informe, pero es pertinente señalar acá que el tipo y el tono de la información entregada por medio de la televisión, inducida por una práctica sensacionalista, no contri-

buye a la formación de una sensación de seguridad o de inseguridad limitada. Pero los datos parecen indicar que el equilibrio se produce por medio de la valoración de los entrevistados sobre la situación de su comunidad. En general el dato más saliente en este sentido es la percepción de que la comunidad experimenta fuentes de inseguridad que provienen del exterior y que distorsionan o debilitan un arreglo comunitario relativamente seguro.

Por lo que toca a la disposición a actuar, posiblemente debido a la construcción mediática de la percepción de inseguridad, y la percepción relativamente más favorable de la situación en las comunidades en que se vive, la población entrevistada se muestra ambigua en este punto. La conclusión es que actuar no sirve de mucho, pero si hay que hacerlo predominan las acciones comunitarias; el apego a las instituciones públicas, las acciones de seguridad pasiva y en última instancia, de lejos, mecanismos de auto-defensa violenta como el linchamiento o la tenencia de armas.

Esta es la base sobre la que se construye el capital social para el enfrentamiento de los desafíos de seguridad. Se enfrenta un problema común, que es más nacional que local, y que corresponde atender primero a las instituciones públicas y luego a los ciudadanos pero llamados y organizados por las instituciones. De ahí que apenas una fracción de los entrevistados se ocupe en construir bases organizativas para la provisión de seguridad en sus entornos inmediatos. Todo ello es congruente con la relación, más general, de la población costarricense con el Estado, marcada por actitudes de dependencia y de preferencia por sobre la acción individual, aspectos que sobresalen en los estudios de cultura política. Y resulta también congruente con la necesidad impulsada por las últimas administraciones para gestionar un rol de los ciudadanos en la producción del bien público seguridad, tanto en la prevención y la disuasión, como rezaba el slogan “la seguridad es cosa de todos” como en la represión contenida por medio de la organización comunitaria y la represión limitada de actos criminales por parte de los vecinos.

2. Participar poco o suficiente. Los niveles de participación declarados no son particularmente altos, alcanzando proporciones alrededor del 40% solo para las actividades religiosas y deportivas, las primeras en mayor medida de mujeres y las segundas de hombres. No obstante los bajos niveles reportados en otros tipos de

actividad concuerdan y son incluso superiores a los observados en otros estudios en sociedades europeas. Una quinta parte de los entrevistados aseguro participar en grupos de lucha contra la delincuencia proporción que proyecta en ámbitos comunitarios concretos puede ser indicativa de un grado relativamente alto de organización con tales fines. No obstante debe observarse que la participación en asociaciones de desarrollo comunal es aún más baja, rondando 18 por ciento, quedando este tipo de asociaciones relegadas al último lugar en los tipos de organización consultados. Llama la atención que en tiempos de desencanto político, la participación reportada en actividades políticas es incluso mayor que en acciones comunales de desarrollo o de combate a la delincuencia. En suma, aún cuando los niveles generales de participación pueden resultar satisfactorios, el análisis comparado de formas de participación muestra todavía espacio para la proyección de actividades centradas en la cooperación comunitaria.

3. Más heterogeneidad social y mayor tolerancia disminuyen la inseguridad y el temor. Homogeneidad y tolerancia son aspectos clave en la conformación de relaciones sociales favorables a la construcción de capital social. Existen dos tipos de modelo, el tipo estadounidense de comunidades relativamente segregadas y homogéneas en razón de criterios de clase o de etnia. La construcción de capital social descansa aquí en una afirmación de la identidad común y en el rechazo compartido, implícito o explícito, de las diferencias. La otra fórmula, más europea, se relaciona con comunidades socialmente heterogéneas donde altos niveles de tolerancia a las diferencias son esenciales para la formación de mecanismos de capital social. La situación costarricense presenta un poco realidades de ambos mundos. La evidencia impresionista, muestra tendencias cada vez más notables a la segregación espacial y social, pero las percepciones de los individuos valoran positivamente la heterogeneidad social y muestran altos niveles de tolerancia. Estas condiciones permiten la construcción de capital social integrador, especialmente importante para evitar la proliferación de prejuicios asociados a dimensiones económicas, étnicas y socio-culturales. La ausencia de prejuicios de tal naturaleza, junto con la formación de mecanismos efectivos de acción colectiva y comunitaria –aspectos que no están asociados a una causalidad dura- son esenciales para la identificación apropiada de las amenazas a la seguridad de las personas y de los mecanismos institucionales públicos y comunitario-colectivos que pue-

den ser activados para superar los riesgos, mejorar la seguridad percibida y real y disminuir el miedo.

4. Confío más en mi mismo. Confiar en los otros es indispensable para colaborar con ellos, para actuar conjuntamente e incluso para hacer depender las necesidades propias o logros individuales de la acción colectiva. La gente se siente más segura que insegura en sus barrios y aunque la percepción de inseguridad no es desestimable porque supera el 40% de las opiniones, las causas de la inseguridad con frecuencia se proyectan a motivos extracomunitarios. Ello queda mucho mejor representado con las causas de la seguridad percibida, la mayoría de ellas asociadas a valoraciones positivas del entorno comunitario. La situación tiende a diferir cuando la confianza se proyecta desde la comunidad a las personas. Acá los niveles de desconfianza directa o la baja interacción con los vecinos muestran proporciones bajas, pero son mayores las actitudes de desconfianza entre los jóvenes, posiblemente a causa de vinculaciones y regímenes de arraigo comunal diferentes a otras generaciones, entre otras cosas, a causa de la transterritorialidad de las identificaciones culturales e identitarias de los jóvenes.

Es notable sin embargo que la confianza alta no se traduce en acciones concretas de colaboración como se desprende del hecho de que es menor la proporción de personas que manifiestan requerir favores de sus vecinos. En un rasgo muy característico, la población entrevistada es más optimista sobre su disposición propia a la ayuda que sobre la disposición de los demás. Esta combinación de opiniones revela en general un escenario variado pero realista. La gente tiende a confiar, pero no de manera incondicional o sin cortapisas. Los límites de la confianza están obviamente relacionados con el efecto de las informaciones sobre violencia, la experiencia de victimización y la propia observación de actos criminales en las comunidades de referencia.

5. Nos relacionamos bien, pero confiamos más en el Estado. Posiblemente uno de los hallazgos más interesantes de este estudio es que enfrentada a la necesidad de “hacer algo” en relación con la seguridad ciudadana, la población es mucho más proclive a actuar cuando la responsabilidad última y el ímpetu original proviene del Estado. Esta actitud responde al tipo de relación que la sociedad costarricense ha establecido con las instituciones

públicas. No se trata por lo general de una relación traumática habida cuenta del amplio desempeño relativo (para los estándares continentales) de las instituciones encargadas de la integración social y de la ausencia de procesos de represión política abierta que posiblemente en otros países de la región ha establecido una desconfianza primaria de la ciudadanía con las instituciones policiales. De aquí se deriva un hecho trascendental como es el que los mecanismos de acción comunitaria están atados a la iniciativa pública y por lo tanto al control. Ello concuerda con el hecho de que buena parte de las iniciativas ciudadanas de organización para el combate con la delincuencia ocurren como resultado del apoyo institucional de la Fuerza Pública una vez generada la demanda comunitaria. Al mismo tiempo manifiesta la dificultad originaria para que tales medios de acción comunitaria terminen degenerando en acciones de “vigilantismo” o en expresiones anómicas de ejercicio propio de la ley y la justicia.

6. Se acentúa la desconfianza en las instituciones. Y pese a la delegativa actitud frente a lo público, la tendencia generalizada en los estudios de opinión, confirmada en este análisis, está dirigida a la afirmación de una alta desconfianza en el desempeño institucional. La familia como institución goza de confianza, al menos al consultarse sobre la inseguridad que pueda originarse en el seno del hogar. Respecto de las instituciones públicas, las actitudes oscilan entre mayor confianza en las instituciones educativas y masiva desconfianza en los partidos políticos. De 0 a 10 las instituciones encargadas de la seguridad pública se ubican en el punto medio. Por lo tanto, y considerando la buena reputación relativa que todavía conservan las instituciones encargadas de proporcionar oportunidades (INAMU, IMAS, INVU, Defensoría). El crecimiento progresivo de la desconfianza en las instituciones puede conducir a un fenómeno de vaciamiento institucional donde la disposición a la actuación comunitaria no puede llenar los vacíos derivados de la desconfianza en las instituciones públicas. El desafío para las políticas es propiciar fórmulas de encuentro activo donde la modernización, el fortalecimiento y la expansión de la oferta institucional son complementarias y no sustitutivas de las acciones que puedan impulsar por medio del uso intensivo del capital social disponible. A la vista de la fuerte interrelación entre individuos e instituciones es evidente que el debilitamiento de la oferta pública, que la seguridad privada comercializada no compensa, puede conducir al deterioro de los recursos de capital

social debido al incremento de la sensación de inseguridad o a la vivencia de acciones criminales crecientes. Por el contrario, instituciones fuertes y dinámicas pueden convocar de modos más legítimos a los ojos de los ciudadanos su participación en formatos comunitarios de defensa ciudadana y prevención de la delincuencia.

7. La relación entre las percepciones y actitudes sobre capital social con las percepciones de seguridad no deja lugar a la duda sobre su dirección y su efecto. Mayores recursos de capital social pueden mitigar notablemente las percepciones de inseguridad y ello puede ser indicativo de una seguridad efectiva o real mayor. Cuando la población es reacia a convivir en comunidades heterogéneas aumenta la percepción de inseguridad. Eso significa que la intolerancia es, nunca mejor dicho, miedo a la diferencia. Así la inseguridad patrimonial es mucho mayor entre quienes están de acuerdo en que los vecindarios estén integrados por personas de la misma clase social y una misma nacionalidad. Elitismo y xenofobia aumentan la sensación de inseguridad patrimonial. El racismo y el fundamentalismo político aumentan las percepciones de inseguridad emocional, física y sexual en mayor proporción que las otras dimensiones.
8. La participación, la forma estructural del capital social, es sin duda reacción ante la inseguridad percibida. Especialmente cuando se trata de participar en asociaciones voluntarias o de lucha contra la delincuencia, aspectos que suponen altos niveles de interacción y confianza con los vecinos. El resultado indica que participan más quienes sienten mayores amenazas especialmente de índole patrimonial y física. El miedo es claramente un incentivo para la formación de capital social. Este es un hallazgo esperado, por lo que debe insistirse en la utilidad de propiciar formas de participación comunitaria, no solamente dedicadas a la lucha contra la delincuencia, como mecanismos efectivos de promoción de la seguridad comunitaria aún en condiciones de temor relativamente menor. El capital social estructural como instrumento represivo debe desarrollarse más como mecanismo de disuasiones de relaciones sociales que conducen a la inseguridad. Es importante destacar por otro lado el papel de la religiosidad. En todos los casos de percepción de violencia con excepción del patrimonial la percepción de inseguridad entre quienes siempre participan en grupos religiosos es mayor. Esto es importante en

tanto no suponga la represión de la denuncia o la búsqueda de refugio espiritual ante situaciones de violencia o inseguridad real como podría ocurrir en la explicación del fenómeno de subdeclaración de actos de violencia física o sexual contra mujeres, niños y niñas particularmente.

9. La confianza y la disposición a ayudar es aspecto principal en la formación de recursos de capital social y como se ve resulta indispensable para el mejoramiento de las percepciones de bienestar. Quienes no confían temen más todos los tipos de violencia posibles. Intercambios comunitarios frecuentes y la organización colectiva son importantes como respuestas ante mayores niveles de temor de ser víctimas de violencia física o patrimonial. De esta manera el fomento de medidas de confianza mutua a nivel comunitario sirve para disminuir los niveles de inseguridad percibida y no se relaciona necesariamente con acciones vecinales directamente asociadas a la lucha contra la delincuencia.
  
10. Instituciones de seguridad confiables están correlacionadas con menores grados de temor. Esto ratifica la idea de que la ausencia de temor, responde mucho a la calidad de las acciones de las instituciones, aspecto que no supone el debilitamiento de los estímulos para la formación de capital social, sino por el contrario la existencia de una forma fuerte de lo que Grotaert *et al.* llaman capital social de interacción (linking) donde la calidad de los vínculos comunitarios asegura y es asegurada a la vez por una forma de acceso a los servicios proporcionados por instituciones públicas. Así organizarse comunitariamente para enfrentar la violencia criminal puede ser inducido si hay premios (mayor patrullaje o mejor respuesta inmediata) en lugar de “castigos” como podría derivarse de una comprensión sustitutiva de la responsabilidad pública donde la consecuencia percibida de la acción comunitaria sea el abandono por parte del Estado de sus responsabilidades en la comunidad por simple ausencia o por estímulo de la mercantilización de los servicios públicos de seguridad y vigilancia.
  
11. Finalmente, habiendo establecido el vínculo proactivo entre recursos de capital social y mejoramiento de las percepciones de seguridad, conviene destacar la importancia de un enfoque diferenciado porque el capital social no se distribuye equitativamente entre la población. Hay diferencias importantes en el acceso a los recursos de capital social que pueden comprenderse como

limitaciones en el ejercicio efectivo del derecho a la seguridad. De modo estadísticamente significativo, el capital social es menor entre los jóvenes, la población del ámbito urbano y los extranjeros. Es mayor entre los jefes de hogar y quienes se manifiestan más satisfechos con la vida. Dimensiones tradicionales de la exclusión social como el sexo, la escolaridad o el ingreso no muestran correlaciones significativas con los niveles de capital social. De ahí que para fortalecer las oportunidades integrales debe repasarse la capacidad de las políticas públicas de inducir prácticas asociativas, solidarias fundadas en la confianza y el altruismo en mayor medida entre migrantes, así como entre la población joven de los centros urbanos.



# BIBLIOGRAFÍA

- Alba, Francisco. (1999). “La política migratoria mexicana después de IRCA” en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 14,1:11-38. El Colegio de México.
- Almond, Gabriel A. y Verba, Sydney. (1963). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. New Jersey, Princeton University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo, BID. (2006). *La cohesión social en América Latina y el Caribe. Análisis, acción Análisis, acción y coordinación*. BID, Washington D.C.
- Barba, Carlos. (2003). *El Nuevo Paradigma de Bienestar Residual y Deslocalizado. Reforma de los Regímenes de Bienestar en la OCDE, América Latina y México*. Tesis para obtener el grado de Doctor en Ciencias Sociales. Universidad de Guadalajara. Guadalajara.
- Barba, Carlos. (2005). “Paradigmas y regímenes de bienestar”. *Cuadernos de Ciencias Sociales* N.º 137. San José, FLACSO Costa Rica.
- Bauman, Zygmunt. (1994). *Pensando Sociológicamente*. Ediciones Nueva Visión. Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2001). *Community: Seeking Safety in an Insecure World*. Cambridge: Polity Press.
- \_\_\_\_\_ (2003). *Modernidad Líquida*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

- Beck, Ulrich. (2000). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London, Sage.
- Berry, Albert. (2003). “Respuestas de política a los problemas de pobreza y desigualdad en el mundo en desarrollo” en *Revista de la CEPAL*, N.º 79. Santiago, CEPAL.
- BID. (2005). *Diálogo Social en América Latina: Un camino hacia la democracia ciudadana*. Compilado por Ada Piazzese y Nicolás Flaño. Washington, D.C. BID.
- BID-IDEA-OEA. (2004). *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Compilado por Diego Archard y Luis E. González. San Jose, BID-IDEA-OEA.
- Bobbio, Norberto. (1985). *El Futuro de la Democracia*. Plaza y Janes, Barcelona.
- Bottomore, Tom. (1992). *Citizenship and Social Class, Forty Years On*. Pluto Press. London.
- Bourdieu, Pierre. (2001). “El capital social. Apuntes provisionales”, en *Zona Abierta*. 94/95:83-88.
- Bustelo, Eduardo y otros. *Todos entran. Propuesta para Sociedades Incluyentes*. Bogotá, UNICEF-Santillana.
- Buvinic, Mayra, Morrison, Andrew y Orlando, María Beatriz. (2002). “Violencia, Crimen y Desarrollo Social en América Latina y el Caribe” en Sojo, Carlos (Editor). *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Desafíos para las políticas públicas*. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- Cabrera, Mynor. (2002). “Estudio sobre Transparencia y Rendición de Cuentas en Guatemala”. *Segundo Informe de Desarrollo Humano de Centroamérica y Panamá*. Mimeo. Guatemala.
- Castel, Robert. (1997). *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires.

- Castel, Robert. (2001). *La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado*. Paidós. Buenos Aires.
- Castel, Robert. (2004). *La Inseguridad Social. ¿Qué es estar protegido?* Buenos Aires, Manantial.
- Castells, Manuel. (1999). *La Era de la Información. Economía, Sociedad, Cultura. Fin de Milenio*. Vol.III. Siglo Veintiuno Editores, México.
- Castillo, Manuel Angel. (2003). “Migraciones en el Hemisferio. Consecuencias y relación con las políticas sociales”. *Serie Población y Desarrollo* N.º 37. CEPAL, Santiago.
- Castoriadis, Cornelius. (2001). *Figuras de lo Pensable*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Castro, Carlos. (2002). *Migración Nicaragüense en Costa Rica: Población, empleo y necesidades básicas insatisfechas*. San José, FLACSO. En prensa.
- CEPAL. (2004). *Panorama Social de América Latina. 2004*. Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Panorama Social de América Latina. 2005*. Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2005b.) *Estudio Económico de América Latina. 2005*. Santiago, CEPAL.
- \_\_\_\_\_. (2007). *Cohesión Social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
- Cohen, Ernesto y Rolando Franco. (2006). *Transferencias con Corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana*. México, D.F., FLACSO México.
- Consejo de Europa/Comité Europeo para la Cohesión Social. (2004). *Revised Strategy for Social Cohesion*, CDCE, 10.

- Cortés, Rosalía y Groisman, Fernando. (2004). “Migraciones, mercado laboral y pobreza en el Gran Buenos Aires” en *Revista de la CEPAL*, 82. Santiago, CEPAL.
- Echeverri Perico, Rafael y María Pilar Ribero. (2002). *Nueva Ruralidad. Visión del territorio en América Latina y el Caribe*. San José, IICA.
- De Janvry, Alain. (2006). *Los Programas de Transferencias en Efectivo Condicionadas en el gran contexto de la Política Social: ¿Donde encajan? ¿Cómo se los puede elaborar para que sean más efectivos?* Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía.
- Ferreira, Francisco H.G. (2006). *El papel de las Transferencias en Efectivo Condicionadas en el Proceso de Desarrollo Económico Equitativo*. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía.
- Filgueira, Fernando y otros. (2005). *Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida en América Latina*. Washington, INDES-BID. Mimeo.
- \_\_\_\_\_ *et al.* (2006). “Universalismo Básico: Una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”. En Carlos Gerardo Molina, Editor. *Universalismo Básico: Una nueva política social para América Latina*. Washington, D.C., BID-Planeta.
- Fitoussi, Jean Paul y Pierre Rosanvallon. (2003). *La Nueva Era de las Desigualdades*. Buenos Aires, Manantial.
- FLACSO-UCR. (2006). *Centroamérica en Cifras. 1980-2005*. San José, FLACSO-UCR.
- Franco, Rolando. (2002). “Grandes Temas del Desarrollo Social en América Latina” en *Desarrollo Social en América Latina: Temas y Opciones para las Políticas Públicas*. Carlos Sojo, Editor. FLACSO, San José.

- Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos y Davis, Shelton. Editores. (2000). ***Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe***. FLACSO-Banco Mundial. San José.
- Galbraith, John Kenneth. (1992). ***La Cultura de la Satisfacción***. Editorial Ariel, Barcelona.
- García Canclini, Néstor. (1995). ***Consumidores y Ciudadanos. Conflictos Multiculturales de la Globalización***. Grijalbo, México D.F.
- Gonzalez, Alejandra y Munar, Wolfgang. (2003). “The Political Economy of Social Sector Reform”. ***Economic and sector study series***. R2-03-009. Washington, D.C. IADB.
- Gough, Ian y Geof Wood, *et al.* (2004). ***Insecurity and Welfare Regimen in Asia, Africa and Latin America***. Cambridge University Press.
- Grindle, Marilee. (1996). ***Challenging the State. Crisis and Innovation in Latin America and Africa***. Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_ (2006) “A pesar de los presagios adversos: Economía política de la reforma del sector social en América Latina” en Alicia Puyana y Guillermo Farfán (Coords.) ***Desarrollo, Equidad y Ciudadanía. Las políticas sociales en América Latina***. México, FLACSO Plaza y Valdez.
- Grindle, Merilee. (2007) ***The social agenda and the Politics of Reform in Latin America***. <http://www.fas.harvard.edu/~drclas/publications/PDFs/grindle.pdf>
- Grootaert, Christiaan; Narayan, Deepa; Nyhan Jones, Veronica y Woolcock, Michael. (2003). ***Measuring Social Capital. An Integrated Questionnaire***. World Bank Working Paper N.º 18. The Word Bank. Washington, D.C.
- Guzman Stein, Miguel. (2005). “Benefactores, pobres mendicantes y pobres vergonzantes: Filantropía y caridad en las relaciones sociales de Costa Rica”. En Ronny J. Viales Hurtado (editor). ***Pobreza e Historia en Costa Rica***. San José. Editorial Universitaria.

- Habermas, Jurgen. (2001). *Facticidad y Validez*. Trotta, Madrid.
- Held, David, et. al. (1999). *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*. Polity Press, London.
- Hirschmann, Albert O. (1992). *Rivals Views of Markets Societies*. Harvard University Press, Cambridge.
- Huntington, Samuel P. "The Clash of Civilizations". *Foreign Affairs*. Vol.72(3):22-49.
- Kruijt, Dirk; Sojo, Carlos y Grynspan, Rebeca. (2002). *Informal Citizens. Poverty, Informality and Social Exclusion in Latin America*. Rozemberg, Amsterdam.
- Laclau, Ernesto y Mouffe, Chantal. (1987). *Hegemonía y Estrategia Socialista. Hacia una Radicalización de la Democracia*. Madrid, Siglo XXI Editores.
- Lautier, Bruno. (2001). "Políticas sociales en América Latina. Propuestas metodológicas para analizar el cambio que se está produciendo". En *Espiral Estudios sobre Estado y Sociedad*. Vol.VIII, N.º 22. Setiembre-Diciembre.
- Lijphart, Arend. (1999). *Patterns of Democracy*. Government Forms and Performance in Thirty Six Countries. New Haven, Yale University Press.
- Macpherson, C.B. (1981). *La Democracia Liberal y su Epoca*. Alianza Editorial.
- Marshall, Thomas H. (1992). *Citizenship and Social Class*. Pluto Press. London.
- Moser, Caroline y Mc Ilwaine, Cathy. (2004). "Violence, social institutions and social capital in Communities". En *Encounters with violence in Latin America: Urban poor perceptions from Colombia and Guatemala*, London, Routledge.
- Martinez Franzoni, Juliana. "Regímenes de Bienestar en América Latina. ¿Cuáles y cómo son?" *Avances de Investigación* N.º 2. Madrid. CeALCI, Fundación Carolina.

- Menjívar, Rafael; Kruijt, Dirk y Van Vucht Tijssen, Lieteke (1997). ***Pobreza, Exclusión y Política Social***. FLACSO. San José.
- Narayan, Deepa y Cassidy, Michael F. (2001). “A dimensional approach to measuring social capital: Development and validation of a Social Capital Inventory”. ***Current Sociology***. SAGE. Vol. 49 (2). 59-102.
- Novick, Susana. ***Evolución de la política migratoria Argentina***. Mimeo.
- OIT. (2006). ***Trabajo Decente: Del Programa piloto a los programas de país***. Ginebra, OIT.
- Oyen, Else. (2003). ***Poverty Production***. CROP, Working Paper.
- Pérez Sainz, Juan Pablo y Mora, Minor. (2004). “De la oportunidad del empleo formal al riesgo de exclusión laboral. Desigualdades estructurales y dinámicas de los mercados latinoamericanos de trabajo”. En ***Alteridades***, Año °4, N.º28. México D.F., UAM-Iztapalapa.
- Perry, Guillermo *et al.* (2004). ***Beyond the City. The Rural Contribution to Development***. Washington DC, The World Bank.
- Pizzorno, Alessandro . (2003). “Por qué pagamos la nafta. Por una teoría del capital social”. En ***Capital Social: instrucciones de uso***. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- PNUD. (2005). ***Informe sobre Desarrollo Humano 2005***. New York, PNUD.
- Portes, Alejandro. (1998). “Social capital: its origins and Applications in Modern Sociology”. ***Annual Review of Sociology***. 22:1-24.
- Proyecto Estado de la Nación. (2001). “La calidad democrática de la sociedad civil.” En: ***Auditoría Ciudadana sobre la calidad de la Democracia***. Estado de la Nación. Recuperado de: <http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/Word-Pdf/Cap%2010.pdf>
- \_\_\_\_\_ (2002) ***Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. 9 Informe***. San José, Proyecto Estado de la Nación.

- Przeworski, Adam. (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Change. Eastern Europe and Latin America.* Cambridge University Press.
- Putnam, Robert. (1993). *Making Democracy Work. Civic traditions in Modern Italy.* Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Repetto, Fabián y Alonso, Guillermo. “La economía política de la política social argentina: Una mirada desde la desregulación y la descentralización”. *Serie Políticas Sociales* 97. Santiago. CEPAL.
- Rey de Marulanda, Nohra. (2005). “Tratados de Libre Comercio Norte Sur. Oportunidades y Desafíos”. En Fabián Repetto, Editor. *Caminos por Andar. La Perspectiva Social en América Latina. Los desafíos del Desarrollo en Guatemala.* INDES-INAP. Guatemala.
- Rivera, Roy y Sojo, Carlos. (2002). “Cultura Tributaria”. En *El Sistema tributario costarricense.* Contraloría General de la República. Costa Rica.
- \_\_\_\_\_(2002). “La Cultura Tributaria” en Fernando Herrero, Editor. *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al Debate Nacional.* San José, Contraloría General de la República.
- Robinson, William. (2003). *Transnational Conflicts. Central America, Social Change and Globalization.* London, Verso.
- Rojas, Manuel (Edit.). (2003). *La juventud costarricense ante la política: percepciones, actitudes y comportamientos.* San José, FLACSO Costa Rica.
- Rolph Trouillot, Michel. (2000). “Exclusión Social en el Caribe” en Gacitúa, Estanislao; Sojo, Carlos y Davis, Shelton. Editores. *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe.* FLACSO-Banco Mundial. San José.
- Sauma, Pablo. (2003). *Pobreza y vulnerabilidad social: Mercado de trabajo e inversión social en el istmo centroamericano a inicios del milenio.* México, CEPAL.

- Schady, Norbert. (2006). *Programas de transferencia en efectivo condicionadas: repaso de la información disponible*. Ponencia presentada en la Tercera Conferencia Internacional sobre Transferencias en Efectivo Condicionadas. Estambul, Turquía.
- Segovia, Alexander. (2005). *Integración real y grupos de poder económico en América Central. Implicaciones para la Democracia y el Desarrollo de la Región*. San José, FES-América Central.
- Sen, Amartya. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Buenos Aires. Planeta.
- \_\_\_\_\_. (2000b). “Social Exclusion: Concept, application and scrutiny”. *Social Development Papers* N.º 1. Office of Environment and Social Development. Asian Development Bank. Manila.
- Soares, Sergei y Eduardo Zepeda. (2007). “Can all Cash Transfers Reduce Inequality?” *In International Poverty Center, One Pager*. N.º 36, May.
- Sojo, Carlos. (1995). *La Sociedad después del Ajuste. Reforma económica y Gobernabilidad en Costa Rica*. San José, FLACSO.
- \_\_\_\_\_. (2000). “Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social” en Gacitúa Mario, Estanislao; Sojo, Carlos y Davis, Shelton. *Exclusión Social y Reducción de la Pobreza en América Latina y el Caribe*. San José, FLACSO-Banco Mundial.
- \_\_\_\_\_. (2005). *Hipermundo y Preciudadanía. Reflexiones en torno a Etnicidad y Exclusión Social en el Contexto Latinoamericano Actual*. Ponencia presentada en el seminario BID-INDES, Ciudad de Guatemala, 29 de marzo de 2005.
- Stiglitz, Joseph. (2002). *Globalization and its Discontents*. New York, W.W. Norton & Company Inc.
- Strasser, Carlos. (2000). *Democracia y Desigualdad. Sobre la democracia real a finales del Siglo XX*. Buenos Aires, Eudeba. 2000.

- Strasser, Carlos. (2002). “América Latina: Participación cívica, instituciones democráticas, buen gobierno. Los obstáculos y las cuestiones.” En Carlos Sojo, Editor. ***Desarrollo Social en América Latina. Temas y desafíos para las políticas públicas.*** San José, FLACSO-Banco Mundial.
- Tanzi, Vito y Zee, Howell. (2000). “Tax policies for emerging markets. Developing Countries”. ***INF Working Paper***, WP/00/35.
- The National Economic and Social Forum. (2003). “The Policy Implications of Social Capital”. ***Forum Report*** N.º28. Dublin. June.
- The World Bank. (2004). ***World Development Indicators***. Washington D.C., The World Bank.
- Townsend, Peter. (2005). ***Poverty and Human Rights***. Ponencia presentada en el Seminario The Many Dimensions of Poverty organizado por IPC-PNUD en Brasilia, Brasil. 29 al 31 de Agosto.
- Trigilia, Carlo. (2003). “Capital social y desarrollo local” En ***Capital Social: instrucciones de uso***. Fondo de Cultura Económica de Argentina, S.A.
- Verduzco Igartúa, Gustavo. (1999). “El Programa de Trabajadores Agrícolas Mexicanos con Canadá: un contraste frente a la experiencia con los Estados Unidos” en ***Estudios Demográficos y Urbanos***. Vol.14,1:165-192. El Colegio de México.
- Zepeda, Eduardo. (2006). “Do CCTs Reduce Poverty?” ***In International Poverty Center, One Pager***. N.º 21, September.



