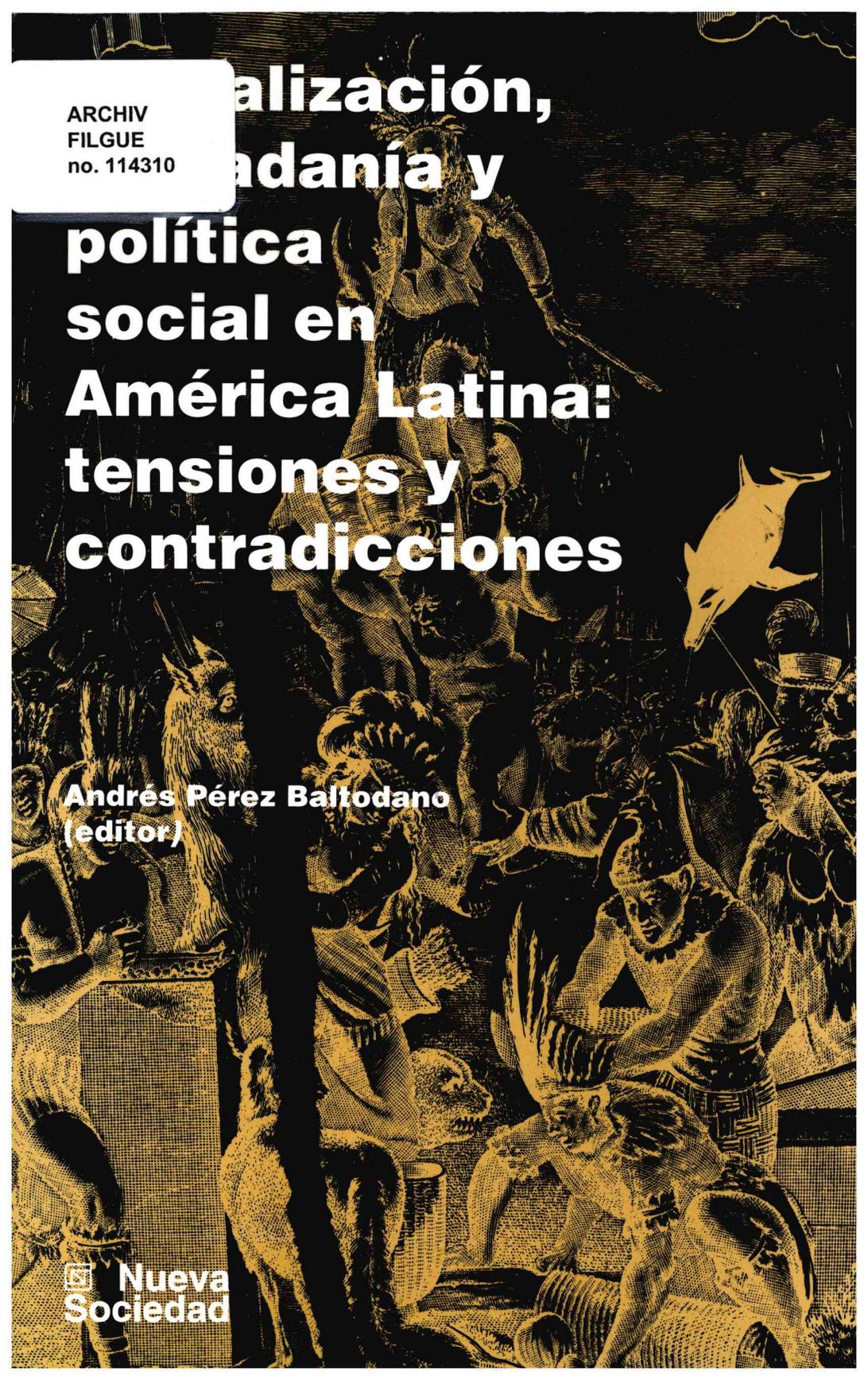


ARCHIV
FILGUE
no. 114310

Realización, Madanía y política social en América Latina: tensiones y contradicciones

Andrés Pérez Baltodano
(editor)

 Nueva
Sociedad



Andrés Pérez Baltodano, de nacionalidad nicaragüense, es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Western Ontario en Canadá. Autor de varias publicaciones sobre el tema de la democracia, el desarrollo y las políticas públicas en países de América Latina, ha sido el coordinador del proyecto de investigación que dio origen a este libro.

94-1101

IDRC - Lib.

114310

**Globalización, ciudadanía y
política social en América Latina:
tensiones y contradicciones**

Andrés Pérez Baltodano
(editor)

Editorial Nueva Sociedad

ARCHIV
FILGWE
no. 114310

Este libro contiene los resultados
del proyecto de investigación:
**Globalización, política y política social en
América Latina,**
financiado por el Centro Internacional de
Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y el
Centro Internacional de Derechos Humanos y
Desarrollo Democrático (CIDHDR) de Canadá.

*Y la muerte del pueblo fue
como siempre ha sido:
como si no muriera nadie, nada
como si fueran piedras
las que caen sobre la tierra
o agua sobre el agua.*

Pablo Neruda

*A los 200 millones de
latinoamericanos pobres que aún
esperan en la antesala de los
derechos ciudadanos*

Introducción:	
Estado, soberanía y políticas públicas en América Latina _____	15
<i>Andrés Pérez Baltodano</i>	
Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina _____	31
<i>Andrés Pérez Baltodano</i>	
La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina _____	67
<i>Fernando Filgueira</i>	
Democratización y gasto social en Latinoamérica (1980/1990) _____	97
<i>George Avelino</i>	
Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en Latinoamérica _____	123
<i>Carlos H. Filgueira</i>	
Población indígena, incorporación nacional y procesos globales: del liberalismo al neoliberalismo (Ecuador, 1895-1995) ____	149
<i>A. Kim Clark</i>	
Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para la formulación de políticas sociales en América Latina _____	173
<i>Edelberto Torres-Rivas</i>	
Resonancias políticas de la “cuestión social” en América Latina _____	189
<i>Emilio Tenti Fanfani</i>	

Conclusiones:

**Entre la utopía y el pragmatismo: política, gobierno y políticas
públicas en América Latina** _____ 215

Andrés Pérez Baltodano

Autores _____ 225

Agradecimientos

Este libro es el resultado de un proyecto de investigación financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y el Centro Internacional de Derechos Humanos y Desarrollo Democrático (CIDHDD), organizaciones canadienses que promueven el desarrollo del conocimiento en América Latina y el mundo. Dentro de estas dos organizaciones quisiera agradecer de manera muy especial el apoyo recibido de parte de Elizabeth Spehar y Madeleine Desnoyers del CIDHDD; y, de Daniel Morales-Gómez del CIID. Elizabeth se retiró del CIDHDD pocos meses después de iniciado nuestro proyecto. Madeleine continuó la labor de Elizabeth, proporcionándonos su confianza y apoyo profesional. Daniel navegó con nosotros toda la jornada, y ayudó, como cientista social y como ejecutivo del CIID, a que este esfuerzo no naufragara.

Quisiera agradecer también la colaboración de Vilmar Faria, Dagmar Raczynski y Carlos Vergara, distinguidos intelectuales latinoamericanos que participaron en el diseño inicial de esta actividad. Vilmar, Dagmar y Carlos fueron empujados por la agitada vida de América Latina a nuevas actividades en los campos de la política, el gobierno y la investigación, desde donde continúan ligados con los temas que se tratan en este libro.

Un esfuerzo de esta naturaleza requiere de una capacidad administrativa que sobrepasa la mía. Es por eso que quisiera dejar sentado mi profundo agradecimiento por la colaboración que recibí de parte de Penelope Lister, quien además de manejar las finanzas de este proyecto, me ayudó con su sincero y sabio consejo a sobrepasar los obstáculos que surgieron a lo largo de este esfuerzo. En la parte final de este proyecto, contamos con el valiosísimo apoyo de Yolanda Iglesias. Yolanda tradujo y corrigió nuestros manuscritos sin haber perdido jamás su sonrisa y su entusiasmo. Nuestra deuda con Yolanda es eterna.

Quiero agradecer también la colaboración de la Editorial Nueva Sociedad y en especial el apoyo profesional recibido de parte de su editora, Helena González.

Finalmente, quisiera aprovechar esta oportunidad para agradecer a Fernando Filgueira, George Avelino, Carlos Filgueira, Edelberto Torres-Rivas, A. Kim Clark y Emilio Tenti Fanfani por su participación en este proyecto. La jornada que hoy concluimos ha servido para reafirmar y consolidar el respeto y el aprecio profundo que siento por cada uno de ellos.

Andrés Pérez Baltodano
London, Ontario (noviembre, 1997)

Introducción: Estado, soberanía y políticas públicas en América Latina

Andrés Pérez Baltodano

La política, como expresión del conflicto social que se organiza dentro del Estado y que se orienta hacia el control de su aparato institucional; y las políticas públicas, como manifestaciones y resultados de ese conflicto, no deben ser estudiadas como procesos determinados por factores que operan dentro de los límites territoriales y legales del Estado-nación. Más bien, la política y las políticas públicas deben ser analizadas como componentes y dimensiones de una red global de relaciones de poder e intereses, que condicionan la lógica y racionalidad que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad alrededor del mundo (ver por ejemplo Held, 1984; Luke, 1992). Desde esta perspectiva, la globalización, como un proceso transformador del Estado y la sociedad, debe ser considerada como uno de los puntos de partida para reconceptualizar el sentido de la política y la naturaleza de los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas en América Latina.

A pesar de la aceptación cada vez más amplia de estos argumentos, el pensamiento social latinoamericano continúa siendo dominado por visiones Estadocéntricas de la realidad política de la región. Estas visiones son producto de una experiencia histórica ajena a la de América Latina. Nuestros procesos políticos formales, así como una buena parte de la producción de nuestras ciencias sociales, han utilizado la experiencia política europea y, más concretamente, la experiencia del Estado europeo, como punto de referencia para la organización y explicación del desarrollo político latinoamericano.

En este sentido, la historia política oficial de América Latina ha sido, en gran parte, imitación de la historia política europea. Los diseños y proyectos sociales para la organización de la vida política de los países de la región se han formulado y racionalizado predominantemente sobre la base de valores, conceptos y prácticas que se originaron en Europa (Davis, 1963; Zea, 1963; Salazar Bondy, 1968; Wolf, 1982). Durante el siglo XVIII, las ideas de la Ilustración encendieron la imaginación de los criollos proporcionándoles una base intelectual para legitimar sus aspiraciones de independencia. El positivismo en el siglo XIX proporcionó a las élites nacionales de los países latinoamericanos una receta para lograr "el orden y el progreso", en tanto que la democracia, en el siglo XX, se esgrimía como argumento, ora para preservar el orden social, ora para subvertir el orden existente. Tras la Revolución Rusa, el socialismo se transformó en la panacea para todos los males sociales. Más recientemente, el pensamiento neoconservador se ha convertido en la ideología con la que las élites latinoamericanas se preparan para enfrentar el siglo XXI.

La filosofía y las ciencias sociales latinoamericanas también han imitado a sus congéneres europeos. En 1944 escribía ya Risieri Frondizi que la llamada filosofía latinoamericana no es más ni menos que la reformulación de los problemas filosóficos que se originaron en Europa. De ahí que preocuparse de su historia equivale a trazar la influencia que sobre ella tuvo la filosofía europea (Frondizi, 1944). Por su parte, Jorge J. E. Gracia sostiene que merced a la labor de filósofos como Leopoldo Zea, Eduardo Gracia Maynez, Juan Llambias de Azevedo, Jorge Millas, Francisco Miró Quesada y el propio Frondizi, la filosofía latinoamericana ha superado la etapa de "absorción acrítica" y está entrando en un período de plena madurez. Sin embargo, el mismo autor señala que la filosofía latinoamericana responde todavía en gran parte a estímulos externos y reacciona en lugar de actuar por iniciativa propia. Los cambios que en ella se producen periódicamente son todavía en gran medida producto del impacto que ejercen sobre nuestros filósofos las ideas europeas y norteamericanas (Gracia, 1988-1989; Donoso, 1992).

Así también, la sociología, las ciencias políticas, la economía y la antropología han adoptado un punto de vista europeo, es decir, han desarrollado una orientación teórica que "se basa en la experiencia estrecha y bastante singular de la Europa occidental (en realidad de un núcleo mucho más pequeño de países de Europa central y noroccidental) y de Estados Unidos..." (Wiarda, 1990, p. 396).

Es así como, desde sus comienzos, las ciencias sociales latinoamericanas perpetuaron la noción de que América Latina era una extrapolación histórica de Europa. Esto permitió asumir como válida y aceptable la comprensión textual de las interpretaciones europeas de la realidad social.

La interpretación textual de las ideas se basa en el supuesto de que "el texto es el objeto 'único' y 'autosuficiente' de investigación. La lectura acuciosa y repetida de los textos bastaría para desentrañar su significado" (Boucher, 1985, pp. 212-217). En consecuencia, el estudio textual de las ideas desemboca con frecuencia en la mistificación de libros y autores que se consideran poseedores de cualidades suprahistóricas.

Hay que reconocer, sin embargo, que el conocimiento del contexto dentro del cual se generan las explicaciones de la realidad, proporciona significación al pensamiento social y facilita la comprensión de sus limitaciones (ver Gouldner, 1970). En este sentido, el conocimiento de la realidad histórica que sirve de base al surgimiento de los conceptos de Estado y soberanía en Europa, es el punto de partida obligatorio para comprender el significado histórico diferente que estos conceptos tienen en la experiencia de América Latina. La comprensión de la especificidad histórica de América Latina, es a su vez, condición indispensable para reconceptualizar el sentido de la política y la naturaleza de los procesos de formulación de políticas públicas en la región.

En Europa, los Estados soberanos han sido expresiones espaciales de tiempos históricos políticamente delimitados. Las fronteras físicas y legales del

Estado sirvieron como “contenedores” de una historia, un presente y, presumiblemente, un futuro. Fue así como los Estados soberanos se convirtieron en “espacios políticos”, es decir, zonas geográficas en las que “los planes, ambiciones y acciones de los individuos y los grupos chocan sin cesar —entran en colisión, se bloquean, se unen y se apartan...” (Wolin, 1960, p. 60). La soberanía permitía a los Estados contener territorialmente, los factores que determinan su propia evolución y desarrollo. Como tal, llegaron a representar lo que Gross (1981-1982) llama la “especialización del tiempo y la experiencia”, que implica la tendencia “a condensar las relaciones temporales —ingrediente esencial para la significación social y personal— en relaciones espaciales” (p. 59).

La especialización creó las condiciones para la aparición y consolidación de historias políticas nacionales, con sus propios protagonistas e instituciones. En Europa esta historia política evolucionó en torno a la expansión de la ciudadanía y el reto que ésta representaba para las estructuras de clase (Gross, 1985). Tanto las clases sociales como la ciudadanía son realidades históricas que se asocian con la lucha por la distribución del poder dentro de Estados soberanos. El concepto de clase tiene así un sentido relacionado con el de ciudadanía y viceversa. La historia y las instituciones políticas democráticas de Occidente son fruto de la relación conflictiva entre ambos fenómenos.

Las sociedades políticas que estudian las ciencias sociales latinoamericanas son producto de un correlato de tiempo y espacio de distinta naturaleza que aquel que se dio en la formación de las sociedades políticas europeas. El principio jurídico de la soberanía que se adscribió oficialmente a los Estados latinoamericanos en el derecho internacional no tiene el contenido histórico, social y político que este principio tuvo para las sociedades europeas. Los Estados latinoamericanos nunca fueron capaces de contener o expresar sus propias historias; han sido, más bien, desde sus comienzos, receptáculos abiertos para la historia del Occidente desarrollado. De ahí que nunca hayan sido expresiones espaciales de un tiempo histórico nacional. A pesar de esto, el principio de la soberanía es una de las premisas básicas que informa el desarrollo de las ciencias sociales de la región. La visión de la realidad latinoamericana que se expresa en esta premisa se manifiesta también en la pintura y la literatura de América Latina.

El Muralismo, la más representativa de las escuelas de pintura de América Latina, expresa en sus representaciones estéticas de la historia del continente una visión de la relación entre espacio territorial y tiempo histórico que es compatible con la idea de la soberanía que domina el pensamiento social latinoamericano. El Muralismo expresa el deseo y la posibilidad de contener y controlar territorialmente los factores que condicionan y determinan el rumbo de las naciones. Es así como en los impresionantes murales de Diego Rivera el pasado y el presente coexisten dentro de espacios delimitados que terminan por imponer una lógica al desarrollo histórico de la sociedad mexicana, creando así

visiones y representaciones de un futuro social construido por y para el pueblo. Más aún, en el Muralismo, lo transnacional es absorbido y literalmente domesticado por lo nacional. "La pintura mural", de acuerdo con Diego Rivera, "ensayó de plasmar en una sola composición homogénea y dialéctica la trayectoria en el tiempo de todo un pueblo, desde el pasado semimítico hasta el futuro científicamente previsible y real; únicamente esto es lo que le ha dado un valor de primera categoría en el mundo, pues es un aporte realmente nuevo en el arte monumental respecto a su contenido" (Rivera, 1986, p. 13).

En literatura, la visión de la relación entre espacio territorial y tiempo histórico que se expresa en el Muralismo encuentra clara expresión en *Cien años de soledad*, de Gabriel García Márquez. Para José Arcadio Buendía, Macondo existía dentro de su propio contexto espacial y temporal. En este sentido vale la pena recordar cómo al regreso de una de sus fallidas expediciones para establecer contacto con el mundo exterior, José Arcadio Buendía llega a la conclusión de que "Macondo está rodeado de agua por todas partes" (García Márquez, 1984, p. 70). Así, dibuja un mapa de un Macondo insular que influye la visión espacial y las actitudes políticas de sus descendientes. El espacio territorial de Macondo funciona como base material de un tiempo histórico que José Arcadio Buendía visualiza como repetitivo y determinado fundamentalmente por sus propias condiciones internas: en Macondo, nos recuerda José Arcadio, todos los días son lunes.

En realidad, la idea de una América Latina que no cambia es sólo el producto de nuestra visión de la historia como un proceso territorialmente contenido. América Latina cambia cuando cambian sus procesos e instituciones nacionales. Cambia también cuando éstos se mantienen inalterables ante los cambios que sufre el contexto dentro del cual funcionan los países de la región. Es decir, cambia la historia de los países de la región cuando el contexto global hace más o menos relevante el funcionamiento de sus procesos e instituciones domésticas. Macondo desapareció (que es la forma más radical de cambio) precisamente por no cambiar; desapareció arrasado por fuerzas externas nunca previstas por los personajes que lo habitaban.

Dos enfoques teóricos constituyen las excepciones más importantes a la visión Estadocéntrica europeizada que ha dominado el pensamiento social latinoamericano: la perspectiva desarrollada por Guillermo O'Donnell (1982) en su conceptualización del Estado Burocrático Autoritario (BA) y la perspectiva de la dependencia a partir de la cual, O'Donnell desarrolla su propia conceptualización del Estado latinoamericano. El BA es, fundamentalmente, un Estado que no expresa una "síntesis activa de la nación" (O'Donnell, 1982, p. 35). Esta conceptualización difiere radicalmente de las interpretaciones del Estado "que dan por supuesta la coextensividad de éste con la sociedad y la nación" (O'Donnell, 1982, p. 28). Señala O'Donnell: "La no coextensividad entre Estado, sociedad (incluyendo la economía) y nación es una dimensión insuficientemente resaltada en la literatura que ha insistido en la 'crisis

hegemónica' que recorre la historia de la región desde —por lo menos— la ruptura de la dominación oligárquica" (O'Donnell, 1982, p. 35).

La perspectiva de la dependencia que surgió en América Latina a finales de los años sesenta constituyó un aporte teórico significativo para la comprensión del Estado latinoamericano como una realidad histórica condicionada por su especial inserción en el sistema económico internacional. La visión de "un Estado que constituye la nación pero que no es soberano fue considerada como el núcleo de la temática de la dependencia" (Cardoso/Faletto, 1979, p. 118). De la visión transnacionalizada de la realidad histórica contenida por los Estados de América Latina —propuesta por el enfoque de la dependencia— se derivaba la posibilidad de ahondar en la especificidad histórica de las sociedades políticas de América Latina, así como en el significado real de la soberanía de estas sociedades. En otras palabras, el enfoque de la dependencia ofrecía la oportunidad de desarrollar un pensamiento social capaz de anticipar conceptualmente algunos de los efectos que en la actualidad tiene la globalización en la política y en los procesos de formulación de políticas públicas en América Latina. Desafortunadamente, las contribuciones teóricas del enfoque dependientista se diluyeron por la ideologización de sus argumentos fundamentales, y por la consiguiente trivialización y sobresimplificación de su análisis.

La compleja realidad histórica expresada en el concepto de la dependencia se redujo a una relación mecánica, en la que las clases dominantes de los países de la periferia se beneficiaban de su subordinación a los intereses de las clases dominantes de los países capitalistas desarrollados. Cuando este análisis se trasladó al campo de la política, la fórmula fue aún más cándida y sencilla: el desarrollo social (presentado como liberación) de América Latina requería hacer la guerra contra las burguesías locales para luego enfrentar y destruir el imperialismo (ver Frank, 1970).

No cabe duda de que la subordinación de los intereses de las clases dominantes de América Latina a los intereses y proyectos de las clases dominantes de los países capitalistas es una dimensión real de la realidad histórica de América Latina. Sin embargo, este juego de intereses es la manifestación de una realidad histórico-estructural más compleja y profunda. El enfoque dependientista, en su versión simplificada, reconocía la condición de dependencia de los países de América Latina, pero implícita o explícitamente asumía que esta condición era el resultado causal de un juego de intereses y voluntades de clase. Por lo tanto, este enfoque asumía que el remedio contra la dependencia era la soberanía político-territorial de los países de la región, entendida ésta como una manifestación de los intereses de las clases populares en la periferia.

La soberanía era vista entonces como un modelo de organización social que permitiría a los países de la región escapar a las presiones y condicionamientos globales del orden político y económico mundial, para convertirse en arquitectos de su propio destino. En este sentido se asumía que las opciones históricas para América Latina eran: la dependencia, como expresión de los intereses de

las "burguesías dependientes" de la región; o la soberanía, como representación de los intereses "del pueblo". La centralidad que los intereses de clase ocupaban en esta visión teórica de la realidad latinoamericana, era reflejo de una concepción voluntarista del poder social. De acuerdo con esta visión la pregunta clave para entender la naturaleza de las formaciones sociales latinoamericanas y sus relaciones globales, era: "¿quién tiene el poder?". De esta manera se ignoraba una de las lecciones centrales del pensamiento dependentista original: la necesidad de explorar y responder a la pregunta: "¿qué mantiene el poder?". Es decir, explorar la naturaleza del sistema de relaciones sociales generado por la historia de América Latina que condiciona y/o determina no sólo quién ocupa el poder, sino cómo éste se ejerce.

De tal manera que la soberanía que se proponía como deseable y factible para América Latina era la representación conceptual de una experiencia europea, a pesar y en contra de los argumentos centrales del pensamiento dependentista original, que mostraba la singularidad y especificidad del desarrollo histórico latinoamericano y sus diferencias con relación al desarrollo histórico de Europa. Esta singularidad y especificidad hacía imposible la reimplantación del modelo de soberanía político-territorial europeo, que fue producto del desarrollo de una capacidad estatal para controlar territorialmente los factores que determinaron el desarrollo histórico de las naciones de este continente. La dependencia, en este sentido, no es simplemente una desviación de una supuesta condición normal soberana hacia la cual se orienta el desarrollo histórico de los países del mundo. La dependencia es la norma que caracteriza el desarrollo histórico de América Latina. En este sentido, el papel de las ciencias sociales es estudiar las condiciones que generan esta normalidad y no simplemente deplorarla. Más aún, el estudio de esta normalidad no puede darse a partir de la premisa (implícita o explícita) según la cual se asume que la realidad de América Latina puede establecerse mediante la identificación de sus diferencias con Europa. Este enfoque únicamente puede enseñarnos lo que América Latina no es; y nunca lo que América Latina es, es decir, su esencia histórica única y específica.

Hablar de la dependencia como normalidad no es proponer una visión fatalista de América Latina y sus posibilidades históricas. Es decir, no es un argumento que asume la inevitabilidad de la condición dependiente de los países de América Latina. Lo que aquí se plantea es que la solución al problema de la dependencia no se encuentra en los modelos políticos europeos que expresan una relación entre espacio territorial y un tiempo histórico que es irrepetible, sobre todo en el contexto de las múltiples interrelaciones e interpenetraciones que hoy operan los países del mundo. Estas interrelaciones e interpenetraciones toman cuerpo en el concepto de la globalización.

El concepto de globalización expresa la tendencia que muestran las estructuras sociales, políticas, económicas y culturales del Estado-nación a organizarse alrededor de ejes de poder transnacional. Esto implica una trans-

formación radical de la relación entre espacio-territorial y tiempo-histórico sobre la cual se consolidó el Estado moderno. En esta relación, como se ha indicado antes, los espacios territoriales de los Estados modernos soberanos han funcionado como marcos geográficos que contienen y determinan sus respectivas historias nacionales. Desde esta perspectiva, la geografía política moderna puede verse como una representación de tiempos sociales en los que pasado, presente y futuro se entrelazan y conjugan para conformar las historias nacionales de los países del mundo.

Para las sociedades modernas que lograron desarrollar la capacidad de traducir el principio de la soberanía en una capacidad real para crear y reproducir su propia historia, la globalización representa un reto sin precedentes. La transnacionalización del capital y de los aparatos administrativos del Estado son apenas dos de los múltiples procesos que, hoy en día, tienden a reducir la capacidad del Estado moderno para crear y reproducir identidades y comunidades nacionales con una base común de "aspiraciones y memorias colectivas" (Visscher, 1957, p. 206). De aquí que la globalización tenga un impacto directo en el desarrollo político de los países desarrollados y, más concretamente, en el desarrollo democrático de esas sociedades. La idea de la democracia se devalúa en la medida en que la sociedad pierde la capacidad para influir sobre las funciones y prioridades del Estado, y por lo tanto, la capacidad para condicionar el funcionamiento del mercado.

Para los países de América Latina y del resto del Tercer Mundo, el reto de la globalización es aún más grande por cuanto los Estados de la región no han logrado desarrollar la capacidad para territorializar sus propias historias nacionales; es decir, la capacidad para controlar los factores que determinan su propia evolución como entidades territoriales, sociales y políticas soberanas. La globalización tiende a reducir aún más esta capacidad si se tiene en cuenta la dependencia de los Estados latinoamericanos con relación a los vaivenes de un mercado global, sobre el cual tienen poca o ninguna influencia; la movilidad del capital que reduce la capacidad del Estado para domesticar el mercado y la economía; la transnacionalización y creciente dependencia internacional de importantes segmentos del aparato estatal; y, por lo tanto, la reducción de la capacidad de regulación social del Estado que dificulta la consolidación de identidades nacionales y el desarrollo de un sentido real de ciudadanía y solidaridad social.

Las ciencias sociales han sido invitadas a reconcebir las relaciones espacio-temporales que presiden el análisis social moderno. Sobre todo Wallerstein (1984;1991;1992) ha insistido en señalar las limitaciones de la perspectiva Estadocéntrica de la historia y la realidad social que domina el pensamiento social contemporáneo. Estas limitaciones se hacen hoy más fuertes por los efectos de la globalización. Anthony Giddens (1990) define la globalización como "la intensificación de las relaciones sociales mundiales que vinculan a localidades distantes de manera tal que los acontecimientos locales son afecta-

dos por sucesos que ocurren a muchas millas de distancia, y al revés" (p. 64). La globalización destruyó la correspondencia entre el tiempo y el espacio que las ciencias modernas han dado por sentados e invalidó la noción de soberanía como la delimitación de fenómenos políticos dentro de límites geográficos que contienen una historia nacional. Según Giddens, la globalización trajo consigo "el desarraigo del sistema social". Con ese término, Giddens designa el desprendimiento de las relaciones sociales "de sus contextos locales de interacción y su reestructuración sobre tramos indefinidos de tiempo y espacio" (Giddens, 1990, p. 21). La globalización, en otras palabras, ha atravesado los muros de los Estados soberanos, vinculando los procesos políticos nacionales con fuerzas y procesos internacionales. El resultado de esta penetración es la reestructuración de los procesos nacionales políticos en un plano supranacional (Luard, 1990).

La crítica de Giddens dirigida a las ciencias sociales es válida en lo que toca a la redefinición del concepto del Estado, no sólo en el Occidente desarrollado, sino también en los países dependientes. Sin embargo, es importante tener en cuenta lo que los autores de este libro señalan repetidamente: las tendencias homogeneizantes de la globalización son condicionadas y modificadas por el filtro de la realidad social nacional y local. El modo capitalista de producción, como señala Eric R. Wolf (1982) "puede ser dominante en el sistema de relaciones de los mercados capitalistas, pero no transforma a todos los habitantes del mundo en productores industriales de plusvalía" (p. 297). Por lo tanto, si las ciencias sociales adoptaran un "enfoque universal de análisis", el resultado podría ser perjudicial, al descartar de él las especificidades internas de las sociedades periféricas (Slater, 1989, p. 20). Además, la globalización tiene un efecto político distinto sobre los países desarrollados y los países en desarrollo. Los países desarrollados de Occidente cuentan con niveles considerables de soberanía. La globalización podrá haber reducido la soberanía de estos países pero no la ha agotado. Además, esos países, situados en el centro de la economía mundial, han descubierto maneras de proteger su autonomía política, ejerciendo su influencia en los foros internacionales que constituyen la infraestructura organizacional del sistema mundial (ver Faletto, 1989).

En resumen, la globalización reduce la idea de la soberanía político-territorial a una imposibilidad histórica. A pesar de esto, muchas de las concepciones y visiones teóricas que se utilizan hoy en día para estudiar el proceso histórico latinoamericano y, más específicamente, la política, el Estado y las políticas públicas en la región, siguen asumiendo bien la existencia de una capacidad nacional soberana para crear y territorializar historias nacionales, o bien la posibilidad histórica para desarrollar esta capacidad.

En este sentido, la noción de democracia que prevalece hoy en América Latina, y que se define como la expresión de una soberanía popular que se articula y expresa dentro de límites territoriales legalmente constituidos, es una idea que no reconoce plenamente la dimensión transnacional del fenómeno político doméstico. Es decir, no considera el desarrollo cada vez más determi-

nante de relaciones de poder transnacional que tienden a reducir el espacio político de los ejercicios democráticos electorales.

Este libro es una contribución a la rearticulación de la visión de la soberanía como control territorial que condiciona el lenguaje y los enfoques teóricos predominantes en la región. Su propósito fundamental es contribuir al desarrollo de una mejor comprensión de las relaciones estructurales que existen entre los planos nacionales y globales que condicionan y determinan el desarrollo del Estado, la ciudadanía y la política social en los países de América Latina. Los ensayos que lo integran analizan estas relaciones desde diferentes posiciones teóricas y metodológicas, así como desde diferentes países y regiones del continente.

El uso de la política social como eje central que organiza los diferentes ensayos que componen este libro, responde básicamente a la centralidad que ésta ocupa en la definición del rumbo histórico de los países de la región. Utilizando un argumento desarrollado por Vilmar Faria y Maria Helena Guimaraes Castro (1990), es posible decir que con más de doscientos millones de pobres en América Latina, el conflicto social en muchos de los países de la región tiende a girar alrededor de la política social.

La política social se conceptualiza en este libro como uno de los múltiples procesos que se orientan hacia la creación y reproducción del orden social. Como tal, la política social está condicionada por factores globales y domésticos, muchos de los cuales son de naturaleza histórico-estructural; por lo tanto, existen fuera de los objetivos oficiales, y de las motivaciones e intenciones de los actores que controlan y participan en su formulación y ejecución.

En este sentido, es posible argumentar que los estudios que aquí se presentan se apartan de la tendencia ahistórica e instrumentalista que prevalece en el análisis de la política social en América Latina. Esta tendencia ahistórica e instrumentalista se expresa en un tratamiento del problema social como un problema cuya comprensión y eventual solución depende fundamentalmente de la capacidad técnica de la burocracia estatal y de la voluntad política de los gobiernos de la región. Desde esta perspectiva ahistórica e instrumentalista, los intentos por comprender teóricamente los condicionamientos históricos y estructurales que limitan la capacidad de acción y las voluntades políticas de los gobiernos, son vistos como ejercicios académicos divorciados de "la realidad".

Los autores de este libro son conscientes de la dimensión práctica de los procesos de formulación y ejecución de las políticas públicas; del importante papel que en estos procesos juega el conocimiento técnico-instrumental, y de la centralidad que juega la voluntad política para la transformación positiva de las condiciones sociales de la región. Sin embargo, también son conscientes de que "no se puede cambiar o mejorar lo que no se puede explicar" (Bailey, 1968, p. 131). De aquí que los ensayos que este libro contiene tengan una orientación más explicativa que prescriptiva.

El ensayo "Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del

desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina” de Andrés Pérez Baltodano, muestra las diferencias histórico-estructurales que separan el desarrollo del Estado y los derechos ciudadanos en Europa y América Latina. La especificidad histórica de América Latina imprime un significado histórico específico a la política social que, según el autor, debe ser comprendido para determinar el impacto de la globalización en el desarrollo social de la región. De forma más concreta, señala que la evolución de la ciudadanía, los derechos sociales, y la política social en Europa estuvo íntimamente ligada a la consolidación e integración social de la base territorial del Estado, al desarrollo de una capacidad estatal de regulación social y, finalmente, al surgimiento y consolidación de un “espacio público” diferenciado y relativamente independiente del ámbito de acción y control del Estado. Desde esta perspectiva, “el desarrollo de los derechos ciudadanos en Europa fue el resultado de tensiones y contradicciones entre el Estado —como institución que monopoliza el uso legítimo de la fuerza— y la sociedad como conjunto de relaciones sociales que a través de su desarrollo logra adquirir la capacidad de otorgar o negar esa legitimidad”. En contraste con la experiencia europea, el Estado en América Latina “no ha sido capaz de desarrollar la capacidad de regulación necesaria para la consolidación social de su base territorial. Más aún, la mayoría de las sociedades políticas de América Latina no ha logrado desarrollar espacios públicos independientes del ámbito de acción y control del Estado. Es por esto que la evolución de la ciudadanía en América Latina ha sido el resultado de la capacidad desarrollada a través del tiempo por sectores de la sociedad que logran crearse un espacio dentro del ámbito de acción y control estatal. De aquí que el desarrollo histórico de los derechos ciudadanos en América Latina sea una nota al pie de página de la historia del Estado”. A partir de estos argumentos, se analizan los posibles efectos del fenómeno de la globalización en el desarrollo de los derechos ciudadanos, la política social y la democracia en América Latina.

El proceso de construcción de una “agenda social global”, la naturaleza de los marcos normativos que surgen de esta agenda, y sus efectos sobre los procesos de formulación y ejecución de políticas sociales en América Latina son los temas centrales de “La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina” de Fernando Filgueira.

La existencia de una agenda social global no significa que las acciones que de ella se desprenden tengan un impacto homogéneo en la región. Es decir, la dimensión transnacional de la política social no elimina las realidades domésticas que invariablemente filtran, condicionan y determinan el impacto de la “agenda social global” y de las orientaciones de políticas públicas que de esta agenda se derivan.

De acuerdo con Filgueira, el rescate de “la mediación nacional en un contexto de globalización creciente de la pobreza y de la arena de las políticas sociales” está basado en dos premisas básicas. Primera, “las políticas sociales

constituyen tan sólo uno de los factores intervinientes en el fenómeno de la pobreza....La capacidad organizativa del capital y del trabajo, los derechos laborales, el estatus público de los grupos de interés, y las coaliciones dominantes y potenciales en un país influyen fuertemente sobre la distribución primaria de la renta nacional". Segunda, el estudio de la política social debe considerar "la especificidad de los Estados nacionales y de las arenas políticas domésticas en tanto mediadores e internalizadores activos de los vectores globales". A partir de estas dos premisas, Fernando Filgueira explora "los efectos que ciertas características de las realidades domésticas nacionales imprimen a los vectores globales, así como la deseabilidad de ciertas reformas a la luz de la evidencia actual".

El papel que juegan las estructuras políticas domésticas en la determinación de los impactos y las consecuencias de los marcos normativos globales que condicionan la formulación de la política social en América Latina, es el problema central que se explora en "Democratización y gasto social en América Latina" de George Avelino. Avelino analiza la manera en que diferentes regímenes políticos, así como diferentes sistemas de bienestar y seguridad social, filtran y procesan los condicionamientos globales de la política social en un conjunto de países de la región". Y, más específicamente, la relación entre condicionantes externos, régimen político y gasto social. El propósito fundamental de su trabajo no es evaluar la actuación de los gobiernos sino, más bien, "establecer el rango de opciones de política y gasto social que diferentes regímenes políticos ofrecen a los gobiernos de la región dentro de un contexto económico globalizado". Para ello, el autor examina las siguientes cuatro hipótesis: primera, "dada su supuesta vulnerabilidad en relación con las presiones populares, es de esperar que los regímenes democráticos tiendan a dar mayor prioridad fiscal al gasto social que los regímenes autoritarios". Segunda, "las nuevas democracias deberían ser más vulnerables a las presiones populares que las antiguas. Debido a su inestabilidad y fragilidad, las nuevas democracias no serían lo suficientemente fuertes para enfrentar los costos políticos asociados con la disminución del gasto social". Tercera, "una prioridad alta en el gasto social no estará específicamente relacionada con el tipo de régimen, pero sí con la inestabilidad política que caracteriza a los procesos de transición. Se espera por lo tanto que los regímenes de transición (en sus etapas autoritarias y democráticas) den mayor prioridad fiscal al gasto social que los regímenes estables". Cuarta, "cualquier efecto de las variables políticas anteriormente consideradas pueden ser percibidas, solamente, si se tienen en cuenta las características institucionales de los diferentes sistemas de seguridad y bienestar social".

La relación entre los planos domésticos y transnacionales que condicionan la formulación, la ejecución y los impactos de la política social en América Latina, es explorada desde un ángulo diferente en "Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en América Latina". Carlos Filgueira analiza el impacto que las

diferentes estructuras de oportunidades que se han materializado en América Latina en el ámbito del Estado, la sociedad y el mercado, han condicionado el impacto que tiene la globalización en la vulnerabilidad de diferentes sectores sociales. El concepto de vulnerabilidad es definido por Carlos Filgueira “como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativos para el logro de retornos materiales y simbólicos y para la integración social. Por extensión, se puede afirmar que es también la predisposición negativa para salir de condiciones adversas de bienestar”. De acuerdo con Filgueira, “no cabe la menor duda de que la globalización genera un conjunto de tendencias homogenizantes alrededor del mundo”. Sin embargo, señala que “la globalización no se manifiesta de una forma unilineal o mecánica. Los procesos sociales, culturales, políticos y económicos endógenos específicos de cada sociedad median los procesos de globalización y condicionan sus efectos”.

Según Filgueira, “las estructuras de oportunidad de los países de la región presentan debilidades y tendencias históricas que se conjugan con los efectos de la globalización intensificando algunas de las viejas vulnerabilidades de la región, y creando nuevas formas de vulnerabilidad”. Estas nuevas vulnerabilidades, “no son simplemente nuevas versiones de las ‘viejas’ y menos aún el producto de la superación de éstas. Las vulnerabilidades ‘viejas’ no han desaparecido ni han sido sustituidas por vulnerabilidades ‘modernas’”. Las vulnerabilidades nuevas surgen como producto de cambios en las estructuras de empleo y en la organización del mercado laboral. Estos cambios, además de generar ‘nuevos pobres’ y nuevas vulnerabilidades, “tienden a reducir la ya limitada estructura de oportunidades dada dentro de la que operan los sectores pobres tradicionales”. Esta situación genera una pobreza social heterogénea que, según Filgueira, limita la efectividad de los instrumentos y mecanismos sociales creados en el pasado para reducir el riesgo y la incertidumbre.

Los trabajos de A. Kim Clarky Edelberto Torres-Rivas analizan el impacto de la globalización y la política social en uno de los sectores sociales más pobres y vulnerables de la región: las poblaciones indígenas. En “Población indígena, incorporación nacional y procesos globales: del liberalismo al neoliberalismo (Ecuador, 1895-1995)”, Clark muestra la posibilidad de que la política social, como un instrumento para la creación y reproducción del orden social, produzca impactos y resultados no esperados por los agentes que la formulan e implantan. Clark argumenta que las poblaciones indígenas del Ecuador han logrado instrumentalizar la política social para expandir sus derechos ciudadanos y proteger su identidad cultural. Añade además que “a pesar de la existencia de una gran pobreza en las áreas indígenas en Ecuador, las estructuras sociales del país han provisto algunos espacios para la incorporación parcial de proyectos subalternos, a diferencia de otros países latinoamericanos que no lo hicieron”. Sin embargo, continúa la autora, “sería un error asumir que ha sido la bondad y la buena voluntad de las élites ecuatorianas el factor que ha

determinado el desarrollo y conformación de estos espacios". Para Clark, la apertura de los espacios de acción política dentro de los cuales funciona el movimiento indígena ecuatoriano, fue "el resultado no esperado de medidas impulsadas por las élites ecuatorianas para promover sus propios intereses".

La globalización, según Clark, presenta grandes dificultades para la reproducción de un orden social nacional que no considere las aspiraciones y necesidades de las poblaciones indígenas del Ecuador. Sin embargo, esto que constituye un obstáculo para la reproducción del orden social tradicional en Ecuador, se traduce en una oportunidad para los indígenas de este país. De acuerdo con Clark, "las nuevas relaciones sociales domésticas e internacionales generadas por este proceso [la globalización], pueden crear también aperturas para el impulso de estrategias de integración social 'desde abajo'. Para entender por lo tanto la relación entre globalización y proyectos de integración social a nivel nacional, hay que entender la manera en que los procesos políticos y económicos globales estructuran y reestructuran el marco de posibilidades dentro del que operan las formas de agencias subalternas".

Los retos a los que se enfrentan los Estados nacionales de América Latina para reconceptualizar las nociones tradicionales de ciudadanía excluyente que han prevalecido en la región, es el problema que aborda "Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para la formulación de políticas sociales en América Latina", de Edelberto Torres-Rivas. Utilizando una perspectiva regional, Torres-Rivas identifica y explica algunas de las características fundamentales que deben ser consideradas en la formulación y ejecución de políticas sociales orientadas hacia este sector en América Latina. De acuerdo con Torres-Rivas, las políticas sociales de la región no identifican y consideran a las poblaciones indígenas como un sector con características étnico-culturales específicas. Cuando las poblaciones indígenas son incorporadas como "beneficiarios" de la política social, su inclusión se racionaliza por la condición socioeconómica de este sector, es decir, por su pobreza. La globalización ofrece a las poblaciones indígenas de la región nuevos espacios de acción política a nivel nacional y transnacional. Desde estos espacios, las poblaciones indígenas pueden desarrollar nuevas capacidades para la defensa y promoción de sus derechos culturales, políticos, económicos y sociales. Esto abre sin embargo nuevos interrogantes en relación con el futuro de la integridad nacional de algunos de los países de la región, que no están preparados para enfrentar la realidad multicultural de sus sociedades. Señala Torres-Rivas: "Si bien es cierto que el impacto económico de la globalización en América Latina ha traído como consecuencia mayores niveles de pobreza y exclusión social con un impacto negativo en las poblaciones indígenas, también es cierto que este proceso ha facilitado la organización y cooperación transnacional de grupos indígenas, (...) y la promoción de los derechos humanos en general y de los pueblos indígenas en particular. Esta situación ha hecho posible el surgimiento de una ciudadanía indígena contradictoria que no siempre tiene como referente al Estado".

El tema de la ciudadanía es explorado desde otra dimensión por Emilio Tenti Fanfani en "Resonancias políticas de la cuestión social en América Latina". Tenti Fanfani analiza algunos de los efectos de la globalización en la constitución de actores colectivos en países de desarrollo medio como Argentina. Las transformaciones que la globalización ha inducido en los modos de producción capitalista desestabilizan a los actores colectivos tradicionales y a las instituciones de participación y representación política. Esto ha generado un "déficit de política", es decir, una crisis en la capacidad político-institucional de las sociedades latinoamericanas para construir y defender el bien común y, por lo tanto, para consolidar y reproducir marcos nacionales de derechos ciudadanos que sirvan de base al desarrollo de identidades e intereses colectivos.

Dentro de este contexto, argumenta Tenti Fanfani que "la política social deja de tener toda pretensión de 'universalidad'. En otras palabras, no tiene nada que ver con la constitución de la ciudadanía... La ciudadanía se agota en su dimensión exclusivamente jurídico-política". Con la crisis de la ciudadanía, "los grupos sociales subordinados, los excluidos, no tienen la misma capacidad de desarrollar acciones colectivas en el amplio escenario del mundo globalizado. Sus intervenciones son más bien defensivas y localizadas en múltiples escenarios locales y particularistas". Sin embargo, el autor señala que "nada indica que esta incapacidad de actuar con éxito en el escenario globalizado sea una condición estructural y permanente de los grupos dominados".

En su conjunto, todos los trabajos intentan hacer explícita la compleja y multidimensional realidad social que vive América Latina a finales del segundo milenio y, fundamentalmente, las tensiones y contradicciones que genera la globalización en el desarrollo de los derechos ciudadanos en la región. Este esfuerzo se sustenta en el supuesto básico de que el conocimiento social tiene la capacidad real o potencial de contribuir a la modificación positiva de lo que explicamos. Al intentar romper el paradigma Estadocéntrico que continúa dominando la producción de conocimiento social en América Latina, los ensayos que componen este libro buscan construir alternativas teóricas para interpretar la naturaleza profunda de los cambios históricos que se sintetizan y expresan en el concepto de la globalización.

En este sentido, este libro es una contribución al desarrollo de un pensamiento social que, en su esencia, se asemeje más a la realidad fragmentada, multidimensional y multicéntrica expresada por Pablo Picasso, y menos a las representaciones artísticas de la historia expresadas por Diego Rivera. Quizás podamos —rompiendo los esquemas y las representaciones mentales convencionales sobre el Estado y la soberanía que han dominado el pensamiento social de la región, y ojalá así sea— contribuir a que "las estirpes condenadas a cien años de soledad tengan por fin y para siempre una segunda oportunidad sobre la tierra" (García Márquez, 1983, p. 12).

Bibliografía

- Bailey, Stephen K. Objectives of the Theory of Public Administration, en James Charlesworth (ed.) *Theory and Practice of Public Administration: Scope, Objectives and Methods*. Philadelphia: The Academy of Political and Social Sciences, 1968.
- Boucher, David *Texts in Context*. Dordrech/Boston/Lancaster: Martinus Nijhoff Publishers, 1985.
- Cardoso, Fernando Henrique/Faletto, Enzo Post-Scriptum a 'Dependencia y Desarrollo', en Daniel Camacho (ed.) *Debates sobre la teoría de la dependencia y la sociología latinoamericana*. San José: EDUCA, 1979.
- Davis, Harold Eugene *Latin American Social Thought*. Washington, D. C.: The University Press of Washington, 1963.
- de Visscher, Charles *Theory and Reality in Public International Law*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Donoso, Anton Latin American Applied Philosophy, *Latin American Research Review*, vol.27, nº 2, 1992.
- Faletto, Enzo La especificidad del Estado latinoamericano, *Revista de la CEPAL*, nº 38, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina, 1989.
- Faria, Vilmar/Guimaraes Castro, M^a Helena Social Policy and Democratic Consolidation in Brazil, en L. S. Graham and R. H. Wilson (eds.) *The Political Economy of Brazil*. Austin: The University of Texas, 1990.
- Frank, André Gunder *Latin America: Underdevelopment or Revolution: Essays on the Development of Underdevelopment and the Immediate Enemy*. New York and London: Monthly Review Press, 1970.
- Fronzizi, Risieri Panorama de la filosofía latinoamericana contemporánea, *Minerva*, nº 1, 1944.
- García Márquez, Gabriel *Cien años de soledad*, Madrid: Espasa-Calpe, 1984
- García Márquez, Gabriel Brindis por la Poesía, en Gabriel García Márquez, *La soledad de América Latina*. Bogotá: Corporación Editorial de la Universidad de Colombia, 1983.
- Giddens, Anthony *The Consequences of Modernity*. Stanford, California, Stanford University Press, 1990.
- Gracia, Jorge J. E. Introduction: Latin America Philosophy Today, *The Philosophical Forum*, nº 20, 1988-1989.
- Gouldner, Alvin W. *The Coming Crisis of Western Sociology*. New York, Basic Books, Inc., 1970.
- Gross, David Temporality and the Modern State, *Theory and Society*, vol. 14, 1985.
- Gross, David Time, Space and Modern Culture, *Telos*, nº 50, 1981-1982.
- Held, David. *Political Theory and the Modern State*. Stanford, California: Stanford University Press, 1984.
- Luard, Evan *The Consequences of Modernity*. Stanford, California, Stanford University Press, 1990.
- Luke, Jeff S. Managing Interconnectedness: the Challenge for Public Administration, en Mary Timmey Bailey and Richard T. Mayer (eds.) *Public Management in an Interconnected World*. New York: Greenwood Press, 1992.

O'Donnell, Guillermo *El Estado Burocrático Autoritario: 1966-1973, Triunfos, derrotas y crisis*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1982.

Rivera, Diego citado en Luis Cardoza y Aragón, "Ensayo Crítico", pp. 9-18. *Diego Rivera: los murales en la Secretaría de Educación Pública*. Introducción y Comentarios de Antonio Rodríguez, México: Dirección General de Publicaciones y Medios, 1986.

Salazar Bondy, Augusto *¿Existe una Filosofía de Nuestra América?* México, D. F.: Siglo XXI, 1968.

Slater, David *Territory and State Power in Latin America: the Peruvian Case*. Londres, The McMillan Press, 1989.

Wallerstein, Immanuel *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World System*. Cambridge Mass.: Cambridge University Press, 1992.

Wallerstein, Immanuel *Unthinking Social Science: the Limits of Nineteenth-Century Paradigms*. Cambridge, Mass: Polity Press, 1991.

Wallerstein, Immanuel *The Politics of the World Economy: The States, The Movements, and The Civilizations*. Cambridge, Mass: Cambridge University Press, 1984.

Wiarda, Howard The Ethnocentrism of Social Science, en Roy C. Macridis y Bernad E. Brown (eds.) *Comparative Politics: Notes and Readings*. Pacific Grove, California, Brooks/cole Publishing Company, 1990.

Wolf, Eric R. *Europe and the People Without History*. Berkeley, California: University of California Press, 1982.

Wolin, Sheldon S. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Massachusetts: Litle, Brown & Company, 1960.

Zea, Leopoldo *The Latin American Mind*. Norman, Oklahoma: University of Oklahoma Press, 1963.

Estado, ciudadanía y política social: una caracterización del desarrollo de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina

Andrés Pérez Baltodano

Las ciencias sociales latinoamericanas han mostrado una marcada tendencia a utilizar acríticamente la base conceptual del pensamiento teórico importado de Europa y Estados Unidos. De tal manera que conceptos tales como Estado, burguesía y mercado han sido usados, no como "unidades de pensamiento" (Sartori, 1984, p. 17) que intentan sintetizar la esencia histórica del fenómeno por ellos representados, sino más bien como descriptores analíticos trasplantables.

La asimilación textual (descontextualizada) de la teoría social europea y estadounidense y de la base conceptual sobre las que éstas se sustentan, se ha intensificado en las últimas décadas debido a la creciente influencia que tienen sobre las ciencias sociales de la región las universidades de Estados Unidos pero, sobre todo, los organismos financieros internacionales del llamado "consenso de Washington". La influencia de estos organismos radica no sólo en su poder político y económico sino también en su capacidad de darle nombre a las cosas; es decir, en su capacidad para condicionar la base conceptual sobre la cual actúan los gobiernos y las instituciones de los países del mundo. Esta base conceptual está fundamentalmente compuesta por representaciones lingüísticas del desarrollo histórico de las sociedades democráticas capitalistas avanzadas. Transplantada a otras sociedades con historias diferentes, esta misma base conceptual impone premisas históricas falsas a cualquier argumento o análisis que sobre ellas se construya, por cuanto la base conceptual transplantada no expresa ni representa el desarrollo histórico de las sociedades sobre las que ésta se implanta.

El concepto de política social es una de estas representaciones lingüísticas que se nutren del desarrollo de las sociedades capitalistas y democráticas avanzadas, y que por lo tanto, contribuyen a distorsionar la historia social de los países de la región.

En este trabajo se argumenta que la especificidad histórica latinoamericana, en sus diversas expresiones nacionales, demanda un análisis crítico del concepto de política social en América Latina así como de la naturaleza, los objetivos y alcances de las acciones estatales que se formulan y ejecutan bajo este concepto.

Para alcanzar su propósito, este trabajo estará dividido en tres partes. En la primera parte se presenta una caracterización de la relación entre integración territorial, soberanía, poder estatal, ciudadanía y política social en Europa occidental. De esta caracterización se desprende que la evolución de la

ciudadanía (1), los derechos sociales (2) y la política social (3) en Europa estuvo íntimamente ligada a la consolidación e integración social de la base territorial del Estado (4), al desarrollo de una capacidad estatal de regulación social (5) y, finalmente, al surgimiento y la consolidación de un "espacio público" diferenciado y relativamente independiente del ámbito de acción y control del Estado (6). Más específicamente, el desarrollo de los derechos ciudadanos en Europa fue el resultado de tensiones y contradicciones entre el Estado, como institución que monopoliza el uso legítimo de la fuerza, y la sociedad como conjunto de relaciones sociales que a través de su desarrollo logra adquirir la capacidad de otorgar o negar esa legitimidad.

En esta primera parte, se introduce el tema de la globalización y se exploran algunas de las posibles consecuencias que este fenómeno puede tener en el desarrollo de los derechos ciudadanos, la política social, y la democracia.

La segunda parte de este trabajo ofrece una caracterización de la relación entre integración territorial, dependencia, poder estatal, ciudadanía y política social en América Latina. Esta caracterización muestra cómo, en contraste con la experiencia europea, el Estado en América Latina no ha sido capaz de desarrollar la capacidad de regulación necesaria para la consolidación social de su base territorial. Más aún, la mayoría de las sociedades políticas de América Latina no han logrado desarrollar espacios públicos independientes del ámbito de acción y control del Estado. Es por eso que la evolución de la ciudadanía en

(1) Por ciudadanía se entiende la capacidad del individuo para participar en la definición de los procesos sociales, políticos y económicos que afectan su condición como miembro de una sociedad determinada o, simplemente, la capacidad del individuo para actuar dentro de estos procesos asumiendo que representan un orden legítimo y adecuado (ver Vernon, 1986; Seligman, 1992).

(2) Por derechos sociales nos referimos a la capacidad que tiene el individuo para participar en la definición de los procesos sociales, políticos y económicos que afectan su condición material en áreas como la salud, educación, vivienda, y seguridad social o, simplemente, la capacidad del individuo para participar en estos procesos asumiendo que representan un orden legítimo y adecuado. En este sentido, los derechos sociales son una dimensión de la ciudadanía.

(3) El concepto de política social se usa para referirse a las acciones estatales que tienen como objetivo reproducir o transformar las condiciones sociales de los miembros de una sociedad en áreas tales como educación, salud, vivienda y previsión social.

(4) Nos referimos al desarrollo de circuitos de comunicación entre Estado y sociedad, que son necesarios para la institucionalización a distancia de un sistema abstracto de dominación dentro de un espacio geográfico nacional (ver Giddens, 1990).

(5) Hablar de la capacidad de regulación social del Estado es hablar de su capacidad para incidir en las condiciones de vida de las poblaciones nacionales, crear aspiraciones y memorias colectivas e institucionalizar condiciones de orden social (ver Hintze, 1975; Oszlak, 1990; O'Donnell, 1993).

(6) Hablar de espacios públicos autónomos es hablar de estructuras de relaciones sociales con capacidad de auto-reproducción. Es precisamente esta capacidad la que otorga a estos espacios su autonomía con relación al Estado (ver Habermas, 1986; de la Peña, 1994; Taylor, 1990).

América Latina ha sido el resultado de la capacidad desarrollada a través del tiempo por sectores de la sociedad que logran crearse un espacio dentro del ámbito de acción y control estatal. De aquí que el desarrollo histórico de los derechos ciudadanos en América Latina sea una nota al pie de página de la historia del Estado. Los posibles efectos del fenómeno de la globalización en el desarrollo de los derechos ciudadanos, la política social y la democracia en América Latina, se exploran al final de esta segunda parte.

Es necesario explicar que en este trabajo la experiencia europea no se utiliza como un modelo normativo sino como experiencia contrafactual que ayuda a entender la especificidad de la problemática latinoamericana en sus diversas experiencias nacionales. Además, los "tipos ideales" que se utilizan para comparar estas experiencias no son representaciones descriptivas de las historias de Europa y América Latina sino, más bien, caracterizaciones analíticas de esos desarrollos históricos. Estas caracterizaciones son construcciones teóricas que, a pesar de su amplitud y generalidad, ofrecen perfiles conceptuales lo suficientemente delineados como para facilitar el estudio comparativo de las experiencias que estos perfiles "idealizan" (para un discusión teórica sobre las variaciones entre procesos de formación del Estado en Europa, ver Badie/Birnbaum, 1983).

Un ejercicio comparativo tan amplio como el que aquí se intenta enfrenta muchos riesgos. El más importante es el de la excesiva generalización. Sin embargo, el análisis comparativo de procesos estructurales de larga duración es hoy una necesidad urgente para visualizar los posibles impactos de la globalización en la organización de la vida social, política y económica de América Latina. Ante esta necesidad, el riesgo que implica comparar el largo y complejo proceso de constitución de relaciones entre Estado y sociedad en Europa y América Latina, debe ser asumido.

Ciudadanía y política social: una caracterización de la experiencia europea

En Europa, la política social fue un producto histórico derivado de la consolidación y desarrollo de Estados soberanos y de la evolución de los derechos que sustentan el principio de la ciudadanía. A su vez, el desarrollo de la ciudadanía estuvo íntimamente ligado al surgimiento y la expansión de un "espacio público" diferenciado del ámbito de acción y control del Estado. Las raíces de este proceso son muy profundas y se extienden hasta el siglo XVI, cuando de la Gran Crisis surge el Estado moderno, primero en su versión absolutista y, más adelante, como Estado de derecho.

La Gran Crisis —resultado del rompimiento del orden medieval— fue causada por un conjunto de profundos cambios sociales, tecnológicos, económicos y religiosos que incluyeron el descubrimiento de América, la Reforma

encabezada por Martín Lutero, los descubrimientos astronómicos de Copérnico, el surgimiento de nuevas tecnologías de guerra, la formación de ejércitos profesionales y, finalmente, el surgimiento de nuevas clases sociales producto de importantes transformaciones de las estructuras económicas del continente europeo (ver Rabb, 1975).

La Gran Crisis representó la liquidación del orden social que había predominado en la Europa medieval desde que el desmantelamiento del Imperio Romano produjo la desintegración territorial de Europa y el surgimiento de la Iglesia Católica como poder político continental. De tal manera que la vida social en la Edad Media se caracterizó por la atomización de los espacios territoriales, dentro de los cuales se desarrollaron relaciones sociales dominadas políticamente por la presencia física del "señor feudal" y por la preponderancia de la doctrina de la Iglesia católica como marco normativo para la legitimación del orden social, y como respuesta al misterio de la existencia humana.

El desarrollo del capitalismo, los avances tecnológicos en el área de las comunicaciones, el empuje hacia la centralización del poder político como condición para la acumulación del poder económico necesario para el mantenimiento de ejércitos profesionales, y el resquebrajamiento del poder universal de la iglesia, hicieron obsoletos los espacios territoriales "naturales" dentro de los cuales se desarrollaba la vida social del medioevo (Ortega y Gasset, 1946, p. 75). Estos cambios produjeron un desbordamiento de las relaciones sociales territorialmente contenidas en los espacios feudales. Un ejemplo de esto lo constituye la difusión del conocimiento público a través de los límites territoriales de la Europa medieval facilitado por la invención de la prensa. Sin la prensa, señala Richard Tarnas (1991), la rebelión de Lutero no hubiese dejado de ser un fenómeno local: un pleito de curas en una remota villa al sur de Alemania.

El surgimiento de las nuevas estructuras de relaciones sociales que aparecen a partir del desmantelamiento del sistema feudal, hizo necesario el desarrollo de nuevas capacidades para recrear el orden social dentro de los nuevos y más amplios espacios territoriales que empiezan a conformarse a partir de la Gran Crisis (ver Luhmann 1982; 1990; Giddens, 1990). Más específicamente, la recreación del orden requería la consolidación de un poder centralizado capaz de regular relaciones sociales dentro de los nuevos espacios territoriales, así como una nueva base de autoridad para justificar este poder. La respuesta histórica a esta necesidad fue el surgimiento y consolidación de las monarquías absolutas.

Las monarquías absolutas hicieron posible la consolidación de los nuevos espacios territoriales mediante el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado. Por otra parte, el principio de soberanía, mejor expresado por Hobbes, proporcionó al Estado la base de autoridad que necesitaba para el desarrollo y la institucionalización de esta capacidad.

El principio de soberanía constituyó el punto de partida para el surgimiento y desarrollo de historias sociales políticamente determinadas. Es decir, de historias sociales construidas y explicadas políticamente (ver Luhmann, 1982). Como parte de este cambio la filosofía desplazaría a la teología, y la idea del "Dios omnipotente" sería reemplazada por la del "Legislador omnipotente" (Schmitt, 1985, p. 36). Más aún, con el surgimiento del Gran Leviatán, el orden social no sólo sería políticamente determinado, sino también planificado y reproducido por el Estado en un proceso guiado por la doctrina de la *raison d'état*; es decir, mediante "la subordinación de la moralidad pública al poder del Estado" (Koselleck, 1988, p. 25).

De tal manera que con el surgimiento de las monarquías absolutas, el cálculo político desplazaría el pensamiento mítico y religioso dentro del cual las sociedades medievales concebían y explicaban su historia. El predominio del cálculo político como factor determinante de la historia de la sociedad pos-medieval, impuso sobre el "príncipe territorial" (Beloff, 1962, p. 21) la responsabilidad de medir las consecuencias sociales de sus acciones (Koselleck, 1988).

A su vez, el principio de "cálculo racional" impuesto sobre el "príncipe territorial" requería el desarrollo de la capacidad de organización y administración del aparato estatal (Gladden, 1972). Requería, en otras palabras, el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado para crear comunidades nacionales que compartieran un mismo sentido de la historia. Esto se logró lentamente mediante la articulación de experiencias y expectativas colectivas que la acción del Estado logró desarrollar a través de la administración fiscal, la administración de la justicia y los servicios militares entre otros (Hintze, 1975).

Así, el Estado moderno surge como una respuesta al problema del orden social generado por la Gran Crisis. Con el Estado moderno se empiezan a desplazar los principios míticos y religiosos que normaban las relaciones sociales durante la Edad Media y se inicia la construcción política de la historia. La acción estatal derivará ahora de una decisión humana y, como tal, será atribuible al Rey. Por lo tanto, la construcción del orden social será ahora producto de la acción política y no el resultado de la voluntad de Dios. Por esto que se dice que el desarrollo del Estado representa la secularización del sistema de dominación religioso de la Edad Media.

El surgimiento del Estado y el desplazamiento de lo religioso por lo político tuvo un efecto doble y contradictorio en las sociedades europeas. Por una parte, la secularización del sistema de dominación religioso del medioevo representó no sólo el desmoronamiento del mundo de mitos y supersticiones dentro del cual se desarrollaba la vida social, sino también el inicio de una nueva fe en la capacidad humana para construir su propia historia. Al mismo tiempo, el desplazamiento del orden cosmológico medieval dominado por la interpretación religiosa y su remplazo por un orden político promovido por el Estado, significó

la apertura de grandes preguntas existenciales que antes estaban vedadas a la especulación y al pensamiento humano. Con la desmitificación del orden medieval, preguntas tales como: “¿cuál es la naturaleza y la fuente de la verdadera autoridad?; ¿cuál es la naturaleza y fuente de un adecuado orden social?; ¿qué constituye la verdad y cómo se identifica?” (Rabb, 1975, p. 33) tendrían que ser respondidas dentro de una lógica política. Más específicamente, con la desmitificación del sistema de dominación religioso medieval, la seguridad humana dependería de la capacidad política y de la gestión del Estado para reducir la incertidumbre y hacer predecible la vida social. Es decir, dependería no sólo de la “fortuna” sino también de la “virtud” de los gobernantes. El desarrollo del poder y la capacidad del Estado para condicionar la vida social y generar condiciones de seguridad humana, se expresa en la evolución de la capacidad de regulación social del Estado a través de dos grandes etapas.

La primera etapa corresponde, en términos generales, al período de desarrollo del Estado absolutista durante los siglos XVII y XVIII. Dentro de este período histórico es donde se ubica el surgimiento y desarrollo de la “ciencia de policía”. Este campo de estudios tenía como objetivo “explícito —y repetido hasta la saciedad— el lograr el máximo de bienestar para los súbditos, ahora bien, sin consultarles en qué consistía este [bienestar]” (Fraile, 1994, p.116; ver también Foucault, 1988, pp. 57-85). La ciencia de la policía abarcaba, como lo explica Fraile (1994), diferentes dimensiones de la vida social: “Desde las actitudes morales hasta la alimentación. Desde las costumbres hasta el habitat. Pero, al tiempo, se ha de descender al detalle, puesto que su función es eminentemente práctica: es el deseo de lograr un gobierno eficaz el que la alienta” (p. 116).

La segunda etapa del desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado corresponde, siempre en términos generales, a los siglos XIX y XX. Para Foucault, el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado durante el siglo XIX fue el resultado de lo que él llama “el descubrimiento de la idea de la sociedad” (citado en Barry, Osborne and Rose, 1996, p. 9). Es a partir de este “descubrimiento” cuando el liberalismo se desarrolla como “mentalidad de gobierno”. La capacidad de regulación social del Estado durante este período se tradujo, no simplemente en posibilidades de control ejercido desde un centro burocrático estatal, sino sobre todo en el desarrollo de una capacidad estatal para generar condiciones sociales de auto-regulación: “Esto significaba que el gobierno no sólo tendría que manejar un territorio, un área de control y sus súbditos sino también una realidad [social] interdependiente y compleja, que cuenta con sus propias leyes y mecanismos de desorden [y de orden]. Esta nueva realidad es la sociedad” (Foucault, 1989, p. 261).

El descubrimiento de “la idea de la sociedad” significó entonces el abandono gradual de la idea de un poder estatal despótico centralizado. Representó, tal y como lo expresa Rose (1996), el inicio del desarrollo de una nueva manera de crear y mantener el orden social, que no estaba basada simplemente en el uso

del aparato administrativo del Estado sino también en la “utilización e instrumentalización de formas de autoridad” diferenciadas de éste. Es así como el Estado moderno logra desarrollar la capacidad de gobernar “espacial y constitucionalmente ‘a la distancia’” (Rose, 1996, p. 46).

El desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado para gobernar “a la distancia” implicó el desarrollo de un “poder relacional” (Giddens, 1984, pp.18-19). Este tipo de poder puede definirse como “la capacidad que poseen algunos actores para asegurar resultados cuando el alcance de estos resultados depende de las acciones de otros actores” (Cohen, 1989, p. 150). Las “acciones de otros” no son eventos fortuitos. Dichas acciones tienen que ser organizadas y estructuradas para asegurar que, las políticas y los programas formulados y ejecutados por el Estado tengan el efecto social deseado; y que los efectos de esas políticas y programas se institucionalicen. La racionalidad donde se operacionalizan las acciones del Estado incluyen no sólo la intención de reproducir o cambiar una estructura de relaciones sociales sino, también, una preocupación por legitimar esas acciones.

Desde esta perspectiva, la institucionalización del orden social requiere el diseño y control por parte del Estado de procesos orientados a transformar *inputs* en *outputs*. Este proceso tiene lugar a través de una serie de “circuitos de reproducción”; es decir, de ciclos de “actividades y consecuencias rutinizadas que se reproducen a través del tiempo y la distancia” (Cohen, 1989, p. 124).

El poder de regulación social que desarrolla el Estado a través de estos circuitos no debe entenderse sin embargo como un proceso de control unidireccional. Más bien debe entenderse como un proceso de dos vías. Es decir, como un proceso impulsado paralelamente desde el Estado y desde la sociedad. Desde esta perspectiva, el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado europeo estuvo acompañado por el desarrollo de la capacidad política de la “sociedad civil”, como un entarimado de relaciones sociales que se desarrollan en un espacio público independiente del ámbito de acción y control estatal.

El desarrollo de la sociedad civil facilitó el desarrollo de circuitos de reproducción que conectan al Estado, no simplemente con una población, sino con estructuras de organización social que éste puede utilizar para ejecutar sus funciones sociales regulatorias. Por otra parte, la sociedad civil organizada fue capaz de utilizar los circuitos de reproducción del Estado para articular y presentar sus propias demandas. De este desarrollo surgen los principios de soberanía popular y gobierno representativo como expresiones de la constitución de un poder político democrático capaz de condicionar la acción del Estado. Desde esta perspectiva, el aparato burocrático del Estado, sus expresiones organizacionales y sus procesos, pueden verse como una red gigante de comunicación que comunica al Estado y a la sociedad en un proceso creciente de interpenetración que facilita la constitución y reproducción del orden social y la democracia. De tal manera que las organizaciones y procesos estatales son

medios de comunicación que facilitan el establecimiento de balances sociales entre Estado y sociedad.

En este contexto, los sistemas políticos de las sociedades democráticas liberales de Occidente son fruto de una lucha histórica en torno a la definición e interpretación del concepto de soberanía que se empieza a cristalizar en el siglo XVII. Este proceso puede imaginarse como una serie de círculos concéntricos que se expanden a partir de un punto central que representa a la soberanía en su punto de origen. Cada círculo representa la articulación de un nuevo consenso social sobre la vida política y económica de la sociedad, la ampliación de espacios públicos relativamente independientes del Estado, y la institucionalización de un nuevo marco de derechos ciudadanos. Utilizando la interpretación de T.S. Marshall (1965) sobre el desarrollo del principio de la ciudadanía, es posible visualizar un primer círculo concéntrico como la representación del surgimiento y la institucionalización de los derechos civiles en el siglo XVIII; un segundo círculo concéntrico, como representación del surgimiento y la institucionalización de los derechos políticos en el siglo XIX; y un tercer círculo, como representación del surgimiento y la institucionalización de los derechos sociales en el siglo XX.

A través de este proceso histórico, el desarrollo del principio de la ciudadanía que se inspira y guía por la idea de la igualdad, estuvo acompañado por el desarrollo de un sistema económico capitalista que generaba desigualdad. De las tensiones y contradicciones de este desarrollo paralelo, surgieron los derechos sociales en el siglo XX. Estos derechos y las políticas públicas que estos derechos logran generar, tienen como objetivo contrarrestar la desigualdad social producida por la dinámica del capital (ver Marshall, 1965).

El surgimiento de los derechos sociales y de la política social son, por lo tanto, el resultado del desarrollo de la capacidad de regulación del Estado; y, al mismo tiempo, la ampliación del principio de la ciudadanía que hizo posible el condicionamiento de la acción del Estado por parte de la sociedad civil. Por medio de estos dos procesos paralelos y mutuamente condicionantes, el Estado europeo perdió su "poder despótico" y desarrolló su "poder estructural". Es decir, el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado aumentó la capacidad de éste para "penetrar y coordinar de manera centralizada y a través de su propia infraestructura, las actividades de la sociedad civil" (Mann, 1989, p. 114). Al mismo tiempo, y como resultado del desarrollo de los derechos ciudadanos, el Estado fue perdiendo la capacidad de imponer su voluntad sobre la sociedad civil, en ausencia de "prácticas institucionalizadas de negociación" (Mann, 1989, p. 113). Como resultado de este doble proceso se llega a establecer lo que David Held (1991) llama "una relación de congruencia" (p. 198) entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben. Esta relación, tal y como lo señala Held, constituye una de las premisas fundamentales del sistema de gobernabilidad democrático.

La globalización representa un reto fundamental al mantenimiento de una

relación de congruencia democrática entre Estado y sociedad. El concepto de la globalización expresa la tendencia que muestran las estructuras sociales, políticas y económicas modernas a integrarse alrededor de polos y estructuras de poder que trascienden las fronteras territoriales y legales del Estado-nación. Más y más, estos ejes y estructuras de poder transnacionales condicionan y definen lo nacional.

El fenómeno de la globalización tiene sus orígenes en las últimas décadas del siglo XIX, con el surgimiento de Gran Bretaña como líder de un sistema "global" de relaciones financieras y comerciales. Las expresiones institucionales del fenómeno, sin embargo, aparecieron por primera vez después de la Segunda Guerra Mundial cuando de los acuerdos de Bretton Woods surgieron el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (Mitchell, 1992) (7).

La globalización afecta de manera fundamental las formas tradicionales de funcionamiento de los Estados modernos democráticos. Los aparatos estatales nacionales —cuya función original fue la constitución de estructuras sociales, políticas y económicas nacionales— juegan un papel de intermediarios entre fuerzas globales y domésticas (Simeon, 1991). La creciente interpenetración entre los aparatos estatales nacionales y el mercado mundial y sus instituciones, tiende a reducir la capacidad de estos aparatos estatales para responder a necesidades y presiones domésticas, especialmente cuando éstas se encuentran en contradicción con la lógica del mercado internacional (ver Faletto, 1989).

Los efectos de la globalización en la capacidad del Estado para responder a presiones y demandas domésticas, abre un nuevo capítulo en la historia de los derechos ciudadanos y en la democracia del occidente desarrollado. Con la globalización, el Estado tiende a desligarse socialmente de su espacio territorial. En estas condiciones, los espacios públicos independientes de la acción estatal y la consolidación de sociedades civiles organizadas pierden efectividad como bases para el desarrollo y la defensa de los derechos ciudadanos. Esta situación crea condiciones favorables para el inicio de una crisis de seguridad humana con características similares a la Gran Crisis del siglo XVI.

El desarrollo de la democracia y los derechos ciudadanos proporcionó a los miembros de las sociedades democráticas capitalistas desarrolladas un importante grado de control sobre su destino. Este control se ha visto reducido dramáticamente durante las últimas dos décadas, por cuanto los procesos electorales y otras formas de participación democrática no han sido capaces de

(7) Enfatizar la dimensión económica de la globalización no es negar que este fenómeno tiene diversas expresiones "macroscópicas". Camilleri y Falk (1992) han señalado que la globalización se manifiesta en: a) la transnacionalización del comercio, las finanzas y las estructuras de organización corporativa; b) la transnacionalización de los sistemas de seguridad; c) los procesos de cambio tecnológico; d) la transnacionalización de los problemas ecológicos; y, e) el surgimiento de nuevos movimientos sociales con proyección transnacional (pp. 2-3).

proteger los derechos sociales y los niveles de seguridad humana generados por estos derechos. De aquí que Robert Heilbroner (1995) argumente que “desde cuatro diferentes perspectivas, la visión del futuro del hombre y la mujer de hoy contrasta con la visión del futuro del hombre y la mujer de ayer: “En primer lugar, el futuro se ha tornado inescrutable. En segundo lugar, las promesas de la ciencia y la tecnología no se han materializado y antes bien han mostrado sus peligrosas y deshumanizantes consecuencias. Tercero, el nuevo orden socioeconómico no ofrece la seguridad que ofrecía en la última parte del siglo XVIII y el comienzo del XIX. Y, finalmente, el espíritu de liberación y autodeterminación de la práctica democrática ha perdido su valor inspiracional y su inocencia” (pp. 113-114).

En resumen, la capacidad de la sociedad civil para condicionar la acción del Estado ha sido reducida por la movilidad del capital y la transnacionalización del aparato estatal. En esta situación, la promoción y defensa de los derechos sociales se dificulta por cuanto la globalización rompe la relación de congruencia entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben (ver Held, 1991). Surge, de esta manera, un Estado que goza de gran autonomía con relación a la sociedad civil y que, por lo tanto, es menos sensible a los procesos de participación y control políticos democráticos.

Ciudadanía y política social: una caracterización de la experiencia de América Latina

En la sección anterior hemos argumentado que el concepto de política social nace como parte integral de la evolución histórica de los países capitalistas avanzados de Europa. Esta evolución se caracteriza por el desarrollo de un poder soberano estatal construido sobre la base de espacios territoriales socialmente integrados; por el desarrollo de la capacidad del Estado para condicionar las relaciones sociales dentro de su territorio; y por la evolución e institucionalización de un marco de derechos ciudadanos que coexiste con la desigualdad social que promueve el mercado.

Por otro lado, la evolución histórica de América Latina está marcada por la constitución de estados dependientes con bases territoriales socialmente desintegradas; por el desarrollo de estructuras estatales con baja capacidad de regulación social; y por la conformación de estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales. Explorar el significado y las implicaciones de estas características es esencial para entender los alcances y las limitaciones de la política social y la democracia en los países de la región.

La formación de los Estados nacionales de América Latina es el resultado no planificado de un gigantesco proyecto de ingeniería social administrado por la Corona española a partir de 1492 (8). Este proyecto tuvo como impulso inicial la ambición y la capacidad de los conquistadores que intentaban abarcar

la mayor extensión posible de territorio, para luego demandar de la Corona el derecho para explotarlo y administrarlo. Los territorios de América eran vistos desde esta perspectiva como tierras incógnitas, sin límites y, sobre todo, sin historia social. Los indígenas de América, eran, para fines prácticos, parte de la flora y la fauna de estos territorios. Es así como en los primeros relatos descriptivos de los adelantados y conquistadores, lo que predomina es el paisaje. Los cronistas de esta época, apunta Jorge Eduardo Arellano (1986), “se apropian de un caudal narrativo, relatan sucesos curiosos, anécdotas, obsesiones; y describen la vastedad de la naturaleza con sus lagos y ríos perdurando además, por su inminente valor documental” (pp. 17-18).

En esta etapa de la penetración europea en América, la “geografía aurífera” es el elemento que domina la lógica conquistadora (Rodríguez, 1984, pp. 20-21). Este elemento se refleja en la literatura del período de la conquista que informa “sobre una geografía productora de oro, a la que se ve con ojos de Contador Geiger”. El oro, señala Ileana Rodríguez (1984), “define la dirección que ha de tomar la exploración y conquista, guía las miradas inquisitivas de los recién venidos, determinando o por lo menos influenciando su visión, y finalmente mide y cuantifica el tipo de cuestionamiento —preguntas y respuestas— de la interacción euroaborigen” (p. 21).

Al impulso conquistador se suma —inmediatamente después de la etapa inicial de la conquista— el impulso colonizador de la Corona española que inicia un proceso de racionalización de los espacios territoriales conquistados. Esta racionalización estaría basada no sólo en el reconocimiento de los derechos adquiridos por los conquistadores, sino también en las posibilidades de explotación de los territorios conquistados; en los requerimientos para la defensa de estos territorios; y de manera muy especial, en la necesidad de contrarrestar el desarrollo en América de un poder político capaz de competir con la Corona. De especial importancia para la definición territorial del continente fueron las frecuentes intervenciones hechas por la Corona cuando el mal trato, la explotación, y el tráfico de mano de obra indígena, amenazaban la viabilidad económica de algunas de las provincias y poblados del continente.

Sobre el vasto continente conquistado, la corona española impuso una estructura administrativa compuesta por el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, los virreinos, las gobernaciones y capitanías generales, las audiencias, las alcaldías, los corregimientos y los cabildos. De todas estas instituciones, las audiencias jugaron un papel central en la conformación de las identidades territoriales de las sociedades políticas de América Latina.

(8) Los detalles de este proyecto han sido ampliamente discutidos y analizados por la literatura especializada. Sin embargo, es necesario volver a utilizar aquellos elementos y características del proceso de conquista y colonización de América que son esenciales para la exploración de los argumentos centrales de este trabajo.

Las audiencias, señala Haring (1990), “presagiaron los límites territoriales de las repúblicas hispanoamericanas modernas” (p. 182). Esta aseveración es corroborada por Lynch (1958) que argumenta que la audiencia es la instancia administrativa responsable de la “Americanización” (p. 72) de las instituciones coloniales por constituir ésta “la más importante agencia de compromiso burocrático” entre el rey, los colonos y los indios (p. 77). Es con las audiencias que los criollos empiezan a referirse a los espacios territoriales por ellas delimitadas como “patrias” (Haring, 1990). Y es a través de las visitas de los oidores como surge en las provincias americanas una “conciencia de la distancia” (Vives, 1978, pp. 142-143).

El desarrollo de identidades sociales con bases territoriales más o menos definidas, generó condiciones para el surgimiento de las bien conocidas tensiones y contradicciones entre los criollos—ciudadanos de segunda categoría en el entramado social de la América española— y las estructuras de poder colonial controladas férreamente por la Corona. No es sino hasta después de 1559 cuando la participación de los criollos en la administración del aparato colonial se hace posible mediante la compra de puestos públicos (Haring, 1990). Esta puerta de entrada a la administración colonial se cierra con las reformas borbónicas que tienen lugar durante la primera mitad del siglo XVIII. En estas mismas reformas se introduce la Intendencia, que proporciona a la Corona un mejor instrumento de control en América, al mismo tiempo que provoca mayores resentimientos entre los criollos.

Las crecientes tensiones y contradicciones que generaba la exclusión de los criollos de las estructuras de poder político colonial hicieron inevitable el desarrollo de movimientos independentistas en la región. Estos movimientos lograron transformar la América española en un conjunto de Estados soberanos, y a los criollos—líderes indiscutibles de la independencia—en ciudadanos plenos de los nuevos Estados.

La lucha por la independencia, como bien lo señalara Gerhard Masur (1949), adoptó del pensamiento europeo y americano de la época el principio de la “libertad”, sin prestar mucha atención a la “igualdad” y la “fraternidad”, los otros dos “gritos” de la Revolución Francesa (citado en Werz, 1995, p. 111). El derecho natural, que en el caso europeo constituyó la base sobre la cual se construyó el edificio de los derechos ciudadanos, le fue negado al indio americano. Lo que muchos autores llaman “la negación del otro” constituye, entonces, el punto de partida para entender la naturaleza de las relaciones de poder y la exclusión social de los pueblos indígenas de América Latina. Es esta negación el comienzo de lo que después de la independencia se transformaría en la lucha entre “civilización” y “barbarie”. En esta lucha, la idea de la civilización la representa la sociedad del criollo en tanto que las sociedades indígenas son consideradas como la encarnación de “la barbarie”.

De tal manera que la independencia crea “la Patria del criollo” (Martínez Peláez, 1973). Esta conquista la logra el criollo mediante la captura del poder

estatal. Es decir, el fenómeno de la exclusión social del criollo durante la época colonial no se resuelve mediante el desarrollo de una sociedad civil capaz de crear e institucionalizar derechos frente al Estado, sino mediante la ocupación del Estado por parte del único grupo que en las colonias españolas tenía la posibilidad de promover el desarrollo de espacios públicos independientes del control estatal. Es así como la ciudadanía que gana el criollo no crea las condiciones para el desarrollo de estos espacios públicos. La conquista del poder estatal por parte del criollo liquida las posibilidades históricas para el surgimiento y desarrollo de sociedades civiles en los países de la región. El significado y las consecuencias del vacío social que deja la fusión entre Estado y sociedad criolla trascendería su propio momento histórico para convertirse en un factor que continúa hasta el día de hoy condicionando el desarrollo de las sociedades políticas de América Latina.

La "colonización" del Estado por parte de los criollos inicia el desarrollo de una tendencia histórica estructural que se manifiesta en la cristalización de un modelo de "ciudadanía estatal" en los países de la región. Este tipo de ciudadanía no se deriva, como en el caso europeo, del desarrollo de la capacidad de la sociedad para condicionar el funcionamiento del Estado desde espacios públicos independientes de éste. Se basa, más bien, en la capacidad desarrollada por grupos y sectores de la sociedad para participar en el diseño y la formulación de decisiones y políticas públicas dentro del ámbito del Estado. El Estado, desde esta perspectiva, no representa sino que simplemente integra los intereses de los grupos dominantes de la sociedad. Estado e intereses sociales dominantes se fusionan y se expresan institucionalmente en regímenes clientelistas y oligárquicos. Es así como la ciudadanía en América Latina va a convertirse en "una reivindicación de una particular relación con el Estado más que como una reivindicación frente al Estado" (Faletto, 1994, p. 13).

La independencia y el ascenso de los criollos al nuevo poder estatal crearon el impulso para la conformación de espacios territoriales soberanos y para la organización de sistemas políticos y económicos nacionales. Este impulso se inspiró en la experiencia histórica europea que sirvió como punto de referencia para los proyectos políticos de América Latina. La capacidad de los nuevos Estados para re-crear la experiencia europea en el continente americano, iba sin embargo a estar condicionada por dos elementos: por una parte, la desintegración social de la base territorial de los Estados independientes; y, por otra, los altos niveles de dependencia externa y soberanía doméstica de estos Estados. En las siguientes páginas se exploran estas características a través de dos grandes etapas: el período de desarrollo nacional dependiente en donde predominan los regímenes de dominación oligárquica y corporatista; y el período de desarrollo transnacional.

Hablar de un sistema de dominación oligárquico es hablar de la constitución de un orden social basado en el control sistemático del poder estatal por parte de un sector social minoritario, y por la exclusión legal de las mayorías.

Hablar de un sistema de dominación corporatista es hablar de un orden social en donde la participación de la sociedad en los procesos de formulación de políticas públicas es restringida a aquellos grupos y organizaciones aceptados como legítimos por el Estado. Estos dos sistemas de dominación tuvieron vigencia durante un período histórico en el que las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina tenían una fuerte orientación nacional. Durante este período, la acción del Estado se orientó hacia el afianzamiento de la soberanía nacional como sistema y principio que otorga a los miembros de una sociedad nacional la capacidad para controlar dentro de límites territoriales, las principales causas y consecuencias de su propio desarrollo histórico. Así, durante el período de desarrollo nacional, el tema de la identidad nacional fue una preocupación constante manifestada explícitamente en los objetivos del Estado. Un ejemplo de esta preocupación lo constituyen las políticas educativas del siglo pasado que establecían, como objetivo prioritario, la promoción de la igualdad social ante la ley y la integración nacional (Martínez Nogueira, 1994).

Por otra parte, hablar de un período de desarrollo transnacional en América Latina es hacer referencia a una situación histórica en la que se intensifican la dependencia externa y la soberanía doméstica del Estado. En esta etapa, la soberanía pierde su relevancia como instrumento y principio para la autodeterminación nacional y se convierte en un objetivo secundario, después del desarrollo económico y la competitividad. El tema de la identidad tiende así mismo a perder su significado político-sociológico para convertirse en un concepto que sencillamente representa los aspectos folclóricos de la nacionalidad. Si utilizamos nuevamente el caso de la educación es posible observar cómo los procesos de reforma educativa que se impulsan actualmente en América Latina con la asistencia técnica y financiera del Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), son procesos fundamentalmente orientados a facilitar la inserción de los países de América Latina en la economía global. En estos programas, los objetivos de solidaridad social e identidad nacional brillan por su ausencia (ver Casassus, 1994).

La formación del Estado y el período nacional

En Europa, el nacimiento del Estado moderno transformó la política en una pugna por la distribución del poder dentro de los límites de territorios soberanos. No es por lo tanto una casualidad que haya habido una estrecha vinculación entre el desarrollo del principio de soberanía nacional y la democracia en los siglos XVII y XVIII (Beloff, 1962). Reinhold Niebuhr (1959) ha señalado que las teorías modernas sobre la democracia "casi sin excepción suponen la autonomía del Estado nacional" (p. 64).

Con el principio de la soberanía, las fronteras físicas y legales del Estado

europeo sirvieron como “contenedores” de una historia, un presente y, presumiblemente, un futuro. Fue así como los Estados soberanos se convirtieron en “espacios políticos”, es decir, zonas geográficas en las que los “planes, ambiciones y acciones” de los individuos y los grupos chocan sin cesar, entran en colisión, se bloquean, se unen y se apartan...” (Wolin, 1960, p. 60). La soberanía permitía a los Estados contener sus principales determinantes históricos dentro de límites geográficos y legales. Como tal, llegó a representar lo que Gross (1981-1982) llama la “espacialización del tiempo y la experiencia”, que implica la tendencia “a condensar las relaciones temporales —ingrediente esencial para la significación social y personal— en relaciones espaciales” (p. 59).

La soberanía como factor limitante de las acciones, los planes y las ambiciones de los individuos, hizo posible el desarrollo de procesos sociales domésticos contenidos dentro de espacios políticos y geográficos nacionales. De tal manera que la soberanía, en el caso europeo, no se limita a ser un fenómeno jurídico que organiza y limita las relaciones entre Estados. En lo esencial, el fenómeno de la soberanía expresa una relación muy específica entre tiempo histórico y espacio territorial. Más concretamente, la soberanía expresa el desarrollo de una capacidad estatal para controlar —dentro de límites geográficos y políticos— las principales causas de un desarrollo histórico “nacional”. Puesto de otra manera, el sentido esencial de la soberanía se expresa en la capacidad de los espacios políticos de los países europeos para territorializar el tiempo histórico de las comunidades que habitan estos espacios (ver Poulantzas, 1978). La protección de fronteras, la diplomacia, y la guerra, es decir, la protección física y legal de la base espacial de las sociedades políticas europeas no agotan el significado histórico de la soberanía.

Las sociedades políticas latinoamericanas son producto de un correlato entre tiempo histórico y espacio territorial de distinta naturaleza a aquel que se dio durante la formación de las sociedades políticas europeas. El principio jurídico de la soberanía que se adscribió oficialmente a los Estados latinoamericanos en el derecho internacional no tiene el contenido histórico, social y político que tuvo para las sociedades europeas. Las sociedades políticas que surgen en el continente americano durante la primera parte del siglo XIX son sociedades políticas que se sostienen sobre la base de una estructura administrativa colonial. La base de poder de estas estructuras administrativas no la constituía un entarimado de relaciones económicas y sociales domésticas, sino más bien su inserción en una estructura económica y política internacional de la que eran dependientes. Por lo tanto, el Estado nacional que surge de estas condiciones “hacia afuera no sería soberano y hacia adentro no sería nacional” (Torres-Rivas, 1983, p. 174).

La dependencia de los países de América Latina dificultó el control “nacional” de las causas y consecuencias del desarrollo histórico de esas sociedades. En otras palabras, la condición dependiente de las sociedades

latinoamericanas facilitó el desarrollo de Estados que hasta el día de hoy gozan de altos niveles de soberanía doméstica, y que se sustentan sobre fuentes de poder independientes de la nación (ver Cardoso/Faletto, 1979). Estas características históricas se acentúan en el caso de aquellos países que, como los centroamericanos, han sufrido el azote del imperialismo.

Para profundizar el análisis de los orígenes y las implicaciones de la doble condición de dependencia externa y soberanía doméstica que caracteriza al Estado latinoamericano es necesario explorar la naturaleza de su base territorial desde una perspectiva comparativa. La constitución espacial del Estado soberano europeo fue provocada por el desbordamiento social de los espacios territoriales de la Edad Media, y por la capacidad de conquista y anexión de las monarquías absolutas, que con gran ferocidad se disputaron el territorio europeo hasta que los Tratados de Westphalia de 1648 lograron crear una estructura relativamente estable de Estados independientes.

En el caso latinoamericano, por otra parte, la definición de la base territorial de los nuevos Estados estuvo determinada por la aplicación del *uti possidetis juris*. Este principio fue una especie de derecho de posesión heredado (ver Torres-Rivas, 1983). De acuerdo con Antonio Bustamante y Sirven (1936) el *uti possidetis juris*, consiste básicamente en “considerar como límites de las Repúblicas hispano-americanas los que tenían para la Corona de España sus divisiones administrativas en Virreinos, Intendencias o audiencias” (pp. 3-4).

De tal manera que el Estado en Europa se constituyó como producto del desarrollo social, político, económico, militar y administrativo de las sociedades de ese continente. La condición legal de soberanía de estos Estados se formaliza *a posteriori*. Es decir, la ley confirmó, codificó y normó un producto histórico consumado. Por otro lado en América Latina, el Estado se constituye *a priori*, mediante la aplicación del derecho. Las fronteras de los nuevos Estados latinoamericanos, como bien lo señalara Fernand Braudel (1989), anteceden a la materialización del Estado mismo. La ley, desde esta perspectiva creó el Estado latinoamericano; lo confirmó y codificó sobre una base fundamentalmente normativa. Es decir, la ley definió lo que las nuevas sociedades políticas latinoamericanas deberían ser: Estados soberanos “a la europea”.

La base espacial heredada por los Estados latinoamericanos independientes carecía sin embargo de niveles de integración social capaces de facilitar el desarrollo de identidades territoriales. En el momento de la independencia, la mayor parte de los territorios nacionales legalmente constituidos como soberanos eran espacios social y físicamente fragmentados. Las limitadas redes comerciales, administrativas y de comunicación que servían de sustento a las estructuras del poder colonial, eran incapaces de lograr una integración nacional real y congruente con la condición legal de soberanía adquirida por las sociedades independientes de la región.

A partir de la independencia, los Estados latinoamericanos iniciaron con diferentes grados de éxito y entusiasmo el proceso de desarrollo de su capacidad

de regulación social dentro de los territorios heredados. La primera fase de este proceso la constituye la lucha por el establecimiento de estructuras de poder centralizadas dentro de cada uno de los países de la región. Esta lucha se define de manera precaria pero definitiva durante la segunda mitad del siglo XIX. Durante este período tienen lugar la formación de ejércitos nacionales y cierto grado de consolidación del monopolio estatal del uso de la fuerza; la separación entre iglesia y Estado; y la eliminación o subordinación parcial de los poderes locales que a través de la región se oponían a la centralización que exigía la consolidación de los aparatos estatales nacionales. En Argentina, por ejemplo, la constitución de un poder estatal centralizado se empieza a dar a partir de la victoria del ejército de Buenos Aires sobre la Confederación Argentina en 1861.

La eliminación o subordinación de poderes locales opuestos a la creación de una estructura de poder nacional centralizada contribuyó de manera significativa al desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado. Este desarrollo se intensificó durante las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del siglo XX, gracias a la ampliación de medios y vías de comunicación que permitieron al Estado impulsar la integración social de su base territorial. Desde esta perspectiva, la observación que hacen Sandra Kuntz Ficker y Paolo Riguzzi (1996) con relación a la red ferroviaria en México es válida para el resto de la región latinoamericana: “en México los ferrocarriles constituyeron el estímulo principal a la ampliación del radio de acción del Estado y la conformación de aparatos de regulación” (Ficker/Riguzzi, pp. 374-375).

El esfuerzo por lograr la integración social de la base territorial del Estado latinoamericano representó el inicio de la constitución de un sistema de dominación capaz de reproducir y manejar “a distancia” las relaciones asimétricas de poder social contenidas por los espacios territoriales de los países de América Latina. Con el desarrollo de la capacidad de regulación social, se logra —en términos de la época— la constitución del “orden” y la articulación de mecanismos para alcanzar el “progreso”. El orden del que aquí se habla es, sin embargo, un orden sumamente precario. Usando nuevamente el caso mexicano, podemos citar a Escalante (1995) quien señala que: “Dondequiera que se mire, en el siglo XIX mexicano, está el Estado. Pero, si se atiende con un poco más de suspicacia, resulta que el Estado no está en ninguna parte: en ninguna parte hay una organización jurídica eficiente de las relaciones sociales, ni es un hábito la obediencia, ni siquiera hay un razonable monopolio de la fuerza física” (p. 17).

Como es bien conocido, la fórmula positivista de “orden y progreso” adquirió un significado especial en el contexto latinoamericano: orden como la condición necesaria para facilitar un modelo de progreso dependiente, y por lo tanto condicionado por una lógica externa en términos de financiamiento, mercados y tecnología. Esto hizo del desarrollo social de los países de la región un proceso fuertemente condicionado por el tipo de inserción de estas sociedades en el sistema económico internacional.

La dependencia externa de los Estados latinoamericanos facilitó el desarrollo de su soberanía doméstica, y dificultó el desarrollo de sociedades civiles organizadas capaces de condicionar la acción del Estado. Es así como en las últimas décadas del siglo XIX, los derechos ciudadanos estuvieron fundamentalmente limitados a aquellos sectores de la sociedad capaces de contribuir a la profundización del modelo de desarrollo dependiente. Oscar Oszlak (1990) captura el significado de la ciudadanía en el orden que se cristaliza en América Latina durante este período: “Por definición, entonces, el ‘orden’ excluía a todos aquellos elementos que podían obstruir el progreso, el avance de la civilización, fueran estos indios o montoneras. Lo ilustra Sarmiento en su *Facundo*; lo reiteran los mensajes oficiales. Estas ‘rémoras’ que dificultaban el progreso eran una amenazadora realidad presente, vestigios de una sociedad cuyos parámetros se pretendía transformar. Por eso, el ‘orden’ también contenía una implícita definición de ciudadanía, no tanto en el sentido de quiénes eran reconocidos como integrantes de una comunidad política, sino más bien de quiénes eran considerados legítimos miembros de la nueva sociedad, es decir, de quiénes tenían cabida en la nueva trama de relaciones sociales” (p. 53).

De tal manera que los procesos de participación política que se establecen durante el período oligárquico son fundamentalmente mecanismos diseñados desde el Estado para la defensa de un sistema de privilegios, y no el resultado de conquistas de la sociedad contra el Estado. Estos procesos no ponían en juego el funcionamiento de la administración pública oligárquica y clientelista, ni amenazaban la reproducción de las estructuras de exclusión social. El voto, tal y como lo ha indicado Guillermo O’Donnell (1982), funcionaba a un nivel más básico: como “ratificación de los procesos que constituían a la nación como pueblo, mucho más que como actualización de la ciudadanía” (p. 25). Los políticos, por su parte, “rara vez aparecen como ‘representantes’ de la ciudadanía: son más bien intermediarios que, en un sistema de reciprocidad, gestionan la desobediencia controlada de sus clientelas” (Escalante, 1995, p. 52).

La constitución de la nación como pueblo a través del voto no alcanzaba a las poblaciones indígenas del continente que sufrían una forma de exclusión diferente de la que sufrían los criollos y mestizos, que por su condición socioeconómica no tenían acceso a los procesos de decisión estatal. Desde esta perspectiva es útil establecer la existencia —dentro del período que estamos estudiando— de lo que Octavio Ianni (1988) llama relaciones de clase y relaciones de casta. Es decir, relaciones entre grupos que se diferencian por su poder económico, y relaciones entre grupos que ocupan por su condición étnica y racial posiciones de poder desigual en el entramado de relaciones sociales de los países de la región. Con el desarrollo del mercado, las relaciones sociales de casta se transformaron, al menos legalmente, en relaciones sociales de clase. Es posible argumentar que esta transfiguración, impulsada por la modernización económica de las sociedades latinoamericanas, no eliminó, sino que más bien

agregó a la exclusión cultural sancionada por el pensamiento político y legal europeo del período de la colonia, una exclusión económica sancionada por el naciente mercado.

La hacienda fue el principal mecanismo a través del cual se institucionalizaron las nuevas formas de exclusión social impulsadas por el mercado. Durante el período oligárquico, la libre contratación de mano de obra establecida en las constituciones liberales fue manipulada y falsificada para dar paso al establecimiento de una serie de relaciones laborales de explotación, tales como los reclutamientos forzosos y las leyes contra la vagancia, que tuvieron un impacto negativo directo en las poblaciones indígenas campesinas (ver Torres-Rivas, 1980). Para la gran mayoría de estas poblaciones, los derechos ciudadanos que les otorgaban las leyes y las constituciones de los países de la región, no dejaron de ser más que una irrelevancia histórica.

La inserción de los países de América Latina dentro del sistema económico internacional se profundizó durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. Durante ese período creció la actividad primario-exportadora, aumentó la presencia de la inversión extranjera en áreas claves para el desarrollo de los países de la región, y se impulsó la construcción de puertos, líneas de ferrocarril, carreteras, así como la instalación de redes de telégrafo. El desarrollo económico promovió la formación de nuevos actores sociales, en tanto que el desarrollo de la capacidad de regulación social del Estado hizo posible la conformación de circuitos de reproducción entre el Estado y la sociedad a través de los cuales se plantearían, y en algunos casos se resolverían, las demandas de estos nuevos actores.

Los nuevos actores sociales que surgen durante este período abren la discusión sobre "la ciudadanía y la cuestión social" (Oszlak, 1990, p. 218), y promueven el surgimiento de un nuevo modelo de relaciones entre Estado y sociedad que tendrá como una de sus principales características lo que Faletto (1994) llama "la ampliación de la ciudadanía en el plano político y la ampliación de la integración social, a través de la educación y la creación de condiciones de vida menos discriminadoras, como las que se formularon por la vía de la expansión de los sistemas de salud, vivienda, seguridad social y otros" (p. 6).

En las condiciones de dependencia de los países de la región, la ampliación de la ciudadanía requería necesariamente la "nacionalización" del Estado (ver Werz, 1995, pp. 82-90); es decir, la reducción de sus niveles de soberanía doméstica. Esta "nacionalización" se hizo efectiva en aquellos países que habían logrado mayores niveles de desarrollo económico, y en donde el Estado había desarrollado una mayor capacidad de regulación social. El establecimiento de circuitos de reproducción entre Estado y sociedad impulsados por el desarrollo económico y por la ampliación de la capacidad de regulación social del Estado, hizo posible la transmisión de demandas sociales y, en algunos casos, la reconciliación de estas demandas con la acción del Estado.

Como resultado de la conformación de estos circuitos de reproducción se consolidan las estructuras "corporativas" que caracterizan las relaciones entre Estado y sociedad en países como México, Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. El corporatismo del que aquí hablamos es el que Schmitter (1974) denomina como "corporatismo de Estado". Dentro de este concepto las unidades de representación social dependen del Estado para su supervivencia y legitimidad. Este modelo de organización se diferencia del "corporatismo social" en que las unidades de representación social tienen su fundamento en la existencia de espacios públicos independientes del control y la acción estatal. Este tipo de corporatismo es el que corresponde a las sociedades democráticas capitalistas avanzadas.

La institucionalización de estructuras corporativas en América Latina promovió la dispersión de la "capacidad de iniciativa" (Malloy, 1993) para fomentar, formular e implantar políticas públicas, produciendo así estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales. En estas condiciones, el poder para condicionar la acción del Estado radica en segmentos particulares (corporaciones) de la sociedad legitimados por el Estado, y no en espacios públicos autónomos capaces de generar condiciones para el desarrollo de sociedades civiles organizadas. De aquí que es posible argumentar que el equivalente al *we the people* en América Latina sea el "yo miembro de ésta o la otra corporación". Guillermo de la Peña (1994) señala, por ejemplo, como "para muchos habitantes de México, lo que confiere identidad y sentido de la propia valía no es el ser ciudadano, sino el ser miembro de un grupo primario o corporativo: un grupo protector frente al resto de la colectividad, pues ésta, muchas veces, no se concibe como habitable y acogedora sino, por el contrario, como fundamentalmente hostil" (p. 143). La fragmentación social que producen las estructuras corporativas generan una condición de fragilidad, no sólo en aquellos sectores de la sociedad que no cuentan con la protección particular de las corporaciones reconocidas por el Estado sino en muchas ocasiones en los mismos sectores que gozan de protección corporativa. Esto se debe a que la existencia de una competencia intercorporativa por obtener el reconocimiento del Estado, ofrece la posibilidad de "escoger" sus contrapartes en la sociedad. Desde esta perspectiva, los derechos y privilegios de que gozan los miembros de las corporaciones reconocidas por el Estado, constituyen una extensión del principio de ciudadanía estatal que tiene origen en los procesos de independencia de los países latinoamericanos, y que se extiende y reproduce durante el período de dominación oligárquica (ver Nun/Lattuada, 1991).

El modelo corporatista que se logró institucionalizar en el Cono Sur, sobre todo después de la crisis de los años treinta, logra impulsar la nacionalización del Estado sin modificar su estructura económica dependiente. La intensificación de esta dependencia generó en los años setenta fuertes tensiones entre la tendencia del Estado hacia la profundización de su inserción en el mercado internacional y las crecientes demandas sociales. De estas tensiones surge el

Estado Burocrático Autoritario que resuelve esta situación mediante la limitación drástica de la ciudadanía. Desde esta perspectiva, el Estado Burocrático-Autoritario, en palabras de O'Donnell (1982) es: "...un sistema de exclusión política de un sector popular previamente activado, al que somete a severos controles tendientes a eliminar su previa presencia en la escena política, así como a destruir o capturar los recursos (especialmente los cristalizados en organizaciones de clase y movimientos políticos) que sustentaban dicha activación....Dicha exclusión trae aparejada la supresión de la ciudadanía y de la democracia política. Es también la prohibición de lo popular: impide (respaldándolo con su capacidad coactiva) invocaciones en tanto pueblo y, por supuesto, en tanto clase....Es por lo tanto la supresión de dos mediaciones fundamentales entre el Estado y la sociedad: la ciudadanía y lo popular" (p. 61).

El surgimiento de nuevos actores sociales, producto del desarrollo económico logrado por los países de América Latina durante el período bajo estudio, tuvo expresiones y consecuencias diferentes en países de menor desarrollo relativo como los de Centroamérica. En Centroamérica, la lucha por la ampliación de la ciudadanía y las demandas sociales para la nacionalización del Estado tuvo expresiones generalmente más violentas que en el Cono Sur, aunque menos efectivas. La menor efectividad de movimientos como la insurrección salvadoreña en 1932 o la lucha sandinista en los años veinte, puede explicarse por los mayores niveles de soberanía doméstica de que gozaban los Estados centroamericanos, producto a su vez de sus más altos niveles de dependencia económica y política. Además, los más bajos niveles de integración social de la base territorial del Estado centroamericano dificultaban la organización de formas de movilización popular capaces de ampliar el marco de acción de estos movimientos armados insurreccionales.

La baja capacidad de regulación social de los Estados centroamericanos explica también las limitaciones que éstos sufrían para desarrollar modelos corporativos de participación. La debilidad de la red de circuitos de reproducción entre Estado y sociedad en Centroamérica reducía la capacidad del Estado para regular y manejar las estructuras de relaciones sociales "domésticas", al mismo tiempo que dificultaba la transferencia y canalización de presiones y demandas sociales desde la sociedad hacia el Estado.

Es así como las experiencias populistas de los países de mayor desarrollo relativo en América Latina no se reproducen en Centroamérica. Tal y como bien señala Edelberto Torres-Rivas (1984), los sistemas políticos de México y Venezuela logran incorporar los grupos sociales que exigen reconocimiento. Es decir, estos sistemas dan entradas parciales y graduadas a algunos grupos sociales. En Centroamérica, por otra parte, estas inclusiones parciales fueron frustradas una y otra vez por "un sistema de dominación que reconstituye constantemente la exclusión de nuevas fuerzas como condición de permanencia: Esta exclusión, apunta Torres-Rivas, "se realiza en forma violenta, y a veces, como negación directa de su propia legalidad constitutiva" (p. 37).

En resumen, las sociedades de América Latina con mayores niveles de integración territorial, capacidad estatal de regulación social, y desarrollo económico, lograron corporativizar el modelo de ciudadanía estatal que tiene origen en los procesos de independencia de los países de la región. La intensificación del modelo de desarrollo dependiente de estas sociedades establecía, sin embargo, límites a la capacidad de la sociedad para “nacionalizar” el Estado y para condicionar su naturaleza y funcionamiento. Estos límites se materializan con el surgimiento del Estado Burocrático Autoritario, que redujo los niveles de participación y aumentó la soberanía doméstica del Estado.

Por otra parte, los intentos por nacionalizar y condicionar la acción del Estado por parte de nuevos actores sociales en países con más bajos niveles de integración territorial, capacidad estatal de regulación social y desarrollo económico, no lograron una ampliación de la ciudadanía estatal. En estas condiciones “las oligarquías, amenazadas pero no desplazadas, respondieron abandonando la democracia formal e instalando dictaduras personalistas, represivas y venales, muchas veces con apoyo o bajo dirección estadounidense” (Emmerich, 1988, p. 134).

El período transnacional

Hablar de un período de desarrollo transnacional es hacer referencia a una etapa de la evolución histórica de América Latina en la que se intensifican los niveles de dependencia externa del Estado y la soberanía de éste en relación con la sociedad a tal punto que:

- a) la base territorial del Estado empieza a perder relevancia como contenedor de las fuerzas sociales que determinan el funcionamiento del Estado y su legitimidad;
- b) el aparato estatal tiende a convertirse en un ejecutor de políticas públicas diseñadas dentro de marcos normativos que no están sujetos a la voluntad popular; y
- c) la naturaleza de las relaciones entre Estado y sociedad y los espacios de participación ciudadana están fundamentalmente determinados por los requerimientos y condicionamientos de la economía mundial.

El inicio de un período de desarrollo transnacional en América Latina está íntimamente ligado a la cristalización a nivel mundial del fenómeno conocido como globalización. Este concepto, como se indicó anteriormente, expresa la tendencia que muestran las estructuras sociales, políticas y económicas de las sociedades del mundo a organizarse alrededor de ejes de poder que trascienden las fronteras legales y territoriales del Estado-nación.

Los efectos de la globalización en América Latina se hicieron visibles durante la crisis de estabilización y ajuste de los años ochenta. La “década perdida” fue el resultado de cambios profundos en la estructura económica

mundial y las debilidades de los países latinoamericanos para responder a estos cambios. Más específicamente, fue el resultado de los altos niveles de endeudamiento de los países de la región, de importantes alzas en las tasas de interés, del deterioro de los términos de intercambio, de la reducción de los niveles de financiamiento externo y de la incertidumbre y naturaleza cambiante de las reglas que gobernaban el comercio mundial y los flujos financieros (Rosenthal, 1990). De forma más concreta, la “década perdida” fue el resultado del surgimiento de una “discrepancia” entre la composición de las exportaciones de la región y la estructura de la demanda, producción y tecnología de la economía mundial (CEPAL, 1990).

De tal manera que la imposición de condiciones y restricciones impuestas sobre los gobiernos de la región por las organizaciones del “consenso de Washington”, son sólo expresiones de la conformación de una nueva estructura económica mundial cuya lógica y racionalidad se expresa en el pensamiento neoliberal. Dentro de esta lógica y racionalidad, el modelo keynesiano, que combina el *laissez-faire* económico a nivel internacional con el intervencionismo estatal doméstico (Schamis, 1993), tiende a ser remplazado por un modelo de desarrollo económico cuyo eje central es el mercado.

Con el desplazamiento del Estado como eje regulador de la vida social, los espacios territoriales nacionales y las relaciones sociales por ellos contenidos quedan peligrosamente expuestos a las presiones de la economía mundial y a la racionalidad instrumental que guía la acción del mercado. En este sentido hay que entender que la función primordial del Estado moderno fue la de servir de filtro a las presiones e influencias internacionales capaces de tener un efecto negativo en la estructura de relaciones sociales domésticas contenidas dentro de las bases territoriales soberanas. El filtro del Estado combinaba la racionalidad instrumental que orientaba las presiones del mercado internacional con la racionalidad sustantiva sobre la que se fundan los principios de identidad nacional, soberanía y autodeterminación, para producir políticas públicas con una orientación y preocupación nacional. La marginalización del Estado y la creciente centralidad del mercado en el modelo neoliberal que impone la globalización, produce un modelo de desarrollo histórico en el que las relaciones entre Estado y sociedad, la formación de espacios públicos, la capacidad de regulación social del Estado y la integración misma de los espacios territoriales de los países de América Latina son determinados por los requerimientos de la economía mundial.

Estos condicionamientos se hacen patentes en la medida en que los organismos financieros internacionales imponen sobre los países de la región marcos normativos que determinan los procesos de formulación de políticas públicas, así como los modelos de organización y funcionamiento del aparato estatal. Con mucha frecuencia, estos marcos normativos excluyen problemas y valores sociales de gran relevancia para las poblaciones de los Estados nacionales sobre los que se imponen. Por ejemplo, muchos temas relacionados con la

justicia social —que en el pasado jugaron un papel fundamental en los procesos de movilización social y participación política— juegan ahora un papel secundario en los procesos de formulación de políticas públicas que persiguen versiones instrumentalistas y economicistas de la eficiencia y la eficacia en la acción estatal.

Resulta irónico y contradictorio que sea precisamente dentro de estos marcos normativos donde operan en la actualidad los sistemas democráticos de la región. Estos sistemas amplían la participación política al mismo tiempo que limitan los temas y problemas sobre los cuales se puede decidir. En estas condiciones, el concepto de ciudadanía se restringe a lo político y, más concretamente, a lo político electoral. Estos sistemas democráticos no producen “incertidumbre” (Przeworski, 1986), dado que sus resultados son altamente predecibles.

La globalización entonces tiene un efecto directo en la capacidad de regulación social del Estado y, por lo tanto, en el desarrollo de la integración social de los espacios territoriales de los países de la región. La globalización ha forzado el desarrollo de procesos de reforma del Estado orientados a facilitar la inserción de los países de la región en la economía global. Muchas veces, la lógica que orienta estas reformas se contraponen a las necesidades de consolidación e integración social de los países de la región. Estas reformas asumen además la existencia de Estados fuertes que pueden ser descentralizados; o bien la presencia de mercados y sociedades civiles organizadas que pueden asumir algunas de las funciones sociales del mercado. Estas reformas ignoran por lo tanto la fragmentación de la base territorial de los países de la región, los bajos niveles de regulación social del Estado latinoamericano, así como la debilidad, y en algunos casos ausencia de espacios públicos autónomos y sociedades civiles organizadas (9).

En el caso de países con desbalances históricos regionales, el debilitamiento del papel social del Estado y de su presencia efectiva puede poner en peligro la misma integridad territorial de esos países. Más aun, la incapacidad del Estado para responder a necesidades y presiones domésticas puede provocar la despolitización del conflicto social en los países más vulnerables de la región. Esta es una condición en la que los procesos y normas que sirven para mantener el orden social no son capaces de contener las tensiones y contradicciones sociales que generan la pobreza y la desigualdad social. En la terminología de

(9) La situación de la integración territorial y de la capacidad de regulación social del Estado latinoamericano ha sido recientemente abordada por Guillermo O'Donnell (1993) quien al analizar la capacidad del Estado en América Latina para institucionalizar el principio de “igualdad ante la ley”, señala muy perceptivamente que en muchas de las nacientes democracias de la región, la efectividad del Estado para imponer el orden legal “se desvanece en la medida en que uno se aleja de los centros urbanos” (p. 1.358).

moda, la despolitización del conflicto social es una condición que puede generar situaciones extremas de "ingobernabilidad".

La ruptura entre el Estado y la sociedad, y más específicamente entre un Estado que se transnacionaliza y una sociedad que se siente incapaz de condicionar las políticas públicas que la afectan, puede no sólo ser el final de la democracia electoral en los países más vulnerables de la región, sino también el comienzo de una etapa sin precedentes de violencia social. Un Estado que no responde a las necesidades de su población pierde necesariamente su legitimidad, y por lo tanto su capacidad de controlar y regular el conflicto social. La pérdida de esta capacidad puede significar una caída peligrosa en "la guerra de todos contra todos". Indicios preliminares de esta caída podrían ser los altos niveles de corrupción, criminalidad y suicidio que se padecen en muchos de los países de la región (ver ECLAC, 1995, pp. 121-123).

En estas condiciones, la búsqueda de propuestas que promuevan el desarrollo del Estado y de la sociedad civil, así como el desarrollo de una relación de congruencia democrática entre ambos, se convierte en una tarea desesperadamente urgente. Dentro de estas propuestas, las estrategias y políticas para el desarrollo social juegan un papel crucial en un continente caracterizado por la pobreza, la marginalidad y la desigualdad social. Sin estrategias y políticas sociales capaces de responder a las necesidades más urgentes de las poblaciones nacionales de América Latina, los experimentos democráticos actuales tienden a convertirse en rituales políticos sin sentido ni significación social.

Perspectivas del desarrollo y la política social en el siglo XXI

Adolfo Gurrieri (1990) ha clasificado las estrategias para el desarrollo social de América Latina en dos tipos: las que se orientan a modificar la estructura productiva de los países de la región, y las que centran su atención en la reestructuración de los servicios sociales a través de la política social. Las primeras incluyen: a) las tendientes a lograr el desarrollo social a través de la industrialización; y, b) las tendientes a balancear la transformación distributiva con la distribución productiva.

Por otra parte, las estrategias orientadas a la reestructuración de los servicios sociales a través de la política social incluyen: a) programas de erradicación de la pobreza a gran escala; b) la creación de sistemas de servicios sociales universales y redistributivos; c) la reorganización institucional de los servicios; y d) acciones destinadas a proteger a los pobres durante períodos de ajuste (Gurrieri, 1990, p. 35).

Los intentos de industrialización en la región no lograron, en la mayoría de estos países, tener el efecto positivo que de ellos se esperaba en relación con los sectores de la población no vinculados directamente con la actividad industrial. De acuerdo con Gurrieri (1990), "la aplicabilidad de las propuestas sería tanto

menor cuanto más pequeño fuese el sector moderno industrial existente, menores las posibilidades de su expansión en gran escala, y mayor la proporción de población activa que debería ser integrada al mismo" (p. 23).

Las limitaciones de las estrategias de desarrollo basadas en la industrialización dieron origen a propuestas que buscan un balance entre la transformación distributiva y la distribución productiva. De acuerdo con estas propuestas, el desarrollo de los sectores económicos modernos que se orientan hacia el mercado externo debe estar acompañado por un esfuerzo por desarrollar la demanda interna. Estas propuestas señalan la necesidad de "orientar las políticas públicas en favor de los sectores económicos, estratos técnico-productivos y grupos sociales rezagados o postergados" (p. 25). Estas políticas, siguiendo a Gurrieri, incluirían: cambios en la distribución existente de los activos productivos; cambios en la distribución de nuevos activos mediante la reorientación de la inversión; políticas que apoyan el desarrollo de la capacidad productiva y la productividad de los sectores que producen para el consumo popular, las que favorecen a los sectores que hacen un uso más intensivo del trabajo y las que apoyan a la pequeña y mediana empresa; y políticas de empleo y salario.

Las limitaciones de esta propuesta también son conocidas. Cualquier intento por transformar la estructura productiva de las sociedades de América Latina se enfrenta a la resistencia de las estructuras de poder sobre las que precisamente se asientan los procesos productivos que se quieren transformar. La acción redistributiva que el Estado supuestamente debe ejercer dentro de este modelo de desarrollo resulta muy difícil ya que los países latinoamericanos, en su gran mayoría, no cuentan con sociedades civiles capaces de domesticar la acción estatal.

Si evaluamos la política social como instrumento para combatir la exclusión y marginalidad social, nos encontramos con que ésta tiene un alcance y un impacto muy limitados, dado que en la mayoría de los países de la región estas políticas se formulan e implantan dentro del contexto de Estados que gozan de un alto grado de autonomía en relación con la sociedad civil, y de un alto grado de dependencia en relación con la dinámica de la economía mundial. Esta situación contrasta con la característica fundamental de los Estados europeos, que durante los últimos trescientos años desarrollaron un alto grado de soberanía externa y un alto grado de dependencia doméstica. Esta combinación fue la que permitió en los países de Europa el desarrollo de una capacidad política, capaz de "domesticar" las economías nacionales para extraer y redistribuir recursos destinados a promover el desarrollo social (Heilbroner, 1992).

De tal manera que, a diferencia de la experiencia europea, la política social en América Latina no es necesariamente el resultado de la democratización de un poder estatal soberano y de la constitución de una estructura de derechos ciudadanos. En otras palabras, la política social en América Latina no es un instrumento de desarrollo social que nace de la relación que David Held (1991)

señala como una de las características principales de los sistemas democráticos: la congruencia entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben.

La dependencia externa de los Estados latinoamericanos y los altos niveles de exclusión social que caracterizan a la gran mayoría de las sociedades de la región crearon condiciones para el surgimiento y desarrollo de políticas sociales, cuyas características esenciales se ubican dentro de dos tipos: la política social que resulta del desarrollo del tipo de ciudadanía estatal que generan las estructuras sociales corporativas, y la política social que se formula e instrumenta como alternativa a la ciudadanía.

La política social que se sustenta en el principio de ciudadanía estatal que se institucionalizó en los sistemas corporativos de América Latina ha sido estudiada por James M. Malloy (1993). Para Malloy, la evolución de la ciudadanía en América Latina ha sido condicionada por la persistencia en la región de estructuras patrimoniales de dominación que reproducen relaciones clientelistas y de dependencia entre el Estado y la sociedad.

Desde esta perspectiva, la política social en América Latina ha sido guiada por una lógica particularista que explica el porqué los beneficiarios de esta política han sido fundamentalmente aquellos sectores de la sociedad que han gozado de los derechos y privilegios de la ciudadanía estatal que prevalece en los sistemas corporativos de la región. Tal y como se ha señalado antes, esta forma de ciudadanía abarca solamente a aquellos sectores de la sociedad que juegan un papel central en la promoción de los modelos de desarrollo dependientes de la región. Es así como la política social que inicialmente se introdujo como "seguro social" en muchos países de la región, favoreció principalmente a los empleados públicos, trabajadores urbanos y ciertamente a los militares. Quedaron excluidos los sectores sociales que operaban en el sector informal y la población rural (Malloy, 1993).

La capacidad inicial para la formulación e implantación de estas políticas se concentró en el Estado, que actuaba bajo la influencia de organismos internacionales como la Oficina Internacional del Trabajo. Malloy cita a Mesa Lago (1978) para señalar que "una vez que las políticas sociales fueron establecidas, los potenciales grupos beneficiarios utilizaron todo su poder para lograr el tipo de cobertura que más les favoreciera" (p. 235). Estos grupos no luchaban por derechos ciudadanos en general, y ni siquiera por derechos de clase, luchaban sencillamente por derechos de grupos sociales específicos. Es así como en América Latina la política social no se inicia con una orientación universal, a pesar de que se articula de acuerdo al lenguaje moderno de derechos sociales (Malloy, 1993, pp. 231-235). Lo que surge es una política social que se enmarca dentro del concepto de un concepto de "ciudadanía regulada" por el Estado (Santos, 1979).

Por otra parte, el concepto de política social como "alternativa a la ciudadanía" hace referencia al tipo de política social que se formula y ejecuta en ausencia de derechos sociales. Este concepto fue utilizado por Marshall

(1965) para explicar la naturaleza de la *The Poor Law* y *The Factory Acts* en Inglaterra en el siglo XIX. De acuerdo con Marshall, *The Poor Law* trataba los reclamos del pobre, no como una parte integral de sus derechos ciudadanos sino como una alternativa a esos derechos. Por otra parte, *The Factory Acts* que promovieron el mejoramiento de las condiciones de trabajo en las fábricas y la reducción en las horas de trabajo, afectaron solamente a las mujeres y a los niños, es decir a los no-ciudadanos. La justificación para excluir a los hombres adultos como beneficiarios de estas leyes se formuló sobre la base de que la protección que ofrecían los *Factory Acts* infringía los derechos de contratación de que gozaban los trabajadores ciudadanos (Marshall, 1965).

El concepto de política social como “alternativa a la ciudadanía” se ajusta a la realidad de las políticas sociales que se practican en aquellos países de América Latina, en donde nunca se desarrollaron relaciones corporativas entre Estado y sociedad. Es decir, en donde subsisten variadas formas de control social de tipo oligárquico y donde la coerción estatal ha impedido la formación de espacios públicos capaces de generar sociedades civiles con la capacidad de “domesticar” la acción del Estado. Por ejemplo, en sociedades como Guatemala, Nicaragua y Perú, lo que prevalece es un modelo de política social asistencialista. Más que políticas sociales, las acciones de estos Estados en áreas como la salud y la vivienda se asemejan a grandes programas de caridad administrados por el Estado. Los factores que determinan la formulación y ejecución de muchas de estas políticas no son las presiones sociales de una sociedad civil organizada dentro de espacios relativamente independientes del Estado, sino fundamentalmente la influencia y presiones de organismos internacionales, y el interés por parte de los grupos dominantes dentro de cada país por preservar un orden social mínimo que haga posible la operacionalización de proyectos económicos social y económicamente excluyentes.

Separar estos dos tipos de política social y ubicarlos geográficamente en función de los grados de desarrollo de las sociedades de América Latina, es un recurso analítico que facilita la caracterización del tipo de relaciones entre Estado y sociedad que prevalece en los diferentes países de la región. En la realidad, los dos tipos de política social pueden coexistir en relaciones proporcionales diferentes en los tres modelos de prestación social identificados por Fernando Filgueira en su contribución a este libro: el modelo de “universalismo estratificado” de países como Uruguay, Chile y Argentina; los sistemas “duales” de países como Brasil y México; y los sistemas de protección social “socialmente excluyentes” como los de Perú y la mayoría de los países de Centroamérica.

¿*Quo Vadis* política social en América Latina?

El fenómeno de la globalización —como se argumentó anteriormente— abre insospechadas alternativas para el futuro de la democracia y los derechos

ciudadanos alrededor del mundo. El actual proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar y el creciente predominio y globalización de la racionalidad instrumental del mercado como marco normativo para regular las relaciones entre Estado y sociedad, muestra que la lucha por la ciudadanía es una lucha permanente; que los logros alcanzados por la humanidad en materia de derechos durante los últimos tres siglos no son irreversibles; y que la inevitabilidad del progreso como proceso permanente de mejoramiento de la condición humana es ilusoria.

Esta visión escéptica y hasta pesimista del futuro de los derechos ciudadanos en el mundo actual debe acentuarse al analizar las tendencias actuales de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina. Al fin y al cabo, los países capitalistas democráticos avanzados cuentan con estructuras de derechos ciudadanos que le otorgan a la sociedad capacidades considerables para condicionar la acción del Estado de acuerdo a sus necesidades. Por otro lado el desarrollo histórico de las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina no logró crear estas capacidades. La globalización intensifica la dependencia externa y la soberanía doméstica del Estado latinoamericano, imposibilitando el establecimiento de una relación de congruencia entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben.

Bajo dichas condiciones cabe preguntarse y especular sobre el futuro de la política social en la región. El modelo corporatista que se logró implantar con éxito en los países del Cono Sur representó la superación del Estado oligárquico, constituyendo de esta manera un avance considerable en el desarrollo de la ciudadanía en América Latina. Una vez consolidado este modelo, el reto para América Latina era transitar hacia una ampliación de los derechos mediante la democratización del poder del Estado corporatista. Esta transición se hace sin embargo sumamente difícil, en la medida en que el Estado latinoamericano tiende a transnacionalizarse.

Peor aún, la misma ciudadanía estatal que facilitó el desarrollo de políticas sociales corporativas tiene un futuro muy incierto. Una estructura corporativa requiere de una capacidad estatal mínima para armonizar y atender las necesidades y demandas de sectores importantes de la sociedad. La transnacionalización del Estado tiende en muchos casos a reducir esta capacidad poniendo en riesgo la posibilidad de mantener una relación de equilibrio corporativo entre Estado y sociedad.

Esto no significa que el Estado puede desatender indefinidamente las demandas sociales de la población e ignorar los altos niveles de pobreza, desempleo e inseguridad ciudadana que prevalecen en muchos de los países de la región. Después de todo, el mismo modelo de desarrollo que promueve la transnacionalización del Estado latinoamericano requiere de niveles de orden social mínimo a nivel nacional. Desafortunadamente, estos niveles mínimos de orden social no necesariamente tienen que estar basados en una estructura de derechos ciudadanos. En estas condiciones, es posible contemplar la posibili-

dad de un creciente predominio del tipo de política social que se formula e implanta como “alternativa a la ciudadanía”; es decir, de una política social que no se sustenta en una estructura de derechos ciudadanos. Este tipo de política social no es compatible con los objetivos formales de los experimentos políticos democráticos que se desarrollan actualmente en la región. La política social como “alternativa a la ciudadanía” que promueve la globalización, corresponde más bien a un modelo de relaciones entre Estado y sociedad en el que la condición humana pierde su valor sustantivo y adquiere un valor instrumental determinado por el mercado. La moralidad de este modelo es indefendible; y su viabilidad, sumamente incierta por cuanto la racionalidad economicista del mercado es profundamente inadecuada para comprender y mucho menos satisfacer las aspiraciones sociales de la humanidad.

Resumen y conclusiones

Hemos argumentado que el concepto de política social surgió como resultado de la evolución histórica de los países europeos. Esta evolución se caracteriza por:

- a) el desarrollo de un poder soberano estatal construido sobre la base de espacios territoriales socialmente integrados;
- b) el desarrollo de la capacidad del Estado para condicionar las relaciones sociales dentro de su espacio territorial; y
- c) por la evolución e institucionalización de espacios públicos capaces de generar derechos ciudadanos que hacen contrapeso a la desigualdad social que crea y promueve el mercado.

La evolución histórica de América Latina, por otra parte, está marcada por la constitución de Estados dependientes construidos sobre la base de espacios territoriales socialmente desintegrados; así como por el desarrollo de Estados con baja capacidad de regulación social y por la conformación de estructuras de derechos ciudadanos frágiles y parciales.

Puesto de otra manera, el desarrollo histórico de América Latina se caracteriza por la formación de sociedades que desde su independencia tratan de construir un poder estatal que se nutre de sus relaciones económicas, políticas y culturales con Europa y Estados Unidos. Este proceso de construcción de un poder estatal dependiente de sus relaciones externas se desarrolló sobre la base de estructuras sociales altamente excluyentes que se formaron durante el período colonial.

La formación de Estados dependientes creados sobre la base de estructuras sociales excluyentes dificultó, y en muchos casos imposibilitó, el desarrollo de un proceso de democratización de las estructuras de poder estatal heredadas de la colonia. En otras palabras, la construcción de un poder estatal dependiente de sus relaciones externas e independiente de largos segmentos de la sociedad,

obstaculizó la constitución de circuitos de comunicación entre el Estado y la sociedad civil capaces de facilitar el desarrollo de un control democrático del Estado. Es precisamente la constitución de estos circuitos lo que en la experiencia de los países de Europa occidental permitió el desarrollo de un poder estatal estructural en el que el Estado se nutre de la participación ciudadana. La ausencia o debilidad de estos circuitos en la experiencia de los Estados latinoamericanos explica la existencia de brechas considerables entre los que hacen las políticas y los que las reciben. La autonomía doméstica del Estado latinoamericano y su dependencia externa, explica también el desarrollo y la sobrevivencia en muchos de los países de la región de un poder estatal despótico.

La especificidad del desarrollo histórico de América Latina obliga a una revisión crítica y cuidadosa de la política social como mecanismo para combatir la pobreza y la exclusión social en la región. Dentro de esta especificidad regional, pueden distinguirse dos modelos de relaciones entre Estado y sociedad que determinan el significado, las implicaciones y los impactos de la política social. Primero, el modelo de dominación corporativo y ciudadanía estatal que prevalece en países como Argentina, Brasil y México. Segundo, el modelo de dominación oligárquica y ciudadanía formal que prevalece en países como Guatemala, Perú y Nicaragua. En el primer caso, la política social facilita el desarrollo de una ciudadanía frágil y fragmentada. En el segundo, la política social se formula e instrumenta como "una alternativa a la ciudadanía".

La ciudadanía estatal que sostiene el desarrollo de la política social en los países con sistemas de representación corporativos es sumamente vulnerable a los efectos de la globalización, por cuanto la transnacionalización del Estado erosiona la base social-territorial que sostiene las relaciones entre Estado y sociedad en esos países. En otras palabras, la globalización intensifica la dependencia externa del Estado corporativo y aumenta su soberanía doméstica. La intensificación de la dependencia externa del Estado corporativo se traduce en una creciente incapacidad para mantener dentro de su ámbito de acción político, legal y territorial, los factores que determinan la historia nacional de su población. Por otro lado, la intensificación de la soberanía doméstica del Estado corporativo se expresa en la separación de aspectos claves del proceso de formulación de políticas públicas del ámbito de participación ciudadana. En esto reviste especial importancia la tendencia que muestran los gobiernos de la región a formular y ejecutar políticas públicas dentro de marcos normativos articulados por los organismos internacionales del llamado "consenso de Washington".

El efecto de la globalización en las relaciones entre Estado y sociedad es más intenso en aquellos países que, como los centroamericanos, no desarrollaron la capacidad de establecer sistemas de dominación corporativos. La intensificación de la dependencia externa y de la soberanía doméstica del Estado en estos países imposibilita el desarrollo de una relación de congruencia democrática

entre el Estado y la sociedad. La política social que se formula y ejecuta dentro de este contexto no promueve al desarrollo de derechos ciudadanos sino que simplemente aplaca las expresiones más agudas de la pobreza y la marginalidad.

Los efectos de la globalización en las relaciones entre Estado y sociedad en América Latina crean condiciones poco favorables para la consolidación de instituciones y prácticas democráticas. La formación de espacios públicos capaces de generar condiciones para el surgimiento de sociedades civiles organizadas y el establecimiento de una relación de congruencia entre los que hacen las políticas públicas y los que las reciben se hace sumamente difícil dentro del contexto de transnacionalización que sufre el Estado latinoamericano. Esto, a su vez, abre un panorama poco alentador para la institucionalización de derechos sociales capaces de condicionar la acción del Estado y servir de base a la formulación y ejecución de políticas sociales que respondan a estos derechos. Así las cosas, la política social que se ofrece como "alternativa a la ciudadanía" puede convertirse en el modelo a utilizar por Estados que intervienen socialmente para mantener las condiciones básicas de orden social que se requieren para la reproducción de modelos de desarrollo dependientes y transnacionalizados.

Bibliografía

- Arellano, Jorge Eduardo** *Panorama de la literatura nicaragüense*. Managua: Editorial Nueva Nicaragua, 1986.
- Badie, Bertrand/Birnbaum, Pierre** *The Sociology of the State*. Translated by Arthur Goldhamer. Chicago: The University of Chicago Press, 1983.
- Barry, Andrew/Osborne, Thomas/Rose, Nicolas** (eds.) *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*. Chicago: The University of Chicago Press, 1996.
- Beloff, Max** *The Age of Absolutism: 1660-1815*. New York: Harper and Row, 1962.
- Braudel, Fernand** *The Identity of France: History and Environment*. vol I. London: Fontana Press, 1989.
- Bustamante y Sirven, Antonio** *Derecho Internacional Público*, tomo III. La Habana: 1936. Citado en Chamorro, 1941.
- Camilleri, Joseph A./Falk, Jim** *The End of Sovereignty: The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*. London: Edward Elgar, 1992.
- Cardoso, Fernando Henrique/Faletto, Enzo** *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.
- Casassus, Juan** Descentralización y centralización en educación: desafíos para la gestión. Trabajo presentado en la VI Reunión Técnica de REPLAD, Campinas, Brasil, 17-20 de Mayo de 1994.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina y el Caribe** *Transformación productiva con equidad*. Santiago: Naciones Unidas, 1990.
- Cohen, Ira J.** *Structuration Theory: Anthony Giddens and the Constitution of Social Life*. London: MacMillan, 1989.

- Chamorro, Pedro Joaquín *Límites de Nicaragua*. Managua: Editorial La Prensa, 1941.
- ECLAC-Economic Commission for Latin America and the Caribbean *Social Panorama of Latin America 1995*. Santiago: United Nations Publications, 1995.
- de la Peña, Guillermo Estructura e historia: la viabilidad de los nuevos sujetos, en *Transformaciones sociales y acciones colectivas: América Latina en el contexto internacional de los noventa*. México: El Colegio de México, 1994.
- dos Santos, Wanderley G. *Ciudadanía e Justicia*. Rio de Janeiro: 1979.
- Emmerich, Gustavo Ernesto Ejercicio del poder y carácter de los regímenes políticos en América Latina: 1801-1984, en González Casanova, 1988.
- Escalante Gonzalbo, Fernando *Ciudadanos imaginarios*. México: El Colegio de México, 1995.
- Faletto, Enzo La función del Estado en América Latina, *Revista Foro*. Bogotá, Colombia, abril 1994, n° 23, pp. 5-16.
- Faletto, Enzo The Specificity of the Latin American State, *CEPAL Review* 38, Agosto, 1989, pp. 70-87.
- Foucault, Michel *Michel Foucault: Politics, Philosophy, Culture*. Editado por Lawrence D. Kritzman. New York and London: Routledge, 1988.
- Foucault, Michel An Ethics of Pleasure, en S. Lotringer (ed.) *Foucault Live*. New York: Smiortex(e), quoted in Barry, Osborne and Rose, 1996.
- Fraile, Pedro La voluntad de ordenar: la ciencia de policía española, *Suplementos: La Geografía Hoy*, n° 43, Abril 1994. Barcelona: Anthropos Editorial del Hombre.
- Giddens, Anthony *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press, 1990.
- Giddens, Anthony *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press/Berkeley: University of California Press, 1984.
- Gladden, E. N. *A History of Public Administration*. London: Frank Cass, 1972.
- González Casanova, Pablo (coord.) *El Estado en América Latina: teoría y práctica*. México: Siglo XXI Editores y Universidad de las Naciones Unidas, 1988.
- Gross, David Space, Time and Modern Culture, *Telos* 50 (1981-1982).
- Gurrieri, Adolfo El desarrollo social en los años noventa: principales opciones, en Gurrieri/Torres Rivas (coord.), 1990.
- Gurrieri, Adolfo/Torres-Rivas, Edelberto (coord.) *Los años noventa: ¿desarrollo con equidad?* (FLACSO/CEPAL), 1990.
- Habermas, Jürgen La esfera de lo público, en Francisco Galván Díaz (comp.) *Touraine y Habermas: Ensayos de teoría social*. Puebla y México: Universidad Autónoma de Puebla/Universidad Autónoma Metropolitana (Azcapotzalco), 1986.
- Haring, C. H. *El imperio español en América*. México: Alianza Editorial Mexicana, 1990.
- Heilbroner, Robert *Twenty-First Century Capitalism*, Concord, Ontario, ANANSI, 1992.
- Heilbroner, Robert *Visions of the Future: The Distant Past, Yesterday, Today, and Tomorrow*. New York: Oxford University Press, 1955.
- Held, David Democracy, the Nation-State and the Global System, en David Held (ed.) *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Hintze, Otto *The Historical Essays of Otto Hintze*. Editado por Felix Gilbert. New York: Oxford University Press, 1975.
- Ianni, Octavio El Estado y la cuestión nacional, en González Casanova, 1988.

- Koselleck, Reinhart *Critique and Crisis: Enlightenment and Pathogenesis of Modern Society*. Oxford: Berg, 1988.
- Kuntz Ficker, Sandra/Riguzzi, Paolo (coord.) *Ferrocarriles y vida económica en México (1850-1950)*. México: El Colegio Mexiquense, A.C., Ferrocarriles Nacionales de México y Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, 1996.
- Lynch, John *Spanish Colonial Administration, 1782-1810: The Intendant System in the Viceroyalty of the Rio de la Plata*. London: University of London/Athlone Press, 1958.
- Luhmann, Niklas *Essays on Self-Reference*. New York: Columbia University Press, 1990.
- Luhmann, Niklas *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press, 1982.
- Malloy, James M. Statecraft, Social Policy, and Governance in Latin America, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, vol. 6, nº 2, April 1993, pp. 220-274.
- Mann, Michael The Autonomous Power of the State: Its Origins, Mechanisms and Results, en John A. Hall (ed.) *States in History*. London: Basil Blackwell Ltd., 1989.
- Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.
- Martínez Nogueira, Roberto Modelos de organización y gestión educativa. Buenos Aires: OREALC/UNESCO, 1994.
- Martínez Peláez, Severo. *La Patria del criollo*. San José: EDUCA, 1973.
- Masur, Gerhard *Simon Bolívar und die Befreiung Südamerikas, Südamerikas, Südverlag*, Constanza, 1949. Citado en Werz, 1995.
- Mesa Lago, Carmelo *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mitchell, Jeremy The Nature and Government of the Global Economy, en Anthony G. McGrew et al. *Global Politics: Globalization and the Nation State*. Cambridge: Polity Press, 1992.
- Niebuhr, Reinhold *Nations and Empires: Recurring Patterns in the Political Order*. London: Faber and Faber, 1959.
- Nun, José/Lattuada, Mario *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Buenos Aires: Manantial, 1991.
- O'Donnell, Guillermo On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Postcommunist Countries, *World Development*, vol. 21, nº 8, 1993.
- O'Donnell, Guillermo Transitions, Continuities and Paradoxes, en Scott Mainwaring, Guillermo O'Donnell and J. Samuel Valenzuela *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*. Notre Dame, Indiana: University of Notre Dame Press, 1992.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe/Whitehead, Laurence *Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, 1986.
- O'Donnell, Guillermo *El Estado Burocrático Autoritario: Triunfo, derrotas y crisis 1966-1973*. Buenos Aires: Editorial Belgrano, 1982.
- Ortega y Gasset, José The State as 'Pure Dynamism', en Randolph Bourne (ed.) *Leviathan in Crisis*. New York: Viking Press, 1946.

- Oszalk, Oscar La formación del Estado argentino. Buenos Aires: Editorial de Belgrano, 1990.
- Poulantzas, Nicos *State, Power, Socialism*. London: NLB, 1978.
- Rabb, Theodore, K. *The Struggle for Stability in Early Modern Europe*. New York: Oxford University Press, 1975.
- Przeworski, Adam Some Problems in the Study of Transition to Democracy, en O'Donnell/Schmitter/Whitehead, 1986.
- Reis, Fabio Wanderley The State, the Market, and Democratic Citizenship, en Elizabeth Jelin/Eric Hershberg *Constructing Democracy: Human Rights, Citizenship and Society in Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1996. (Hay traducción al castellano: Jelin, E./Hershberg, E. (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Ed. Nueva Sociedad, Caracas, 1996).
- Rose, Nikolas Governing 'Advanced' Liberal Democracies, en Barry/Osborne/Rose (eds.), 1996.
- Rosenthal, Gert Some Thoughts on Poverty and Recession in Latin America, en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 30, 1990, pp. 63-73.
- Rodriguez, Ileana *Primer inventario del invasor*. Managua: Editorial Nueva Nicaragua, 1984.
- Sartori, Giovanni Guidelines for Concept Analysis, en Giovanni Sartori (ed.) *Social Science Concepts*. London, Sage Publications, 1984, pp. 15-72.
- Schamis, Hector E. Economía política conservadora en América Latina y Europa occidental: los orígenes políticos de la privatización, en Oscar Muñoz G. *Después de las privatizaciones: hacia el Estado regulador*, Santiago, CIEPLAN, 1993.
- Schmitt, Carl *Political Theology: Four Chapters on the Concept of Sovereignty*. Cambridge: MIT Press, 1985.
- Schmitter, Philippe C. Still the Century of Corporatism? *The Review of Politics*, nº 1, vol. 36, January 1974, pp. 85-131.
- Seligman, Adam B. *The Idea of Civil Society*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Simeon, Richard Globalization and the Canadian Nation-State, en Bruce Doern and Bryne B. Purchase (eds.) *Canada at Risk: Canadian Public Policy in the 1990s*. Ottawa: C.D. Howe Institute, 1991.
- Tarnas, Richard *The Passion of the Western Mind: Understanding the Ideas that have Shaped our World View*. New York: Harmony Books, 1991.
- Taylor, Charles *Invoking Civil Society*. Working Papers and Proceedings of the Center for Psychosocial Studies, nº 31. Chicago: Center for Psychosocial Studies, 1990.
- Torres-Rivas, Edelberto ¿Quién destapó la Caja de Pandora?, en Daniel Camacho y Manuel Rojas (eds.) *La crisis centroamericana*. San José: FLACSO, 1984.
- Torres-Rivas, Edelberto La nación: problemas teóricos e históricos, en Edelberto Torres Rivas y Julio César Pinto (eds.) *Problemas de la formación del Estado nacional en Centroamérica*. San José: ICAP, 1983.
- Torres-Rivas, Edelberto *Interpretación del desarrollo social centroamericano*. San José: EDUCA, 1980.
- Vernon, Richard *Citizenship and Order: Studies in French Political Thought*. Toronto: Toronto University Press: 1986.

Vives Azancot, Pedro A. El espacio americano español en el Siglo XVIII: un proceso de regionalización, *Revista de las Indias*, n° 151-152, enero-junio 1978.

Werz, Nikolaus *Pensamiento sociopolítico moderno en América Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1995.

Wolin, Sheldon S. *Politics and Vision: Continuity and Innovation in Western Political Thought*. Boston: Little Brown, 1960.

La nueva arena de las políticas sociales: vectores internacionales y mediación doméstica en la reforma del sector social en América Latina

Fernando Filgueira

La literatura que ha procurado explicar los procesos de emergencia y desarrollo de las políticas sociales modernas ha puesto el énfasis en factores causales de naturaleza doméstica. Para algunos, el proceso de expansión capitalista e industrial impulsó el surgimiento de las políticas sociales y su posterior desarrollo (Kerr, 1964). Otros enfoques comparten los argumentos antedichos pero agregan a la explicación del surgimiento y desarrollo de las políticas sociales las transformaciones demográficas concomitantes a la industrialización y los procesos de urbanización, envejecimiento y mutación de las unidades familiares (Flora, 1986). Desde la esfera política diversos modelos explicativos han acentuado el rol de los partidos y la búsqueda de legitimación de los mismos (Block, 1977). Enfoques marxistas y neomarxistas han centrado su atención en el rol que la clase obrera y las coaliciones interclase han tenido en el desarrollo de los Estados de bienestar y seguridad social (Korpi, 1983; Esping-Anderson, 1990). Otra perspectiva influyente ha sido la pluralista que atribuye a la influencia de diversos grupos de presión en una arena política plural el surgimiento y en particular la expansión de los sistemas de prestación social. Todas estas perspectivas, sin embargo, otorgan poca o ninguna influencia al contexto internacional y a los actores supranacionales.

En América Latina se cuenta con pocos estudios sobre el desarrollo de la política social, en comparación con aquellos elaborados en y para los países industrializados. Dentro de los enfoques pluralistas, el de Mesa Lago (1978) enfatizó el rol de diferentes grupos de presión como clave interpretativa del desarrollo de los sistemas de seguridad social. Otros enfoques —más restringidos a los estudios de caso— han adjudicado al Estado en tanto actor, y no mera arena social, la responsabilidad primordial en la emergencia de los sistemas de seguridad social (Papadopoulos, 1992). Finalmente, una combinación de perspectivas pluralistas y Estadocéntricas ha informado varios estudios relativos al desarrollo de los sistemas de bienestar y seguridad en Brasil y otros países de la región (Malloy, 1979). Un esfuerzo comparativo reciente otorga mayor importancia a las transformaciones en el contexto global y, especialmente, a la influencia de estas transformaciones en la estructura y relaciones de clases domésticas (Huber, 1994). Para esta perspectiva, las coaliciones de clase a nivel doméstico continúan siendo la clave inmediata para interpretar las transformaciones recientes en los sistemas de bienestar y seguridad social en América Latina. Salvo contadas excepciones las políticas sociales se han considerado como productos del desarrollo económico, político y social de índole domés-

tica. De entre los autores que sí han prestado atención a los vectores globales, lo dominante ha sido centrar la atención en factores de índole cultural o ideológica. Si esta subestimación de factores globales ya era problemática al analizar el surgimiento y desarrollo inicial de los sistemas de prestación social, hoy se torna particularmente preocupante.

El reciente discurso académico ha puesto de moda la noción de un mundo globalizado que obliga a repensar los paradigmas y las unidades de análisis tradicionales. Sin embargo, esto que se ha venido realizando en varias áreas de investigación ha llegado con mayor tardanza al área de las políticas sociales (1).

El problema de la pobreza y las políticas sociales es, sin embargo, un problema de naturaleza transnacional. Esto no se debe solamente a que las causas o los paliativos escapan al control de las políticas públicas de los Estados-nación, ni a que el fenómeno de la pobreza es de proporción y extensión planetarias. La pobreza y las políticas sociales se han convertido en un tema de debate y conflicto global, ocupando un lugar central en las agendas de los organismos financieros internacionales, y representando un nuevo desafío global después de dos décadas en donde primó la preocupación por revitalizar la economía mundial (Deacon, 1994). La principal tarea a realizar en este trabajo es la identificación y el análisis del proceso de globalización de las políticas sociales y su impacto particular en el escenario latinoamericano.

Para poder hablar de un proceso efectivo de globalización de un tema y una problemática debe cumplirse un conjunto de requisitos. En primer lugar, debe existir una agenda de discusión global alrededor de este tema o problema. Esto requiere la creación de instrumentos de medición y monitoreo que permitan el reconocimiento del problema como global y no tanto una problemática autocontenida en las situaciones nacionales; y el reconocimiento del *status* autónomo del problema. Si la pobreza es reconocida como problema pero su superación es planteada como efecto automático de metas en un diferente nivel (por ejemplo, crecimiento económico), la formación de la agenda sobre este tema no se traducirá en un debate global especializado.

En segundo lugar, la globalización de una problemática se apoya en la existencia de vectores globales no controlables por ninguna unidad nacional, que afectan en forma significativa las magnitudes y tendencias en la evolución del problema dado (por ejemplo, evolución de la pobreza), y la capacidad de las unidades nacionales de lidiar con éstas (selección, financiamiento e instrumentación de políticas sociales). Este reconocimiento no implica dejar de observar las especificidades de cada situación doméstica, pero sí señalar aquellos aspectos que han afectado en forma común la magnitud del problema y la capacidad de las naciones para afrontarlo.

(1) La excepción más clara a esta aparente negligencia la constituye el trabajo reciente de Bob Deacon (1994) y que será una referencia reiterada a lo largo de este trabajo.

En tercer lugar, deben existir centros de poder, recursos y debates que no se agoten en las instancias locales o nacionales. La existencia de espacios regionales, supranacionales y transnacionales, así como el poder y los recursos con que estos cuentan *vis-à-vis* las unidades nacionales, constituyen la tercera condición para la globalización de un problema y de una arena de políticas determinadas. De la existencia de estos centros de poder transnacional surge la posibilidad de definir saberes, paradigmas y modelos de políticas públicas de alcance global.

Este trabajo analiza el proceso de globalización del tema social. Para ello se trata de establecer la medida en que la política social en América Latina se ajusta a los tres requisitos antes señalados. Vale la pena señalar que este trabajo procura matizar el peso causal que los procesos de globalización de la política social pueden tener sobre la selección las políticas sociales, y sobre las realidades sociales de los países de la región. La idea central de rescatar la mediación nacional en un contexto de globalización creciente de la pobreza y de la arena de las políticas sociales, está basado en dos advertencias simples.

La primera indica que las políticas sociales constituyen tan sólo uno de los factores que intervienen en el fenómeno de la pobreza. Además de los ciclos económicos, las matrices distributivas de los diferentes países son un factor tanto o más importante que los sistemas redistributivos y de transferencias (CEPAL, 1994). Estas matrices distributivas están conformadas por el poder y por los recursos de diferentes grupos sociales en el mercado. De tal manera que la capacidad organizativa del capital y del trabajo, los derechos laborales, el *status* público de los grupos de interés, las coaliciones dominantes y potenciales en un país, influyen fuertemente sobre la distribución primaria de la renta nacional (Filgueira/Rodríguez, 1997). La segunda aclaración indica que aun al hablar estrictamente de las políticas sociales (esto es, del espacio redistributivo) y reconocer su carácter transnacional, debe reconocerse concomitantemente la especificidad de los Estados nacionales y de las arenas políticas domésticas en tanto mediadores e internalizadores activos de los vectores globales. Diferentes regímenes políticos, grados de expansión de la ciudadanía, permeabilidad del aparato estatal a las demandas sociales y competencia electoral tendrán un impacto determinante sobre el peso relativo que el consejo, la condicionalidad, los constreñimientos internacionales y las demandas domésticas tengan a la hora de definir las políticas públicas de un país (Nelson, 1990; Kahler, 1992). Más importante aún, el grado de madurez y desarrollo de los sistemas de prestación social afectará en forma determinante el comportamiento de los Estados nacionales frente al consejo internacional y a las limitaciones que impone el contexto económico global. En este sentido el trabajo de Mesa Lago (1994) es de fundamental importancia: señala correctamente que en América Latina debe diferenciarse entre los países pioneros, intermedios y tardíos en la creación de sistemas de prestación social. Estos países presentan diferentes problemas y desafíos en la reforma de sus sistemas de seguridad social. Lo que

Mesa Lago sugiere es que las configuraciones de poder y los intereses y recursos políticos de los actores relevantes en estos países también afectarán en forma diferencial la capacidad de los organismos internacionales y de los gobiernos para imprimir la dirección deseada a estas transformaciones. En otras palabras, la advertencia de Mesa Lago acerca de la heterogeneidad de los sistemas de prestación social debe ser bienvenida no sólo porque permite avanzar técnicamente sobre diferentes modelos deseables de reforma, sino también porque obliga a considerar las diferentes configuraciones políticas sobre las que se sustentan los diferentes sistemas de prestación social de la región.

Estas aclaraciones van dirigidas a reinstaurar en la unidad doméstica su peso causal. De tal manera que reconocer el fenómeno de la globalización no implica suprimir la causalidad de la unidad nacional, sino repensar su impacto una vez que las naciones se encuentran articuladas a unidades y dinámicas globales (Robertson, 1992).

De la crisis de la deuda externa a la deuda social

La liberalización de los mercados, la apertura externa y la disminución del rol del aparato estatal, constituyeron las transformaciones fundamentales de la revolución capitalista mundial que se inicia en los años setenta. En América Latina ello supuso una transformación radical del modelo estatista de desarrollo y el surgimiento de un modelo abierto y con eje en el mercado. Esto no evitó la crisis de endeudamiento que enfrentaron los países de América Latina a inicios de los ochenta. La fórmula frente a este desafío fue la de instrumentar programas de estabilización y ajuste estructural fuertemente apoyados en recetas monetaristas que suplantaban un ya moribundo modelo Estadocéntrico basado en la demanda (Williamson, 1990). Una vez iniciadas estas reformas, el reconocimiento por parte de analistas, agencias y gobiernos de ciertos costos sociales, llevó a algunas agencias a promulgar una estrategia de "ajuste con rostro humano" y de "transformación con equidad". Las medidas adoptadas fueron más retóricas que reales. A finales de los ochenta la evidencia sobre el desarrollo social no dejaba lugar a dudas. El mundo y el continente habían transitado por problemas y estrategias que los llevaron de la crisis de la deuda externa al ajuste estructural, de allí al tímido intento del ajuste con rostro humano para finalmente generar una nueva deuda: la deuda social (2).

(2) Tal vez el año clave sea 1990, cuando el Banco Mundial tradicionalmente avaro en su tratamiento de la problemática social centró su "World Development Report" en los temas de la pobreza (Deacon, 1994). A ello siguieron dos publicaciones adicionales en 1991 y 1992 del Banco Mundial, orientadas al problema de la reducción de la pobreza. Si bien es cierto que CEPAL y también el BID ya habían centrado su atención en el tema, la aparición en los cuadernos e informes del Banco Mundial concretizó la globalización del tema social.

¿Cuáles fueron los elementos y las evidencias más destacables, que culminaron con el reconocimiento del *status* central que el problema de la pobreza y de las políticas sociales tenían para la región?

En 1982 México declaró la imposibilidad de cumplir con los pagos por las obligaciones contraídas en el proceso de endeudamiento externo. A esta amenaza de moratoria unilateral siguió una retracción brutal de los créditos existentes desde las agencias transnacionales, y de los acreedores privados para toda América Latina. Perú realizó en la administración de Alan García un intento similar, con la diferencia de que no anunció el cese de pagos sino que definió unilateralmente el porcentaje de las exportaciones que se destinarían al pago de los intereses de la deuda. México, Perú y el resto de América Latina fracasaron en todo intento de renegociar las condiciones de financiamiento y pago de la deuda externa desde una posición de fuerza. La década de los ochenta se abrió en América Latina con la denominada crisis de la deuda externa. La comunidad financiera internacional respondió a los pedidos de renegociación con un discurso en el que se venía insistiendo ya hacía un tiempo: eran necesarios procesos radicales de estabilización y ajuste estructural de las economías latinoamericanas (Stallings, 1992).

Tal como exitosamente lo estaba realizando Chile, y como más tímidamente lo habían intentado Argentina y Uruguay, la región debía enterrar el modelo desarrollista cepalino, proteccionista y Estadocéntrico para dirigirse hacia un modelo de crecimiento abierto, con mercados desregulados y orientados a las exportaciones. Ajustar el consumo, favorecer el ahorro y la inversión eran las metas planteadas. Para ello debía instrumentarse una política monetaria rigurosa, una política fiscal responsable, una importante reducción y suspensión de aranceles y una desregulación de los mercados en general y del mercado financiero y laboral en particular. La competitividad externa se lograría con tasas de cambio no sobrevaluadas, y con mercados libres de injerencia estatal en la determinación de precios y costos.

La década de los ochenta fue, en efecto, dominada por procesos de estabilización y ajuste estructural. Salvo Brasil, Perú y Argentina, la mayoría de los países implantaron programas de corte ortodoxo, acordes con ese recetario básico hoy conocido como el "consenso de Washington". Otras tres excepciones de importancia fueron Costa Rica, Uruguay y Colombia. Este último país, por estar bajamente endeudado en el momento de la crisis, encontró más espacio de maniobra en la comunidad internacional, y lo usó no para enfrentarse a los consejos de ésta sino más bien para concretar reformas más eclécticas y graduales que la de otros países latinoamericanos. Uruguay y Costa Rica se ajustaron a los ejes centrales del modelo salvo en lo referente al mercado laboral y a las políticas sociales. Hacia fines de los ochenta e inicios del noventa, Argentina y Perú, de la mano de Carlos Menem y Alberto Fujimori, siguieron las políticas de estabilización y ajuste exigidas desde los centros financieros internacionales y desde las agencias multilaterales.

Los países de América Latina han iniciado por lo tanto desde hace ya una década el proceso de transformación hacia el modelo liberal exportador. El debate sobre la naturaleza y los efectos de esta transformación ha generado algunos consensos mínimos. El más importante de ellos señala que la persistencia del modelo desarrollista cepalino era inviable, y que los modelos heterodoxos fracasaron estrepitosamente (Kahler, 1990). Ello no implica un consenso sobre las bondades del modelo asumido, y menos aún sobre las modalidades de su instrumentación. La profundidad, secuencia, gradualidad e instrumentos a utilizar para el logro de metas macroeconómicas permanece aún en debate. Así mismo, existen importantes desacuerdos con relación a la desregulación del mercado laboral y a los tipos de políticas de transferencias y bienestar social. Un razonable grado de acuerdo a principios de los noventa pareció estabilizarse con respecto a la evaluación global del recetario de Washington. Las políticas de estabilización y ajuste permitieron retomar cierto crecimiento económico, y en particular repatriar y atraer parte del capital y el crédito que se alejara y exiliara con la inestabilidad económica y la crisis de la deuda. Este consenso precario ha sido nuevamente puesto en tela de juicio después de la crisis financiera y económica de México a finales de 1994, y su efecto sobre el resto de América Latina. Existe, sin embargo, un importante grado de consenso sobre el impacto social negativo del nuevo modelo de desarrollo económico.

Cuando a finales de los ochenta se inicia la publicación de datos sistemáticos relativos al desarrollo social, la comunidad internacional aceptó que si bien las medidas asumidas habían permitido paliar y hasta revertir la crisis de la deuda externa, los efectos de las crisis y las políticas de estabilización y ajuste contribuyeron a crear una nueva deuda de proporciones dramáticas. Esta deuda no era financiera o fiscal, sino social. Los hombres, mujeres y niños de América Latina vivían a finales de los ochenta en países más desiguales, y una mayor proporción de personas eran pobres e indigentes (CEPAL, 1993; CEPAL, 1994) (ver cuadro 1).

Algunos datos estadísticos presagiaban este panorama desde los ochenta pero, en general, la respuesta de quienes abogaban por los paquetes de estabilización y ajuste estructural era tajante: una parte importante del aumento de la pobreza era responsabilidad del modelo desarrollista cepalino y no del modelo liberal exportador de desarrollo. Así mismo, los costos transicionales eran considerados necesarios para retomar un camino de crecimiento económico robusto, que se traduciría en una mejor situación para todos los habitantes de cada nación latinoamericana (Berry, 1992).

Dos evidencias ponen en duda la validez de estos argumentos. En primer lugar, países que retomaron el crecimiento y pudieron sostenerlo siguieron mostrando niveles de pobreza alarmantes, muy por encima de sus promedios históricos. En segundo lugar, otro conjunto de países no ha logrado ingresar en ciclos virtuosos de crecimiento y —ya sea por fallas propias o por vulnerabilidad ante las presiones internacionales— atraviesan ciclos económicos caracteriza-

dos por períodos de crecimiento, recesión y crisis. Sumado a ello la evidencia parece indicar algo más grave aún. En estos movimientos cíclicos a lo largo de la década pasada los pobres —salvo contadas excepciones— han sido particularmente castigados en los momentos de crisis, y los ricos desproporcionalmente premiados en los momentos de crecimiento (cuadro 2).

La información más reciente para el período 1990-1992 muestra que en casi todos los países de la región, a pesar del crecimiento económico y del retorno de los flujos de capital, la disminución de la pobreza se ha visto en casi todos los casos enlentecida por el incremento de la regresividad en el sistema distributivo (CEPAL, 1994). En el caso de Colombia la mejora distributiva de la década presenta para el período 1990-1992 la tendencia opuesta, con una pérdida porcentual de los sectores más pobres del 15% y del cuartil más rico de tan sólo el 5%. Estos datos y evidencias adicionales han llevado a la mayor parte de los gobiernos y de las agencias internacionales, a aceptar y reconocer en mayor medida la información de la intervención directa del Estado en materia de políticas sociales. En muchos casos el discurso que predomina se ajusta a las pautas del discurso económico neoclásico: las políticas sociales deben ser un último resguardo frente a la pobreza. Este discurso señala además que el gasto en general, y en particular el gasto social excesivo y/o mal realizado, puede distorsionar el funcionamiento de mercados generando situaciones de crisis y recesión, enlenteciendo el crecimiento económico y afectando, por tanto, en forma negativa el bienestar global de las poblaciones (Birdsall/Ross/Sabot,

Cuadro 1

América Latina: magnitud de la pobreza a nivel urbano
Países seleccionados y región

	1970	1980	1990
Argentina	5	7	16*
Brasil (a)	35	30	39
Chile	12	s/d	34
Colombia	38	36	35
Costa Rica	15	16	22
México (b)	20	28	34
Uruguay (c)	10	9	12
América Latina	26	25	30

(*) Esta cifra indica solamente el porcentaje de pobres de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, el total urbano es posiblemente más alto, el panorama social de América Latina para 1992 indicaba un 25% de la población. (a) Para Brasil los datos de 1980 corresponden a 1979; (b) para México los datos de 1980 corresponden a 1984; (c) para Uruguay los datos de 1980 corresponden a 1981.

Fuente: CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1994.

1994). Se argumenta también que el gasto social mal administrado puede agudizar la desigualdad y no tener como beneficiarios a los sectores pobres sino a los sectores medios que anteriormente fueron protegidos por el modelo de desarrollo estatista. De todas maneras hay que señalar y reconocer que los gobiernos, y muy en particular las agencias internacionales, han colocado el tema de las políticas sociales mucho más al centro de sus agendas que en la década pasada, y han asumido una acción más agresiva respecto a la necesidad de reformar los sistemas de bienestar y seguridad social de los países latinoamericanos.

Las raíces transnacionales de la pobreza continental y los límites fiscales de la política social

La pobreza y su expansión responden por supuesto, en buena medida, a factores domésticos (3), pero la transformación económica de las últimas dos décadas con los procesos de apertura externa, desregulación financiera, endeudamiento, limitación abrupta del crédito internacional y deterioro en los términos de intercambio, contribuyó a agudizar problemas de índole nacional, y disminuyó o congeló la riqueza de las naciones latinoamericanas. Sumado a ello las crisis económicas con expansión del desempleo y episodios de hiperinflación en varios países de América Latina castigaron con particular crudeza a los sectores populares. Finalmente, los contextos de estabilización y ajuste estructural con sus incrementos de aranceles proteccionistas, la privatización y racionalización del aparato estatal y la reestructuración productiva, tuvieron efectos perniciosos para los grupos más vulnerables y de bajos ingresos (ver cuadro 3).

Todas las naciones latinoamericanas atravesaron durante la década de los ochenta situaciones de desajuste fiscal, fruto en su mayoría no de gasto expansivo sino de retracción del crédito y deterioro en los términos de intercambio anotados en el cuadro anterior. En una importante proporción estos desajustes fueron críticos. La intensidad de los desajustes medidos como necesidad de financiamiento del sector público no financiero en variaciones porcentuales del PIB osciló para los países del continente entre 26,6% a 5,4%, con un promedio regional de 11,2% (Cominetti, 1994). La retracción del crédito internacional y los castigos incrementales que el sistema mundial colocó a las economías inflacionarias, tornaron inviable una estrategia de salida por la

(3) Ello puede verse claramente en el primer cuadro relativo a la evolución de la pobreza en América Latina, en donde países con similares desempeños macroeconómicos presentan diferentes tendencias en la evolución de la pobreza. Para una discusión más detallada de la mediación doméstica de vectores globales (ver Filgueira/Rodriguez, 1997)

Cuadro 2

**América Latina: variaciones porcentuales del ingreso medio*
de los hogares urbanos**
(según percentiles de hogares**)

	Cuartil 1	Cuartil 2	Cuartil 3	Cuartil 4	10% más rico	Distancia C1-C4
Argentina 1980-1990	-31	-33	-27	2	9	-33
Brasil 1979-1990	-20	-17	-6	4	5	-24
Chile 1978-1988	-10	0.2	1	18	21	-28
Colombia 1980-1990	69	52	42	14	7	50
Costa Rica 1981-1990	-25	-12	-10	-12	-8	-17
México 1984-1989	-12	-13	-11	24	41	-36
Uruguay 1981-1990	-14	-13	-10	-13	-11	-1

(*) Las variaciones porcentuales se calculan utilizando como defactor el valor de las líneas de pobreza acorde a la metodología de CEPAL

(**) Cuartil 1 corresponde al 25% más pobre y Cuartil 4 al 25% más rico.

Fuente: CEPAL y cálculos propios sobre CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1994.

Cuadro 3

**Términos de intercambio, servicio de deuda y evolución del PIB
per capita para países seleccionados**

	Términos de Intercambio*		Servicio deuda / Exportaciones		Variaciones % PBI per capita	
	1970	1986	1970	1987	1980-1986	1986-1990
Argentina	139	80	52	521	-11.0	-10.4
Brasil (a)	187	125	22	33	8.5	-6.6
Colombia	61	98	19	33	7.0	10.2
Costa Rica (b)	s/d	s/d	s/d	s/d	-3.9	3.4
Chile (c)	237	77	24	26	-6.7	15.0
México (d)	108	66	44	38	s/d	-6.0
Uruguay (e)	197	99	24	26	-9.5	7.3

(*) 1980=100.

Para variaciones % PIB per capita los años son (a) 1979-1987 y 1987-1990; (b) 1981-1986 y 1988-1990; (c) 1980-1985 y 1987-1990; (d) 1984-1989; (e) 1981-1986.

Fuentes: Fallon/Riveros, 1990; CEPAL, 1994.

Cuadro 4

Evolución del gasto público social como % del PIB (1) y gasto público social real per capita (2)
(1980=100) Para países seleccionados*

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Argentina (1)	16,2	17,4	12,6	12,8	13,9	16,2	17,1	18,2	15,7	14,1	15,5
(2)	100,0	99,6	65,8	68,1	74,2	79,3	89,1	96,5	80,3	66,2	72,1
Brasil (1)	9,3	10,1	10,1	9,4	7,9	8,4	8,7	9,6	10,5	10,8	11,8
(2)	100,0	102,2	100,2	88,1	76,8	86,3	94,0	105,3	112,6	117,4	121,6
Chile (1)	17,0	18,8	24,9	22,6	22,2	20,9	19,5	17,9	15,3	s/d	s/d
(2)	100,0	109,2	142,0	127,0	122,4	113,1	103,7	94,0	78,6	s/d	s/d
Colombia (1)	7,4	8,1	8,2	8,8	9,4	8,0	7,7	7,4	7,2	s/d	s/d
(2)	100,0	108,8	108,6	116,2	126,8	109,8	109,2	106,5	105,1	s/d	s/d
Costa Rica (1)	23,3	17,2	14,3	15,8	16,5	16,3	s/d	20,1	19,2	21,5	s/d
(2)	100,0	70,0	52,4	57,7	63,1	61,1	s/d	100,0	95,0	109,0	s/d
México (1)	8,0	9,2	9,1	6,7	6,7	7,0	6,6	6,2	6,0	6,3	6,5
(2)	100,0	122,0	117,1	80,6	81,6	85,4	75,4	70,5	66,7	70,2	76,7
Uruguay (1)	13,7	16,0	19,6	16,5	14,9	14,8	15,6	15,8	16,7	16,7	16,4
(2)	100,0	116,3	126,8	93,4	82,3	83,0	93,9	102,2	107,3	109,7	106,3

(*) Los casos de Perú, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Bolivia disminuyen entre 1980-1981 y 1990-1991 su gasto público social de acuerdo a los dos indicadores utilizados en este cuadro (Cominetti, 1994; CEPAL, 1994)

Fuente: Cominetti, Rosella, 1994.

vía del endeudamiento o la impresión de moneda. Elló forzó bien a un incremento en las recaudaciones fiscales, o bien a una disminución del gasto público o a una combinación de ambas medidas. El gasto público social no permaneció ajeno a estas retracciones fiscales si bien la vulnerabilidad de este tipo de gasto sectorial varió entre una y otra unidad nacional. El promedio regional del gasto social disminuyó tanto en términos reales *per capita* como en porcentaje del PIB (ver cuadro 4).

Argentina y México son los casos que muestran una tendencia más clara a la reducción de sus gastos sociales a lo largo de la década. Chile presenta un promedio bueno para la región pero con una importante caída por debajo de sus niveles históricos hacia finales de los ochenta. Costa Rica después de una caída importante a mediados de los ochenta recupera sus niveles de gasto social. Brasil, Colombia y Uruguay presentan no sólo una resistencia a la reducción del gasto público social, sino un incremento en lo referente al gasto social real *per capita*.

Una hipótesis pertinente relativa a las variaciones del gasto público social, indica que éste tenderá a variar de acuerdo con el grado de desequilibrio fiscal. En otras palabras, cuanto mayores hayan sido las necesidades de financiamiento del sector público y mayor la diferencia entre ingresos y egresos, mayor es la disminución del gasto público en general y del gasto público social en particular. Si bien la covariación parece sostenerse en los casos de México y Argentina, con severos desajustes y caída del gasto social, esta hipótesis cuenta, sin embargo, con apoyos empíricos débiles cuando se toma la región en su conjunto. Los casos de Uruguay y Brasil, tipificados como de desajuste severo, también muestran un mejor comportamiento del gasto público social comparados con los casos de Argentina, México e incluso con el caso chileno. Así mismo, el caso colombiano muestra un desajuste moderado con incrementos en los niveles de gasto social.

Una hipótesis alternativa que puede ser planteada es que aquellos casos donde el gasto social ha sido históricamente más alto, presentarán mayor resistencia a la reducción de este gasto sectorial. Al contar tanto con grupos de beneficiarios más amplios como con burocracias más establecidas y extendidas, estos países tendrán una mayor capacidad de mantener los niveles de gasto sectorial social. Esta hipótesis presenta una mayor validez para casos como el de Costa Rica y Uruguay, y se encuentra con problemas frente a casos como el argentino y en menor medida el chileno. Resulta también imperfecta la covariación en los valores medios de gasto público social. Sin embargo Brasil y Colombia, con niveles históricos de gasto social medio, presentan un mejor comportamiento que países como Argentina y Chile con niveles de gasto alto. Pero es clara la correlación en los países con niveles de gasto bajo (no seleccionados en este trabajo). En efecto, Bolivia, Paraguay y Perú son los casos de América del Sur con más bajo nivel histórico de gasto social, y los que más lo disminuyen a lo largo de la década.

La pobreza en América Latina (con la excepción de Colombia, y en menor medida Uruguay) había aumentado al mismo tiempo que los recursos fiscales reales volcados a las políticas sociales habían disminuído o se habían congelado a finales de la década (con la excepción de Colombia, Brasil y Uruguay). En este sentido, el desafío al que se enfrentaban los gobiernos de América Latina y las agencias internacionales no era sólo cómo mejorar la eficiencia y eficacia del gasto, sino también cómo recaudar más recursos para apoyar las políticas sociales. La pregunta en este caso era cómo expandir la base impositiva sin afectar negativamente la inversión, el ahorro, el empleo y la productividad. El cómo, el por qué, y el para qué de las políticas sociales constituyeron los ejes del debate transnacional que se pasa a revisar en las páginas que siguen. Detrás de los tecnicismos y de los paquetes de reforma de los sistemas de prestación social se encuentra una sintaxis y una base axiológica que evidencia una dirección sobre los modelos deseables y viables de crecimiento, incorporación social y redistribución para las sociedades latinoamericanas.

Las agencias internacionales: influencia y agenda

Las agencias internacionales han ingresado como actores centrales en la definición de los sistemas de prestación social en la región por diversas razones. En primer lugar, tienen el poder y los recursos para influenciar de forma efectiva la definición e instrumentación de políticas sociales domésticas a través de diferentes mecanismos. En segunda instancia han propuesto con éxito algunos ejes centrales para el debate en torno a las políticas públicas y sociales en particular. Estos ejes incluyen no sólo los debates académicos tradicionales sobre crecimiento económico, igualdad y pobreza, sino también nuevas discusiones técnicas acerca de las variaciones en el financiamiento y la prestación de las políticas sociales (focalización, participación de la esfera privada, etc.).

La injerencia de las agencias financieras internacionales en los procesos de formulación de políticas públicas en los países de América Latina se ha incrementado abarcando en la actualidad la arena económica y la esfera social (Deacon, 1994).

La primera forma de influencia se logra a través del apoyo y la asistencia técnica. La existencia de equipos técnicos dentro de estas agencias constituye un recurso al que muchos gobiernos no pueden acceder por iniciativa o recursos propios. La acumulación de información comparativa, la existencia de expertos en temas sumamente acotados y el desarrollo de tecnologías de evaluación, implementación y monitoreo, se concentran en estos organismos con una sistematicidad y con recursos materiales y humanos con los que pocas veces cuentan los gobiernos nacionales.

Es importante tener en cuenta que el apoyo técnico no es neutro, sino que se encuentra teñido por visiones peculiares de la realidad social, que no tienen

por qué ser las profesadas por las élites gobernantes o los intereses domésticos. El desarrollo de índices de focalización de recursos humanos y de retorno de inversión social, constituyen paquetes técnicos que conllevan supuestos acerca de la deseabilidad de ciertas orientaciones en políticas públicas. Así mismo, los diferentes sistemas de medición de pobreza y de desarrollo humano elaborados en los organismos internacionales, seleccionan un conjunto de indicadores que pueden ser o no los considerados más aptos por los encargados de las políticas públicas a nivel doméstico.

Una segunda modalidad importante de influencia utilizada por las agencias internacionales, la constituye su participación con capitales en proyectos conjuntos de reforma social con gobiernos nacionales, que consideran su interés en términos de reforma social. Estas *joint ventures* se realizan típicamente con la participación de capital, de técnicos domésticos y de las agencias internacionales. Generalmente las agencias financieras internacionales participan activamente no sólo en el diseño de la reforma, sino también en su instrumentación y evaluación (Wurgaft, 1993).

En tercer lugar, las agencias internacionales poseen un impacto indirecto sobre las políticas sociales a través de sus criterios de condicionalidad económica para préstamos a los países. Al establecer topes de gastos, criterios tributarios, índices de inflación, niveles de déficit fiscal y otras metas macroeconómicas como condiciones para renegociar deuda o desembolsar nuevos montos de capital, estas agencias imponen importantes limitaciones al rango de instrumentos utilizables para las políticas sociales.

Finalmente existen y se han incrementado en los últimos años formas abiertas de condicionalidad social, en donde préstamos financieros generales son supeditados no ya a ciertas metas macroeconómicas, sino a la reforma de diversas áreas de prestación social (Deacon, 1994; Wurgaft, 1993).

Si estas son las formas e instrumentos de influencia de las agencias internacionales, resta avanzar sobre cuáles son los contenidos de dicha influencia. Conviene en este sentido introducir alguno de los ejes del debate interagencias y entre éstas y los gobiernos nacionales.

El eje más general y profundo en el debate actual sobre la política social es el que se refiere al "dilema" entre crecimiento, igualdad y pobreza. La ofensiva neoconservadora y neoliberal de los años setenta logró establecer un precario consenso relativo a la relación entre estos factores. En síntesis, la desigualdad era una condición necesaria para el despegue económico nacional o para retomar índices de crecimiento robustos. La desigualdad, en esta perspectiva, favorece la concentración de bienes y capital en aquellos sectores más proclives a la inversión y el ahorro (Kaldor, 1956). La mejora en el bienestar de los sectores pobres y trabajadores se produce por el incremento agregado del bienestar, el cual "gotearía" en la modalidad de empleos para estos sectores incrementando los ingresos de los más pobres y produciendo finalmente un efecto agregado sobre la igualdad (Kuznets, 1955; Robinson, 1976). Distorsio-

nar por la vía redistributiva e impositiva (por ejemplo, políticas sociales) o regulatoria (por ejemplo, regulaciones laborales) el funcionamiento natural del mercado conlleva, de acuerdo con los que proponen esta visión, un deterioro en la competitividad externa, en el ingreso de capitales, en el ritmo de actividad económica y por tanto en el bienestar agregado y de los sectores populares (Fields, 1990; Notermans, 1993). En este contexto, las políticas sociales deberían restringirse a situaciones probadas de emergencia y vulnerabilidad, sin incursionar en la estructura social en su conjunto. La pobreza extrema podría ser objeto de las políticas sociales, mas la igualdad no debería ser un objetivo de las mismas. El crecimiento económico es en esta visión el mejor ataque a las malas condiciones de vida de los sectores populares.

Los enfoques del FMI, la AID y en general los enfoques más cercanos a los paradigmas monetaristas fueron y siguen siendo paladines de esta perspectiva y, consistentemente, sus documentos, informes y actuaciones se concentraron sobre la adecuación de las políticas económicas para el logro del crecimiento sostenido. Las políticas sociales ocuparon hasta inicios de los noventa un lugar marginal en sus intereses, y la pobreza fue vista en general como costos transicionales de los ajustes estructurales o como resultado de viejas políticas erróneas de crecimiento.

Un ejemplo interesante de evidencia problemática vinculado a la relación entre crecimiento, igualdad y pobreza lo constituye el caso de los "tigres asiáticos" con sus excelentes niveles de ahorro, inversión y crecimiento. Estos casos fueron usados como ejemplos de los argumentos antes señalados. Un bajo nivel de consumo, de transferencias monetarias y de regulación laboral fueron, a juicio de muchos analistas, un ingrediente fundamental del éxito asiático. Sin embargo, estos mismos casos fueron utilizados como contra-argumento al señalar que, concomitantemente, estos países mostraban una alta inversión en capital humano y muy bajos índices de desigualdad (Banco Mundial, 1993).

Este análisis llevó al Banco Mundial a promover una actitud más agresiva por parte de los Estados para invertir en capital humano. Ello sumado a una estrategia exportadora con alta demanda de mano de obra calificada y semicalificada, generaría en esta perspectiva una estructura distributiva más igualitaria, lo que a su vez favorecería el rendimiento económico. Nótese, sin embargo, que la posición del Banco Mundial es muy cuidadosa al definir las áreas de intervención estatal y las formas de perseguir una mayor igualdad. La regulación del mercado y la redistribución por la vía de transferencias monetarias no entran en el menú de opciones. Las políticas adecuadas se restringen a la provisión de servicios básicos en salud y educación, y el impulso a una estrategia productiva que emplee a los sujetos en los cuales se realizaron estas inversiones en capital humano. Aun así esto marca un contraste con los discursos monetaristas más ortodoxos. En primer lugar, acepta y documenta una covariación positiva entre igualdad y crecimiento; en segundo lugar advierte que no cualquier modelo de crecimiento va a favorecer a los sectores

trabajadores; en tercer lugar acepta un rol importante del aparato estatal en materia de inversión en capital humano.

Por su parte, la CEPAL (1990) abogó por una transformación económica que incorporara las políticas sociales en sus recomendaciones para paliar los costes de ajuste y limitar un incremento desproporcionado de los niveles de desigualdad. Desde esta perspectiva el rol de las políticas sociales sería el de mitigar los aspectos contradictorios (o de relación inversa) del crecimiento y la igualdad, y el de profundizar sus aspectos complementarios (Ramos, 1993). Dejando reticentemente los paradigmas apoyados en la demanda, para la CEPAL la transformación económica debía permitir un razonable grado de demanda doméstica, observando cautelosamente y con implementación gradual la desarticulación del modelo de crecimiento anterior. En algunos casos la CEPAL se mostró proclive a los ajustes heterodoxos que procuraron mantener la capacidad adquisitiva de la población, al mismo tiempo que procuraban equilibrar y sanear sus indicadores macroeconómicos. Sin embargo, y a pesar de mostrar una notoria diferencia, al menos en la sensibilidad en lo relativo a la esfera social, la CEPAL no ha propuesto alternativas a los modelos anteriores en relación con el rol de las políticas sociales en una estrategia de crecimiento, y ha compartido en general las críticas de las agencias financieras internacionales a los modelos previos de políticas sociales.

Los debates interagencias no han sido cerrados y no existe en la actualidad un consenso acerca de cuál es la relación entre crecimiento, desigualdad y pobreza a nivel teórico. Lo que sí parece estabilizarse es cierto acuerdo operativo, y ciertos parámetros de orientación sobre el rol de las políticas sociales en el contexto actual. Este consenso parcial se apoya en una combinación de las diferentes perspectivas defendidas por estas agencias, y por un respeto a los puntos de veto que ellas mismas imponen. Los elementos principales que componen este consenso parcial son los siguientes:

— Las políticas sociales no deben afectar negativamente el desempeño económico de las naciones. Ello supone priorizar la disciplina fiscal sobre la demanda social, y no realizar el gasto social de forma que distorsione el costo del capital.

— El gasto sectorial de las políticas sociales debe girar hacia la inversión en salud y educación, alejándose de las transferencias monetarias directas. Deben otorgárseles a los pobres los instrumentos para su inserción en el mercado, antes que garantizarles beneficios que les permitan no participar en él.

— Las políticas sociales deben focalizarse. Los modelos universalistas tienden a no cumplir con su cometido redistributivo y son, por otra parte, muy costosos de mantener.

— La descentralización de los programas sociales es imperativa. Dicha descentralización disminuye distorsiones redistributivas, adecúa la oferta y la demanda, evita la burocracia estatal, y disminuye con ello los costos de transferencia.

— Los sistemas de seguro social deben ser de capitalización y no de reparto, y su administración debe al menos en parte ser realizada por la esfera privada. Paralelamente puede existir un sistema de subsistencia mínima para inactivos no aportantes, pero el mismo debe contar con un sistema eficaz de monitoreo y demostración de necesidad.

Lo que esta somera enumeración sugiere es que entre los modelos probables de prestación social, la influencia de las agencias financieras internacionales favorece modelos que pueden ser tipificados como liberales, con una fuerte influencia del modelo estadounidense y sajón de prestación social. Bien puede argumentarse que el segundo punto se aleja de un modelo liberal. Sin embargo los programas de educación y salud que se proponen y se han llevado a cabo son ciertamente mínimos, y se definen e instrumentan como programas de "inversión social" y no como derechos sociales.

Para comprender cabalmente la importancia de este sesgo cabe explorar el trabajo reciente de Deacon (1994). Deacon, discutiendo la globalización de las políticas sociales y su impacto en el caso de Europa del Este, señala, correctamente, que la globalización del discurso no implica ausencia de variaciones. Por el contrario, para este autor, diferentes agencias impulsan diferentes modelos de políticas sociales, y estos constituyen ofertas que se combinan con las preferencias de las élites decisionales domésticas. Así, propone clasificar los diferentes modelos de las agencias a partir de la tipología propuesta por Esping Anderson (1990) (apoyada en la tipología previa de Tittmus, 1958) para los Estados de Bienestar del primer mundo. En esta tipología los criterios centrales de clasificación son el grado en el cual los sistemas de prestación social desmercantilizan al trabajador, el impacto de estos sistemas sobre las pautas de estratificación social, y el rol del empleo en los modelos generales. Define en este sentido tres sistemas: el liberal o residual, el corporativo o conservador y el socialdemócrata o redistributivo. En términos de desmercantilización, el modelo residual posee un impacto bajo o nulo. En otras palabras, el trabajador sigue siendo básicamente una mercancía, y los sistemas de prestación social no interfieren con este *status* central del individuo. Le sigue el corporativo que congela posiciones de *status* y clase; y, finalmente, el de mayor capacidad desmercantilizadora es el socialdemócrata en donde los individuos acceden a beneficios sociales universales no determinados por el mercado. En términos de estratificación, el modelo liberal preserva y refuerza las pautas y dinámicas de estratificación del mercado, el corporativo-conservador las mantiene aunque también las estabiliza, mientras el modelo socialdemócrata las altera en forma progresiva. Dentro de estos tipos, Deacon encuentra ciertos correlatos entre las agencias, sus discursos y las preferencias por uno u otro modelo. El FMI y el Banco Mundial están situados en la celda liberal. La Comunidad Europea defiende los modelos de tipo corporativo, en tanto que la OIT y los países escandinavos a través de sus agencias estarían impulsando modelos de ciudadanía social universal o de tipo socialdemócrata.

Este panorama es a todas luces diferente al de América Latina. Aun en el caso de la CEPAL, que se muestra reticente a los discursos y modelos de corte residual y liberal, no se vislumbran alternativas claras. Para nuestra región no han existido contrapartes como la OIT (Organización Internacional del Trabajo) o la Comunidad Europea en el debate transnacional de políticas sociales. Ello conlleva a un sesgo sistemático hacia las soluciones de tipo liberal. El único contrapeso a estos modelos se encuentra en ciertos debates intra-agencias, en el rol crítico de la CEPAL y en la posibilidad de que ciertas élites e intereses domésticos posean recursos y voluntad para defender modelos alternativos de prestación social.

La reforma social en América Latina

Resulta aventurado hablar de una realidad latinoamericana en materia de políticas sociales ya que existen al menos tres modelos diferentes de prestación social en la región (Filgueira, F. 1996). En primer lugar, se puede identificar la existencia de un modelo de universalismo estratificado en Uruguay, Chile y Argentina. Este modelo de prestación social presenta importantes desigualdades en términos de la protección social que ofrece, pero cubre prácticamente toda la población en materia de educación, salud y seguro social. En segundo lugar, puede distinguirse la existencia de un modelo dual en países como Brasil y México. En estos países la educación básica y ciertas prestaciones en salud parecen estar en proceso de universalización en tanto que la educación secundaria, el seguro social y otros beneficios alcanzan sólo a los “sectores modernos”, formales y urbanos de la población. Finalmente el tercer modelo de protección social es el socialmente excluyente. Ejemplos de países que funcionan dentro de este modelo son Paraguay, Perú y buena parte de Centroamérica. En rigor no existe en estos países un sistema de protección social, salvo de forma muy precaria y fragmentada.

Esta digresión tipológica es necesaria, ya que el impacto de los vectores y agencias transnacionales—que presionan por la disciplina fiscal, la redistribución sectorial, la focalización y la descentralización de las políticas sociales—variará en grado importante dependiendo de qué tipo de sociedad y sistema de prestación social sea el afectado.

Disciplina fiscal y evolución del gasto social

De haberse seguido el consejo internacional, el gasto público social (GPS) en América Latina tendría que haberse comportado de la siguiente manera: en contextos de desajuste económico y fiscal no debería haber contribuido a agravar el desajuste, mientras que en contextos de ajuste fiscal debería haberse contraído en igual o mayor medida que el gasto público no-social (GPNS). Al

imponerle a mi análisis este comportamiento del GPS para cumplir con el principio de "no afectar negativamente el desempeño económico" le impongo condiciones duras, ya que exijo que el GPS sea siempre un factor positivo en relación con las cuentas fiscales, y además sea el que más (menos) contribuye al ajuste (desajuste) de las cuentas fiscales en comparación con el GPNS. Una condición más simple sería que el GPS no haya contribuido al desajuste más que el GPNS, y que si haya contribuido al ajuste (sea en mayor o en menor medida que el GPNS). Si llamamos al primer conjunto de requisitos condición 1 y a la segunda condición 2 pueden construirse dos cuadros con las siguientes categorías: en el eje vertical se especifica si se está en presencia de situaciones de ajuste o desajuste fiscal, y en la horizontal si el GPS es proajuste o prodesajuste (cuadro 5).

Tanto para el ajuste como para el desajuste fiscal, la mitad de los casos se comportan en la forma esperada y la otra mitad no lo hacen. Considerando la dureza de las condiciones impuestas a nuestra hipótesis esto no es del todo sorprendente. Para que las mismas se cumplieran en la mayoría de los casos, los gobiernos deberían haber castigado más duramente a los sectores de provisión social que a todos los demás sectores en promedio durante los procesos de ajuste. Por otra parte, en contextos expansivos, estos mismos gobiernos se deberían haber mostrado más avaros con el gasto social que con todas las otras formas de gasto tomadas como promedio. Aun bajo estas condiciones extremas, el GPS muestra una vulnerabilidad preocupante. Si flexibilizamos las condicio-

Cuadro 5

Rol del gasto público social 1980-1990*

Condición 1		
	Pro-ajuste	Pro-desajuste
Ajuste Fiscal	7	7
Desajuste Fiscal	9	9
Condición 2		
	Pro-ajuste	Pro-desajuste
Ajuste Fiscal	10	4
Desajuste Fiscal	11	7

* Se consideran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, con catorce casos de ajuste fiscal y dieciocho de desajuste fiscal.

Fuente: Elaboración propia basada en Cominetti, 1994.

nes los resultados son aún más claros. El GPS ha jugado de forma predominante un rol proajuste, tanto en contextos de desajuste como de ajuste fiscal.

Para organizaciones como el FMI y el Banco Mundial, esto es positivo. Estas agencias pueden cuestionar por qué otras áreas del gasto no se redujeron en igual o mayor medida, pero un comportamiento "responsable" del gasto es siempre bienvenido. Esta posición no es enteramente compartida por la CEPAL, que si bien espera un comportamiento responsable del gasto público en general y del GPS en particular, menciona como preocupante la vulnerabilidad de este gasto en contextos en que se incrementa la demanda social. En cualquier caso, todas las agencias admiten la necesidad de controlar el gasto público, incluyendo el gasto social. La cuestión que queda planteada aquí es si este aparente consenso no responde también a que el gasto social cuenta con actores interesados políticamente débiles, mientras que el gasto en subsidio industrial, o estatal, o el orientado al pago de obligaciones de la deuda, cuenta con agentes entusiastas y poderosos. La evidencia parece apoyar esta intuición. Los países con sectores sociales más desarrollados (países de universalismo estratificado o de tipo dual) defienden sus niveles de gasto en forma mucho más clara que los países con modelos de prestación de corte excluyente. Así mismo, los países que presentan regímenes políticos en donde la población puede expresar y hacer pesar sus preferencias, si bien tienden a ser "fiscalmente responsables" en contextos recesivos, también tienden a expandir el gasto y a recuperar niveles previos a la recesión en contextos de crecimiento (Uruguay, Costa Rica). Por su parte, regímenes autoritarios permiten castigar desproporcionadamente a los sectores sociales en contextos recesivos, limitando su recuperación en situaciones de crecimiento. En suma, la combinación de tipo y madurez del sistema de prestación social y régimen político, nos ayuda a entender la capacidad y vulnerabilidad relativa de los sectores sociales.

Redistribución sectorial y cambio en la composición del gasto social

El discurso predominante dentro de las agencias internacionales ha estado orientado a limitar el peso de las transferencias monetarias, favoreciendo un incremento relativo del gasto en salud, educación y en políticas asistenciales integrales para sectores de extrema pobreza.

El giro hacia políticas públicas que incrementen servicios en salud y educación en detrimento de los sistemas de beneficios monetarios en seguridad social está basado en el supuesto de que las transferencias monetarias no garantizan un uso adecuado de las mismas y que éstas proporcionan a los beneficiarios cierta capacidad para operar fuera de la lógica del mercado. Este giro no anula los sistemas de pensiones, pero sí tiende a transformarlos en sistemas de capitalización y no de reparto. De tal manera que la base de estos sistemas no dependería de una redistribución inter e intra generacional o de un aporte fiscal del Estado, sino simplemente de una política forzada de ahorro individual.

Desde esta misma perspectiva, las prestaciones por desempleo y otras transferencias monetarias financiadas desde rentas generales deberían ser de beneficios mínimos para que los costos de permanecer fuera del mercado no sean anulados por la generosidad del beneficio. Se espera además que los programas sociales que se establezcan dentro de esta perspectiva estén orientados por un adecuado monitoreo de necesidades reales, y no en función de principios o derechos de carácter universal. Los programas en salud y educación son también percibidos como inversión y no solamente como gasto.

Hay que señalar que la fundamentación básica para este tipo de reorientación del gasto social no es ética o política, sino fundamentalmente económica y técnica. Se asume que de cumplirse los criterios básicos de gasto que esta fundamentación establece, la retracción y vulnerabilidad general del GPS se vería compensada por una mejor adjudicación de recursos tanto en términos redistributivos (focalización), como en términos de retornos o inversión (giro hacia educación y salud).

Sin embargo, los hallazgos que ofrecen los estudios de CEPAL y Cominetti (1994) arrojan otros resultados. En efecto, el sector menos vulnerable a la retracción del gasto público social ha sido el de la seguridad social, y en particular los programas orientados a sectores medios y altos, en tanto que el gasto en vivienda, educación y en menor medida salud mostró para casi todos los países de la región una mayor vulnerabilidad en la década de los ochenta. Estos resultados indican que, a fin de cuentas, la lógica que parece estar condicionando la orientación del gasto social no es la lógica técnica derivada del diagnóstico y consejo de las agencias internacionales, sino una lógica política derivada del peso relativo de las burocracias y beneficiarios participantes en los diferentes sectores de prestación social. Nuevamente los únicos casos que presentan una mejor relación en la retracción-expansión del gasto social sectorial son Brasil, Uruguay y Colombia durante la década de los ochenta (no se cuenta con datos igualmente confiables para Costa Rica, pero los existentes sugieren que también podría ubicarse en este grupo).

La focalización

Los problemas de focalización del gasto pueden ser abordados desde dos perspectivas complementarias. En primer lugar debe considerarse la aparición de los nuevos fondos sociales de corte asistencial y focalizados. En segunda instancia puede evaluarse el nivel de focalización del gasto social tradicional.

Frente a la incremental escasez de recursos en la región, y en vista de las evidencias sobre las inequidades distributivas de los viejos modelos de prestación social, la estrategia de focalización del gasto social adquirió creciente legitimidad y aceptación. Por un lado, se argumentaba que esta estrategia presentaba costos fiscales notoriamente menores a aquellos en los que se incurría a través de políticas universales. Por otro lado, se argumentaba que estas

políticas focalizadas permitan llegar más eficientemente a los sectores más pobres y necesitados de protección social.

¿Qué es exactamente la estrategia de focalización? Raczynski (1995) diferencia tres tipos de políticas sociales. Las de corte universal (infraestructura vial, campañas de vacunación, campañas publicitarias de formación en salud, etc.); las de corte sectorial o por categorías de población, que pueden adquirir carácter universal en la cobertura de dichas categorías, como son las políticas de previsión social (desempleo, retiro); y las propiamente focalizadas, donde las categorías destinatarias se definen a partir de un nivel dado de necesidades, pobreza o riesgo. Los mecanismos operativos de la focalización, agrega la autora, pueden apoyarse en un diagnóstico de la demanda (identificación de hogares o personas pobres); la oferta (generada por organizaciones que proveen servicios de naturaleza focalizada o de potencial focalización); o por áreas geográficas en donde se diagnostica que existe una alta proporción de personas que cumplen con los criterios necesarios para ser identificados como beneficiarios potenciales. Existe un conjunto de problemas técnicos que derivan de una u otra opción y que tienen que ver principalmente con los costos de diagnóstico e instrumentación, así como con los riesgos de exclusión de sectores pobres e inclusión de sectores que no lo son. Más allá de los diversos problemas técnicos, la focalización ha sido percibida como una estrategia adecuada para enfrentar la escasez fiscal y adecuar las pautas distributivas. Sin embargo, un análisis crítico del funcionamiento de los fondos sociales focalizados y de programas que focalizan el gasto social tradicional, muestra la existencia de debilidades y contradicciones en el diseño y ejecución de estas iniciativas.

Fondos de Emergencia y Fondos de Inversión Social

Los fondos o programas de lucha contra la pobreza se han orientado típicamente a la inversión en salud, educación, agua y saneamiento, y han contado en casi todos los casos con financiamiento del BID, AID, y el Banco Mundial entre otros. Con la excepción del caso chileno que cuenta hoy con una importante proporción de recursos genuinos, la mayor parte de estos programas se financian por la vía del endeudamiento con las agencias internacionales (en algunos casos son simples donaciones, pero esta modalidad es marginal) y se orientan explícitamente a los sectores más vulnerables y pobres de las sociedades latinoamericanas. Por lo general, estos programas buscan incentivar la participación de los beneficiarios en su gestión y administración, impulsando así el desarrollo de estructuras administrativas descentralizadas.

Al observar la aparición de estos programas por país, puede detectarse una pauta relativamente clara. El número y la fragmentación de este tipo de programas se incrementa en relación proporcional con el grado de subdesarrollo de los programas de prestación social así como con el grado de desigualdad

social existente en las sociedades en donde éstos se ejecutan. En otras palabras, los países con mayores niveles de pobreza y con sistemas de protección social menos desarrollados son los que más han introducido este tipo de programas: seis programas en Bolivia, trece en Ecuador, seis en Guatemala, cinco en Honduras y siete en Perú. Los países con sistemas avanzados de prestación social, o definidos aquí como de universalismo estratificado (Argentina, Chile y Uruguay), han introducido uno o a lo sumo dos programas de este tipo (CEPAL, 1994). Esto puede estar indicando que las agencias internacionales orientan los préstamos a los países que más lo necesitan.

Existen algunas dudas acerca de la deseabilidad y sostenibilidad de este modelo de prestación social. La primera y más obvia es que los programas focalizados parecen tener sentido cuando se habla de un porcentaje menor de la población, a los cuales ni el mercado ni los sistemas tradicionales parecen favorecer. Sin embargo, los países que participan con más alta frecuencia en estos experimentos (Ecuador, Guatemala, Honduras y Perú) cuentan con niveles de pobreza que en ningún caso están por debajo del 40%.

También puede criticarse la incapacidad de estos programas para identificar adecuadamente a los sectores más pobres. Ello en buena medida deriva de la ausencia de indicadores y medidas confiables para la identificación de situaciones de pobreza y pobreza extrema. Es decir, los Estados de la región —especialmente los que más utilizan estos programas— carecen por lo general de los saberes, información, estructuras y rutinas administrativas que se requieren para impulsar de manera efectiva los intentos descentralizados, integrales y focalizados que caracterizan estos fondos sociales de emergencia.

Puede además señalarse que la racionalidad técnica que guía la implantación de los fondos sociales de emergencia, no toma en consideración el contexto político dentro de cual se ejecutan estos programas. En muchos casos, la política clientelar y la corporativa parecen apoderarse rápidamente de estos programas (el caso de Pronasol en México es un buen ejemplo), haciendo que la distribución del gasto deje de orientarse por criterios técnicos. Por otra parte, la sustentabilidad de estos programas en contextos de escasez dependerá en buena medida del poder político de sus clientelas y beneficiarios. Si bien la focalización soluciona el problema de inequidades distributivas al excluir a sectores medios y trabajadores no pobres, crea por esa misma razón grupos de beneficiarios de bajo o nulo capital político.

Otro problema asociado con los fondos sociales de emergencia lo constituye su financiamiento. Muchos de los programas de focalización vienen siendo llevados a cabo por Fondos Sociales que derivan hasta el 50% de sus recursos de préstamos internacionales. Si la focalización se constituye en un mero mecanismo de alivio y en muchos casos cooptación, sin que se incorpore a su diseño el intento de incentivar el desarrollo de círculos virtuosos de interacción entre la esfera política, social y económica, la deuda social será solucionada temporalmente, para luego ser recreada al enfrentar el pago de la

deuda financiera en la que se está incurriendo. Por otra parte, la transparencia distributiva de estas medidas es mínima. La progresividad o regresividad del gasto social depende de quién paga y quién recibe. En muchos de los programas focalizados que hoy se ejecutan se sabe quién recibe pero no quién paga. Esto implica que muchos de los países han podido postergar por la vía del endeudamiento el desafío de desarrollar sistemas distributivos y redistributivos más progresivos.

Finalmente muchos de estos programas se encuentran centralizados en el ejecutivo y operan al margen de los organismos estatales tradicionales de prestación social. Con mucha frecuencia estos programas transfieren recursos y responsabilidades a organizaciones no gubernamentales bajo el supuesto de que esto activa y facilita la participación de la sociedad civil, y reduce las ineficiencias de las burocracias estatales tradicionales. Si bien el argumento es atendible, la ausencia de participación legislativa en las instancias decisorias máximas en donde se controlan los fondos transferidos, y la ausencia de una contraloría política sobre las instancias ejecutoras de estos programas, colocan un preocupante signo de interrogación sobre el grado de control democrático al que estos programas están sujetos.

Focalización del gasto tradicional

No se cuenta con información diacrónica disponible en lo relativo a la evolución de la progresividad y focalización del gasto social general, pero se cuenta con alguna información que permite evaluar los diferentes niveles de progresividad de los sistemas de prestación social de algunos países de la región. No debería sorprender que los sistemas más progresivos son consistentemente los más desarrollados. Sin embargo, esto contradice el mensaje de las agencias internacionales que aduce que la ineficiencia de las políticas sociales en América Latina tiene que ver con el hecho de que se sustentan en un modelo de incorporación corporativo, con sesgo urbano y altamente estratificado.

Uruguay, seguido de Costa Rica, Chile y Argentina son los países con mejores indicadores de progresividad (considerando o no el gasto en seguridad social), en tanto que países como Colombia y Bolivia muestran los peores niveles de progresividad en todos sus programas (incluyendo los nuevos programas focalizados y asistenciales) (CEPAL, 1994). Más aún, en tanto el índice de focalización para un país como Uruguay se considera en relación al decil inferior de ingresos (10% más pobre), el índice de focalización para Bolivia se construye considerando el 60% más pobre de la población; y aun así Uruguay muestra un mejor nivel de progresividad general y de focalización que Bolivia. La razón que explica este resultado es el grado de universalidad alcanzado por los sistemas de prestación social de países como Uruguay, Costa Rica, Chile y Argentina. Además, el gasto social en general, aun cuando no sea

progresivo en términos absolutos, lo es en relación con la distribución de la renta primaria, por lo cual la mera expansión en gasto y cobertura tiene un efecto progresivo *vis-à-vis* la distribución del ingreso.

Descentralización

El concepto de descentralización se utiliza para referirse a los esfuerzos que se orientan a la devolución, delegación y desconcentración de funciones administrativas, de poder político, de bases tributarias y de asignación de recursos, desde el aparato central estatal a las regiones, estados, departamentos, ciudades y municipios (Bossert, 1996). En este apartado nos concentraremos en los problemas de descentralización fiscal de gastos y recaudación. Pueden establecerse los siguientes cuatro tipos de descentralización (BID, 1994): modelo de gravamen local y gasto central; modelo centralista tradicional; modelo localista de alta autonomía; gasto autónomo y recursos centrales.

La descentralización ha constituido hasta años recientes un punto de consenso poco común entre sectores y grupos con diferente orientación política e ideológica. Fuertemente asociado a la idea de eficiencia y mercado en la literatura neoclásica, y a las nociones de democracia y participación en las perspectivas de la izquierda, la descentralización parece convencer a unos y otros. Recientemente, sin embargo, este aparente consenso se ha visto cuestionado por la evaluación de algunas experiencias en la región.

Un informe reciente del BID (1994) busca sistematizar los argumentos fiscales y económicos en favor de la descentralización. Para ello, se diferencia entre el manejo de bienes nacionales y de bienes con delimitación espacial. Se asume que para los segundos (iluminación, mantenimiento, cierta infraestructura energética y vial), los modelos descentralizados funcionan más efectivamente que los modelos centralizados en materia de recaudación y administración de recursos. Se asume que en el área de salud y educación, la cantidad y calidad (dentro de ciertos lineamientos generales) de los servicios guardará mayor consistencia con la capacidad fiscal con que cuentan estos programas si ellos son administrados en unidades subnacionales. Se supone que este tipo de descentralización ayuda a adecuar la demanda con la oferta acercando al consumidor y al prestatario del servicio. Además, tales instancias subnacionales —en tanto representen adecuadamente el alcance espacial del bien ofrecido—, garantizarían que los costos por los servicios ofrecidos sean solventados por sus reales beneficiarios, y los beneficios consumidos por los reales aportantes. La cercanía de prestatarios y beneficiarios incrementa la eficacia y consistencia distributiva (ajustando esfuerzo fiscal, beneficios y servicios) de los programas sociales. Se asume también que este tipo de descentralización incrementa la responsabilidad de los gestores y la participación de la comunidad.

Sin embargo, la distribución de capacidades fiscales intranacionales dista de ser homogénea. Además, estos programas sufren de duplicaciones,

inconsistencias aportante-beneficiario, problemas de coordinación y otros que pueden malograr los resultados positivos que se esperan de la descentralización (Collins, 1996). A continuación se exploran cuatro categorías de problemas que pueden ser generados por los programas de descentralización.

1. Clientelización del acceso a los programas sociales.

La promesa de la participación que generaría modalidades de descentralización política (esto es en la toma de decisiones), puede verse burlada en los casos en que las autoridades locales han estado históricamente conformadas por élites locales (o son muy porosas a ellas) que han logrado establecer relaciones neopatrimoniales con la población local. Este riesgo es particularmente claro en países con modelos sociales de tipo excluyente, y en los casos del sector no incorporado a los sistemas modernos de protección social en países con sistemas de prestación social de mayor desarrollo. Este mismo problema puede darse también en países de universalismo estratificado como Uruguay, Argentina y Chile. Sin embargo, en estos países la clientelización de los programas descentralizados guardaría posiblemente una relación con los grados y formas de clientelismo tradicional, los cuales en muchos casos se encontraban avanzados en su proceso de democratización. Ello es así ya que el desarrollo histórico de estos países ha generado sociedades civiles organizadas alrededor de sindicatos, asociaciones barriales y clubes políticos, movimientos sociales de diverso tipo con base territorial. Para los modelos de tipo excluyente y de tipo dual, el problema no es simplemente descentralizar, sino además democratizar las relaciones básicas de poder social a nivel local.

2. Agudización de inequidades distributivas regionales.

Los mercados distribuyen bienes en forma desigual, social y espacialmente. Mercados ineficientes y con fuertes rigideces agudizan dicha inequidad. En América Latina este problema adquiere dimensiones alarmantes debido a las grandes variaciones que existen en los niveles de desarrollo regional y rural-urbano de los países de la región. En este sentido, vale la pena destacar el papel que históricamente han jugado los Estados centrales en la redistribución social y territorial de riesgos y beneficios sociales. Esta pauta se ha visto reforzada en los casos en que sus gobiernos debieron enfrentar la aprobación popular por mecanismos democráticos; o cuando por necesidades de seguridad nacional o inversión mínima en infraestructura debieron colocar recursos en áreas que el empresario no encontraba rentable, o cuando éste no contaba con el capital suficiente. Si los nuevos modelos descentralizados no son capaces de contrarrestar o al menos atenuar las inequidades distributivas que la redefinición de unidades territoriales fiscales conlleva, la descentralización significaría básicamente el quiebre de los principios de solidaridad centralistas y la profundización de las desigualdades regionales y rural-urbana.

El caso chileno durante el gobierno de Pinochet es un buen ejemplo de lo anotado. La ausencia de mecanismos participativos reales a nivel comunitario, y la ausencia de transferencia de recursos desde el gobierno central a las nuevas

unidades administrativas creadas por el modelo descentralizado impulsado por este gobierno, llevó a una agudización de la estratificación regional. Este experimento fue pertinentemente tildado de desconcentración regional y de alcaldización de los municipios (el alcalde no era electo sino nombrado por Pinochet) y no de descentralización. Con la apertura democrática se instrumentaron dos reformas que permitieron enfrentar al menos parcialmente el problema. Por un lado, se implantaron mecanismos participativos y electivos para la selección de las autoridades locales; y por el otro, se creó un fondo de solidaridad financiado por rentas generales y por los ingresos fiscales de las autonomías y municipios más ricos, lo cual permitió cubrir las deficiencias fiscales de las unidades más pobres (Serrano, 1995). Es interesante anotar que estas reformas fueron posibles en condiciones de democracia y en presencia de partidos fuertemente institucionalizados a nivel nacional. En otras palabras, si la descentralización se realiza en naciones fuertemente heterogéneas y estratificadas a nivel local y regional, sin ninguna institución o actor que habilite la redistribución de poder político interregional y los haga efectivos en instituciones democráticas locales, el resultado sería, muy posiblemente, la intensificación de las inequidades distributivas regionales.

3. Neolocalismo.

Este fenómeno se da en la medida en que las autoridades locales buscan atraer la inversión empresarial disminuyendo las cargas fiscales que permitan solventar los gastos sociales. Basándose en el caso de Estados Unidos, Peterson (1995) señala que el neolocalismo posee repercusiones depredadoras sobre la ciudadanía social al producir una forma de "hobbesianismo municipal". El efecto agregado del incremento de las desigualdades regionales y las políticas de incentivos locales al capital y decincentivos al asentamiento o permanencia de poblaciones vulnerables, incrementaría la distancia entre localidades, agudizaría las pautas existentes de segmentación social y favorecería la formación de sistemas de "apartheid social".

4. Indisciplina fiscal.

Un último efecto no deseado de la descentralización es el impacto que tiene sobre la coordinación y el control del gasto entre instancias centrales y locales, y su impacto sobre la disciplina fiscal agregada. En casos en que el incremento de funciones y atribuciones locales va acompañado de una descentralización del gasto con recursos centrales o con una laxa política de controles de préstamo y endeudamiento de los gobiernos locales, la expansión del gasto no tendrá su contrapartida en una expansión de las capacidades de recaudación de estas unidades. Al colocar más cerca a la comunidad y a la autoridad prestataria del servicio, se incrementan también los incentivos para formas indisciplinadas y populistas de manejo fiscal. En la medida en que estas unidades locales puedan acceder a préstamos del gobierno central o de instancias financieras locales que luego pueden trasladar la deuda a instancias centrales, el objetivo general de disciplinamiento fiscal se verá amenazado. El incremento de gasto e ingresos

fiscal de los niveles municipales en tres de las experiencias de descentralización durante la década de los ochenta es ilustrativo. En Brasil el incremento de los gastos duplica al ingreso fiscal, en Chile y en Argentina más que lo triplica (Aghon, 1995).

Del análisis de la reforma social presentado anteriormente se desprenden dos advertencias. Primera, la solución de los problemas distributivos de los sistemas de prestación social más desarrollados de la región no debe hacerse deteriorando la mínima matriz solidaria coalicional que estos sistemas ayudaron a forjar. Un sistema de prestación social no sólo distribuye y redistribuye bienes y servicios, sino que también redistribuye capital político al crear bienes colectivos que los diferentes sectores tienen interés en mantener. El corporativismo estratificado que ha primado en los sistemas de prestación social más desarrollados de América Latina parece haber cumplido justamente este rol. Estos sistemas pueden ser evaluados negativamente por sus imperfecciones distributivas e ineficiencias. Desde el punto de vista social y político, sin embargo, estos sistemas parecen haber cumplido un rol positivo.

La segunda advertencia se refiere a los rumbos que en materia de reforma social parecen seguir los países menos desarrollados de la región. El fuerte sesgo liberal y dual del modelo de reforma predominante confía para su éxito en el desarrollo de un proceso sostenido de crecimiento económico. La solución real a la pobreza en este tipo de modelo es el crecimiento. De no producirse, la dicotomía ciudadana se mantiene y las alianzas interestratos se tornan inviables. Así mismo, el hecho de que estos sistemas se estén financiando en buena medida con recursos externos posterga una vez más en el tiempo el desafío de estos países para realizar una inversión política significativa en sus sistemas distributivos y redistributivos, donde la incorporación social constituya un bien deseable, a pesar de sus costos.

Conclusiones

Si uno intentara realizar una radiografía de los principios que articulan el debate actual respecto a las políticas sociales, tres "conceptos lentes" parecen buenos descriptores: racionalidad técnica, explicaciones domésticas y paradigmas del período expansivo europeo. Estamos intentando entender la reforma de los sistemas de prestación social en América Latina con un discurso que acentúa los problemas técnicos, que prioriza la unidad doméstica y que cuando incursiona en explicaciones sociológicas y politológicas lo hace desde la herencia paradigmática de modelos teóricos contruidos para explicar el surgimiento y la expansión de los modernos Estados de bienestar en Europa. Nada de ello es cierto. La técnica choca con lógicas políticas que son omitidas en el análisis, la unidad doméstica hoy se ve cruzada y afectada por actores y constreñimientos globales, y las lógicas políticas domésticas predominantes no son las

correspondientes a un período de expansión reformista sino a un período de retracción reformista de los programas sociales.

Para poder evaluar tanto la viabilidad como la deseabilidad de las actuales reformas de los sistemas de prestación social, otras guías de investigación son necesarias. Este trabajo ha procurado, en particular, instalar el problema de la globalización en el debate actual e incursionar en los efectos que ciertas características de las realidades domésticas imprimen a los vectores globales, así como en la deseabilidad de ciertas orientaciones normativas para la reforma social.

Las conclusiones a que permite arribar lo discutido hasta el momento pueden describirse sumariamente. En primer lugar, se argumentó que los problemas de la pobreza y las políticas sociales son hoy de naturaleza transnacional. Procurar comprender las actuales transformaciones en materia de programas sociales restringiendo el análisis a la unidad doméstica, resulta por tanto fútil cuando no simplemente erróneo. La actual inserción de la región en la economía mundial, los límites que ello impone a las realidades fiscales nacionales, y el peso y poder del consejo multilateral, son elementos claves para cualquier análisis de las reformas de los Estados sociales latinoamericanos.

Aquí procuramos ir más allá de un mero ejercicio identificatorio del nuevo contexto transnacional de las políticas sociales. En particular importa destacar que la forma en la cual los vectores transnacionales afectaron los impulsos reformistas domésticos, varió dependiendo de factores nacionales. De particular importancia resultan en este sentido las configuraciones socioeconómicas previas, especialmente los grados de desigualdad social, las instituciones políticas estatales y sus élites técnicas, y finalmente el grado de desarrollo y la configuración y peso relativo de los viejos programas sociales.

Para quienes pretenden resguardarse en formas de resistencia doméstica a las tendencias actuales en materia de reforma social, este documento advierte que el esfuerzo será o ya es muy posiblemente fútil. Para quienes abrazan la utopía técnica de las agencias internacionales, este trabajo les recuerda que por más progresivo y eficiente (ambos temas abiertos) que sea el consejo internacional, el mismo será filtrado por estructuras de poder y de distribución de la riqueza de alta desigualdad. El producto final de la reforma concreta estará teñido por estas matrices, y su impacto distributivo —tanto en beneficios como en poder— dependerá más de estas realidades que de las buenas intenciones plasmadas en el consejo de corte técnico.

Finalmente, la nueva arena global de las políticas sociales, parece inclinarse por un modelo de ciudadanía social de baja intensidad. Si ello se viera acompañado por mercados eficientes y con capacidad de incorporación y por formas robustas de ciudadanía civil y política, el producto podría ser aceptable. Con la actual realidad latinoamericana, sin embargo, el futuro promete ser de segmentación, exclusión y, en última instancia, de neofeudalización.

Bibliografía

- Aghon, G. *Procesos recientes de descentralización en América Latina: Revisión de algunas experiencias*. CEPAL/GTZ, 1995.
- Banco Mundial. *El milagro de Asia oriental: el crecimiento económico y las políticas sociales*. Washington D.C.: Banco Mundial, 1993.
- Berry, A. Distribution of Income and Poverty in Latin America: Recent Trends and Challenges for the 1990s, in Ritter/Cameron/Pollock (eds.) *Latin America to the Year 2000*. New York/London: Praeger, 1992.
- BID-Banco Interamericano de Desarrollo (Interamerican Development Bank). *Fiscal Decentralization: The Search for Equity and Efficiency*, in *Economic and Social Progress in Latin America, 1994*, 1994.
- Birdsall, N./Ross, D./Sabot, R. *Inequality as a Constraint on Growth in Latin America*. Mimeo, 1994.
- Bossert, T. *Decentralization*, in Janovsky K. (ed.) *Health Policy and Systems Development*. Ginebra: World Health Organization, 1996.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina *La transformación productiva con equidad social*. Santiago de Chile: CEPAL, 1990.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1992.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1993.
- CEPAL-Comisión Económica para América Latina *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- Cominetti, R. Gasto social y ajuste fiscal en América Latina, en *Serie Reformas de Política Pública*, 20. Santiago de Chile: CEPAL, 1994.
- Deacon, B. *Global Institutions, Social Policy and Social Development*. Leeds, UK: United Nations Research Institute for Social Development, 1994.
- Esping Anderson, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- Fallon, P. R./Riveros, L. A. *Macroeconomic Adjustment and Labor Market Response: A Review of Recent Experience in LDCs*, in *Labor Standards and Development in the Global Economy*. Washington D.C.: U.S. Department of Labor, Bureau of International Affairs, 1990.
- Fields, G.S. *Labor Standards, Economic Development and International Trade*, in *Labor Standards and Development in the Global Economy*, 1990.
- Filgueira, F. *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada*. Montevideo, Mimeo, 1996.
- Filgueira, F./Rodríguez, J. *Desarrollo económico y desarrollo social: Una aproximación política al problema del déficit y superávit social en América Latina*, *Cuadernos del CLAEH*, nº 77, Montevideo, pp. 92-113, 1997.
- Flora, P. (ed.) *Growth to Limits: The European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter, 1986.
- Haggard, S./Kaufman, R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton, Princeton University Press, 1992.

- Kahler, M. Orthodoxy and its Alternatives: Explaining Approaches to Stabilization and Adjustment, en Nelson, J., 1990.
- Kahler, M. External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment, en Haggard, S./ Kaufman, R. (eds.), 1992.
- Kaldor, N. Alternative Theories of Distribution, *Review of Economic Studies*, vol. 23, nº 2, 1956.
- Kerr, C. *Industrialism and Industrial Man*. New York: Oxford University Press, 1964.
- Korpi, W. *The Democratic Class Struggle*. London: Routledge Kegan Paul, 1983.
- Kuznets, S. Economic Growth and Income Inequality, *American Economic Review*, vol. 45, nº 1, 1955.
- Malloy, J. *The Politics of Social Security in Brazil*. University of Pittsburgh Press: Pittsburgh, 1979.
- Mesa Lago, C. *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978.
- Mesa Lago, C. *Changing Social Security in Latin America: Toward Alleviating the Costs of Economic Reform*. Boulder and London: Lynne Rienner Publisher, 1994.
- Nelson, J. *Economic Crises and Policy Choice: The Politics of Economic Adjustment in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Notermans, T. The abdication of National Policy Autonomy, *Politics and Society*, vol. 21, 1993.
- Papadópulos, J. *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU/TRILCE, 1992.
- Peterson, P. E. *The Price of Federalism*. Brookings, 1995.
- Pizarro, C./Raczynski, D. et al. (eds.) *Políticas económicas y sociales en el Chile democrático*. Cieplan/UNICEF: Santiago de Chile, 1995.
- Raczynski, D. Focalización de programas sociales: Lecciones de la experiencia chilena, en Pizarro/Raczynski et al., 1995.
- Ramos, J. Growth, Crises and Strategic Turnarounds, *Cepal Review*, August, 1993.
- Robertson, R. *Globalization. Social Theory and Modern Culture*. London/Newbury Park/New Delhi: Sage Publications, 1992.
- Robinson, S. A Note on the U Hypothesis Regarding Income Inequality and Economic Growth, *American Economic Review*, vol. 66, nº 3, 1976.
- Serrano, C. Municipio, política social y pobreza, en Pizarro/Raczynsky et al., 1995.
- Stallings, B. International Influence in Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform, in Haggard/Kaufman, 1992.
- The World Bank *Poverty Reduction Hand-Book* W B, Washington, 1992.
- The World Bank *Assistance Strategies to Reduce Poverty*, Washington 1991.
- Tittmus, R. *Essays on the Welfare State*. London: Allen and Unwin, 1958.
- Williamson, J. (ed.) *Latin American Adjustment: How much has happened?* Washington D.C.: Institute for International Economics, 1990.
- Wurgaft, José *Fondos de Inversión Social: América Latina*. Santiago de Chile: PREALC/OIT, 1993.

Democratización y gasto social en Latinoamérica (1980/1990)

George Avelino (1)

Globalización y políticas públicas

Los efectos de la globalización en los procesos de diseño y ejecución de políticas públicas a nivel nacional se han convertido en un tema de importancia central en círculos académicos, políticos y profesionales alrededor del mundo. Para América Latina, este tema es de una importancia vital dadas las características especiales del desarrollo de la región.

Después de varias décadas de desarrollo económico cerrado las economías de América Latina han comenzado a integrarse gradualmente a los mercados internacionales. Esta tendencia constituye un cambio decisivo en el desarrollo económico de la región. Sin embargo, es importante señalar que las causas de la apertura e integración global de las economías nacionales de la región han sido principalmente exógenas. Dentro de éstas hay que destacar la crisis de la deuda externa, que obligó a los gobiernos de la región a adaptarse a la escasez de financiamiento externo mediante la liberalización de sus economías y el recorte del gasto público.

Esta situación contrastaría con la de los países industrializados, en donde los procesos de integración económica han estado fuertemente condicionados por factores domésticos, lo que permitió la protección y compensación de los sectores más expuestos al mercado internacional a través del incremento del gasto público. Desde esta perspectiva, los riesgos que conlleva la apertura de las economías nacionales a los vaivenes de los mercados internacionales pueden ser mitigados por la intervención del Estado en la redistribución de los riesgos asociados con ésta (2). El Estado, en economías avanzadas, tiene la capacidad de intervenir y redistribuir el riesgo para contrarrestar las nuevas incertidumbres provocadas por la globalización.

(1) Quisiera agradecer los comentarios recibidos de David Abernethy, Barry Ames, Carlos Gervasoni, Terry L. Karl, Chappel Lawson, Raúl Madrid y Philippe C. Schmitter. Los posibles errores son de mi única responsabilidad.

(2) Por ejemplo, en un estudio de 16 países industrializados, Cameron (1978) establece una correlación entre el grado de apertura de la economía nacional al mercado internacional y la expansión de la economía pública de los países industrializados entre los años 1960 y 1975. Véase también Rodrik (1996) para la discusión acerca del rol de las políticas públicas en la reducción de los factores de riesgo motivados por la creciente exposición internacional.

En el caso de América Latina, la apertura de las economías nacionales no ha estado asociada con una expansión de la acción del Estado en la redistribución de los riesgos generados por la integración global de las economías de la región. Por el contrario, los procesos de apertura de las economías de América Latina han estado acompañados por una reducción en el gasto público. Pero esto no significa que las estructuras e instituciones políticas domésticas de los países de América Latina no jueguen también un papel importante en la mediación de las influencias y presiones de la economía mundial. En realidad, las estructuras e instituciones políticas domésticas juegan un papel crucial en la determinación de las restricciones que impone el contexto global sobre el funcionamiento de las economías nacionales. Además, dichas instituciones y estructuras domésticas condicionan la manera en que los problemas generados por la globalización son percibidos por los diferentes actores políticos nacionales, así como la determinación de los costos y alternativas de solución de estos problemas.

En este trabajo se aceptan como dados el mayor peso y la influencia que tienen en la actualidad los condicionantes externos en los procesos de formulación de políticas públicas en América Latina. Pero, a partir de este supuesto, se intenta profundizar el análisis de la relación entre condicionantes externos, régimen político y gasto social. En este sentido, el propósito que persigue este análisis no es el de evaluar la actuación de los gobiernos, sus éxitos y fracasos en el área de la política social sino, más bien, el de establecer el rango de opciones de política y gasto social que diferentes regímenes políticos ofrecen dentro de un contexto económico globalizado.

En muchos de los países estudiados las políticas sociales no son sólo importantes mecanismos de compensación (Maravall, 1993; Graham, 1994), sino que también representan una porción sustancial del gasto público. Si combatir el problema de la deuda requiere un esfuerzo para transferir recursos al extranjero, ¿qué cantidad de este esfuerzo es llevado a cabo mediante recortes en el gasto social? ¿Cuál es el impacto de la reducción de los déficit fiscales internos en la política y el gasto social? ¿Cuál es el impacto de esta reducción en los procesos de democratización de la región, procesos que expanden la participación política y que intensifican los conflictos sociales redistributivos? Y, de especial importancia para este trabajo, ¿cómo diferentes tipos de régimen político balancean la reducción de los déficit fiscales internos con el gasto y la política social?

La relación entre régimen político y políticas públicas no es un tema nuevo. Sin embargo, el estudio de esta relación ha sido enfocado casi siempre desde el análisis de la relación entre régimen político y rendimiento económico. Muy pocas veces se ha hecho énfasis en la relación entre régimen político y opciones de políticas públicas, especialmente en el área social. De alguna manera se asume que los regímenes democráticos no pueden llevar a cabo reformas políticamente costosas, dado que tienen que responder a las presiones de la ciudadanía. Es decir, se asume que en un sistema democrático los actores

políticos en el poder van a evitar el daño que las reformas puedan tener sobre los votantes de los que dependen.

La literatura que estudia la relación entre régimen político y rendimiento económico presenta dos problemas fundamentales. El primero es la confusión que existe entre opciones de políticas públicas y rendimiento económico. Con frecuencia, las opciones de políticas son deducidas de sus resultados, con lo que se asume que los políticos tienen un claro conocimiento de las consecuencias de sus decisiones. Con esto se ignora, además, que un mismo rendimiento económico puede ser el resultado de diferentes opciones de política.

El segundo problema que muestra la literatura que estudia la relación entre régimen político y rendimiento económico es que el análisis que ella ofrece tiene poca aplicabilidad para el caso de "régimenes en transición". La "normalización" política institucional que pueda resultar de la consolidación de estos regímenes está aún indefinida en el contexto de gran incertidumbre que caracteriza los procesos y gobiernos de transición en América Latina. Esto tiene dos posibles explicaciones.

Primero, las nuevas democracias enfrentan grandes expectativas populares. Además, la expansión del escenario político donde los conflictos distributivos pueden darse de forma legítima, ofrece a los sectores populares grandes oportunidades para resistir los costos del ajuste fiscal (ver Stallings/Kaufman, 1989). En estas condiciones, las frágiles instituciones políticas de las nuevas democracias pueden verse amenazadas por la creciente polarización social provocada por la intensificación de los ajustes distributivos; y, por lo tanto, imposibilitadas de hacer los recortes necesarios en el gasto público. Esto podría llevar al Estado a aumentar el déficit presupuestario e impulsar lo que algunos economistas denominan como "políticas populistas" (ver Sachs, 1989; Dornbusch/Edwards, 1991).

Esta explicación podría extenderse a los últimos gobiernos autoritarios de la región. Es decir, se podría asumir que ante su inminente salida, estos gobiernos pudieron haber actuado sin las limitaciones que normalmente impone la escasez de recursos. Hubieran podido, por lo tanto, aumentar el gasto público para beneficiar al mayor número posible de grupos de interés, amortiguando de esta manera su salida del poder y aumentando durante esta salida los costes de los nuevos gobiernos democráticos. En ambas situaciones lo que se busca es evitar la intensificación y extensión de los conflictos políticos por medio de la distribución de beneficios públicos.

Una segunda interpretación de los efectos de la "transición" en la formulación de políticas públicas es la que ofrece la perspectiva de "bienes políticos". De acuerdo con esta interpretación, las nuevas democracias, por su misma novedad y legitimidad son capaces de repartir "bienes políticos" y no simplemente bienes económicos. En otras palabras, la novedad y legitimidad de que gozan estas democracias las hace menos vulnerables y dependientes de sus resultados económicos. Esto les permite introducir de manera más efectiva los

recortes y ajustes económicos necesarios (Hirschman, 1987). De acuerdo con esta interpretación, debería ser posible establecer una diferencia clara entre regímenes autoritarios y democráticos.

De igual manera, las crisis económicas recientes no pueden ser consideradas "normales" ya que su misma ocurrencia cuestiona tanto los modelos tradicionales de desarrollo como los patrones y la orientación de las políticas públicas que impulsan estos modelos. La crisis obligó a percibir como necesarios un conjunto de amplios cambios en la orientación y objetivos de las políticas públicas, dado que se asumía que las antiguas opciones de política podían empeorar las condiciones actuales de la región (ver Remmer, 1990).

En estas condiciones, los gobiernos tenían que cambiar los patrones que en el pasado guiaban la distribución de recursos y articular nuevas alianzas políticas para la legitimación de las nuevas políticas distributivas. Las antiguas coaliciones sobre las que se sostenían las políticas tradicionales tendrían que ser revisadas ya que la asignación de recursos a través de una expansión general del presupuesto se hacía insostenible (ver Ames, 1987).

Ajuste económico y políticas sociales

El estudio de la relación entre democracia y políticas sociales normalmente asume que la igualdad política producida por el establecimiento de instituciones democráticas debería producir también una ampliación equivalente en los derechos ciudadanos, especialmente en lo que se refiere a los derechos sociales. En este sentido se espera que las políticas sociales deberían responder a las nuevas demandas generadas dentro de un contexto democrático en las áreas de educación, salud, y seguridad social. En otras palabras, se asume que un aumento en los "bienes políticos" generados por un sistema democrático debería traducirse en mayores demandas sociales y respuestas más efectivas a esas demandas.

En el caso de América Latina, estas demandas deberían aumentar en número y en intensidad, no sólo por el amplio carácter inclusivo de las nuevas democracias que hizo posible que un gran número de pobres ejercieran el derecho al voto, sino porque los efectos de la crisis económica han repercutido más intensamente sobre las grandes mayorías de la región (3). Sin embargo, desde el punto de vista económico, la paradoja es que los gastos sociales han sido

(3) De acuerdo con Karl (1990), "el aspecto de 'a quien beneficia' la democracia en América Latina es singularmente problemático, dado que el modelo de desarrollo capitalista dependiente ha sido especialmente implacable en su diseño histórico de explotación. Esto significa que la extensión de ciudadanía como igualdad de bienes políticos debe tomar lugar en un contexto de extrema desigualdad, el cual es incomparable incluso con África o Asia" (p. 13).

restringidos cuando son más necesarios, lo que no corresponde a los supuestos efectos contra-cíclicos de estas políticas en momentos de recesión económica.

Si la necesidad de hacer frente al déficit fiscal requiere impulsar recortes en el gasto público, ¿cuánto de este esfuerzo fue logrado mediante recortes en el gasto social en la última década? ¿Estuvieron los gastos sociales protegidos durante el proceso de reducción del gasto público? (4).

En un estudio realizado por Hicks y Kubisch (1984), en un conjunto de países en vías de desarrollo durante los años setenta y principios de los ochenta, se afirma que los gastos sociales estuvieron protegidos durante la mayor parte del proceso de ajuste en relación con otras formas de gasto público. El argumento que ellos utilizan para explicar esta protección es que independientemente de las características del régimen político, los gobiernos prefieren recortar los gastos de inversión (principalmente en infraestructura y producción) antes que los gastos sociales, aun cuando estas medidas involucren mayores costos futuros en términos de desarrollo. En términos más técnicos, cuanto mayores sean las tasas a las cuales se descuenta el futuro, menor la disposición por parte de los actores políticos a recortar el gasto social.

Grosh (1990) llegó a la misma conclusión cuando analizó nueve países latinoamericanos durante los años ochenta (5). Esta autora encontró que los sectores sociales fueron generalmente protegidos durante los procesos de reducción de gastos en el gobierno. Cominetti y Di Gropello (1994) llegan sin embargo a una conclusión opuesta cuando discuten la evidencia de una base más rica de datos de doce países latinoamericanos (6). De acuerdo con estos autores, durante los años ochenta, las políticas sociales estuvieron menos protegidas que otros tipos de gastos, lo que sugiere un cambio en las prioridades de los gobiernos en lo que se refiere al sector social durante este período.

Asumiendo que la protección del gasto social varía, ¿qué condiciones políticas ofrecen mayores o menores grados de protección al gasto social durante momentos de reducción del gasto público?. Algunas sugerencias interesantes han sido proporcionadas por los recientes trabajos de Paul Pierson (1994) sobre la "retroalimentación" (*feedback*) de los efectos de las políticas públicas. Aunque el trabajo de Pierson compara las políticas de recesión en los gobiernos de Thatcher y Reagan, su enfoque es importante para analizar el caso de América Latina. Este autor ha tomado en serio la vieja idea de que las políticas públicas influyen en los procesos políticos, proporcionando recursos a algunos grupos de interés y aumentando su capacidad para influir en los procesos de

(4) La idea de protección no implica inmunidad frente a los costos, sino proporcionalidad en relación con otras áreas del gasto público.

(5) Los países estudiados son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Jamaica, y Venezuela.

(6) Los diez países de América del Sur, más Costa Rica y México.

formulación de políticas. Pierson trata de identificar cómo, dónde y cuándo es más probable que ocurran estas relaciones y retroalimentaciones. Los momentos de recesión son cruciales para observar estos efectos porque los grupos favorecidos por el *statu quo* deberían tener fuertes incentivos para movilizar sus recursos y energías en defensa de sus intereses.

Otras ideas interesantes para los propósitos de este artículo son las que se derivan del trabajo realizado por Carmelo Mesa Lago (1978; 1989) acerca del desarrollo de sistemas de seguridad social en la región. De acuerdo con este autor, el desarrollo de estos sistemas no puede ser entendido sin prestar atención a su estratificación y a los patrones de unificación relativa que generan. Estos patrones fueron instigados por la actividad simultánea de grupos de presión y del Estado. En este sentido, el Estado no sólo respondió a los intereses de estos grupos, sino que utilizó mecanismos de intervención y control corporativos "desde arriba" (Schmitter, 1974), utilizando la política social para evitar actividades que pudieran amenazar el orden establecido.

Especificación de Hipótesis y Datos

Tal y como se mencionó anteriormente, este trabajo se concentra en el análisis de opciones de políticas públicas en el área social más que en el impacto de estas políticas. Su principal objetivo es el de identificar las opciones de gastos de gobiernos democráticos y no-democráticos en un conjunto de países de la región; y el impacto de estas opciones en las políticas sociales de estos gobiernos durante la década de los ochenta. La variable dependiente central en el análisis que aquí se presenta es la prioridad o protección dada a las políticas sociales, cuando el gasto social es comparado con otros gastos del gobierno.

La hipótesis general sobre la existencia de diferentes niveles de prioridad otorgados a las políticas sociales será explorada no sólo comparando diferentes regímenes políticos, sino analizando también posibles diferencias y similitudes entre regímenes democráticos. En este sentido, se intentará responder a las preguntas: ¿fueron los regímenes autoritarios más propensos a recortar los gastos sociales que los regímenes democráticos? ¿Han utilizado los regímenes autoritarios las políticas sociales como un recurso de "supervivencia" durante el proceso de transición? (Ames, 1987). Finalmente, se hará una comparación entre las opciones de gasto y la prioridad otorgada a las políticas sociales por diferentes regímenes democráticos.

Cuatro hipótesis serán examinadas en relación con la prioridad fiscal del gasto social en comparación con otros gastos.

1) Dada su supuesta vulnerabilidad en relación con las presiones populares, es de esperarse que los regímenes democráticos tiendan a dar mayor prioridad fiscal al gasto social que los regímenes autoritarios.

2) Las nuevas democracias deberían ser más vulnerables a las presiones

populares que las antiguas. Debido a su inestabilidad y fragilidad, las nuevas democracias no serían lo suficientemente fuertes para enfrentar los costos políticos asociados con la disminución del gasto social. Por lo tanto, darían mayor prioridad fiscal a los gastos sociales que los regímenes autoritarios o las democracias antiguas.

3) Una prioridad alta en el gasto social no estará específicamente relacionada con el tipo de régimen, pero sí con la inestabilidad política que caracteriza los procesos de transición. Se espera por lo tanto que los regímenes de transición (en sus etapas autoritarias y democráticas) den mayor prioridad fiscal al gasto social que los regímenes estables.

4) Cualquier efecto de las variables políticas antes consideradas puede ser percibido solamente si se tienen en cuenta las características institucionales de los diferentes sistemas de bienestar social. Más específicamente, debido al más amplio rango de intereses que se expresa en los procesos de transición, los cambios en la prioridad que se asigna al gasto social deberían ser más fáciles en los sistemas de bienestar social menos complejos e institucionalizados de la región.

El marco de referencia que será utilizado en este estudio estará compuesto por diez países latinoamericanos de América del Sur, más Costa Rica y México. Estos países son los que tienen el mayor gasto social de la región.

La clasificación de regímenes políticos seguirá un enfoque tradicional. En este sentido los gobiernos identificados como democráticos son aquellos que fueron producto de elecciones competitivas y populares (7). Del mismo modo, los gobiernos autoritarios son aquellos gobiernos civiles o militares que funcionan dictatorialmente y que no son el resultado de elecciones populares y competitivas (8).

Las "nuevas democracias" son aquellas surgidas durante la última "oleada" de democratización en la región. Desde esta perspectiva, todas las democracias que aparecieron después de 1979 fueron consideradas como "nuevas". Por el contrario, Colombia, Costa Rica y Venezuela fueron clasificadas como "antiguas".

Con el fin de señalar el efecto de "transición", se estableció una distinción entre regímenes "estables" y "transitorios" de acuerdo con la amplia literatura que existe sobre transiciones democráticas. La característica principal para

(7) Este criterio tan simple evita muchos problemas de clasificación que no son relevantes para los propósitos de este artículo. De todas maneras vale la pena señalar que hay tres casos ambiguos: Brasil bajo el gobierno de Sarney, Paraguay bajo el gobierno del General Andrés Rodríguez, y México bajo el gobierno de Salinas.

(8) Como regla general, cada año de transición entre categorías fue clasificado como democrático cuando el nuevo gobierno asumió el poder en la primera mitad del año. De lo contrario, se clasificó como autoritario.

establecer esta distinción son los niveles de incertidumbre política que caracterizan a estos procesos (9). Uno de los problemas que enfrenta esta clasificación es que la literatura que analiza las "transiciones democráticas" es razonablemente clara en cuanto al comienzo de lo que se considera como el período de transición, no así en relación a su conclusión. En este estudio, la inauguración del segundo gobierno democrático fue utilizado como el indicador que marca la conclusión del período de transición. Si este gobierno empezó en la primera mitad del año, este año fue clasificado como de democracia estable; de otra manera se le aplica la clasificación de democracia transitoria. Todas las clasificaciones están incluidas en la tabla A al final del capítulo.

La última variable independiente que se utilizó en este estudio fue una medida de la edad y de la complejidad de los sistemas de bienestar social. Esta variable "ficticia" está basada en una extensión de la clasificación hecha por Carmelo Mesa Lago (1989) entre grupos de países cuyos sistemas de bienestar se encuentran en posiciones "avanzadas" y en posiciones "intermedias" en la región. Esta clasificación incorpora características importantes de dichos sistemas tales como antigüedad, población protegida, etc. Aunque el índice original está restringido a los sistemas de seguridad social (seguro social y salud), éste constituye un buen indicador de los grados de institucionalización y complejidad de los sistemas de bienestar en su sentido amplio. Históricamente, los países clasificados por Mesa-Lago como avanzados también fueron los primeros en ampliar sus sistemas más allá de la seguridad social. Desde esta perspectiva, los países que se encuentran en lugares "avanzados" son Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, y Uruguay. Los países que se encuentran en lugares "intermedios" son: Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú y Venezuela.

Entre las variables dependientes, dos indicadores del gasto social serán utilizados: el primero y el principal es la cantidad del gasto social como proporción del gasto público. Este indicador medirá la prioridad fiscal del sector social entre otros tipos de gastos, al igual que los niveles de protección otorgados al gasto social en momentos de recorte. Una segunda variable será la cantidad de gasto social en relación con el PIB (Producto Interior Bruto). Este indicador nos ayudará a determinar la tendencia general del gasto público al igual que la magnitud del gasto social como un esfuerzo macroeconómico general durante el período bajo estudio. Por lo tanto, una disminución en el porcentaje del gasto social en relación al gasto público total puede estar

(9) De nuevo, esta simple definición no evita dos casos de ambigüedad: México y Paraguay. En el caso de México, ha sido considerado como un régimen transicional después de las elecciones de 1988, cuando entró en crisis la coalición predominante nacional representada por el PRI (Partido Revolucionario Institucional). En el caso de Paraguay, la transición empezó en 1989, con la elección del General Andrés Rodríguez, quien no enfrentó ningún otro rival.

acompañada por un aumento en la proporción que el gasto social representa en relación al PIB. Esta situación debería señalar que el gasto total está aumentando más lentamente que el porcentaje que corresponde al gasto social. Los datos para el análisis de estas dos variables están tomados de un estudio realizado por UN/ECLAC, y recientemente publicado por Cominetti y Di Gropello (1994).

Para minimizar las variaciones entre países y hacer que las comparaciones sean más fáciles, los dos indicadores del gasto social utilizados fueron calculados con relación a 1980, el año inicial, al que se asigna un valor igual a 100. De esta manera, el procedimiento analítico y sus resultados representan una "comparación de las medias" de las variables indexadas durante el período estudiado. Una medida descriptiva general de estas variables con sus valores reales e indexados se presentan en el cuadro 1.

Con el fin de identificar diferentes estrategias utilizadas para enfrentar la crisis se añadieron dos variables adicionales: tasa de desempleo anual, y variación del salario mínimo. La racionalidad que guía la utilización de estas variables es que aunque en el corto plazo los gobiernos cuentan con una limitada influencia sobre la tasa de desempleo, un decrecimiento en la prioridad fiscal de las políticas sociales puede ser compensado por un mayor énfasis en el mantenimiento de los niveles de empleo. De igual forma, al mismo tiempo que se fija el valor del salario mínimo el gobierno puede realizar esfuerzos para mantener los ingresos de los sectores más pobres, compensando de esta manera, bajas en los niveles de prioridad del gasto y la política social.

Este es el núcleo de la "hipótesis de compensación" que no será analizada formalmente debido a la ausencia de datos adecuados, pero que podría ayudar a formular algunas otras hipótesis que pueden ser exploradas en el

Cuadro 1

Medidas descriptivas de las variables de gasto social

	Media	Desviación Estandar	Valor Mínimo	Valor Máximo	Número de Casos(a)
Gasto Social/Gasto Público Total	42.60	14.66	16.70	71.20	128
Gasto Social/Gasto Público Total (1980=100)	98.30	13.69	49.51	147.92	128
Gasto Social/PIB	10.26	4.96	2.30	23.10	128
Gasto Social/PIB (1980=100)	96.28	19.63	38.81	154.05	128

(a) No hay información para Colombia del año 1989. Los datos de Paraguay después de 1987 no son comparables con los años anteriores.

futuro (10). En el caso de la variable que corresponde al salario mínimo hay tres vacíos informativos para el caso de Bolivia entre los años 1980 y 1982 (11).

Entre las dos últimas variables dependientes, el déficit/superávit del gobierno central mide la extensión del ajuste fiscal. Los datos para esta variable han sido tomados de los informes anuales del Banco Interamericano de Desarrollo, *Progreso social y económico de América Latina*. Hay dos vacíos informativos para Bolivia, ya que los datos disponibles para este país no son comparables después de 1988. Finalmente, la variación anual del PIB/p.c. proporcionará una perspectiva sobre la seriedad de la crisis económica enfrentada por los distintos regímenes políticos (12).

Análisis de la Primera Hipótesis: los efectos del régimen político

El cuadro 2a muestra el impacto de la crisis en las opciones de gasto de diferentes regímenes políticos. En contrapunto con la primera hipótesis, sobre la mayor tendencia de las democracias a proteger el gasto social, la evidencia muestra de forma sorprendente que los regímenes autoritarios han protegido más el gasto social que los regímenes democráticos. Más aún, esta mayor protección no está relacionada con un esfuerzo macroeconómico menor para proteger el gasto social contra recortes intensos. Esta conclusión puede ser deducida de la segunda línea del cuadro 2a que muestra que la proporción del gasto social en relación con el PIB fue también mayor para los regímenes autoritarios que para los democráticos. En resumen, cuando se comparan las democracias con los regímenes autoritarios, estos últimos parecen otorgar una mayor prioridad al gasto social y muestran una disposición a mantener niveles mayores de gasto social en relación con el PIB. Finalmente, los otros indicadores no ofrecen diferencias significativas en términos estadísticos, lo cual es consistente con estudios anteriores (ver Remmer, 1990).

Una primera explicación para estos resultados es que el análisis que se ofrece en este artículo no toma en cuenta otros efectos de las crisis económicas. Sin embargo, aunque sería muy razonable asumir efectos directos de la crisis económica sobre la cantidad del gasto absoluto, no hay razones para asumir los

(10) Las definiciones de protección del gasto social y prioridad fiscal serán consideradas como intercambiables; ambas estarán determinadas en relación con el gasto público social relativo a otros tipos de gasto público. Es vital entender que la cantidad absoluta de gasto social y la prioridad fiscal para este tipo de gasto son dos variables diferentes. De tal manera que es posible que el decrecimiento en la cantidad absoluta del gasto social represente un aumento en su prioridad fiscal o en su protección.

(11) Los datos para estas variables han sido extraídos de las publicaciones anuales de la UN/ECLAC.

(12) Los datos para esta variable fueron tomados de las publicaciones anuales de la UN/ECLAC.

Cuadro 2a

	Tipo de régimen político		F	Significación
	Autoritario	Democrático		
	Media	Media		
Social/Gasto Público Total (1980=100)	103.70	95.17	12.603	0.001
Gasto Social/PIB (1980=100)	103.26	92.22	10.071	0.002
Tasa de Desempleo	7.74	8.18	0.480	0.489
Variación Anual del Salario Mínimo	0.07	-4.47	2.226	0.138
Déficit del Gobierno Central (-)/Superávit	-3.62	-3.97	0.156	0.693
Variación Anual del PIB/p.c.	-0.27	-0.66	0.207	0.650

mismos efectos en la prioridad fiscal. Es importante recordar, que la variable principal en este análisis hace referencia a variaciones proporcionales del gasto social en relación con otros tipos de gastos gubernamentales.

Una explicación más plausible de los resultados anteriores podría derivarse de la idea de "bienes políticos" ofrecida por Hirschman (1987). De acuerdo con esta idea, las democracias pueden posponer el ofrecimiento de resultados materiales, ya que ellas pueden generar otro tipo de bienes compensatorios tales como la libertad de expresión y organización, así como la participación electoral. El problema con esta explicación es la dificultad que existe para medir la satisfacción que se deriva de los "bienes políticos".

Una tercera explicación podría relacionar los efectos de las variables políticas con las variaciones de edad, complejidad e institucionalización que diferencian los sistemas de bienestar social de la región (13).

Una comparación entre los cuadros 2b y 2c muestra que gran parte del efecto del régimen sobre la prioridad fiscal en relación con el gasto social, como es señalado en el cuadro 2a, está condicionado por las características del sistema de bienestar social. Más específicamente, el cuadro 2b, que muestra los sistemas intermedios de seguridad y bienestar social, confirma el efecto anterior. Una situación diferente surge cuando se hace el análisis de los efectos del régimen sobre la prioridad fiscal del gasto social en el caso de los sistemas de bienestar social avanzados (cuadro 2c). En este caso los efectos que se logran establecer

(13) Los efectos autónomos de los sistemas de bienestar de la variable compleja de bienestar en la prioridad fiscal, son muy similares y no tienen una significación estadística (los valores son de 99.07 para sistemas intermedios, y de 97.58 para sistemas avanzados, con una significación de 0.5459). Por lo tanto lo que será analizado en este artículo son los posibles efectos de interacción entre el tipo de sistema de bienestar y el tipo de régimen político.

son muy pequeños, y no tienen significación estadística. Es también interesante, en este último caso, observar el comportamiento de la variable superávit/déficit del gobierno central, cuyos valores y significación estadística podrían indicar que el esfuerzo para proteger los gastos sociales se hicieron a costa de posponer el ajuste fiscal.

Otro resultado interesante es el efecto de los diferentes regímenes políticos sobre las tasas de desempleo, efecto que no podía ser percibido en el cuadro 2a porque se anulan unos a otros. Así, entre los grupos con sistemas de bienestar social intermedios (cuadro 2b), la evidencia muestra que los regímenes autoritarios presentan una tasa menor de desempleo que los democráticos. Los resultados son diferentes en el cuadro 2c con los países con sistemas más avanzados de bienestar social. En este caso, los regímenes democráticos presentan mejor desempeño que los autoritarios.

¿Cómo se podría explicar esta relación? De una manera general, los efectos del régimen dependen fundamentalmente del grado de complejidad e institucionalización del sistema de bienestar social. Esto es válido no sólo para el grado de protección otorgado al gasto social, sino también en relación con la tasa de desempleo. En el primer caso la existencia de un sistema más complejo e institucionalizado ha permitido que la protección ofrecida por el sistema se mantenga al mismo nivel.

Aunque los datos disponibles sólo permiten hacer algunas conjeturas, estos resultados parecen apoyar la perspectiva de "retroalimentación" (*feedback*) que se discutió anteriormente, en la medida en que esta perspectiva prestaría atención a las posibles relaciones entre gasto social y la base material de los intereses organizados dentro de sistemas democráticos. En este sentido, un mayor gasto social debería proveer más recursos materiales a los grupos sociales organizados. Los grupos que se benefician de estos recursos tratarían de bloquear y cerrar cualquier tentativa de recorte del gasto social haciéndolas políticamente costosas e inciertas. Si vamos un poco más lejos, debería ser posible preguntarse acerca de las diferentes reacciones sociales que generan los mecanismos "corporatistas" y "no corporatistas" de incorporación política y social (ver Schmitter, 1974). Por ejemplo, podría suponerse que en sistemas más "corporatistas" la resistencia al recorte del gasto social debería concentrarse en sistemas más fragmentados y estratificados, como seguridad social; y menos, en los más universales como salud y educación.

En el caso de la tasa de desempleo, los resultados no fueron los esperados por la "hipótesis de compensación" que predice una asociación positiva entre desempleo y gasto social. De todas maneras los resultados son compatibles con la perspectiva tradicional europea que relaciona el mantenimiento de un sistema de bienestar amplio y complejo con niveles bajos de desempleo. En estos sistemas las tasas altas de desempleo deberían ser devastadoras porque restringirían la fuente de recursos públicos al mismo tiempo que provocarían un aumento en la demanda de servicios. Si los sistemas de bienestar más

Cuadro 2b

Tipo de régimen político (Sistemas Intermedios de Bienestar)

	Autoritario	Democrático	F	Significación
	Media	Media		
Social/Gasto Público				
Total (1980=100)	108.60	94.41	15.713	0.000
Gasto Social/PIB (1980=100)	100.32	86.56	7.306	0.009
Tasa de Desempleo	5.27	9.06	48.509	0.000
Variación Anual del Salario				
Mínimo	-1.03	-4.47	0.544	0.463
Déficit del Gobierno				
Central (-)/Superávit	-4.98	-2.99	3.493	0.066
Variación Anual del PIB/p.c.	-0.08	-1.14	0.892	0.348

Cuadro 2c

Tipo de régimen político (Sistemas Avanzados de Bienestar)

	Autoritario	Democrático	F	Significación
	Media	Media		
Social/Gasto Público				
Total (1980=100)	99.00	96.39	0.795	0.377
Gasto Social/PIB				
(1980=100)	106.08	101.36	1.358	0.249
Tasa de Desempleo	10.41	6.74	11.214	0.002
Variación Anual del				
Salario Mínimo	1.12	-4.47	2.189	0.145
Déficit del Gobierno				
Central (-)/Superávit	-2.15	-5.52	5.807	0.019
Variación Anual del				
PIB/p.c.	-0.48	0.11	0.188	0.666

desarrollados de América Latina se aproximan más a los sistemas europeos que a los de otros países, esta idea podría conducir a nuevas e interesantes líneas de análisis. Una de estas líneas, por ejemplo, podría intentar identificar diferentes tipos de democracias basadas en la relación entre sistemas de bienestar y los mecanismos de incorporación política y social discutidos anteriormente. A pesar de la capacidad limitada que tiene el Estado para determinar el nivel de desempleo, otra posible trayectoria de análisis podría relacionar la búsqueda de niveles más bajos de desempleo con el aplazamiento del ajuste de los desequilibrios financieros. Las preguntas que podrían surgir de este análisis tendrían que ver con las razones por las cuales algunas democracias pospusieron el ajuste, y la

posible influencia que podría tener el sistema de bienestar social en este aplazamiento.

Segunda Hipótesis: los efectos de las democracias nuevas

Tratando de distinguir entre distintos tipos de democracia, la segunda hipótesis supone que los peores resultados en materia de protección del gasto social deberían encontrarse principalmente en las democracias antiguas. La supuesta vulnerabilidad de las nuevas democracias a presiones populares reprimidas durante largo tiempo, debería incrementar los costos políticos asociados con cualquier intento de recorte del gasto social para lograr un equilibrio fiscal. Por lo tanto se esperaría que las democracias nuevas otorguen una protección mayor al gasto social que a otro tipo de gastos.

El cuadro 3a analiza la segunda hipótesis acerca de la especificidad de "las democracias nuevas", cuando su comportamiento se compara con el comportamiento de regímenes autoritarios y democracias antiguas. En general, los resultados no confirman la hipótesis de "las democracias nuevas". En el caso específico de la prioridad fiscal de la política social, los resultados reiteran lo expuesto en el cuadro 2a; es decir, los resultados son similares tanto para las democracias antiguas como para las nuevas. En ambos casos los regímenes democráticos muestran una menor prioridad fiscal en el gasto y la política social cuando son comparados con los regímenes autoritarios.

Es conveniente señalar otros dos puntos de interés. El primero es que cuando las democracias antiguas son comparadas con las nuevas, los dos tipos de democracia muestran una prioridad fiscal similar. Sin embargo las democracias nuevas muestran un gasto social en relación con el PIB proporcionalmente menor. Estas dos características indican que el gasto público total de las democracias nuevas representa un porcentaje menor dentro del PIB. A pesar de este último aspecto, las democracias nuevas tienen un mayor déficit público, lo cual nos lleva a la conclusión de que la fuente de este déficit no es una prodigalidad especial en lo que concierne al gasto público en general o al gasto social en particular. En este sentido, una explicación razonable para este resultado debería evitar sobre-enfatizar las posibles vulnerabilidades especiales que caracterizan a las nuevas democracias *vis-à-vis* las presiones sociales; es decir, debería evitar el "populismo" como marco teórico-explicativo. Una explicación alternativa podría ser que las democracias nuevas fueron más duramente golpeadas por la crisis de la deuda internacional que las democracias antiguas (Remmer, 1990).

Otro punto de interés que muestra el cuadro 3a es el que se refiere a la variable desempleo. Los resultados del análisis de esta variable, aun cuando se basan en una débil significación estadística, muestran que las democracias nuevas tienen un comportamiento similar al de los regímenes autoritarios y más

pobre que el de las democracias antiguas. En este caso una explicación convincente podría derivarse de la "hipótesis de compensación". De acuerdo con esta hipótesis, el decrecimiento en gastos sociales estaría compensado por esfuerzos para mantener los niveles de empleo y salario. Sin embargo, si observamos los resultados de la variable salario mínimo vemos que esta explicación presenta un problema. En este caso, el comportamiento de las nuevas democracias es peor que el de las democracias antiguas y que el de los regímenes autoritarios. Estos resultados van claramente en contra de lo que postula la "hipótesis de compensación". Sin embargo, el problema tiende a aclararse si se considera la diferencia en los grados de institucionalización y complejidad de los sistemas de bienestar social de los países considerados.

Los cuadros 3b y 3c refuerzan la percepción de que no hay mucha diferencia entre democracias nuevas y antiguas cuando son clasificadas de acuerdo al tipo de sistema de bienestar social que poseen. En general se reafirman las tendencias expresadas en cuadros anteriores. Sin embargo, cuando se controla la variable sistema de bienestar social resulta que las democracias tienen una prioridad fiscal menor que los regímenes autoritarios en países con sistemas de seguridad social intermedios. Entre los sistemas de bienestar social avanzados no se manifiestan diferencias significativas entre diferentes tipos de regímenes.

En lo que se refiere a la proporción del gasto social en relación con el PIB podemos apreciar un resultado interesante en el cuadro 3b. Las democracias nuevas muestran un comportamiento inferior al mostrado por los regímenes autoritarios. Esto contribuye a aclarar los resultados señalados en el cuadro 2b, dado que es posible atribuir una gran parte de la actuación de las democracias

Cuadro 3a

Tipo de régimen político y nuevas democracias

	Autoritario	Democracia Nueva	Democracia Antigua		
	Media	Media	Media	F	Significación
Social/Gasto Público					
Total (1980=100)	103.70	95.08	95.30	6.255	0.003
Gasto Social/PIB					
(1980=100)	103.26	90.18	95.36	5.778	0.004
Tasa de Desempleo	7.74	7.36	9.40	3.555	0.031
Variación Anual del					
Salario Mínimo	0.07	-8.80	1.95	5.549	0.005
Déficit del Gobierno					
Central (-)/Superávit	-3.62	-5.33	-2.03	4.843	0.009
Variación Anual del					
PIB/p.c.	-0.27	-0.79	-0.48	0.146	0.846

Cuadro 3b

**Tipo de régimen político y nuevas democracias
(Sistemas Intermedios de Bienestar)**

	Autoritario	Democracia Nueva	Democracia Antigua	F	Significación
	Media	Media	Media		
Social/Gasto Público					
Total (1980=100)	108.60	95.09	93.48	7.840	0.001
Gasto Social/PIB					
(1980=100)	100.32	79.63	96.13	8.519	0.000
Tasa de Desempleo	5.27	7.81	10.70	46.695	0.000
Variación Anual del Salario Mínimo	-1.03	-9.31	1.90	2.690	0.075
Déficit del Gobierno Central (-)/Superávit	-4.98	-4.45	-1.20	5.495	0.006
Variación Anual del PIB/p.c.	-0.08	-1.17	-0.37	0.975	0.382

Cuadro 3c

**Tipo de régimen político y nuevas democracias
(Sistemas de Bienestar Avanzados)**

	Autoritario	Democracia Nueva	Democracia Antigua (*)	F	Significación
	Media	Media	Media		
Social/Gasto Público					
Total (1980=100)	99.00	95.07	98.79	0.819	0.447
Gasto Social/PIB					
(1980=100)	106.08	105.47	93.88	3.018	0.058
Tasa de Desempleo	10.41	6.71	6.80	5.503	0.007
Variación Anual del Salario Mínimo	1.12	-8.05	2.04	3.127	0.052
Déficit del Gobierno Central (-)/Superávit	-2.15	-6.52	-3.69	4.070	0.023
Variación Anual del PIB/p.c.	-0.48	0.55	-0.68	0.305	0.739

* La medida está basada solamente sobre el caso de Costa Rica. Esta es la única tabla en la que se da esta situación.

al "efecto de las democracias nuevas". En resumen, cuando controlamos la variable sistema de bienestar social, es posible determinar que los gastos sociales estuvieron menos protegidos en el grupo de países con sistemas de bienestar social más pequeños y menos complejos. Sin embargo no quedan claramente establecidas las consecuencias finales de esta estrategia en la reducción del desequilibrio fiscal, dado que las democracias nuevas en este grupo tienen un déficit público muy similar al de los regímenes autoritarios, y mayor que el presentado por las democracias antiguas. De nuevo, el impacto diferenciado de las crisis de la deuda podría ayudar a explicar estos resultados.

En relación con la tasa de desempleo en el cuadro 3b las democracias nuevas están en una posición intermedia entre los regímenes autoritarios y las democracias antiguas, mientras que en el cuadro 3c ambos tipos de democracias muestran resultados similares. Este último resultado refuerza la perspectiva que señala que en relación con la tasa de desempleo en países con sistemas de bienestar desarrollados, lo que importa son sólo las diferencias generales entre regímenes autoritarios y democráticos. Por el contrario, en los casos de sistemas de bienestar menos desarrollados es posible encontrar diferencias entre democracias nuevas y antiguas. Esto podría indicar que la menor rigidez que caracteriza a los sistemas de bienestar menos desarrollados los hace más sensibles a las variaciones políticas en su entorno.

Finalmente, y en lo que se refiere al salario mínimo, las tendencias expresadas en el cuadro 3a se repiten en los cuadros 3b y 3c aunque no tengan significación estadística. Las democracias nuevas se diferencian de las democracias antiguas y de los regímenes autoritarios independientemente del tipo de sistema de bienestar que se analice. En todos los casos las democracias nuevas mostraron los peores resultados, seguidas por los regímenes autoritarios y por las democracias antiguas. Una posible explicación de estos resultados tendría que tener en cuenta el hecho de que en algunos países el salario mínimo es utilizado como la base para calcular el valor de algunos beneficios sociales. Consecuentemente, una disminución en el valor del salario mínimo es una condición necesaria para reducir algunos tipos de gastos sociales aun cuando esta reducción esté compensada por un aumento en otros beneficios.

Tercera Hipótesis: el efecto de transición

Esta hipótesis señala que las opciones de política para determinar el gasto público están relacionadas no con el tipo de régimen político sino, más bien, con la incertidumbre que caracteriza los procesos de transición. Debido a esta inestabilidad, los regímenes de transición son más propensos a gastar más para aumentar su base de apoyo político.

La evidencia presentada en el cuadro 4a no confirma estas expectativas. Los regímenes de transición y las democracias estables tienen una prioridad fiscal

muy similar en relación con el gasto social, y ambos muestran una prioridad más baja en relación con el gasto social que los regímenes autoritarios estables. Sin embargo, una diferencia en las estrategias y opciones de ambos tipos de regímenes puede ser observada cuando se considera la proporción de gasto social en relación con el PIB. En este sentido, aun cuando los dos tipos de regímenes muestran una prioridad fiscal similar en relación con el gasto social, los regímenes de transición y las democracias estables difieren en la cantidad total gastada. De nuevo, la diferencia en los déficit públicos podría sugerir que el monto de gasto público asignado puede representar un intento de posponer el ajuste fiscal. En otras palabras, en una situación de recesión pública general, la hipótesis acerca de los efectos de la transición puede ser útil para explicar no la tendencia a una alza en los gastos públicos, pero sí su tasa de decrecimiento.

Es por lo tanto posible señalar que durante el período transitorio, un gobierno democrático debería tener un primer recorte en el gasto público con un peso proporcional mayor en el gasto social. Cuando la estabilidad democrática es alcanzada por el segundo gobierno democrático debería darse un segundo intento por alcanzar el equilibrio fiscal con un nuevo recorte en el gasto público; pero en esta ocasión, el gasto social no debería sufrir mayores reducciones que otros tipos de gasto.

Siguiendo el mismo procedimiento aplicado en la primera hipótesis, los cuadros 4b y 4c resumen los efectos de la hipótesis transitoria cuando se controla la variable sistema de bienestar social. De nuevo, la evidencia no confirma la hipótesis acerca de los efectos de las transiciones. Si hacemos una comparación entre los dos cuadros, parecen verse reafirmados los resultados

Cuadro 4a

Tipo de régimen y régimen de transición

	Autoritario	Régimen	Democracia	F	Significación
	Estable	Transicional	Estable		
	Media	Media	Media		
Social/Gasto Público					
Total (1980=100)	108.56	94.93	96.44	10.743	0.000
Gasto Social/PIB					
(1980=100)	109.71	96.81	88.89	11.301	0.000
Tasa de Desempleo	8.14	7.13	8.85	3.108	0.048
Variación Anual del					
Salario Mínimo	-1.14	-4.73	-1.85	0.547	0.580
Déficit del Gobierno					
Central (-)/Superávit	-3.57	-5.27	-2.46	4.640	0.011
Variación Anual del					
PIB/p.c.	0.05	-0.49	-0.84	0.308	0.735

Cuadro 4b

Tipo de régimen y régimen de transición (Sistemas de Bienestar Intermedios)					
	Autoritario Estable	Régimen Transicional	Democracia Estable	F	Significación
	Media	Media	Media		
Social/Gasto Público Total (1980=100)	112.14	94.64	95.45	9.086	0.000
Gasto Social/PIB (1980=100)	107.97	87.47	85.36	8.145	0.001
Tasa de Desempleo	5.11	6.73	9.58	27.548	0.000
Variación Anual del Salario Mínimo	-0.79	-8.52	-2.02	1.000	0.373
Déficit del Gobierno Central (-)/Superávit	-5.04	-5.65	-1.83	6.987	0.002
Variación Anual del PIB/p.c.	0.17	-1.56	-0.76	0.667	0.516

Cuadro 4c

Tipo de régimen y régimen de transición (Sistemas de Bienestar Avanzados)					
	Autoritario Estable	Régimen Transicional	Democracia Estable	F	Significación
	Media	Media	Media		
Social/Gasto Público Total (1980=100)	102.83	95.12	99.08	2.242	0.116
Gasto Social/PIB (1980=100)	112.51	102.84	98.21	2.914	0.063
Tasa de Desempleo	13.29	7.42	6.85	10.597	0.000
Variación Anual del Salario Mínimo	-1.75	-2.42	-1.39	0.027	0.973
Déficit del Gobierno Central (-)/Superávit	-1.07	-5.00	-4.06	2.119	0.130
Variación Anual del PIB/p.c.	-0.15	0.27	-1.06	0.333	0.718

anteriores ya que ambos tipos de sistemas terminan el período de transición con gastos sociales más bajos que el de los regímenes autoritarios estables. Sin embargo, estas diferencias son de distintas magnitudes y trayectorias. En los casos de sistemas de bienestar social menos desarrollados es posible percibir que los regímenes de transición tienen valores muy cercanos al de las democracias

estables tanto en la variable de prioridad fiscal, como en la proporción del gasto social en relación con el PIB.

Una estrategia de recortes con dos etapas no es viable en el grupo de sistemas de bienestar social intermedio, ya que no hay diferencias entre los valores para el período transitorio y los señalados para las democracias estables. En este caso los gobiernos democráticos estables aparentemente no recurrieron al recorte de gastos para reducir el déficit. Su déficit más bajo fue alcanzado por medio de otros mecanismos.

Finalmente, una situación opuesta aparece cuando se analiza la tasa de desempleo ya que los regímenes de transición han resultado estar más cerca de los regímenes autoritarios estables que de las democracias estables.

Una situación diferente aparece en el cuadro 4c en lo concerniente a los casos de sistemas de bienestar social avanzados. Siguiendo una tendencia similar a la de las otras hipótesis, la variable que se refiere a los efectos de transición pierde su efecto en relación con la prioridad fiscal del gasto social y la proporción que éste representa en relación con el PIB. Siguiendo la tendencia de los resultados anteriores, la única excepción observable es la variable desempleo. En este caso es posible señalar una diferencia clara entre regímenes autoritarios por un lado, y regímenes de transición y democracias estables por otro. En esta situación se esperaría que un país en proceso de transición democrática mantuviera su prioridad fiscal en los gastos sociales al igual que la proporción que éstos representan dentro del PIB, con una tendencia hacia una tasa de desempleo menor.

Conclusión

Algunos años atrás muchos estudiosos de América Latina investigaban y especulaban sobre la importancia que tenían las variables internacionales en los procesos de democratización política en la región. Dentro de esta perspectiva, el interés otorgado a los procesos de formulación de políticas públicas ocupó un lugar secundario (14).

Recientemente, y después de considerar las tendencias convergentes generadas por el fenómeno de la globalización, los estudiosos de América Latina parecen interesarse más por el papel que juegan las instituciones políticas domésticas en los procesos de formulación de políticas públicas. Tanto en el análisis de la crisis de la deuda, como en el de los programas de estabilización económica y reforma estructural, los procesos de formulación de políticas públicas son considerados como mecanismos que promueven o impiden

(14) La fuente tradicional de este acercamiento es O'Donnell y Schmitter (1986).

la tendencia hacia la convergencia promovida por factores económicos externos.

Este trabajo reconoce la relevancia del papel que juegan algunas fuerzas e influencias globales en la determinación de opciones de política pública a nivel nacional. Sin embargo, el análisis aquí presentado ha intentado analizar el papel que juegan las instituciones políticas domésticas, y la manera en que éstas "procesan" las fuerzas e influencias exógenas que condicionan los procesos nacionales. En este sentido, vale la pena recordar que su principal objetivo no ha sido valorar el resultado de los gobiernos o sus aciertos o fallos en las formas de afrontar la crisis económica, sino más bien distinguir las diferentes opciones de política con que estos gobiernos cuentan para enfrentar la crisis. La atención principal de este análisis se centró entonces en los efectos que tienen los regímenes políticos y los regímenes de transición en la determinación del gasto social en un contexto de recesión general.

Empezando con la suposición de que resultados económicos muy similares pueden ser el resultado de opciones de política muy diferentes, este estudio evaluó cuatro hipótesis. Los resultados confirmaron sólo la última. En ningún caso, la protección del gasto social, si existe, tiene un efecto en la dirección predicha por las tres primeras hipótesis. En el caso de la interacción expresada en la cuarta hipótesis fue posible distinguir dos comportamientos diferentes en relación con la protección otorgada a las políticas sociales.

Entre los sistemas de bienestar social menos desarrollados el efecto fue contrario al esperado. Las democracias protegieron el gasto social menos que los regímenes autoritarios; y el comportamiento de las democracias nuevas no se distingue del de las antiguas. Finalmente, los regímenes de transición no mostraron una protección fiscal mayor que la mostrada por los regímenes estables. Por el contrario, los tres casos muestran tentativas de ajuste con un peso mayor en la reducción del gasto social. Los resultados de estas tentativas en la reducción del déficit público no fueron claros.

Entre los sistemas de bienestar más desarrollados, los efectos de las variables políticas fueron insignificantes. En ninguno de los tres casos se encontraron diferencias significativas y tampoco pudieron ser inferidas tentativas de ajuste. Este último aspecto señala que la preservación de la prioridad fiscal para las políticas sociales y el nivel general de gasto público puede estar relacionado con el aplazamiento del ajuste fiscal.

A pesar de estos resultados, es necesario discutir las razones por las que las primeras tres hipótesis no se cumplieron. Los gobiernos democráticos deberían preferir mantener los gastos sociales más que asumir el mayor riesgo político que implica el recorte de dichos gastos. Mientras que este razonamiento parece muy lógico, la evidencia presentada en este trabajo se podría resumir en un punto: la democratización no condujo a una protección fiscal mayor para las políticas sociales.

En este caso, el problema parece situarse en la suposición de una relación

entre la mayor sensibilidad de las democracias *vis-à-vis* las presiones sociales, y su mayor prioridad fiscal hacia las políticas sociales. Una suposición similar puede ser encontrada en trabajos que discuten la amenaza que la crisis económica representa para la democratización y las nuevas democracias: se supone que la mayor sensibilidad de estas democracias debería impedir la coherencia necesaria en las políticas públicas que se formulan y ejecutan para enfrentar la crisis.

En este sentido, el señalamiento de Remmer (1990) es muy relevante. El rompecabezas de la última década es el de la sorprendente elasticidad de las democracias nuevas en América Latina para ajustarse a las crisis económicas y, más específicamente, la habilidad de estas democracias para enfrentar el reto del ajuste. Los resultados de este trabajo permiten señalar que estas democracias pueden ser sorprendentes no sólo por sus habilidades inesperadas de supervivencia, sino también porque han seguido trayectorias inesperadas.

La suposición de una sensibilidad democrática mayor hacia la presión popular plantea la cuestión de cómo estas presiones se materializan y se hacen efectivas en la arena política. Posiblemente, parte de la respuesta tiene que ver con las diferencias institucionales entre las democracias y las consecuencias que esas diferencias institucionales tienen sobre los procesos políticos (ver Przeworsky, 1988; O'Donnell, 1991). Además, los resultados de este trabajo sobre la relación entre democratización y tipos de regímenes de bienestar social, subrayan la importancia de considerar la manera en que las presiones populares logran organizarse utilizando los recursos proporcionados por el Estado a través de sus políticas. En otras palabras, el tipo de relación entre sociedad y Estado tendría una gran influencia sobre la manera en que las presiones populares se hacen presentes en la arena política, y la forma en que se seleccionan las opciones de política durante épocas de crisis económica.

Este resultado representaría un rechazo parcial de las suposiciones expresadas por las tres primeras hipótesis. En este sentido, las democracias serían selectivamente sensibles a las presiones sociales y mostrarían una disposición selectiva a la protección del gasto político social. Es de esperar que la observación de Nelson (1992), en cuanto a que la tentativa de imponer pérdidas en los ingresos de los grupos de poder tiende a terminar en un compromiso, se aplique también a situaciones de recortes en el gasto social. En este sentido, podría sostenerse, como hipótesis, que las políticas de disminución del gasto social siguen un modelo de estratificación similar al que siguen estas políticas en momentos de expansión. Por lo tanto, los programas más protegidos no deberían ser los más universales, sino aquellos donde los intereses de las clases medias y altas están más fuertemente representados.

En este último caso las políticas de recesión deberían mostrar una tendencia similar a la de las políticas de expansión. ¿Está esta perspectiva en contradicción con el argumento que ofrece la perspectiva de la "retroalimentación" (*feedback*) que señala que las políticas de expansión y de recesión son cualitativamente

diferentes? Este no tendría que ser el caso ya que la naturaleza del proceso de expansión es diferente del de recesión. Si las restricciones internacionales hacen inviable el retorno a las antiguas políticas de expansión presupuestaria, también tendría que desaparecer la vieja política para resolver conflictos redistributivos a través de medidas inflacionarias que trasladan este conflicto hacia el futuro. Si en tiempos de expansión los conflictos se centran sobre quién va a recibir más, en momentos de recesión las luchas se centran en la distribución de las pérdidas. Estas dos situaciones no necesariamente generan las mismas clases de coaliciones sociales.

También es importante considerar las consecuencias de la crisis y del ajuste sobre los procesos políticos internos, especialmente en lo que se refiere a los cambios que genera el equilibrio de poder entre grupos en competencia. Si la apertura de la economía produce ganadores y perdedores, en el caso de América Latina los perdedores estarían concentrados en los sectores tradicionalmente protegidos. Recurriendo de nuevo a la distinción entre mecanismos de expansión corporatistas y no corporatistas es posible suponer que en países donde predominan los mecanismos "corporatistas" de incorporación, la apertura de la economía debilitaría principalmente a las clases medias. Sin embargo, para hacer más justa la distribución de los beneficios derivados de los programas sociales debería ser necesario también fortalecer a los pobres.

En conclusión, si las nuevas democracias son menos sensibles a las presiones populares, el proceso actual de apertura de las economías de la región llevaría al desmantelamiento de los viejos programas sociales sin crear una alternativa

Tabla A

Codificación de variables

País	Autoritario	Transición	Democrático	Complejidad del Sistema Social
Argentina	80/83	82/89	84/90	Sistemas de Bienestar Avanzados
Bolivia	80/82	80/85	83/90	Sistemas de Bienestar Intermedios
Brasil	80/84	80/89	85/90	Sistemas de Bienestar Avanzados
Chile	80/89	88/90	90	Sistemas de Bienestar Avanzados
Colombia	—	—	80/90	Sistemas de Bienestar Intermedios
Costa Rica	—	—	80/90	Sistemas de Bienestar Avanzados
Ecuador	—	80/84	80/90	Sistemas de Bienestar Intermedios
Méjico	80/90	88/90	—	Sistemas de Bienestar Intermedios
Paraguay	80/90	89/90	—	Sistemas de Bienestar Intermedios
Perú	80	80/85	81/90	Sistemas de Bienestar Intermedios
Uruguay	80/84	80/89	85/90	Sistemas de Bienestar Avanzados
Venezuela	—	—	80/90	Sistemas de Bienestar Intermedios
<i>Total</i>	53 (23 Trans.)	52 (23 + 29)	82 (29 Trans.)	12 (5 + 7)

para los pobres. La pregunta que esto abre es: ¿qué clase de democracias son esas que se están desarrollando en América Latina?

Bibliografía

- Ames, Barry *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1987.
- Cameron, David. R. The Expansion of the Public Economy: A Comparative Analysis, *American Political Science Review*, vol. 72, nº 4, 1978.
- Cominetti, Rosella/Di Gropello, Emanuela El gasto social en América Latina: un examen cuantitativo y cualitativo, Cuadernos de la Cepal, nº 71, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.
- Dornbush, Rudiger/Sebastian, Edwards Macroeconomic Populism, *Journal of Development Economics*, vol. 32, 1991.
- Grosh, Margareth Social Spending in Latin America: The Story of the 1980s., Washington, World Bank Discussion Papers, nº 106, 1990.
- Hicks, Norman/Kubisch, Ann Cutting Government Expenditures in LDCs, *Finance and Development*, vol. 93, 1984.
- Hirschman, Albert O. *The Political Economy of Latin American Development: Seven Exercises in Retrospection*. San Diego: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California Press, 1987.
- Huber, Evelyne/Berensztejn, Sergio The Politics of Social Policy in Chile, Costa Rica and Mexico: Crisis and Response. Documento presentado en la XIX Meeting of the Latin American Studies Association, Washington, D. C., September 28-30, 1995.
- Karl, Terry L. Dilemmas of Democratization in Latin America, *Comparative Politics*, vol. 22, 1990.
- Maravall, José M. Politics and Policy: Economic Reforms in Southern Europe, en Bresser Pereira, L.C./Przeworski, Adam/Maravall, José *Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Mesa Lago, Carmelo *Social Security in Latin America: Pressure Groups, Stratification, and Inequality*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1978
- Mesa Lago, Carmelo *Ascent to Bankruptcy; Financing Social Security in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1989.
- Nelson, Joan M. Poverty, Equity, the Politics of Adjustment, en Haggard, Stephan/Kaufman, Robert (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- O'Donnell, Guillermo Delegative Democracy? East-South Transformations. University of Chicago, Working Paper nº 21, 1991.
- O'Donnell, Guillermo/Schmitter, Philippe C. *Transitions from Authoritarian Rules; Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1986.
- Pierson, Paul *Dismantling the Welfare State? Reagan, Thatcher and the Politics of Retrenchment*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- Przeworski, Adam Democracy as a Contingent Outcome of Conflicts, en Elster, Jon/

Stagstad, Rune (eds.) *Constitutionalism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

Remmer, Karen Democracy and Economic Crisis: The Latin American Experience, *World Politics*, vol. XLII, nº 3, 1990.

Rodrik, Dani Why Do More Open Economies Have bigger Governments? Cambridge, National Bureau of Economic Research, NBER Working paper, nº 5537, 1996.

Sachs, Jeffrey Social Conflict and Populist Policies in Latin America, Cambridge, National Bureau of Economic Research, NBER Working paper, nº 2897, 1989.

Schmitter, Philippe Still the Century of Corporatism?, en Schmitter, Philippe/Lehmbruch, Gerhard (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage Publications, 1974.

Stalling, Barbara/Kaufman, Robert (eds.) *Debt and Democracy in Latin America*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1989.

UN/ECLAC *Resumen Económico de América Latina*.

UN/ECLAC *Anuario Estadístico de Latinoamérica*.

Bienestar, ciudadanía y vulnerabilidad en Latinoamérica

Carlos H. Filgueira

A lo largo de los años treinta se pudo apreciar en América Latina, y especialmente en el Cono Sur, el comienzo de un proceso acelerado de industrialización y modernización productiva. Estos procesos llegaron a formar parte de un modelo de desarrollo que asignó al Estado un papel central como regulador del mercado y como proveedor de bienes, servicios y empleo.

La industrialización y modernización productiva de América Latina fue parte de una tendencia mundial. Después de un largo período de expansión del capitalismo y de desregulación de mercados tanto a nivel doméstico como internacional, el Estado adoptó un papel más activo en las áreas de producción y reproducción del orden social mediante la introducción de programas sociales básicos que desembocaron en la institución del Estado de Bienestar. Un buen número de académicos han investigado las causas que facilitaron la ampliación del ámbito de acción social del Estado durante los años treinta y en el período de la posguerra.

En el estudio clásico de Polanyi (1971), la expansión del Estado se explica como un conjunto de estrategias defensivas encaminadas a proteger a la sociedad contra el poder destructivo que el mercado tiene sobre la vida comunitaria. Para otros autores la regulación estatal es uno de los muchos requisitos de una nueva fase de acumulación del capital (ver O'Connor, 1973). Otro punto de vista sugiere que el Estado funciona como un mecanismo de control y equilibrio, el cual limita al mercado con el fin de prevenir niveles intolerables de conflicto social (ver Piven/Cloward, 1971). En otros casos, la aparición de un Estado participativo está conectada más bien con presiones sociales, y con la lucha distributiva entre las clases (ver Esping-Andersen, 1990). Otra interpretación sugeriría que el Estado ha adquirido papeles que antiguamente estuvieron al alcance de la familia y de pequeñas comunidades rurales. Puntos de vista más recientes ponen mayor énfasis en el papel que el Estado ha jugado por sí mismo en relación con su propia expansión. Estos autores señalan que los propios intereses de la burocracia y la aparición de una clase política con objetivos políticos propios y distintos de los de la élite económica, son la fuerza principal que está detrás de la expansión del Estado (ver Hecho, 1974).

Por lo que se refiere concretamente a los programas sociales en América Latina, existen dos explicaciones que parecen dominantes: una está basada en una perspectiva plural de la sociedad y que por lo tanto da especial importancia al papel de los grupos de presión (Mesa Lago, 1985a). La otra explicación enfatiza la importancia de las élites políticas y de la maquinaria del Estado

(Malloy, 1985; Papadopoulos, 1992). Peter Flora (1986) ha intentado integrar estos diferentes puntos de vista aplicando el concepto de macroconstelación. El autor postula que la aparición y posterior expansión del moderno Estado de Bienestar surgió de un hexágono causal, en el que seis procesos interrelacionados contienen y dan forma y significado a la política social. Por un lado, tenemos importantes transformaciones en el sistema internacional y en la estructura de la familia. Por otro lado, tenemos los procesos de expansión del capitalismo y la industrialización, además de la consolidación de los Estados nacionales y de la democracia de masas.

El sistema internacional, las pautas de evolución demográfica, el capitalismo, la industrialización, el Estado-nación y la democracia, definen una macroconstelación dentro de la cual surgió el Estado de Bienestar, extendiéndose desde finales del siglo XIX hasta los años ochenta de este siglo.

Cualesquiera que sean las funciones que uno atribuya al Estado de Bienestar y a los factores que explican su crecimiento, existe un consenso general en que el principal objetivo del Estado es garantizar la seguridad de los miembros de la sociedad por medio de la transferencia de recursos, bienes y servicios, así como mediante el uso de políticas reguladoras tanto específicas (sectoriales) como generales. Tales garantías, en la medida en que se transforman en leyes efectivas que estipulan los derechos de ciertas categorías de individuos, definen un orden adicional de ciudadanía, al que T. H. Marshall (1965) se refiere como "ciudadanía social" (ver Offe, 1996).

Es de suponer que los sectores que fueron señalados como sectores de "riesgo" durante los años setenta y que en la década presente se identifican como "vulnerables", son precisamente aquellos que pertenecen a categorías que requieren bien la acción positiva del Estado o de ciertos derechos. Si este es el caso, habría que analizar qué clase de acción positiva debería ser tomada por parte del Estado y cuáles son los efectos de estas acciones en el desarrollo de la ciudadanía social.

La identificación de sectores "en riesgo" o "vulnerables" normalmente conduce a una política social o a la articulación de algunas acciones que amplían la agenda pública del Estado. La identificación de estos sectores se convierte en una actividad permanente, en la medida en que la función básica del Estado es la de garantizar ciertos niveles de seguridad y protección por medio de servicios, bienes y políticas reguladoras en diversas áreas como salud, educación, pensiones etc.

¿Quiénes son los encargados de definir e identificar los sectores sociales "en riesgo" o "vulnerables"? ¿Cómo acuerdan las comunidades el tipo de individuos que pueden pertenecer a dichos sectores? ¿Cómo la definición e identificación de estos sectores se convierte en un factor generador de políticas públicas? ¿Cómo y por qué la percepción que tiene la sociedad sobre la legitimidad o ilegitimidad de la condición vulnerable de algunos sectores sociales varía a lo largo del tiempo?

El proceso mediante el cual el Estado identifica, prioriza y transforma en objeto de políticas públicas a los sectores vulnerables de una sociedad, debe ser entendido como un componente del proceso general de construcción política y social de la realidad. Uno de los objetivos principales de este proceso es la creación de un consenso social en el cual se identifiquen quiénes formarán parte de dichos sectores vulnerables, así como la naturaleza de su vulnerabilidad. Esto implica que se determinen las diferentes categorías de personas que merecen un tratamiento especial; las posibles consecuencias que podrían derivarse de la falta de protección a estos sectores por parte del Estado; el nivel de generosidad o las limitaciones que deben establecerse para los beneficios destinados a los sectores identificados como vulnerables, etc.

El consenso que puede articularse alrededor de estos temas puede llegar a institucionalizarse. En cualquier caso, la reproducción de este consenso es un proceso dinámico en el que participan factores tales como los valores y las actitudes sociales, el poder y los intereses de diversos grupos sociales, los mecanismos institucionales que sirven para procesar y negociar las demandas de diferentes sectores de la sociedad, y la naturaleza de la información y de indicadores confiables para el análisis social.

Aunque sería ingenuo pensar que las políticas públicas están determinadas por el conocimiento técnico, el análisis social y la información, es necesario reconocer que la dimensión cognitiva de los procesos de formulación de políticas públicas es de vital importancia para la articulación de consensos sociales alrededor de la función del Estado. El establecimiento de indicadores del desarrollo económico y social, y la contribución que distintas disciplinas han hecho al conocimiento de los fenómenos sociales, son responsables en gran medida de la existencia de un acuerdo en relación con la definición de los sectores sociales vulnerables, de la naturaleza de su vulnerabilidad y de la función y responsabilidad del Estado en relación con estos sectores. En este sentido, es importante señalar que la información y el análisis generado por las agencias internacionales, domésticas y regionales involucradas en el desarrollo social, o los estudios académicos orientados a hacer explícita la realidad social, no son neutrales. La selección y formulación de políticas públicas son procesos condicionados por la prioridad que la información, el análisis y el conocimiento social en general, le asigna a diferentes temas, problemas y sectores sociales. En este sentido, la elaboración de "mapas de pobreza", o de índices y tipologías de pobreza, o de "índices de desarrollo humano" son factores constitutivos de la realidad social sobre la cual opera el Estado a través de sus políticas.

A un nivel teórico-metodológico se han realizado grandes esfuerzos en relación con la recolección y sistematización de información acerca de la pobreza y de la satisfacción de las necesidades básicas; así como en relación con la conceptualización teórica y operativa de los fenómenos de la pobreza y la indigencia.

Entre los resultados más importantes derivados de estos esfuerzos pueden

mencionarse los siguientes: el desarrollo de instrumentos analíticos para el estudio comparativo de la pobreza a nivel regional, utilizando como base "la línea de la pobreza"; el desarrollo del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, la construcción del índice de CEMIT (Capacidad Equivalente Mensual de los Ingresos por Trabajo), y la definición de una tipología de pobreza que combina las "necesidades básicas insatisfechas" con los de la "línea de la pobreza". En América Latina la institución que en este sentido ha tenido mayor éxito es la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Más recientemente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial han aumentado y perfeccionado sus índices de desarrollo social y humano. Incluso el Fondo Monetario Internacional (FMI), que no se ocupa directamente de los asuntos sociales, ha incorporado medidas y formulado recomendaciones en el área de la política social.

En su informe *Panorama social en América Latina 1994*, la CEPAL introdujo innovaciones importantes en los indicadores y conceptos que ayudan a entender y explicar el fenómeno de la desigualdad y de la pobreza. Estas innovaciones facilitan la identificación y el estudio de aquellos grupos sociales que son más propensos a moverse en dirección a la línea de la pobreza en situaciones de crisis y recesión. CEPAL identificó estos sectores "vulnerables" y los definió como aquellas familias que se encuentran entre el 0,9 y 1,25 en la línea de la pobreza.

A la dimensión "horizontal" introducida por la CEPAL para la identificación de "sectores vulnerables" es posible añadir una dimensión "vertical", en la que la condición de vulnerabilidad está definida por atributos o configuraciones de atributos que no se correlacionan de manera exclusiva con determinados niveles de pobreza, sino que atraviesan varios de estos niveles.

La opción que presenta la CEPAL no excluye este tipo de estrategia. Con una primera aproximación horizontal es posible definir variaciones importantes dentro de los sectores pobres de una sociedad (por ejemplo, personas localizadas en el primer cuartil de ingresos o aquellas encontradas entre las líneas uno y tres de la pobreza). Dentro de las categorías de pobreza definidas por estratos (sección cruzada horizontal de ingresos) pueden identificarse y estudiarse la presencia y distribución de factores generadores de vulnerabilidad, tales como factores étnicos, de género, y tipos de ocupación (sección cruzada vertical). Una de las ventajas que se deriva de la inclusión de una dimensión vertical en el estudio de la pobreza y de la vulnerabilidad es precisamente la posibilidad de descubrir situaciones en las que no todas las personas que comparten la misma condición económica o niveles de pobreza, cuentan con las mismas posibilidades para mejorar o empeorar su condición social ¿Cómo determinar estas situaciones? (1). Como muchos de los conceptos utilizados en las ciencias sociales, el concepto de "vulnerabilidad social" se desarrolló de forma intuitiva y casual. Por esta razón resulta difícil encontrar una definición que sea común para todas aquellas literaturas que utilizan dicho concepto.

De forma tentativa cabe definir la vulnerabilidad como la predisposición a la caída del nivel de bienestar, derivada de una configuración de atributos negativos para el logro de retornos materiales y simbólicos. Por extensión, se puede afirmar que es también la predisposición negativa para salir de condiciones adversas de bienestar. Así, por ejemplo, ciertos atributos como la condición ocupacional, determinadas ocupaciones, etnias, edades y sus combinaciones, señalarán diversos tipos y grados de vulnerabilidad.

La vulnerabilidad social no es sinónimo de movilidad descendente. En todo caso, la movilidad social descendente es una consecuencia probable de la condición de vulnerabilidad. En segundo término, la propia noción de vulnerabilidad alude al riesgo en relación con o frente a algo. La formulación más general es que “si ocurre x es probable que ocurra y ”. La variable x , por lo tanto, sería el factor o factores desencadenantes del proceso de movilidad descendente. Podemos en este sentido volver a un punto central en lo que concierne a la identificación de los grupos de riesgo, y afirmar que no toda movilidad descendente corresponde conceptualmente a una condición de vulnerabilidad. De forma *ex post* podríamos concluir que todos los individuos de determinada sociedad que experimentaron movilidad social descendente lo hicieron por ser vulnerables. Esto es cierto —y trivial— si se adopta una definición amplia de vulnerabilidad, pero debe admitirse que tal definición resta al concepto cualquier especificidad. Si se tiene en cuenta que la movilidad social de cualquier tipo es un fenómeno normal y recurrente de la sociedad, es conceptualmente estéril asimilar la movilidad descendente a la vulnerabilidad. En este caso sería más útil adoptar el primer concepto, que posee una larga trayectoria de teorización e investigación, y asumir la irrelevancia del concepto de vulnerabilidad.

La idea de vulnerabilidad sólo puede abordarse como un concepto relacional. Es decir, que se expresa mejor por una relación entre las capacidades de movilizar recursos (expresadas como atributos individuales) y la estructura de oportunidades de la sociedad (expresadas en términos estructurales). Una forma de representar esta relación es imaginando un cociente en el cual se expresan ambos términos, naturalmente sin que se trate de un cociente con significado cuantitativo.

El numerador correspondería a la posesión, control y manejo de instrumentos materiales y simbólicos para el desempeño del individuo en la sociedad. Se supone que la experiencia laboral, el desarrollo de “habilidades”, el nivel educativo, la posesión de ciertas destrezas y capacidades para la comprensión de

(1) En otros sectores sociales —clase media, por ejemplo—, el estudio de la vulnerabilidad es sin duda más complejo. Este problema no es solamente el resultado de la falta de información y de estudios sobre este sector social, sino la mayor variabilidad en los factores de riesgo y contingencia que condicionan la vulnerabilidad de las clases medias y trabajadoras.

las lógicas que rigen diferentes esferas de la sociedad, contribuyen a mejorar el rendimiento del individuo, favorecen su movilidad ascendente, o por lo menos operan como una defensa ante situaciones de riesgo. Es también importante el manejo de determinados códigos comunicacionales, orientaciones valorativas y la participación en marcos de referencia comunes que aseguren una mínima integración.

Pero, además, los recursos individuales que favorecen una integración positiva tienen que ver con otro tipo de atributos como el sexo, la edad, el momento del ciclo de vida familiar, el hecho de tener o no hijos, el número de hijos, sus edades, así como la capacidad previa de acumulación y ahorro familiar. Cualquiera de estos atributos opera como capital individual incorporado que puede ser movilizado, o como déficit.

Si asumimos que en el "coeficiente de vulnerabilidad" los valores altos del numerador corresponden a las mayores carencias de recursos, los "valores" del cociente estarían indicando un continuo de mayor a menor vulnerabilidad. Dados ciertos recursos y habilidades es dable predecir en términos probabilísticos la posición y nivel de bienestar de un individuo o unidad familiar dentro del sistema estratificado. Edad, educación, nivel ocupacional e ingreso no son sólo atributos que permiten ubicar a los individuos en una escala de estratificación, son también recursos materiales y simbólicos que pueden ser invertidos y utilizados para preservar o mejorar niveles dados de bienestar. Lo contrario también es cierto: dados valores en las variables mencionadas podemos inferir la propensión al deterioro en el bienestar de los individuos.

Los niveles de vulnerabilidad de diferentes sectores sociales pueden cambiar de manera marginal o radical. Un ejemplo del primer tipo de cambio son aquellos que resultan de ciertas tendencias seculares que operan en la estructura familiar (por ejemplo, tasas de fertilidad y matrimonios). En este caso, los cambios que sufren los sectores vulnerables no afectan la matriz teórica e institucional básica utilizada por el Estado para garantizar la seguridad de los miembros de este sector. De tal manera que las transformaciones en las políticas sociales y en los sistemas de regulación social operan dentro de un paradigma dominante. Puede decirse entonces que las innovaciones que provocan los cambios en los niveles de vulnerabilidad de los sectores protegidos ocurren al margen del sistema estatal social. Es decir, no cambian los principales principios y mecanismos de organización de este sistema. La sociedad puede tratar los cambios de vulnerabilidad a través de nuevas formas de regulación y de políticas sociales que pueden ser consideradas "normales". Este proceso es adaptativo, gradual y continuo.

El cambio en los niveles y tipos de vulnerabilidad de diferentes sectores sociales puede también darse de manera profunda y radical. En este caso, la intensidad o velocidad de los cambios cuestiona la misma matriz teórica e institucional dentro de la que opera el Estado para reproducir la seguridad de los miembros de la sociedad. Un ejemplo clásico que sirve para ilustrar esta

situación es el del “enfoque de economía moral”. Una larga tradición intelectual ha argumentado que la era moderna desencadenó una serie de procesos de destrucción en las formas de vida y en las economías de subsistencia debido a la expansión del mercado, a la introducción de las relaciones capitalistas y a la formación del Estado-nación.

Desde esta perspectiva, los orígenes del Estado de Bienestar pueden ser interpretados como una “política defensiva de integración y civilización”, de cara a los cambios y amenazas producidos por el doble proceso de recreación de las formas de seguridad precapitalista, y del nacimiento de la industrialización (ver Polany, 1957; Wolf, 1969).

Es posible argumentar que la globalización representa una amenaza a los sistemas modernos de generación de seguridad humana, similar en intensidad a la que la modernidad representó para el orden feudal. Es decir, la globalización puede verse como un proceso que genera nuevas “vulnerabilidades” no incluidas dentro de la matriz teórico-institucional que guió las funciones sociales del Estado moderno y particularmente del Estado de Bienestar.

Estructura de oportunidades

Con respecto al denominador, la estructura de oportunidades se puede examinar desde tres planos diferentes: el mercado, el Estado y la sociedad. Una cosa es distinguir estos planos y otra asumir que no existen interrelaciones entre ellos, lo cual es falso. Precisamente, la idea que orienta la conceptualización de vulnerabilidad es que los planos tienen relaciones contingentes y que dichas relaciones son relevantes para entender tanto la vulnerabilidad social como las estrategias y modalidades adaptativas que desarrollan los individuos.

Mercado

Tal vez sea éste el plano más obvio de lo que llamamos “estructura de oportunidades”. La discusión presentada en el punto precedente no enfatizó arbitrariamente las dimensiones de empleo (generación, calidad, desocupación) e ingresos (inequidad, pobreza) del mercado. Se asume que el nivel de bienestar es altamente dependiente de las condiciones del mercado de trabajo como también de la capacidad de la estructura de remuneraciones, beneficios, rentas y otras fuentes de ingreso. No se pretende fundamentar esta afirmación aunque se reconoce que existen otras dimensiones del mercado que también son relevantes.

Las políticas de ajuste estructural y de estabilización afectan la estructura de oportunidades como también el desarrollo económico, los cambios coyunturales de mediano y largo plazo de la economía, factores productivos, y cambios tecnológicos. Crisis o crecimiento económico, recesión, desempleo, cambios

en los patrones de la distribución del ingreso, procesos de reconversión productiva, etc., afectan diferencialmente las oportunidades estructurales de diversos sectores y categorías sociales, pudiendo abrir oportunidades o cerrarlas, hacer la estructura más rígida o más permeable. Por ejemplo, un aspecto frecuentemente mencionado por la literatura especializada es la alta sensibilidad que evidencian el porcentaje de hogares pobres ante las variaciones en las tasas de desempleo, el salario mínimo y el salario real (OIT, 1995).

Sociedad

Cuando nos referimos a la sociedad como estructura de oportunidades, lo hacemos en un sentido particular tanto en la esfera sociocultural como política. El punto de referencia en el primer caso son las interacciones informales entre individuos, no la estructura de roles o posiciones intercambiables que puede ocupar cualquier individuo. Genéricamente, comprende diferentes formas de participación comunitaria o asociativa, estructuras familiares extendidas, comunidades basadas en la identidad étnica o religiosa, redes de parentesco, etc. El denominador común de tales redes está dado por la existencia de deberes y obligaciones reconocidos por las partes y reproducidos mediante mecanismos de control y punición ante la conducta desviada, aun cuando éstos no estén sometidos a principios formales o legales. Probablemente el concepto que mejor se ajusta a este tipo de estructura de oportunidades es el de "capital social" (2). Con respecto a otros factores constantes es posible sostener que el acceso a estructuras de este tipo aumenta la estructura de oportunidades, en la medida en que ofrece canales informales de oportunidades que guardan relaciones de contingencia con la estructura de oportunidades del mercado (3). Existen abundantes evidencias en la teoría sociológica y en estudios concretos que confirman la importancia de las "bases sociales" del mercado como para abundar en mayores detalles (ver Portes, 1995). Solo cabe agregar que el reconocimiento de este enfoque tiene implicaciones importantes sobre los requisitos sociales implícitos en la transformación económica promovida por las políticas de ajuste y estabilización.

(2) Por ejemplo, Coleman (1990) discute las implicaciones del sesgo individualista de la teoría neoclásica adoptando el concepto de "social capital".

(3) En su estudio sobre el sector informal Alejandro Portes (1995) muestra lo inadecuado de entender la economía sumergida como una simple agregación individual y segmentada de la economía formal. Insiste en tres ideas claves: la informalidad como resultado de la interacción entre Estado y sociedad civil; el carácter de la informalidad como consecuencia de las tendencias históricas y de la naturaleza de la autoridad estatal; y la necesidad de entender la "economía informal" como resultado de la existencia de una amplia variedad de soportes sociales, redes sociales e interacciones interpersonales.

Con respecto al plano político puede afirmarse que sistemas pluralistas, el ejercicio del poder a través del voto, la acción de organizaciones sindicales, o sistemas clientelares de "intercambio de favores", son algunos ejemplos de dimensiones que juegan un papel importante en la estructura de oportunidades de la sociedad. En este caso existen también relaciones de contingencia con el plano del mercado, del Estado y con las redes informales y formas de acción comunitaria de la sociedad: desde los ejemplos históricos de las "máquinas políticas" asociadas a grupos étnicos inmigrantes examinadas para Estados Unidos, hasta las modalidades de imbricación entre estructuras sociales de patronazgo local y poder político del "coronelismo" en Brasil.

Estado

El Estado como institución reguladora y ordenadora a la par que el mercado y la sociedad, comprende un conjunto de acciones que afectan en forma decisiva la estructura de oportunidades. Como aspecto central y sin perjuicio de otros que podrían también señalarse, el énfasis en este plano está puesto en la relación entre *politics* y *policies*. En general, el énfasis de los estudios politológicos ha privilegiado los análisis de cómo la política genera políticas (*policies*). Con la masiva expansión del rol de las actividades del Estado, el énfasis ha comenzado a cambiar (véase Pierson, 1993). Parece indudable que las políticas públicas de ajuste estructural, la reforma del Estado y la nueva política social instrumentadas en la región, tienen consecuencias reales sobre el cambio de los actores políticos sobre su poder relativo y sobre la generación de nuevas arenas de confrontación política. Se dispone de algunos estudios latinoamericanos que muestran la formación de nuevos actores (clientelas) como consecuencia de la reforma de la seguridad social, de la salud y de la educación (Brasil). Existen también evidencias del resentimiento del movimiento sindical, ya sea por el retiro parcial de los fondos sociales del Estado administrados por los sindicatos (Argentina), o bien por la heterogeneidad creciente, inducida por las políticas públicas, entre los sectores de empleados públicos y sectores privados vinculados al mercado interno o a la exportación (Uruguay). En todos estos casos está claro que *policies* genera *politics*, con lo cual la estructura de oportunidades cuando es examinada desde el plano político debe entenderse como una de las áreas más sensibles al cambio, y con consecuencias importantes sobre los otros planos de la estructura de oportunidades.

El Estado puede ser también entendido en un sentido restringido y no general en cuanto a políticas y regulaciones específicamente dirigidas a la cobertura del riesgo y la vulnerabilidad, y no como política en el sentido amplio. Este plano corresponde en lo fundamental a las políticas sociales o si se quiere, al *welfare* y a otras políticas públicas que tienen efectos redistributivos directos o indirectos.

Globalización, pobreza y vulnerabilidad en América Latina

Durante los años ochenta se implantaron en América Latina diversos programas de estabilización y ajuste estructural recomendados por el FMI y el Banco Mundial dentro del marco de resoluciones adoptadas en el llamado "consenso de Washington". Aunque los programas de estabilización y ajuste más conocidos fueron los instrumentados en los países latinoamericanos más grandes (Brasil, Argentina y México), la aplicación de programas de esta naturaleza alcanzó en la práctica casi toda la región. Los análisis al respecto señalan que en el correr de la década de los ochenta, se concedieron no menos de 100 préstamos para programas de estabilización y ajuste apoyados por el FMI y el Banco Mundial en 18 países de la región (ver *Oxfam UK/I*, 1995). Sólo en Brasil, en poco más de 10 años se llevaron a cabo 9 programas de estabilización y 17 políticas salariales diferentes (ver de Merlo, 1995). Como es sabido, la participación de los organismos multilaterales en este proceso no se limitó exclusivamente al papel de asesoría y promoción de las reformas, sino que hicieron uso de sus recursos corrientes de regulación y control. Por esta razón, y de acuerdo con la línea seguida por el FMI y el Banco Mundial, los márgenes de maniobra de los países latinoamericanos fueron muy escasos y su capacidad de negociación casi nula incluso para establecer matices en los paquetes contenidos en la agenda propuesta por esos organismos. Aquellos países que no se ajustaron a las orientaciones de los organismos multilaterales de crédito, experimentaron severas penalidades tal como lo ejemplifican los efectos del manejo de la crisis de la deuda externa. México con su declaración unilateral de imposibilidad de pago en 1982, y Perú con Alan García al establecer un porcentaje fijo de sus exportaciones como tope máximo para el pago de los intereses de la deuda. En ambos casos, la comunidad financiera internacional respondió a las propuestas de renegociación de la deuda mediante la retracción de los créditos tanto por parte de las agencias multilaterales como de los acreedores privados (Stallings, 1992).

Tal vez el único éxito parcial que se derivó de las presiones de los países de la región para hacer menos pesada la carga de la deuda, fue el conocido Plan Brady. La comunidad internacional flexibilizó la negociación al admitir que la deuda comercial no podría ser pagada en su totalidad, y diseñó un conjunto de instrumentos y medidas para reducirla. En términos reales los efectos del Plan Brady fueron sin embargo escasos. Estimaciones realizadas posteriormente mostraron que el volumen del endeudamiento comercial se redujo en aproximadamente un 6% (*Oxfam UK/I*, 1995).

El Plan Brady tuvo adicionalmente dos efectos: contribuyó a restaurar la confianza en la región en torno a la crisis de la deuda, y dadas sus características técnicas -sustitución de deuda comercial por bonos y obligaciones públicas de la deuda multilateral, no renegociable- volvió más rígido el manejo de la deuda ante situaciones de crisis de la balanza de pagos.

Después de la década de los ochenta, contrariamente a la percepción generalizada de que la "crisis de la deuda" dejó de ser un *issue* relevante, la deuda externa continuó creciendo en muchos de los países latinoamericanos. El monto de la deuda ascendió de 432 billones de US\$ en 1990 a 525 billones de US\$ en 1994, y más que se duplicó si se la compara con el volumen total de 1980. No obstante, el servicio de la deuda experimentó una caída cercana al 28,6% en 1994 debido a dos efectos de signo opuesto: por una parte, el decrecimiento de las tasas de interés internacional y, por otra, el ascenso de los precios y los volúmenes de las exportaciones. Para el año 1993 once países de la región no habían recibido ninguna ayuda para el manejo de su deuda, o bien lo habían recibido en mínima escala. Para ese mismo año, doce países fueron catalogados por el Banco Mundial como severamente endeudados, entre éstos Nicaragua registraba el caso extremo de mayor deuda *per capita* de la región al presentar una deuda externa equivalente a seis veces su PIB (Producto Interior Bruto) (Woodward, 1994).

El peso de la deuda es importante, sobre todo porque el frágil y desigual crecimiento de tipo *stop-go* de las economías latinoamericanas ha sido fuertemente dependiente de la inversión externa y poco de la capacidad de ahorro doméstico e inversión. El ingreso neto de capitales representaba entre un 10% y un 6% del PIB en los cinco países de la región en los que se concentró la inversión externa. La capacidad de ahorro en el mismo año para toda la región no fue superior a un 19% del PIB en comparación al 29% de los niveles registrados por los países asiáticos. Se sabe, por otro lado, que una parte importante de los capitales invertidos sobre todo en los últimos años son extremadamente volátiles y que corresponden a estrategias especulativas, y como regla general son atraídos básicamente por coyunturas internacionales particulares en las cuales ascienden comparativamente las tasas corrientes de interés de la región. Se estima que en 1992 casi una tercera parte de los flujos de capital externo invertidos en América Latina correspondían a este tipo de recursos (CEPAL, *Preliminary Overview...*, 1994).

En muchos países la orientación de los capitales externos hacia la compra de empresas públicas (privatización) no contribuyó a mejorar la inversión neta. Por su parte, el flujo de capitales externos estimuló al alza las tasas de cambio favoreciendo el desequilibrio entre importaciones y exportaciones. Estas últimas se enfrentaron cada vez más a condiciones adversas de competitividad internacional. A pesar de todo esto, el problema más grave para la región ha sido el riesgo de la volatilidad del capital especulativo en economías frágiles que demandan flujos constantes y a menudo inmediatos de capitales para hacer frente al déficit de la cuenta corriente. El ejemplo reciente más notorio es el de México y la secuela de efectos en cadena operadas a nivel internacional por el llamado "efecto tequila".

Es posible afirmar que, en la actualidad, prácticamente todos los países de la región se encuentran alineados en un mismo modelo de crecimiento de

acuerdo a las recetas de corte neoliberal provenientes de las agencias multilaterales y los organismos de regulación, transformados hoy en agencias globales (4). Desde los intentos de México y del régimen populista de Alan García para aliviar el pago de la deuda externa, procurando cambiar las reglas de juego unilateralmente, ha existido una creciente convergencia en toda la región en consonancia con los discursos y recomendaciones internacionales.

Las reformas económicas instrumentadas de acuerdo con las orientaciones de las agencias transnacionales se fundamentaron en la necesidad de efectuar ajustes estructurales para mejorar la eficiencia y competitividad de la economía, e implantar procesos de estabilización para reducir la inflación, combatir la indisciplina fiscal y mejorar el desempeño financiero del Estado. La liberalización del mercado, la retracción del papel del Estado, la apertura externa y la desregulación en todas las esferas posibles en especial la financiera y laboral se compatibilizaban con los objetivos más generales de ajustar el consumo, estimular el ahorro interno y la inversión. Para ello era necesario seguir una política monetaria rigurosa, una política fiscal responsable, y llevar a cabo un conjunto de medidas que tendiesen a suprimir trabas y regulaciones que pudieran afectar el libre juego del mercado.

No cabe aquí extendernos en los fundamentos teóricos ni en los supuestos implícitos y explícitos acerca de cómo las medidas propiciadas podrían reiniciar un proceso sostenido de crecimiento económico, basado en el mejoramiento de la productividad y competitividad internacional. Lo que sí cabe señalar es que las políticas de ajuste estructural y de estabilización diseñadas con el propósito de disminuir la inflación, mejorar la situación financiera del Estado, y favorecer una mejor asignación de recursos, obedecen al supuesto implícito de que estas medidas son suficientes para revertir las tendencias claramente insostenibles del modelo anterior, proteccionista y Estadocéntrico, y recuperar la senda del crecimiento. Esta es naturalmente la versión "ortodoxa", otras versiones más realistas surgirían posteriormente. Las dudas sobre la eficiencia del "modelo ortodoxo", ya cuestionadas desde otras vertientes del pensamiento social, se hicieron patentes, por ejemplo, en las evaluaciones realizadas por el BID a principios de los noventa. En estas evaluaciones, el BID expresaba dudas sobre la capacidad de las políticas macroeconómicas de ajuste para generar crecimiento, la capacidad de las reformas en los regímenes de comercio para impulsar el crecimiento del sector exportador, y la capacidad de las reformas en el sector privado para elevar sus niveles de producción y crear los puestos de trabajo que

(4) Al respecto véase un tratamiento sugerente del nuevo rol de los organismos y agencias transnacionales en la formación de la agenda política en, Deacon B. "Global Institutions, Social Policy and Social Development", Paper presentado por el UNRISD al U. N. Social Summit on Social Development, 1994.

se requieren para lograr las metas de equidad social, participación política y protección ambiental (ver BID, 1993).

Los fundamentos de estas afirmaciones descansaban, por una parte, en la comprobación de los escasos éxitos obtenidos en materia de crecimiento económico. En segundo término, provenían del examen de la estructura de exportaciones: a pesar del enorme crecimiento del comercio mundial de bienes manufacturados, las exportaciones de América Latina -incluso en aquellos países que tuvieron un importante crecimiento- continuaban exportando bienes provenientes de la agricultura o de recursos naturales de otra naturaleza con escaso valor agregado. En determinados países, como Argentina, se reconocía incluso una real involución con respecto a su capacidad para exportar bienes manufacturados y tecnología. En tercer lugar, las afirmaciones del BID recogían la impresión consensual y generalizada de la "deuda social" generada en la región por las políticas de ajuste y estabilización.

Junto con esta afirmación y otras manifestaciones similares realizadas por el Banco Mundial se encuentran los fundamentos de una revisión de las orientaciones de los organismos internacionales que establecieron como principal objetivo de su acción en la década de los noventa, el combate a la pobreza.

Los programas comprendieron una agenda de medidas tendientes a reducir los niveles de pobreza e indigencia de América Latina mediante la formación de redes sociales (*safety nets*), la mejora en el acceso a bienes básicos como la educación, salud, agua potable y alcantarillado, programas de creación de empleo y complemento del ingreso, apoyo a la mediana y pequeña empresa, y otro conjunto de medidas diseñadas para incrementar la cobertura de las "necesidades básicas" de los sectores sociales más vulnerables.

El "combate a la pobreza", como un objetivo adicional de la reforma económica, mantuvo, sin embargo, un carácter independiente de las políticas económicas. Fue básicamente una política social compensatoria, asistencial, y particularista —dirigida a grupos objetivo— tendiente a contrarrestar los efectos socialmente negativos de la aplicación de los programas de ajuste estructural y de estabilización.

Antiguas y modernas vulnerabilidades en Latinoamérica

El balance dejado por las crisis económicas, las variaciones e interrupciones de los ciclos económicos, los procesos de ajuste y transformación estructural, es debatible a nivel económico pero es claramente negativo a nivel social. Esto explica el que desde finales de los ochenta e inicios de los noventa, se haya generado una gran cantidad de literatura y un debate intenso en relación con las políticas sociales formuladas y ejecutadas por los gobiernos de la región.

De tal manera que no es una novedad afirmar que las políticas de ajuste y estabilización tienen por lo menos a corto plazo un efecto recesivo sobre la

economía, e impactan la estabilidad social con posibles consecuencias sobre el plano político (5). Sin embargo, es necesario preguntarse: ¿qué tipo de transformaciones han ocurrido recientemente en las estructuras de vulnerabilidad en América Latina? ¿Qué tipo de nuevas vulnerabilidades han surgido como efecto de las transformaciones en el contexto global dentro del cual operan los países de la región? ¿Qué relación existe entre “antiguas” y “nuevas” vulnerabilidades?

El actual debate en relación con la crisis del Estado de Bienestar está estrechamente asociado con la idea de que el surgimiento rápido de nuevas formas de vulnerabilidad ha reducido la habilidad de los mecanismos tradicionales utilizados por el Estado y la sociedad para generar condiciones de seguridad mediante el control del riesgo y la incertidumbre. Un acuerdo generalizado es que dicha situación ha sido producida por los dos cambios siguientes:

1. Una revolución tecnológica actualmente en progreso. Las manifestaciones de esta revolución incluyen cambios radicales que afectan a todas las sociedades. El aumento y la aceleración de movimiento de bienes, servicios, e información entre sociedades ha “achicado” el mundo en que vivimos. La profundidad de estos cambios ha reducido la capacidad de los Estados para controlar dichos intercambios.

2. Una convergencia de efectos. Las manifestaciones sociales de estas transformaciones son similares en todas las sociedades dado que producen las mismas consecuencias. El impacto de dichos cambios sobre las estructuras de vulnerabilidad crean ambientes demandantes y conflictivos dentro de los que deben ser enmarcados e instrumentadas las respuestas y soluciones adecuadas.

La primera de las causas mencionadas está generalmente aceptada. Las nociones de globalización y transnacionalización son expresiones de estas macro-transformaciones. La segunda afirmación, sin embargo, es discutible. No cabe la menor duda de que la globalización genera un conjunto de tendencias homogeneizantes alrededor del mundo. Sin embargo, la globalización no implica ni produce impactos similares en todas las sociedades. La influencia de la globalización tampoco se manifiesta de una forma unilineal o mecánica. Los procesos sociales, culturales, políticos y económicos endógenos específicos de cada sociedad, median los procesos de globalización y condicionan sus efectos. Cualquier análisis del efecto de la globalización sobre las estructuras de

(5) Los más entusiastas defensores e impulsores de las reformas se han adelantado a señalar que en tanto efecto inmediato, las medidas tienden a disminuir los niveles de actividad y de consumo, reducen las oportunidades en la esfera laboral, producen un estreñimiento de los ingresos, incrementan los impuestos y, a corto plazo provocan una redistribución regresiva de la renta. Se admite que por lo menos en una primera fase, estos son algunos de los costes que deben pagarse para sentar las bases de una economía sana y eficiente.

vulnerabilidad que operan en Latinoamérica, es inadecuado e incompleto sin el reconocimiento explícito del papel que juegan las estructuras e instituciones domésticas en el condicionamiento de los factores externos y su influencia.

Más específicamente, es posible señalar que las respuestas de cada sociedad al fenómeno de la globalización difieren de país a país. Hasta cierto punto, éstas están determinadas por la estructura de oportunidades definida en anteriores apartados.

Los países más desarrollados, a pesar de los serios problemas sociales que actualmente enfrentan, muestran estructuras de oportunidades relativamente fuertes cuando son comparadas con las de Latinoamérica. Dicha fortaleza proviene de la profundización e integración funcional de sus sistemas nacionales capitalistas con los mercados internacionales; de la estabilidad y legitimidad de sus instituciones democráticas liberales, con los mecanismos y procesos de articulación e integración de intereses; y del desarrollo e institucionalización de sus Estados de Bienestar.

En el caso de América Latina, las estructuras de oportunidad de los países de la región presentan debilidades y tendencias históricas que se conjugan con los efectos de la globalización, intensificando algunas de las viejas vulnerabilidades de la región, y creando nuevas formas de vulnerabilidad. En este sentido, las “nuevas” vulnerabilidades no son simplemente nuevas versiones de las “viejas” o, peor aún, el producto de la superación de estas. Las vulnerabilidades “viejas” no han desaparecido ni han sido sustituidas por vulnerabilidades “modernas”. Más bien, las “antiguas” proveen la base sobre las que se forman las “nuevas”.

Para entender la naturaleza de las estructuras de oportunidad de los países de la región, y la manera en que estas estructuras condicionan el efecto de las fuerzas e influencias globales, es necesario prestar atención a las tendencias demográficas, a la incidencia de la pobreza, a la tendencia hacia la concentración del ingreso y el empleo.

La influencia de factores demográficos

Algunos tipos de vulnerabilidad asociados a transformaciones demográficas y familiares no son resultado de la globalización de la economía o de factores externos. La “transición demográfica” conceptualizada como un proceso de largo plazo en la región, incluye el envejecimiento de poblaciones significativas de la región. La manifestación social de ésta “transición” (por vía de la reproducción diferencial de diversos estratos sociales) es específica de cada sociedad: la mayoría de los nacimientos ocurren en los sectores más vulnerables, como son los pobres, los indigentes y los miembros de las clases bajas. Aproximadamente el 60% de aquellos susceptibles a vulnerabilidades “modernas” están dentro de estos sectores pobres.

Por otra parte, el efecto combinado de las crecientes tasas de divorcio, la posposición del tiempo para contraer matrimonio, los embarazos juveniles, la proliferación de madres solteras, el aumento en el número de familias con padres o madres solteros, constituyen un reto al papel tradicional de la familia como institución generadora de seguridad humana y como mecanismo de socialización e integración social.

La determinación de la magnitud de estas transiciones sigue siendo difícil. Dicha dificultad proviene en parte de la dispersión de los cambios sociales que tienen lugar dentro de cada país y entre países; diferencias en el comportamiento de las diferentes clases sociales, y por la tendencia contradictoria de estas transformaciones. La transición que opera actualmente en la región es discutiblemente una "mezcla" que combina los efectos de una sociedad segmentada: tradicional y moderna.

Por otra parte, la magnitud del cambio que afecta a los sectores intermedios, incluidos sectores integrados de bajo nivel, parece significativa. Se caracteriza por un tipo de vulnerabilidad relativamente nuevo, pero cada vez más presente. Esta nueva vulnerabilidad se fundamenta en hogares cuyos cabezas de familia son madres solteras.

Es también importante señalar los cambios en los índices de pobreza dentro de los contextos urbanos y rurales. En la actual coyuntura, la pobreza en Latinoamérica constituye por primera vez un fenómeno predominantemente urbano. En 1970, el 37% de toda la distribución de la pobreza fue de naturaleza urbana. En 1980 estos datos aumentaron al 46%, y seis años más tarde (1986) alcanzó el 55%. Dichos datos no implican necesariamente reducciones en la proporción de pobreza rural. Los índices de indigencia todavía permanecen siendo los más altos en las áreas rurales.

Estos cambios son la consecuencia de una oleada migratoria masiva a las zonas rurales, mantenida por factores demográficos (especialmente proporciones de alta fertilidad) endémicos a la pobreza y a las poblaciones "inmigrantes". La manifestación de estos factores en aumentos de las tasas de pobreza urbana hablan de la incapacidad del desarrollo urbano de absorber nuevas contingencias de inmigrantes.

La incidencia de la pobreza

La CEPAL estimaba que en 1990 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en América Latina alcanzaba a un 46% del total de la población, cifra superior a la registrada en 1970, 1980 y 1986 (6). En particular, fue en el correr

(6) La información presentada en este apartado corresponde a los informes anuales de la CEPAL, *Panorama social de América Latina*, CEPAL, Chile, 1992, 1994, 1995, 1996.

de la década de los ochenta cuando los problemas crónicos de pobreza e inequidad de la región se incrementaron regularmente. Se sabe que durante las tres décadas de posguerra los índices de pobreza habían mejorado ligeramente debido sobre todo al efecto de un crecimiento económico sostenido por la mayor parte de los países de la región, por su incidencia en la expansión del empleo urbano, y por la caída de los índices de desocupación y subocupación. Debido al crecimiento de la población, los índices de pobreza en cifras absolutas habían continuado en ascenso, aunque no así la proporción de hogares bajo la línea de pobreza, que bajó entre 1970 y 1980 diez puntos porcentuales. En el período 1980-1986 se registra la involución de los índices debido al impacto de la reconversión económica, sumado a las políticas de ajuste estructural y a la retracción del Estado de su función reguladora y su sustitución por mecanismos de mercado.

Los sectores pobres así como los indigentes habían crecido tanto en términos absolutos como relativos en el breve período comprendido entre 1980 y 1986. La tendencia fue más acentuada en las áreas urbanas y metropolitanas, sin embargo, se mantuvo estancada en el sector rural. A mediados de la década de los ochenta el porcentaje total de personas pobres alcanzaba un 43% en 19 países de la región, la mitad de los cuales eran indigentes. En cifras absolutas, se estiman 170,2 millones de personas por debajo de la línea de pobreza, de los cuales 81,4 millones eran indigentes.

Uno de los hechos más notables de este período es que por primera vez, y como consecuencia del crecimiento de la población urbana en toda la región, la pobreza urbana es la que más contribuye a la pobreza total. La pobreza urbana registra índices de incidencia menores que en los contextos rurales, pero su población es relativamente mayor. Al mismo tiempo, a inicios de la década de los noventa, las condiciones más extremas de indigencia se manifiestan en las zonas rurales con valores cercanos a un 37% del total de la población.

Durante el primer quinquenio de los años noventa (1990-1994) la CEPAL no presenta información agregada para toda la región, pero estima que en nueve países latinoamericanos se habría registrado una tendencia a la disminución de la pobreza en magnitudes variables debido a los efectos de la recuperación del crecimiento económico, reducción del desempleo y descenso de la inflación. Se señala, sin embargo, que en 1994 se percibe una tendencia preocupante en tres de los nueve países (Argentina, Costa Rica y México) que habían logrado cierto avance en la reducción de la pobreza durante los tres años anteriores. Por su parte, Chile y Perú son los dos países que en el último quinquenio muestran una recuperación favorable. En Chile, el descenso es menos pronunciado que en el quinquenio precedente, mostrando cierto efecto de saturación correspondiente a la propia dinámica de reducción de la pobreza: los sectores que se deben recuperar corresponden a los grupos sociales que se encuentran en las condiciones más extremas de precariedad e indigencia. En Perú el descenso de 6 puntos porcentuales de la población pobre se atribuye al hecho de que partía de niveles

extremadamente altos de pobreza —55,1% en 1991— y de la recuperación económica producida a partir de 1993.

La concentración del ingreso

La evolución de los índices de pobreza en los años ochenta, forma parte de una tendencia más general de transformación de la estructura social. La pobreza, tal como se define de acuerdo con la línea de ingresos consensualmente aceptada, puede ser interpretada como una situación extrema de empobrecimiento relativo al promedio de los siete deciles más bajos de la distribución del ingreso.

Salvo contadas excepciones, en la mayoría de los países se registró una concentración del ingreso de los hogares, en la cual el decil más alto incrementó en forma moderada o alta su participación en el ingreso total. Cualquiera que sea el indicador de desigualdad que se adopte (participación porcentual de los cuatro deciles más bajos en el ingreso total, cociente entre el porcentaje de participación del decil más rico y los cuatro deciles inferiores, porcentaje de hogares con ingreso inferior al promedio, índice de Gini), los resultados para el grupo de países considerados indican que con la excepción de Colombia y Uruguay, la tendencia general de la región ha sido hacia una creciente participación del ingreso de los sectores ricos, y la caída consecuente del 40% inferior. En Venezuela los sectores que se vieron favorecidos comprenden sólo al 15% de la población considerada, el 85% restante perdió relativamente ingresos. En Brasil, la concentración benefició al 25% de ingresos más altos.

La información más reciente que registra la CEPAL (1996) permite advertir que la concentración de la renta entre el primer quinquenio de los ochenta y el año 1992 —en algunos casos 1994—, continuó creciendo en seis de los doce países para los que se dispone de información. Entre éstos, el mayor crecimiento del Coeficiente de Gini se registró en tres de los grandes países de la región, Argentina, México y Brasil. Colombia había mejorado la distribución entre 1980 y 1986 y luego se mantuvo estable, en tanto que en el Uruguay continuó un proceso regular y continuo de caída de la desigualdad iniciado a partir del retorno a la democracia en 1985.

En 1994 el Coeficiente de Gini en el Uruguay era el más bajo de América Latina, equivalente para el área urbana a 0.301 y sólo seguido por Costa Rica con 0.362, ambos distanciados del resto de los países. En Chile se produjo un movimiento inverso entre las áreas urbanas y metropolitanas y las áreas rurales. Decreció moderadamente en las primeras y creció comparativamente más en las segundas, con lo cual probablemente los grados de desigualdad se mantienen en los niveles de 1987. Chile participa del grupo de países con más altos niveles de desigualdad global, tiene el mismo nivel de desigualdad urbana que Guatemala —Coeficiente de Gini, 0.479 para 1994— y es sólo superado por

Brasil, el país más inequitativo de la región y probablemente del mundo con un valor de 0.535 en 1990 (CEPAL, 1996).

Otra de las transformaciones recientes que coinciden con el período de instrumentación de políticas de ajuste y estabilización es la creciente vulnerabilidad económica de los sectores bajos y medios. Este tema ha sido excluido casi totalmente del debate, tal vez por la atención prioritaria prestada al tema de la pobreza. No obstante, conviene no perder de vista algo obvio y que todos sabemos: tanto los sectores bajos integrados plenamente a la economía — a la sociedad y a la política — como los sectores medios son actores claves en la dinámica sociopolítica, y el descontento social y las movilizaciones por demandas organizadas no provienen frecuentemente de los sectores más pobres y marginales.

Como consecuencia de la redistribución de los ingresos, hoy día son más numerosos los grupos sociales medios y bajos que se encuentran más próximos a la línea de pobreza, o por debajo del promedio del nivel de ingreso. Tal apreciación vale para la mayor parte de las áreas metropolitanas de todos los países considerados: la proporción de hogares con valores entre 0,9 y 1,25 veces el valor de la línea de pobreza, registra su valor más alto en Costa Rica, y decrece ligeramente por su orden, en Brasil, Colombia, Venezuela, el Gran Buenos Aires y Montevideo (entre un 14,4% y un 6,2%). Se trata de sectores cuyos ingresos corresponden en un 70% a salarios y transferencias monetarias, por ejemplo personas en situación de retiro, razón por la cual resultan sensiblemente vulnerables a pequeñas variaciones en el salario real, al salario mínimo, y en general a los ciclos inflacionarios de la economía.

El análisis de la tendencia a la concentración del ingreso, muestra también que se ven afectados los sectores medios ya consolidados o aquellos en vías de formación. Al respecto, es notorio el mayor impacto que han experimentado los sectores medios con niveles educativos más altos.

En la medida en que durante la década de los ochenta la cobertura educativa siguió una pauta de expansión opuesta al comportamiento de los ingresos y del empleo, los problemas relativos a la educación y “devaluación de las credenciales educacionales” se agravaron. Como lo señala la CEPAL en 11 de las 14 áreas urbanas y rurales examinadas para el período 1980-1989, el descenso de los ingresos cayó entre un 5% y un 35% siendo ligeramente superior en los estratos ocupacionales con mayor nivel educacional (CEPAL, 1992).

El empleo

El informe de la oficina Regional de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1995), indica que en los años noventa el conjunto de países de la región presentó comportamientos diferentes en materia de empleo, asociados a las variaciones de su desempeño económico. Los países en los que el

crecimiento del producto estuvo entre un 5% y un 7% mejoraron ligeramente las tasas de desempleo e informalidad; los que lo hicieron entre un 3% y un 4,5% disminuyeron el desempleo pero no la informalidad, en tanto en un grupo numeroso de países con crecimiento más bajo o de contracción económica se registró un crecimiento en ambas condiciones. Esta tendencia registra algunas variaciones cuando se comparan los años 1980 y 1992; el promedio de la tasa de desempleo se había mantenido estable en toda la región. Tuvo un crecimiento en el transcurso de los años 1983-1988 pero volvió posteriormente a los niveles iniciales de los ochenta. La heterogeneidad de la región, así como las coyunturas nacionales, indicaban para ese período variaciones significativas entre países. La tasa de desocupación abierta en Argentina fue tres veces mayor en 1992 que en 1980, casi se triplicó en Guatemala, se incrementó un 70% en Panamá, más del 50% en Ecuador, 30% en Paraguay y Venezuela, y 20% en Uruguay. En Chile cayó a menos de la mitad y bajó en Brasil, México y Costa Rica. También el desempleo tendió a localizarse selectivamente en ciertos sectores, en particular entre los jóvenes y las mujeres.

Pero el punto que interesa destacar es la composición de los nuevos empleos generados. De acuerdo con el PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1993), se trata básicamente de un tipo de empleo de baja calidad y productividad. De cada 100 nuevas ocupaciones creadas en el período 1990-1992, 81 se generaron en el sector informal y en la pequeña empresa. La tendencia ya se manifestaba a partir del decenio de los ochenta, durante el cual la gran empresa privada y el sector público absorbían uno de cada cinco ocupados.

El comportamiento del sector público contribuyó a incrementar la expansión del empleo en la pequeña empresa y en el sector informal en el trienio 1990-1992. Con las políticas de reforma del Estado y con el ajuste económico, el empleo público vio retroceder su peso en el total de los nuevos empleos generados. A esto se sumó una caída relativa de los ingresos públicos en relación con los privados, los cuales tuvieron por efecto desestimular la atracción tradicional del Estado como empleador. La reducción relativa del empleo público operó con extrema velocidad, aunque parece dudoso que se trate de una tendencia que pueda sostenerse: entre 1980 y 1992 la composición de los nuevos empleos indicaba una relación aproximada de 1 a 2 entre el sector formal privado y el público. En el trienio 1990-1992 la relación cambia de 4 a 1. Como consecuencia, la estructura global del mercado de trabajo no agrícola, entre 1980 y 1992, registró importantes cambios: el empleo en las pequeñas empresas creció de un 15% a un 22% y en el sector informal lo hizo de 19% a 25%. Es decir, que entre ambos sectores y sumado el empleo doméstico —que se mantuvo estancado entre un 6,4% y 6,9%—, se encuentra actualmente más de la mitad del empleo no agrícola. Por su parte, se redujo el empleo en las empresas formales grandes y medianas del 44% al 31%, y el del empleo público del 15,7% al 14,9%.

De tal manera que la estructura del empleo en 1992 indica la presencia de cuatro grandes sectores: el primero, mayoritario, compuesto por los sectores informales (31,9%); el segundo, por la pequeña empresa (22,5%); el tercero, correspondiente a la empresa formal grande y mediana, que se redujo a menos de una tercera parte (30,8%), y el cuarto, el sector público que experimentó un proceso lento de reducción en términos absolutos, pero que debido a la reducción del tercer sector alcanza a ser más de la mitad del sector formal privado (14,9%). Naturalmente, una división sectorial de esta naturaleza es demasiado agregada y dice poco acerca de las relaciones funcionales entre sectores. No toda la ocupación en la pequeña empresa es marginal o forma parte de una economía dual. Diversas modalidades de subcontratación y encadenamiento productivo tratadas por la literatura especializada señalan el carácter capitalista, integrado, y en ocasiones intensivo en tecnología, por parte de las pequeñas empresas (Portes/Benton, 1984). Es difícil saber cuál es la proporción de empleo informal correspondiente a pequeñas empresas de tecnología intensiva. Probablemente su peso es mucho menor en relación con la microempresa tipificada por PREALC como generadora de empleos de más baja calidad. No obstante, la categorización de empresas de acuerdo con su interrelación o no con la economía formal tecnológicamente avanzada, plantea un problema analítico adicional: puesto que el encadenamiento productivo en el sector industrial se asocia a tendencias globales y transnacionales de la economía, es difícil identificar cuánto de la varianza del empleo informal se debe atribuir a las políticas de ajuste y estabilización o bien a tendencias más generales.

La pobreza como vulnerabilidad: el Estado y las políticas públicas

No cabe duda de que una de las principales consecuencias de la implantación de políticas de ajuste y estabilización ha sido la de contribuir a la creciente vulnerabilidad social de amplios sectores de la población de América Latina. La evolución de los índices de pobreza, equidad y situación del empleo muestra que para ciertas categorías de personas, la probabilidad de perder el nivel de bienestar alcanzado en un momento anterior se ha incrementado.

La vulnerabilidad de los pobres es más "evidente" que la de los sectores bajos y de las clases medias debido a que los extremos polares de un continuo son a menudo más claros y consistentes. Por el contrario, una aproximación a la vulnerabilidad social en otros grupos sociales es más problemática. Esto vendría dado, en parte, porque estamos lejos de disponer de estudios equivalentes a los desarrollados sobre el tema de la pobreza, ya sean referidos a los sectores bajos integrados o a las clases medias, pero también por la enorme dispersión de situaciones, condiciones y tipos de riesgo y contingencias. Sin embargo, los estudios efectuados a partir de cierta información agregada permiten señalar la existencia de nuevos pobres y nuevas vulnerabilidades en América Latina.

Dichos sectores incluyen grupos sociales que en el pasado gozaban de un cierto grado de integración social, ocupacional y educacional, pero que a pesar de poseer "reservas" demostrables de capital humano han caído por debajo de la línea de la pobreza.

La exclusión de grandes segmentos de la población con poca capacidad para movilizar recursos individuales frente a un abanico cada vez más estrecho de posibilidades en todos los aspectos (mercado, Estado y sociedad) ha sido una característica estructural de América Latina. Las vulnerabilidades nuevas, por el contrario, surgen como producto de cambios en las estructuras de empleo y en la organización del mercado laboral. Estos cambios, además de generar "nuevos pobres" y nuevas vulnerabilidades, tienden a reducir la ya limitada estructura de oportunidades dada dentro de la cual operan los sectores pobres.

De tal manera que el surgimiento de contingentes de "nuevos pobres" se agrega a la existencia de los sectores pobres tradicionales de la región creando una pobreza social heterogénea. Los instrumentos y mecanismos sociales creados en el pasado para proteger a los miembros de la sociedad en condiciones de riesgo e incertidumbre son hoy insuficientes e inadecuados. El Estado de Bienestar, cristalizado en todas las variantes del modelo "keynesiano" sustituyó las formas tradicionales de previsión y protección social que funcionaban en las comunidades "pre-industriales". Tales cambios no fueron ni rápidos ni continuos, sino que ocurrieron como parte de un largo proceso de adaptaciones sucesivas y como respuesta al surgimiento de vulnerabilidades asociadas con una visión estereotipada de lo que constituía "normalidad" y "desviación" en la vida social (ver Hicks P., 1995). La base de esta visión incluyó un núcleo familiar integrado y compuesto por padres biológicos con una marcada división de trabajo: el hombre como cabeza de familia constituía el único "ganador del pan" y las labores domésticas recaían sobre la mujer. El desempleo friccional o cíclico fue, en el peor caso, una anomalía que podía ser corregida por mecanismos estatales de protección y seguridad transitoria. El trabajo de la mujer fuera del hogar generalmente era eventual y servía como complemento marginal de la renta familiar.

Además de lo anterior, el desarrollo del Estado de Bienestar asumía la existencia de una relación directa entre la educación y la capacidad de hacer uso de la estructura de oportunidades de la sociedad. Esta educación comenzaba durante la juventud y terminaba cuando se encontraba el empleo deseado. La incorporación y la salida del mercado de trabajo operaba de una forma brusca e irreversible, con pautas relativamente estructuradas de "gratificación aplazada" y de "carreras". Los sistemas de seguridad social influyeron en este proceso animando al individuo en su educación, o protegiéndolo cuando la trayectoria de movilidad social fallaba o se truncaba.

La copia del Estado de Bienestar europeo en Latinoamérica resultó sumamente difícil y tuvo éxito en un número muy reducido de países. Los modelos sociales excluyentes de grandes segmentos de la población han sido la

norma para la mayoría de la población latinoamericana (7). En la mayoría de los países de la región, los sectores más pobres y vulnerables permanecieron fuera o marginados de los mecanismos proteccionistas del Estado.

Los estereotipos antes mencionados —independientemente de su validez— proporcionaron el marco conceptual para el funcionamiento del Estado de Bienestar. Los actuales procesos de cambio discutidos en este trabajo, cuestionan la validez de este marco conceptual. Los procesos profundos de transición social en Latinoamérica y resto del mundo indican claramente que los mecanismos tradicionales de seguridad social no son suficientes, y que se necesitan nuevas estrategias y políticas para la reproducción del orden social y para la creación de condiciones de seguridad ciudadana.

Los nuevos programas definidos por organizaciones multilaterales y por agencias globales contienen propuestas nuevas y diferentes, muchas de las cuales ejercen y/o ejercerán una influencia muy significativa en el futuro de la región (Deacon, 1994). La combinación de perspectivas globales y domésticas se convierte, entonces, en una necesidad para la reformulación de la dimensión cognitiva de las políticas sociales y de las estrategias para combatir la pobreza y la vulnerabilidad. Estas políticas tendrían también que contribuir al desarrollo de los derechos ciudadanos en los países de la región.

La filantropía no concede derechos, sino que es simplemente un beneficio para aquellos grupos a quienes va dirigida. Tampoco constituyen derechos legales las políticas asistencialistas que se orientan a corregir las condiciones que sufren los sectores llamados vulnerables, sin eliminar las causas estructurales de su vulnerabilidad y por lo tanto, las barreras que limitan el desarrollo de sus derechos ciudadanos.

(7) A comienzos de los ochenta, en Bolivia, en el Ecuador, en El Salvador y en Honduras, entre el 80% y el 90% de la población económicamente activa no estaba cubierta por la seguridad social. En Argentina y en Uruguay un tercio, el resto de los países cayeron en algún lugar alrededor de la media regional: aproximadamente el 50%. Para una mayor información (ver Portes, 1995; Mesa Lago, 1985b)

Bibliografía

- BID *Socio-economic Reform in Latin America: The Social Agenda Study*, Washington: BID, 1993.
- CEPAL *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 1996.
- CEPAL *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 1995.
- CEPAL *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile, 1994.
- CEPAL *Panorama Social de América Latina*. Santiago: CEPAL, 1992.
- CEPAL *Preliminary Overview of the Latin America and Caribbean Economy*, 1994.
- CEPAL *Crecimiento con Equidad*. Santiago: CEPAL, 1990.
- Coleman J. S. *Foundations of Social Theory*. Cambridge Mass.: Harvard University Press, 1990.
- Deacon, B. Global Institutions, Social Policy and Social Development. Documento presentado en el Summit on Social Development, UNRISD, United Nations, 1994.
- de Merlo, M. A. Ingovernabilidade: desagregando o argumento, en Valladares L. y Prates M. (ed.) *Governabilidade e Pobreza no Brasil*. Sao Paulo: Editora Civilização Brasileira, 1995.
- Esping-Andersen, G. *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. New Jersey: Princeton University Press, 1990.
- Flora, P. (ed.) *Growth o Limits. The European Welfare States since World War II*. Berlin: De Gruyter, 1986.
- Hecló, H. *Modern Social Polities in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press, 1974.
- Hicks, P. Establishing and Effective Social Policy Agenda with Constrained Resources, en D. Morales-Gomez y M. Torres (eds.) *Social Policy in a Global Society*. Ottawa, IDRC, 1995.
- Malloy, J. M. Statecraft, Social Security Policy and Crisis; a Comparisón of Latin America and Unite States, en Mesa Lago C., (ed.) 1985a.
- Papadopulos J. (1992) *Seguridad social y política en el Uruguay*. Montevideo: CIESU/ TRILCE.
- Marshall, T. H. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: University Press, 1965.
- Mesa Lago C. (ed.) *The Crisis of Social Security and Health Care*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985a.
- Mesa Lago C. Alternative Strategies to the Social Security Crisis: Socialist, Market and Mixed Approaches, en C. Mesa-Lago (ed.) *The Crisis of Social Security and Health Care*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 1985b.
- O'Connor, J. *The Fiscal Crisis of the State*. New York, St. Martin Press, 1973.
- Offe, C. *Modernity and State: East, West*. Cambridge, UK: Polity, 1996.
- OIT-Organización Internacional del Trabajo El desafío del empleo en América Latina y el Caribe. Ponencia presentada en el coloquio: Una Nueva Generación de Polfticas de Desarrollo, Buenos Aires, PNUD, Diciembre de 1995.
- Oxfam UK/I Economic Reform and Inequality in Latin America, Policy Department, Oxfam UK/I, febrero, 1995.
- Pierson, P. When Effect Become Cause: Policy Feedback and Political Change, *World Politics*, nº 4, 1993.
- Piven, F. F./Cloward R. A. *Regulating the Poor*. New York: Vintage, 1971.

Polanyi, K. *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of our Time*. New York: Rinehart & Co., 1971.

Portes, A. *En torno a la informalidad: ensayos sobre teoría y medición de la economía no regulada*. México: FLACSO, 1995.

Portes, A./Benton, L. Industrial Development and Labor Absorption: A Reinterpretation, *Population and Development Review*, nº 10, 1984.

PREALC *Boletín Informativo*, nº 32, Chile, Septiembre, 1993.

Stallings, B. International Influence in Economic Policy; Debt, Stabilization and Structural Reform, EN Haggard S./Kaufman R. (eds.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton: Princeton University Press, 1992.

Wolf, Eric R. *Peasant Wars of the Twentieth Century*. New York: Harper & Row, 1969.

Woodward, D. *Latin America Debt an Assesment of Recent Development and Prospects*, Oxfam UI/I, 1994.

Población indígena, incorporación nacional y procesos globales: del liberalismo al neoliberalismo (Ecuador, 1895-1995) (1)

A. Kim Clark

Las políticas sociales pueden ser vistas como respuestas estatales al problema de la incorporación de grupos subordinados a una estructura de orden social a nivel nacional. El problema de la construcción y ampliación del orden se ha manifestado de diferentes formas en distintos contextos históricos. Por ejemplo, la experiencia de América Latina ha sido claramente distinta de la europea. A su vez, dentro de Latinoamérica pueden observarse diversas formas y grados de incorporación de grupos subordinados al orden social nacional, existiendo claros contrastes, por ejemplo, entre aquellos países con y sin grandes poblaciones indígenas.

Sin embargo, existen también diferencias dentro del conjunto de naciones con poblaciones indígenas grandes. Para profundizar más en las razones de estas diferencias, debemos examinar los procesos históricos a través de los cuales se forjan las relaciones sociales dentro de cada sociedad nacional. Este artículo se centra en el caso de Ecuador, y en particular en la posición de los indígenas en los modelos de incorporación nacional utilizados en Ecuador para la construcción y reproducción del orden social.

En el siglo XIX los indígenas constituían la mayoría de la población de Ecuador, y el debate sobre su inclusión en el orden social nacional ha sido fundamental desde la Independencia de este país. Igualmente importante es el hecho de que históricamente, los indígenas han proporcionado la mayor parte de la mano de obra para la producción nacional. Por lo tanto, la naturaleza de su integración nacional ha sido vista por las élites ecuatorianas y por el Estado, como un aspecto que determina las potencialidades y los problemas del desarrollo económico en Ecuador.

Hasta cierto punto, la pregunta fundamental que debe ser subrayada en una discusión sobre los indígenas, el Estado y las comunidades nacionales "imaginadas" (ver Anderson, 1983) en Ecuador es: ¿por qué este país no ha sufrido la guerra civil y la represión, que ha caracterizado la historia reciente de muchos de los países de América Latina que cuentan con grandes poblaciones indígenas? Por el contrario, durante las décadas de los setenta y ochenta se dio en Ecuador la aparición de un fuerte movimiento indígena dentro de la sociedad

(1) Este artículo utiliza algunos de los resultados de investigaciones que fueron financiadas por la Wenner-Gren Foundation for Anthropological Research, y el Social Sciences and Humanities Research Council of Canada.

civil. Cualquier explicación de este fenómeno tiene que considerar que a pesar de la existencia de una gran pobreza en las áreas indígenas de Ecuador, las estructuras sociales del país han provisto algunos espacios para la incorporación parcial de proyectos subalternos, a diferencia de otros países latinoamericanos que no lo hicieron. Sin embargo, sería un error asumir que ha sido la bondad de las élites ecuatorianas el factor que ha determinado el desarrollo y la conformación de estos espacios. En realidad, la apertura de estos fue el resultado no esperado de medidas impulsadas por las élites para promover sus propios intereses. Estas medidas dieron paso a inesperadas posibilidades para los indígenas ecuatorianos. De tal manera que las estrategias de integración nacional impulsadas por las élites de Ecuador, incluyendo las políticas sociales que forman parte de estas estrategias, pueden ser vistas como medidas impuestas desde arriba para defender el orden social, al mismo tiempo que pueden ser consideradas como constitutivas de nuevas formas de organización política entre grupos subordinados.

Por lo tanto, el entender los efectos y las consecuencias de las políticas y estrategias que promueven la incorporación nacional de los grupos indígenas de Ecuador, requiere prestar atención al proceso de cambios institucionales y legales que permitió a los grupos subordinados presionar por sus derechos económicos, políticos y culturales. El análisis de este proceso de cambios resulta incompleto si no se toman en cuenta las variables externas que condicionan el desarrollo nacional de países dependientes como Ecuador. Esta advertencia es especialmente importante en el contexto de la globalización que afecta fuertemente el desarrollo legal e institucional de países dependientes y, por lo tanto, las formas de inclusión de grupos subordinados.

Este trabajo argumenta que los procesos globales afectan la articulación de estrategias de inclusión social impulsadas "desde arriba". Sin embargo, las nuevas relaciones sociales domésticas e internacionales generadas por estos procesos pueden también crear aperturas para el impulso de estrategias de integración social "desde abajo". Por lo tanto, para entender la relación entre globalización y proyectos de integración social a nivel nacional, hay que entender la manera en que los procesos políticos y económicos globales estructuran y reestructuran el marco de posibilidades dentro del cual operan las formas de agencia subalternas.

Esto implica que hay que prestar atención a la dimensión política de la economía política de países como Ecuador y, en especial, a la relación y a la forma en que las tendencias de la economía global afectan los conflictos, los procesos, y los proyectos domésticos. En este sentido, vale la pena recordar la necesidad expuesta por Cardoso y Faletto en los años setenta para explorar "la internalización de lo externo" (ver Cardoso/Faletto, 1979). En este sentido hay que considerar la manera en que los intereses de ciertos grupos de élite se combinan con los intereses del capital internacional para promover estrategias de integración y orden social. Este trabajo contribuye precisamente a entender

la manera como los procesos económicos globales reestructuran el espacio de acción de grupos subalternos. Sin embargo, la globalización no debe ser vista como un fenómeno que determina los procesos domésticos. La globalización afecta las condiciones domésticas a través de conflictos sociales guiados por intereses de clase a nivel nacional. En este sentido, la relación entre procesos históricos globales y nacionales debe ser analizada teniendo en cuenta la manera en que lo global se manifiesta y opera a nivel local.

Las condiciones del mercado internacional han influido profundamente en el desarrollo de las relaciones sociales en Ecuador. Tres momentos importantes en el desarrollo del comercio internacional de este país han marcado la historia económica durante los últimos cien años. El primero estuvo basado en la exportación de cacao que aumentó fuertemente durante las tres últimas décadas del siglo XIX. La economía del cacao tuvo problemas durante la Primera Guerra Mundial debido a las dificultades en el transporte y el cierre de los mercados europeos para dicho producto. La crisis en la exportación de cacao se hizo más intensa con la depresión mundial en 1929. El segundo auge en las relaciones comerciales internacionales de Ecuador estuvo basado en la exportación del banano. Estas exportaciones comenzaron a ser promovidas en 1948, cuando la United Fruit Company y la Standard Fruit Company centraron su atención debido a las enfermedades que afectaron las plantaciones de América Central. El tercer momento importante en la historia de las exportaciones en Ecuador tuvo lugar a principios de los años setenta con la exportación de petróleo.

Los períodos intermedios estuvieron caracterizados por la puesta en marcha de estrategias de desarrollo económico "hacia adentro". Durante estos períodos intermedios ocurrieron en el país las crisis económicas más fuertes registradas durante este siglo: la de los años treinta y cuarenta, junto con el período de crisis de la deuda externa que ocurrió en los años ochenta y noventa después del auge petrolero.

Tres son los períodos históricos que serán analizados aquí. El primer período se inicia con la Revolución Liberal de 1895, cuando un grupo de liberales de la costa ecuatoriana captó el poder e impulsó un modelo de desarrollo basado en la producción de cacao. Este grupo hizo su aparición en un momento en el que las condiciones del mercado mundial eran favorables a la expansión de la producción agrícola tropical. La expansión de la producción de cacao dependió en gran parte del acceso que tenían los nuevos grupos exportadores a la mano de obra controlada en la sierra por los terratenientes, la iglesia y las autoridades locales aliadas con las élites económicas conservadoras. Después de la Revolución Liberal, el esfuerzo por formar un mercado libre de trabajo se promovió mediante provisiones legales que hicieron posible que los campesinos indígenas combatiesen los abusos locales que les ataban a la sierra. Es difícil juzgar si los indígenas tuvieron proyectos autónomos en esa época, pero utilizaron la legislación nacional que promovía sus derechos para resolver algunos de sus problemas más inmediatos.

Los otros dos períodos analizados son momentos de crisis económica en Ecuador (desde los años treinta hasta los cuarenta y desde los ochenta hasta los noventa). Durante la crisis de los años treinta y cuarenta tuvo lugar un esfuerzo importante para desarrollar una economía nacional, dadas las dificultades que enfrentaban los productos ecuatorianos para penetrar en los mercados internacionales, así como las dificultades que enfrentaba el país para adquirir bienes importados. Todo este esfuerzo estuvo asociado con la promoción de una ideología nacional de mestizaje que impulsaba la incorporación de los indígenas desde arriba, sin prestar atención a sus diferencias culturales.

Por el contrario, en los años ochenta y noventa, la crisis económica estuvo asociada no a un interés de promover una economía nacional, sino a un proyecto de desarrollo económico globalizado. En este contexto y con el debilitamiento del mercado interno, hubo una menor preocupación de las élites económicas de Ecuador en relación con la incorporación de grupos subordinados dentro de la comunidad nacional. No obstante, es precisamente en este período de globalización económica cuando el propio movimiento indígena surgió como el articulador de un proyecto de integración nacional alternativo.

Liberalismo e indígenas ecuatorianos: hacia un mercado de trabajo (2)

A finales del siglo XIX, el desarrollo histórico de Ecuador había adquirido rasgos específicos que lo diferenciaban del desarrollo del resto de Latinoamérica. La existencia de dos clases dominantes con sus propias bases regionales —una de ellas situada en la sierra y asociada con las haciendas de producción para el mercado interno; la otra situada en la costa y relacionada con las plantaciones de cacao para el mercado mundial (3)—, fue de fundamental importancia en el desarrollo de las relaciones laborales y, en términos más generales, en el desarrollo de diversos proyectos de integración nacional promovidos por las élites del país.

La sierra fue el asiento del poder político nacional durante el siglo XIX. A partir de la Revolución Liberal, este poder pasó a manos de la élite costera. Pero los liberales fueron incapaces de imponer plenamente su propio proyecto de clase, debido a que aunque lograron controlar el acceso al poder ejecutivo les fue mucho más difícil controlar las elecciones legislativas en las que la participación de la región de la sierra, más poblada y más conservadora, tendía

(2) Esta sección se basa en el argumento presentado en Clark (1997, capítulo 4). Ver también Ibarra (1992) y Trujillo (1986) sobre la formación del mercado de trabajo en el Ecuador.

(3) Para una explicación de las diferencias entre haciendas y plantaciones en Latinoamérica ver: Wolf/Mintz, 1957.

a ser dominante y decisiva. Como resultado, surgió una incómoda relación de compromiso entre las dos clases dominantes, la cual también tuvo importantes implicaciones para los grupos subalternos.

El proyecto liberal, como ha sido antes señalado, estaba basado en la exportación de cacao. Esta actividad económica enfrentaba un serio límite dada la escasez de mano de obra en la región costera. Al principio del siglo XIX la costa representaba el 10% de la población nacional. Este porcentaje creció de manera sostenida durante todo el siglo XIX, pero no dejó de ser relativamente bajo en comparación con la población de la sierra y en relación con las necesidades de mano de obra requeridas en las plantaciones de cacao. Esta realidad se tradujo en costos de mano de obra significativamente más altos en la costa que en la sierra, donde vivía la mayoría de la población. Las élites costeras pusieron sus esperanzas en los gobiernos liberales (en los cuales muchos de ellos participaron directamente), para estimular el movimiento de la mano de obra a través del territorio nacional, facilitando así la absorción de la mano de obra de la sierra. Después de treinta años de políticas liberales que fomentaron el movimiento de gente dentro del territorio nacional, la costa había llegado a alojar el 38% de la población nacional en 1926.

Las élites costeras veían a los terratenientes serranos como los beneficiarios de un monopolio "artificial" de la mano de obra, y por lo tanto, como un obstáculo contra un modelo de desarrollo nacional basado en las exportaciones. Desde la perspectiva de la élite liberal de exportación agrícola costera, los terratenientes serranos utilizaban coacción extraeconómica para conservar el control sobre la mano de obra. De hecho, la mano de obra fue vista por los liberales como inmovilizada por los terratenientes, las instituciones eclesiásticas, y las autoridades locales. Este triunvirato de poderes locales se percibió como el pilar de la estructura de poder social que oprimía a los campesinos indígenas en la sierra (4). De hecho, durante la última parte del siglo XIX, los campesinos indígenas de la sierra fueron legalmente requeridos para proveer un conjunto de servicios que benefició a estos tres grupos.

En este contexto, el Estado liberal asumió el papel de protector de los indígenas. Para generar un mercado libre de trabajo, el Estado articuló un discurso sobre la libertad de contratos e introdujo medidas políticas destinadas a reducir el poder de los hacendados serranos. Al presentarse como la fuente generadora de nuevas libertades, el Estado liberal no usó coacción extraeconómica para generar movimientos de mano de obra, ni tampoco despojó a los campesinos indígenas de sus tierras.

Para establecer más claramente la especificidad del caso ecuatoriano, es útil

(4) Ver Guerrero, 1991; Casagrande/Piper, 1969. Para una descripción literaria de la dominación de los campesinos indígenas por los hacendados, curas y tenientes políticos locales, ver: Icaza, 1985

compararlo con el caso de Guatemala, otro país con una gran población indígena, que también fue incorporado al mercado mundial por medio de la exportación de productos agrícolas en los años setenta del pasado siglo (Lovell, 1988; Smith, 1990). En Guatemala, después de 1871, el gobierno liberal de Justo Rufino Barrios empezó a promover la producción de café en áreas adyacentes a la serranía occidental, donde vivía la mayoría de los indígenas mayas. El impulso modernizador iniciado por Barrios, representó tanto un ataque a las tierras indígenas como un asalto a la mano de obra indígena. En Guatemala el cultivo del café tuvo lugar dentro de grandes propiedades, dado el rápido proceso de acumulación de tierra que ocurrió después de 1871.

Las plantaciones requerían numerosa mano de obra estacional en la temporada de la cosecha cuya demanda fue cubierta por los indígenas migrantes de la serranía, empujados por un conjunto de medidas políticas que funcionaban como formas de coacción extraeconómica. Una de ellas era la regla conocida como el mandamiento, establecido en 1876. Esto, en las aldeas de los indígenas, fue una imposición del Estado según la cual, todos los años, cada comunidad estaba obligada a enviar un cierto número de trabajadores para trabajar en las cosechas de café. Otra forma de obtener mano de obra fue la deuda. El uso de la deuda como un instrumento de control de la mano de obra campesina era frecuentemente activado a través de la habilitación, un sistema de adelantos en los pagos. La habilitación creaba una deuda que los campesinos tenían que devolver trabajando en la producción de café por una remuneración muy baja.

Estas instituciones por sí solas fueron insuficientes para asegurar el flujo y la cantidad de mano de obra requerida para el desarrollo del cultivo cafetalero. Es así como a partir de 1877, con la aprobación de una ley que abolió todas las formas de propiedad comunal, se intensificó el proceso de adquisición de tierras indígenas. Algunos indígenas de las tierras altas fueron despojados de sus tierras, transformándose en trabajadores permanentes (y en ladinos) en las plantaciones de las tierras bajas. Sin embargo, la mayoría de los indígenas se quedó con algunas tierras, pero tuvieron que realizar trabajos estacionales en las plantaciones con el fin de suplementar su pequeña producción.

La clave para entender la especificidad del caso ecuatoriano y sus diferencias con el caso de Guatemala, yace en el hecho de que la sierra ecuatoriana no fue simplemente un área de comunidades indígenas, sino una zona con una fuerte clase de hacendados, cuyo poder no podía ser eliminado fácilmente por los liberales de la costa. Si la élite de la costa hubiera sido capaz de eliminar de una forma rápida el poder de la élite de la sierra, o si esta élite no hubiera existido, los liberales de la costa tal vez hubieran ejercido la coacción extraeconómica para obtener mano de obra más barata (como ocurrió en Guatemala), en vez de adoptar una posición reformista.

Dada la existencia de una clase antagonica terrateniente fuerte, la reforma liberal requirió del uso de recursos ideológicos a fin de presentar a las élites

costeras como promotores de la modernización, del progreso y de la libertad, en contraposición con la élite serrana y la Iglesia católica. La "libertad" del trabajo de los campesinos indígenas no ocurrió por medio de la proletarización violenta de este sector, sino a través de una serie de regulaciones legales que gradualmente redujeron el poder de los propietarios de la sierra al igual que el de la Iglesia. Estas medidas legales crearon condiciones que permitieron la expansión de los procesos migratorios de la mano de obra serrana hacia la costa.

La primera medida legal formulada para promover la movilidad de la mano de obra fue la eliminación del impuesto al trabajo subsidiario. No obstante, el decreto presidencial de 1895 que abolió este impuesto, en su segundo artículo estableció contribuciones alternativas para la construcción de trabajos públicos municipales. Esto trajo como consecuencia el hecho de que una ley nacional fuera reemplazada, en el nivel municipal, por diversas leyes que permitieron el reclutamiento de mano de obra local. Durante el período liberal, el reclutamiento de mano de obra para obras públicas municipales (como por ejemplo la construcción de plazas y de edificios públicos) se convirtió en la arena de múltiples conflictos locales (ver Clark, 1994). Durante estos conflictos, el Estado central se presentó a sí mismo como el protector de los derechos indígenas, desafiando a veces la legitimidad de las autoridades locales. De esta manera se llegó al fortalecimiento gradual del Estado central y al debilitamiento de funcionarios y propietarios locales. Este cambio en el balance de las relaciones de poder entre las autoridades locales y el gobierno central, se hizo evidente cuando los indígenas comenzaron a quejarse ante las autoridades centrales por los abusos que sufrían por parte de las autoridades locales. Esto también socavó el poder de los terratenientes locales, ya que la construcción de obras públicas municipales normalmente les beneficiaba, bien utilizando en sus empresas privadas trabajadores que habían sido reclutados para realizar trabajos públicos, o simplemente porque el tipo de proyectos públicos beneficiaba sus intereses particulares. Debemos saber que estos proyectos eran decididos por los organismos municipales, que normalmente estaban dominados por los propietarios locales.

En 1899 se tomaron una serie de medidas legales "para proteger la raza indígena" y para modificar la institución de la "deuda del peón". En estas medidas legales se incluyó: la contratación libre de mano de obra indígena, el requerimiento de vigilancia oficial del Estado en estas relaciones contractuales, y la prohibición de deudas heredadas. Todo esto hizo que se fijara un límite en la duración de las deudas. Estas regulaciones fueron fortalecidas en 1906, cuando el nuevo código de policía (el primer código de policía a nivel nacional) introdujo la posibilidad de disolver contratos personales de trabajo. También se estableció un salario mínimo de diez centavos diarios en la sierra (en contraste con los salarios de dos a cinco centavos que tradicionalmente se pagaban a los trabajadores campesinos en la región; Trujillo, 1986). Con éste nuevo código, se logró flexibilizar aún más el mercado de trabajo y la movilidad laboral.

La Iglesia católica también tradicionalmente hacía uso de la mano de obra indígena para sus propios trabajos. Los indígenas, por ley tuvieron que realizar varios servicios en iglesias y conventos así como en las tierras de las residencias de los clérigos. La relación entre Iglesia y comunidades indígenas se convirtió en una arena de conflicto entre el Estado y las autoridades eclesiásticas durante los diez primeros años del período liberal. El Estado señaló que sólo los servicios requeridos por la ley o especificados en contratos legales podían ser demandados. La persistencia en obligar a los indígenas a trabajar provocó la denuncia ante el Estado central de los abusos cometidos por la Iglesia, lo que reforzó la imagen del Estado liberal como defensor de los derechos indígenas. El conflicto entre Iglesia y Estado fue utilizado por los indígenas para oponerse de manera más enérgica al reclutamiento forzoso de su mano de obra para los trabajos públicos municipales al igual que para los de la Iglesia (Clark, 1994).

En 1898 el Congreso revocó los impuestos territoriales de los indígenas que tenían como objetivo apoyar a la Iglesia. De igual manera, el Estado declaró voluntarios los diezmos, primicias y otras contribuciones similares impuestas por la Iglesia sobre las comunidades indígenas. Al declarar estas contribuciones como voluntarias, el Estado dejó de intervenir para recaudarlas. Estos procesos socavaron el poder oficial local, que se beneficiaba directamente de la colecta de estos impuestos. Además, las nuevas leyes eliminaban muchos de los mecanismos por los cuales los indígenas contraían las deudas que luego los ataban a los poderes locales.

El efecto de las medidas legales aprobadas por el Estado central, se hizo sentir rápidamente debido a las acciones de los grupos subordinados, que llamaron al poder del Estado central para limitar los abusos locales. Dado el énfasis liberal en medidas legales para disminuir el control de la élite de la sierra sobre la mano de obra, no es sorprendente que las peticiones de los indígenas tuvieran un tono legal fuerte durante el período liberal. De hecho, los archivos locales están llenos de quejas de los indígenas a las autoridades centrales, reclamando protección para la defensa de sus derechos. Esto llevó a Andrés Guerrero (1994) a afirmar que el Estado liberal promovió una imagen 'ventrílocua' de los indígenas, quienes utilizaban la voz del Estado central y la imagen liberal de los indígenas, como víctimas que necesitaban la protección del Estado para defenderse contra los abusos de los poderes locales.

La crisis de los años treinta y cuarenta: hacia una economía nacional

Como resultado de la crisis en la exportación de cacao asociada con la Primera Guerra Mundial y el cierre de los mercados internacionales después de 1929, se produjo una parálisis de las importaciones. Textiles y alimentos habían sido los rubros de importación más importantes de Ecuador en las primeras décadas del siglo. Durante los años diez y veinte se expandió la producción textil

en la sierra centro-norte, así como la producción de alimentos para el consumo interno. Con la Depresión Mundial, el comercio internacional decayó aún más y las élites ecuatorianas concentraron más su atención en el impulso de la producción para el mercado interno.

Todo esto tuvo lugar dentro de un contexto de gran inestabilidad política. La década de los años treinta vio 15 gobiernos diferentes. Durante este período también surgieron nuevas formas de organización y protesta entre los trabajadores agrícolas e industriales. Nuevos partidos políticos nacionales también aparecieron en esta época, como por ejemplo los partidos Comunista y Socialista. Todo esto creó condiciones favorables para la aparición del populismo, que recibió el apoyo de los grupos sociales marginados.

Este contexto de inestabilidad tanto político como económico promovió nuevas formas de preocupación entre las élites por la integración y el orden social. Por un lado, los intereses de la élite se orientaron hacia el desarrollo del mercado interno, dada la parálisis del comercio internacional. Durante los años treinta y cuarenta la crisis económica estimuló la diversificación económica y la promoción de políticas de sustitución de importaciones: la agricultura fue diversificada e incipientes manufacturas como la textil fueron promocionadas. Por el otro lado, esta estrategia económica estuvo asociada con el impulso de nuevos modelos de integración nacional, basada en la expansión del mercado interno por medio de la creación de nuevos consumidores. Durante este período, la necesidad de crear más consumidores nacionales fue consistente con la formación de una ideología nacional de mestizaje, orientada a la transformación de los campesinos indígenas.

De acuerdo con la mayoría de las estimaciones, al menos la mitad de la población indígena de Ecuador no estaba integrada en el mercado interno. El limitado acceso de los indígenas ecuatorianos al dinero, y la falta de capacidad indígena para consumir los productos de la industria nacional, fueron temas centrales en muchas discusiones sobre el desarrollo nacional y el "problema indígena" durante este período. Esto es palpable en las declaraciones del ministro de Bienestar Social en 1936: "Nuestra miseria económica, nuestra desorganización, el ningún desarrollo de nuestra industria, todo esto se debe, no cabe duda, a que el indio representa en la economía nacional un factor negativo. ¿Cómo puede ser nuestra economía vigorosa, cómo puede prosperar la industria nacional, si la mayor parte de la población se encuentra cultural y económicamente al margen de la nación, formando un mundo aparte, cuya posición es diametralmente opuesta a la civilización occidental? El consumo del mercado nacional es reducido, (...) la economía del país es débil, digámoslo lealmente, porque el indio no consume" (p. 14).

En esta cita las razones que se ofrecen para explicar la falta de consumidores indígenas son dos: su bajo nivel de vida y, más importante aún, su falta de "cultura". Ambos problemas podrían ser enfrentados por medio de la política social: el primero mejorando la situación económica de los indígenas mediante

la legislación laboral; y el segundo a través de proyectos educativos. Aunque ambos proyectos fueron emprendidos se hizo mayor hincapié en el segundo que en el primero, dado que fue más fácil alcanzar un consenso político y social sobre el valor de la educación como mecanismo de integración y desarrollo de la nación.

En las discusiones acerca del "problema indígena" durante los años treinta y cuarenta se postularon dos interpretaciones básicas sobre las causas de éste. Una de ellas se centró en las "raíces biológicas de la degeneración indígena", mientras que la otra se centró en su falta de "cultura", definida como educación. A pesar de que estas explicaciones enfatizaban diferentes dimensiones del "problema", las dos estaban estrechamente relacionadas. La perspectiva biológica fue expresada en el trabajo realizado por el higienista social Pablo Arturo Suárez y una generación de sus estudiantes (ver por ejemplo, Suárez, 1934). El trabajo de este grupo no hacía énfasis en factores genéticos para explicar la "degeneración indígena", sino en factores del comportamiento tales como la higiene, la nutrición, el alcoholismo y las enfermedades, que tenían un impacto sobre varias generaciones. Desde un punto de vista neoLamarckiano, los problemas sociales como el alcoholismo fueron vistos como venenos raciales que podrían degenerar los gérmenes del plasma y ser transmitidos a futuros ecuatorianos. Desde esta perspectiva y con el fin de resolver los problemas sociales, se deberían mejorar las condiciones biológicas de los campesinos. Sus problemas económicos no podrían atacarse primero, ya que en su actual condición degenerativa los campesinos abusarían de fuentes adicionales de recursos económicos (especialmente gastándolos en el consumo de alcohol).

La explicación cultural a su vez no ponía el énfasis en el sentido antropológico de la cultura, sino en la falta de educación (incluyendo higiene) que impedía a los indígenas participar en la comunidad política nacional. Los indígenas analfabetos fueron considerados una carga para el progreso nacional y como elementos "pasivos" que no participaban en la vida nacional, dado que el alfabetismo era un requisito para gozar plenamente de los derechos de ciudadanía. Es importante señalar que el elemento común a ambas explicaciones fue el énfasis puesto por ellas en la reforma social a través de la expansión educativa.

Además de ampliar la cobertura de una educación básica que incluyera la promoción de aspectos de cultura cívica, el fin de los programas educativos de los años treinta y cuarenta fue "despertar necesidades" para el desarrollo de un mercado interno. Uno de los participantes en el Primer Congreso de Industriales, celebrado en la ciudad provincial de Ambato en 1935, argumentaba: "El indio produce, produce, produce, pero no consume; no tiene necesidades porque no se le ha enseñado a utilizar los programas de la civilización y a consumir para que aumente también su producción, y salga de ser máquina que no consume si no que sea hombre. El día que veamos a las indias con zapatos de charol, con medias de seda, vestidos y sombreros elegantes, paseándose, por las calles de Ambato, del brazo de un indio bien vestido, ese día será para la

historia de la economía nacional una bendición, porque ganaríamos para nuestra industria un millón y medio o dos millones de nuevos consumidores y darían a nosotros y a ellos nueva forma de trabajo y de vida” (citado por Luna Tamayo, 1993, p.115).

Esta cita resume un proyecto de mestizaje. Dentro de este proyecto, el desarrollo de una comunidad nacional dependería de la posibilidad de que todos los ecuatorianos usaran la misma clase de ropas, habitaran en la misma clase de vivienda, etc. Desde esta perspectiva, la civilización en parte estaba definida por la libertad económica para vivir mejor por medio del aumento y la homogeneización del consumo. Por otra parte, la educación facilitaría la integración nacional ya que se pensó que los indígenas, una vez educados, se volverían automáticamente mestizos. De esta forma se supuso que, una vez educados, los indígenas dejarían atrás sus ponchos y sus diminutos terrenos rurales y pasarían a formar parte de una cultura mestiza, urbana y nacional. Los eventos de los años ochenta y noventa demostrarían los defectos de estas suposiciones.

En los años treinta y cuarenta, el paternalismo de la élite, implícito en sus proyectos de integración nacional, no fue directamente confrontado por los indígenas, a pesar de que éstos contaban con objetivos propios bastante claramente definidos. Los indígenas eran muy conscientes de la imagen que otros grupos tenían de ellos, y la disputaban en los conflictos agrarios, proponiendo un análisis alternativo de los problemas del desarrollo nacional (Clark, 1998). Sin embargo, estas disputas no fueron visibles en el nivel de la política nacional, quedando sumergidos dentro de los conflictos locales en la mayoría de casos.

En el desarrollo y la consolidación de una visión alternativa de la historia y el desarrollo nacional articulado por los indígenas (una vía campesina de renovación agrícola), la aparición de grupos izquierdistas intelectuales y de organizaciones laborales jugaron un papel importante. Estos dos grupos estuvieron también envueltos en la organización de los campesinos y en la formación de la Federación Ecuatoriana de Indios (FEI), afiliada a la Confederación de Trabajadores Ecuatorianos.

Pachano (1991) ha señalado que en los años treinta, el desarrollo de la política social fue una respuesta del Estado a la inquietud social generalizada más que una respuesta a propuestas coherentes formuladas por grupos subordinados.

Como tal, la política social fue aplicada como una “respuesta anticipada”, con el fin de frenar a los grupos subordinados antes de que éstos llegasen a estar plenamente organizados. De esta forma, la política social reforzó un Estado paternalista que veía a la población indígena como sujetos que deberían aceptar pasivamente las soluciones ofrecidas “desde arriba”. Sin embargo, tal y como lo veremos más adelante, las políticas sociales tendrían resultados inesperados.

Hacia una economía global

Comparados con períodos anteriores, los años cincuenta fueron años de estabilidad política y económica en Ecuador. En parte, esta estabilidad fue posible por el alza en la exportación del banano. El auge bananero sin embargo duró poco, debido a la introducción en Centroamérica de nuevas variedades de plátanos resistentes a las enfermedades que habían diezmando las plantaciones de esa región. Como consecuencia, la United Fruit Company y la Standard Fruit Company disminuyeron la atención que habían puesto en la producción bananera en Ecuador.

En los años sesenta, después del fracaso del segundo auge de exportación en Ecuador, se inició un programa de sustitución de importaciones para la promoción del sector industrial. Esta estrategia de desarrollo fue reforzada en los años setenta con las ganancias sin precedentes derivadas de la producción de petróleo. El petróleo generó fondos tanto para la modernización de la industria como para el gasto social, y permitió el establecimiento de subsidios masivos a la producción industrial orientada al mercado interno.

Con el alza del petróleo, el país vio una entrada sin precedentes de capital, primero debido al rápido aumento en los precios de este producto; y después mediante la contratación de préstamos extranjeros. El gasto público ascendió de 13.035 millones de sucres en 1972 a 86.627 millones de sucres en 1979 (durante este período la tasa de cambio permaneció estable), representando el 37% del PIB (Producto Interior Bruto) en 1979. El modelo de desarrollo económico seguido durante estos años incluyó: "la reducción de aranceles para la importación de maquinaria, bienes intermediarios y materia prima para la industria; conceder grandes exenciones fiscales a la realización de proyectos industriales; mantener un bajo nivel de precios de los productos agrícolas y alimenticios a través de subsidios y generar un creciente demanda que favorezca la inversión y el empleo, a través de la construcción de grandes proyectos de infraestructura, la participación directa en empresas del sector productivo, del comercio y los servicios y la ampliación de la burocracia" (Samaniego Ponce, 1988, p. 123).

Durante los años setenta, Ecuador pasó de ser un país pobre a ubicarse dentro de los países de ingreso medio en la clasificación del Banco Mundial. Algunos de los ingresos por la producción de petróleo fueron destinados a mejorar el nivel de vida. Este aumento en el gasto social fue parte de un gran proyecto para modernizar la sociedad, impulsado por los gobiernos militares de la época. El proyecto implicó aumentos considerables en el gasto público, en las áreas de salud, educación y vivienda. Entre 1960 y 1980 más de diez años fueron añadidos al nivel de expectativa de vida de los ecuatorianos. Durante este mismo período, la tasa de mortalidad infantil disminuyó en un 40%. En 1980 prácticamente todos los niños ecuatorianos fueron a la escuela primaria (Moser, 1993).

El modelo impulsado por los militares para la modernización económica y la integración nacional tuvo sin embargo un precio, dado que en buena parte este modelo estuvo financiado por préstamos extranjeros, especialmente en la segunda mitad de los años setenta (cuando el precio del petróleo en el mercado mundial se estabilizó en lugar de seguir subiendo). En especial los subsidios a la industria fueron la razón principal que generó la deuda externa en los años setenta. Esta deuda fue la que en los años ochenta colocó la economía ecuatoriana bajo la supervisión directa de organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional.

Después del comienzo de las crisis de la deuda externa en todo el continente en 1982, la economía ecuatoriana fue reorganizada de tal manera que los recursos del país fueron trasladados al sector de la exportación, donde se prestó atención a la agricultura no tradicional y a los productos pesqueros (por ejemplo rosas y camarones). Para 1990 la participación del sector industrial en el PIB se había reducido a un 7,3% (la cuota más baja registrada por cualquier país latinoamericano) (Bulmer-Thomas, 1994).

Los programas de ajuste estructural impulsados durante los años ochenta y noventa han promovido la apertura del mercado ecuatoriano, por lo que se crearon nuevas oportunidades económicas para algunos sectores de élite. No obstante, los grupos subordinados son los que han pagado el precio más alto por estos programas, con crecientes tasas de desempleo, una expansión del sector informal, el cierre de fábricas, mayor disparidad en la distribución del ingreso, y la disminución de salarios reales que es precisamente lo que hace atractivos los productos ecuatorianos en el mercado mundial.

Durante todo este período de integración de la economía ecuatoriana a la economía mundial, el capital nacional ha mostrado una creciente tendencia a concentrarse en el exterior. En este sentido, es importante comparar la situación de la década actual con la de los años treinta. El período de 1929 a 1932 vio procesos importantes de fuga de capital. El presidente del Banco Central de la época declaró que los ecuatorianos tenían más capital fuera del país que el total de las reservas existentes en el Banco Central; el economista Victor Emilio Estrada señaló que “fortunas enteras han sido sacadas del país, buscando refugio en otras monedas más estables, una estabilidad que le falta al sucre debido precisamente a la influencia de esta misma fuga...” (citado por Samaniego, 1988, p. 89). El abandono del patrón oro y la declaración de no convertibilidad del sucre en 1932, controló esa fuga de capital. Uno de los resultados fue el renacimiento de un interés nacional en el desarrollo de la producción para el mercado interno. Este interés surgió porque las importaciones eran muy caras, los mercados para las exportaciones ecuatorianas estaban cerrados, y el sucre no era canjeable.

La situación reciente es muy diferente. En los años setenta se intensificó el proceso de globalización de las economías a nivel mundial, incluyendo el aumento en la movilidad del capital. En Ecuador, la fuga de capital se

intensificó durante la década de los setenta debido al mantenimiento de tasas de interés muy bajas dentro del país, y la estabilidad artificial en la relación de cambio. La efusión de capital empeoró a principios de los años ochenta, debido al tipo de interés tan alto que se estaba pagando en Estados Unidos. En 1985, la evasión de capital llegó hasta el punto de que los ecuatorianos tenían cuentas bancarias en Estados Unidos por un total de 700 millones de dólares, y 600 millones de dólares en bancos de otros países. Esto no incluía inversiones en empresas extranjeras o en bienes raíces que aumentaron esta cifra de 1.300.000.000 de dólares hasta dos mil millones (Samaniego, 1988). Para 1994, las élites ecuatorianas tenían 13 veces más dinero invertido fuera del país que dentro.

La movilidad y fuga del capital ecuatoriano y las oportunidades que ofrece a las élites del país el impulso de un modelo de desarrollo económico transnacionalizado, ayuda a comprender el cambio significativo que han sufrido los proyectos tradicionales de integración nacional, que en el pasado tuvieron como objetivo el desarrollo de mercados internos y la inclusión de grupos subordinados dentro de este mercado. De hecho, puede decirse que las élites ecuatorianas de los años noventa tienen un interés mucho menor en la inclusión de los grupos subordinados que el que tuvieron las élites en cualquier otro momento de este siglo. Esta situación puede sugerir que los grupos subordinados han perdido su oportunidad para lograr una completa inclusión en la vida nacional de Ecuador. Este parece ser el caso si vemos a los trabajadores urbanos que hoy por hoy sufren de altos niveles de desorganización como resultado de las transformaciones en la economía y la expansión del sector informal. Sin embargo, la situación y perspectiva de los grupos indígenas de Ecuador lucen muy diferentes si se examina lo que ocurrió en las pasadas tres décadas en las zonas rurales de la sierra ecuatoriana. En estas zonas se dio una democratización del poder local, el surgimiento de una generación de líderes indígenas a nivel popular, al igual que un proceso de indigenización del campo.

Población indígena y globalización

Tal y como se mencionó antes, durante los años sesenta y setenta se desarrollaron nuevas formas de política social en la sierra ecuatoriana, de las cuales la más importante fue el programa de reforma agraria. Estas políticas y programas fueron parte fundamental del proyecto de modernización de los gobiernos militares de la época. Con la aprobación de dos leyes de reforma agraria en 1964 y 1973 (ver Barsky, 1984), la hacienda en su forma tradicional desapareció de la sierra ecuatoriana. Basta recordar que en 1954, el 16% de las tierras de la sierra correspondían a propiedades que medían menos de 20 hectáreas, el 19,2% a propiedades que medían de 20 a 100 hectáreas, y el 64,4% correspondía a haciendas mayores de 100 hectáreas. En 1985 el 33,5% de estas tierras se mantuvo en propiedades de menos de 20 hectáreas, el 30,3% de 20

a 100 hectáreas, y el 36,2% en áreas mayores de 100 hectáreas (Zamosc, 1993). Aunque el proceso de distribución de tierras fue desigual, la tendencia total fue hacia la formación de haciendas más pequeñas y más mecanizadas en los suelos más fértiles, y hacia la distribución de tierras en las laderas de las montañas (donde el uso de tractores se hacía muy difícil, donde el acceso al agua era más limitado, y donde las tierras estaban más expuestas a la erosión).

La desaparición de la hacienda tradicional produjo el derrumbamiento de todo un sistema de dominación étnica, en donde los grandes propietarios, aliados con la Iglesia católica, las autoridades políticas y los habitantes blanco-mestizos de los pueblos serranos, dominaban a los campesinos indígenas (Casagrande/Piper, 1969). Estos poderes locales son definidos por Guerrero de la siguiente manera: "una configuración política pluriédica, jerarquizada, un aglomerado de instituciones y vínculos sociales heterogéneos, en cuya ápsice trona siempre el patrón. Hacienda, iglesia, funcionarios estatales de parroquia y cantón (jefes y tenientes políticos), municipalidades cantonales (las autoridades blanco-mestiza del pueblo), vínculos domésticos entre gente de pueblo y familias indígenas de comunidad (parentescos rituales, reciprocidades desiguales, acuerdos de aparcerías, representaciones rituales, etc.), son los elementos que integran el poder local en la sierra" (Guerrero, 1993, p. 93-94).

El debilitamiento de estas formas de dominio étnico en las haciendas, en los mercados públicos, en las casas y tierras de los ciudadanos blancos creó un vacío de poder en las parroquias rurales de la sierra (Guerrero, 1995). La desaparición de las haciendas grandes, hizo que algunos de los grupos sociales mestizos en los pueblos —quienes habían funcionado como intermediarios en el sistema tradicional de dominación étnica— perdieran importancia. Además de esto, en los años sesenta, la Iglesia católica, que había sido un elemento clave en el mantenimiento y la reproducción del sistema de dominación étnica, empezó a sentir la influencia de la teología de la liberación y empezó a involucrarse en varios proyectos educativos a nivel local (Carrasco, 1993; Ramón et al., 1992).

Desde los años sesenta hasta nuestros días, este vacío de poder ha venido siendo ocupado por organizaciones indígenas. Esto se ha traducido en la formación de comunidades indígenas, cooperativas, asociaciones, grupos de mujeres, grupos de estudiantes y muchos otros tipos de organización a nivel local (Carrasco, 1993). Los orígenes de las organizaciones populares difieren en las distintas regiones (Ramón et al., 1992). En la provincia de Chimborazo, por ejemplo, parecen haberse dado tres motivaciones básicas para la formación de organizaciones populares: conflictos sobre el acceso a la tierra; enfrentamientos políticos y étnicos con los grupos mestizos; y el esfuerzo para poder acceder tanto a servicios básicos como a una infraestructura mínima. Por el contrario, en la provincia de Bolívar, la motivación de las organizaciones populares fue la generación de ahorro local y la formación de asociaciones de préstamos para promover una economía autónoma. En cualquier caso, el período que data de

la primera reforma agraria ha sido caracterizado tanto por la legalización de organizaciones indígenas existentes como por un aumento en la densidad de organizaciones locales en las áreas que son predominantemente indígenas.

En los años setenta, con los recursos generados por el alza del petróleo y el deseo por parte del gobierno militar de modernizar el campo, surgieron proyectos de desarrollo en las áreas rurales: "Dotadas de presupuestos generosos, las agencias estatales especializadas en "desarrollo" dependientes de los ministerios y del Banco Central, contruyen locales en las parroquias y cantones: escuelas rurales, dispensarios médicos, centros de capacitación, oficinas de teléfonos y de recursos hidráulicos; trazan planes de riego, electrificación y agua potable; asfaltan y duplican las carreteras nacionales; cruzan las áreas rurales con una red de caminos vecinales que aproximan los campesinos a las plazas de mercado y de trabajo en las ciudades" (Guerrero, 1995, p. 101).

Todo esto formaba parte de un proyecto de integración y "civilización" de los indígenas, en el cual las agencias estatales buscaban formar vínculos con las organizaciones populares indígenas. A través de este sistema, parte del gasto social del gobierno militar de los años setenta se canalizaría hacia las poblaciones indígenas para asegurar su incorporación desde arriba. Se asumía y esperaba que esta población fuese un recipiente pasivo que actuaría bajo la tutela paternalista de un Estado militar autoritario. En este sentido, el gasto social en los años setenta, al igual que en décadas anteriores, fue orientado hacia evitar formas más radicales y más autónomas de cambio social.

Sin embargo, en la aparición de organizaciones populares, la importancia de varios servicios educativos ofrecidos por el Estado, la Iglesia, y las organizaciones no gubernamentales deben ser reconocidas. El Estado, por medio de sus inversiones en la educación rural, involuntariamente promovió la formación de organizaciones indígenas locales, aunque siempre se asumió que la educación conduciría al mestizaje (asociado con la modernización). En algunos casos, los proyectos directos realizados por las organizaciones no gubernamentales contribuyeron a la revitalización cultural de las poblaciones indígenas. En otros casos, decisiones pragmáticas como el uso del Quichua en los programas educativos, tuvo el efecto de estimular el orgullo cultural (Carrasco 1993; Muratorio, 1980). Otra influencia importante fue el establecimiento de programas de desarrollo que generaron una demanda de interlocutores locales para la promoción y administración de estos proyectos. En este aspecto, las acciones y proyectos de la Iglesia progresista fueron de particular importancia (Carrasco, 1993; Ramón et al., 1992).

Con la crisis económica de principios de los años ochenta, la inversión del Estado en áreas rurales estuvo paralizada. El resultado de esto no fue la desaparición de las incipientes organizaciones indígenas sino, más bien, el desarrollo de niveles más altos de autonomía por parte de estas organizaciones. Dichas organizaciones empezaron a reclamar el desarrollo que el Estado había prometido en los años setenta, especialmente en el área de servicios básicos.

La proliferación de organizaciones de base desde los años sesenta, estuvo complementada en los años ochenta con la aparición de importantes organizaciones indígenas tanto regionales como nacionales. Todas estas organizaciones juntas formaron una red de grupos que respondió a diversos temas y problemas, y que en algunas ocasiones incluso compitieron unos con otros para la obtención de recursos y clientela. Así, esta red no está organizada jerárquicamente sino que sale de múltiples puntos de la sociedad civil. Sin embargo, la existencia de múltiples lugares de encuentro para la exposición de ideas y de problemas y la acumulación e intercambio de experiencia organizativa local, permitió la generación de acciones masivas y organizadas durante los levantamientos indígenas de 1990 y 1994 (ver CEDIME, 1993; Cornejo, 1991; Field, 1991; Guerrero, 1995; León, 1994; Pacari, 1996; Zamosc, 1994). En los años noventa, los grupos indígenas han empezado finalmente a hablar por sí mismos, en vez de ser representados por otros grupos. Por fin sus líderes no tienen que abandonar su identidad indígena para participar en el debate público. De hecho, el mantenimiento de la identidad indígena se ha convertido en un elemento necesario del discurso utilizado por los líderes indígenas (Zamosc, 1994).

A pesar de que los proyectos de modernización e integración nacional promovidos por diversos gobiernos a través de la historia de Ecuador han tenido como objetivo central la asimilación de la población indígena y su integración a la cultura dominante, la identidad indígena ha sido reforzada por medio de estos procesos. Esto se percibe no sólo en el aumento del peso y la importancia de las organizaciones indígenas y de su liderazgo, sino también en la creciente indigenización del campo.

Aunque a nivel nacional ha habido una disminución neta de la población indígena en las tres últimas décadas (debido a la asimilación), al igual que una reducción neta de la población rural comparada con la población urbana, las zonas rurales de las sierras que son predominantemente indígenas han crecido. Esto es, en un contexto de amplias migraciones rurales-urbanas, la población de áreas indígenas de la sierra parece emigrar mucho menos que la población de las áreas blanco-mestizas (ver Guerrero, 1995).

Por otra parte, mientras que la población de las capitales de provincia está creciendo, la población de las cabeceras de cantones está decreciendo con respecto a la población rural. En Chimborazo, por ejemplo, durante el período de 1974-1990 la población disminuyó en la mayoría de los pueblos, mientras que la población rural aumentó (Carrasco, 1993). De esta manera, lo que se observa es un aumento migratorio de ciudadanos blanco-mestizos a las grandes ciudades, combinado con un aumento en el regreso al campo de los campesinos indígenas. En contra de todas las expectativas, las evidencias sugieren que el campo de la sierra ecuatoriana está llegando a ser cada vez más -y no menos- indígena.

Si bien varios autores presentan información que muestra cómo en efecto

se ha producido una indigenización del campo (Carrasco, 1990 y 1993; Guerrero, 1995; Ramón, 1993; Ramón et al., 1992; Zamosc, 1995), hasta la fecha no existe una explicación de cómo y por qué esto ha sucedido, permaneciendo sin contestarse un número de preguntas que requiere más investigación. Por ejemplo: ¿dónde se han marchado las poblaciones blanco-mestizas que vivían en los pueblos? En algunas áreas parece que estos grupos se han mudado a ciudades de provincia, aunque sin vender sus tierras agrícolas. De hecho, esta población ha entrado en relaciones de *aparcería* con los indígenas de la localidad (Guerrero, comunicación personal). Las razones de dichos cambios no son claras, dado que los campesinos indígenas no han expulsado a los mestizos a través de conflictos violentos en la mayoría de los casos. En otros casos, los blanco-mestizos han realizado migraciones internacionales. Por ejemplo durante mi investigación en Alausí, provincia de Chimborazo, en 1991-1992, mucha gente comentó que los pueblos de la región habían sido "invadidos" por los indígenas, y que la población blanco-mestiza había emigrado a Estados Unidos. A menudo estas migraciones son temporales, durando de cinco a siete años. Sin embargo, cuando los emigrantes vuelven a Ecuador es más probable que se asienten en Quito o en la capital provincial de Riobamba, que no en Alausí. De tal manera que en algunos casos los campesinos indígenas parecen haber aprovechado las migraciones internacionales realizadas por otros grupos, para renovar sus propios proyectos de producción, integración y desarrollo dentro de Ecuador. Además, los campesinos indígenas a menudo han realizado migraciones laborales temporales dentro del país, semi-proletariándose, con el fin precisamente de generar dinero para comprar tierras adicionales, promoviendo con esto su propia recampesinización (Carrasco, 1990; Carrasco/Lentz, 1985; Lentz, 1991).

Dados los procesos de formación de un liderazgo indígena a nivel local y la indigenización del campo, no es sorprendente que la resistencia a cambios legislativos contrarios a los intereses de las poblaciones campesinas de Ecuador se desarrollen en la actualidad desde las propias organizaciones indígenas en vez de desde organizaciones de campesinos mestizos. Un ejemplo sobresaliente de esto se vio en julio de 1994, cuando el liderazgo indígena entró en negociaciones directas y prolongadas con el gobierno nacional, en relación con cambios propuestos a la Ley Agraria que hubieran hecho retroceder los logros alcanzados por la reforma agraria. Es importante señalar que uno de los aspectos más importantes de este conflicto fue la privatización del acceso al agua: este es uno de los recursos requeridos para la intensificación de la producción de flores, la cual es precisamente una de las exportaciones no tradicionales promovidas como parte del nuevo modelo económico exportador y transnacionalizado de Ecuador. Los líderes indígenas, en su vestido tradicional, negociaron con los representantes del gobierno nacional, incluido el presidente Sixto Durán Ballén, en nombre tanto de organizaciones indígenas como de otros grupos de campesinos. Los líderes indígenas estuvieron de hecho implicados en una doble

negociación durante esas semanas. Durante el día, se reunieron con el gobierno nacional y con un grupo de agricultores de la clase dominante para debatir la ley agraria. Por la noche se reunían con organizaciones campesinas, con el fin de articular una posición verdaderamente representativa. De acuerdo con Andrés Guerrero (1995), las actitudes paternalistas hacia los indígenas que prevalecieron durante los siglos XIX y XX, llegaron a su fin durante las negociaciones de 1994 sobre la Ley Agraria. "El diálogo se convirtió en un gran debate público y político. A los ojos de la opinión pública fijos en las pantallas de televisión y los oídos en las radios, la representante indígena exponía un discurso global de los problemas: una visión nacional de la sociedad y del Estado" (p. 118).

La historia de los movimientos indígenas campesinos de Ecuador sugiere que la fuerza de los movimientos indígenas radique en los procesos locales del campo ecuatoriano y en su capacidad para aprovechar el contexto nacional que los afecta. Con esta fuerza, las comunidades indígenas impulsan estrategias de desarrollo que se sustentan en su interés y compromiso para vivir y producir en Ecuador, así como para transformar las imágenes y visiones tradicionales de la nación ecuatoriana.

Conclusiones

Held (1991) ha señalado que una de las expresiones de la globalización, es la intensificación del papel que juegan las organizaciones internacionales en la formulación de políticas públicas a nivel nacional. Esto conlleva, de acuerdo con Held, a una reducción de la autonomía Estatal.

En América Latina la relación entre globalización y Estado señalada por Held, se hizo manifiesta durante la crisis de la deuda de los años ochenta. Como resultado de esta crisis, las economías nacionales de la región pasaron a ser prácticamente supervisadas y en algunos casos dirigidas por las instituciones del llamado "consenso de Washington" a través de la liberalización de las economías y su apertura al comercio internacional; la privatización y reducción del papel del Estado, y la desregulación y el aumento del espacio para el capital extranjero (Gereffi/Hempel, 1996).

En los años ochenta, estas políticas han generado una crisis de seguridad entre los sectores más pobres y vulnerables, que se han visto afectados por la rápida caída de los salarios reales, el desempleo, y el desmantelamiento de los servicios de seguridad social en el sentido más amplio de la palabra.

Así, la transnacionalización de la economía ecuatoriana ha cambiando el terreno en el que se desarrollan los conflictos nacionales y locales. Por una parte, el Estado se convierte cada vez más en un mecanismo transmisor de presiones externas. Por otro, los sectores de élites que tienen la posibilidad de beneficiarse de un modelo de desarrollo económico transnacionalizado, tienden a promover

e impulsar la reducción de las responsabilidades sociales del Estado y la expansión del mercado como sistema rector de la vida en sociedad.

Sin embargo, los efectos de la globalización en el Estado, y de manera más amplia, en las relaciones entre Estado y sociedad, no pueden ser estudiadas simplemente desde una perspectiva global. La construcción del orden social y de las relaciones entre el Estado y los sectores subordinados de la sociedad no son procesos que están simplemente determinados por factores externos; antes bien, el orden social y las relaciones entre Estado y sociedad son el resultado de la interacción de proyectos y estrategias de desarrollo globales, nacionales y locales.

Aun cuando el peso de las variables globales externas —especialmente en el área de la economía— son sumamente poderosas, el efecto y las consecuencias del papel que juegan estas variables pueden ser modificadas y hasta aprovechadas por grupos subalternos que impulsan modelos de desarrollo e integración nacional alternativos. Esto lo demuestra el caso de Ecuador presentado en este trabajo.

Las organizaciones indígenas campesinas de Ecuador han mostrado la posibilidad de aprovechar y modificar proyectos y estrategias de integración y desarrollo nacional verticalistas y paternalistas, para crear espacios que han permitido impulsar la promoción de proyectos subalternos. Uno de los resultados de estos procesos es que en la actualidad los ecuatorianos no identifican de manera consistente a un mismo grupo social como el centro del poder nacional. En un estudio de identidad nacional basado en cien entrevistas, realizadas en siete regiones de Ecuador, un amplio rango de respuestas fueron recibidas a la pregunta general de “¿quién tiene poder en Ecuador?”. En la provincia de Cotopaxi, un lugar importante de recientes movilizaciones indígenas, el 49% de los entrevistados respondió, sorprendentemente, que “los indios” (Radcliffe/Westwood, 1996, p. 171). Aunque estos resultados son difíciles de interpretar, pueden ser tomados como una señal de que algunas formas de inclusión social han ocurrido, a pesar de la continua existencia de conflictos para expandirla.

Es importante señalar que la lucha indígena en Ecuador ha tenido como arena las comunidades locales del país. Sólo muy recientemente el movimiento indígena ha tratado directamente los temas nacionales y globales. Además, el desarrollo gradual de un verdadero liderazgo intelectual indígena —que es el resultado inesperado de los proyectos de incorporación impulsadas “desde arriba” a través de proyectos de educación—, ha hecho posible la incorporación de temas globales y nacionales dentro de la agenda de las organizaciones indígenas.

En la actualidad, si alguien tiene un proyecto nacional en Ecuador es el movimiento indígena más que los grupos de élite. Este movimiento parece ser también más democrático y representativo que otros grupos políticos tradicionales. Su éxito relativo permite sugerir que la formación de espacios democrá-

ticos puede ser el resultado de un desarrollo genuíno y auténtico por parte de sectores de la sociedad civil, y no simplemente el resultado de concesiones hechas por el Estado.

Bibliografía

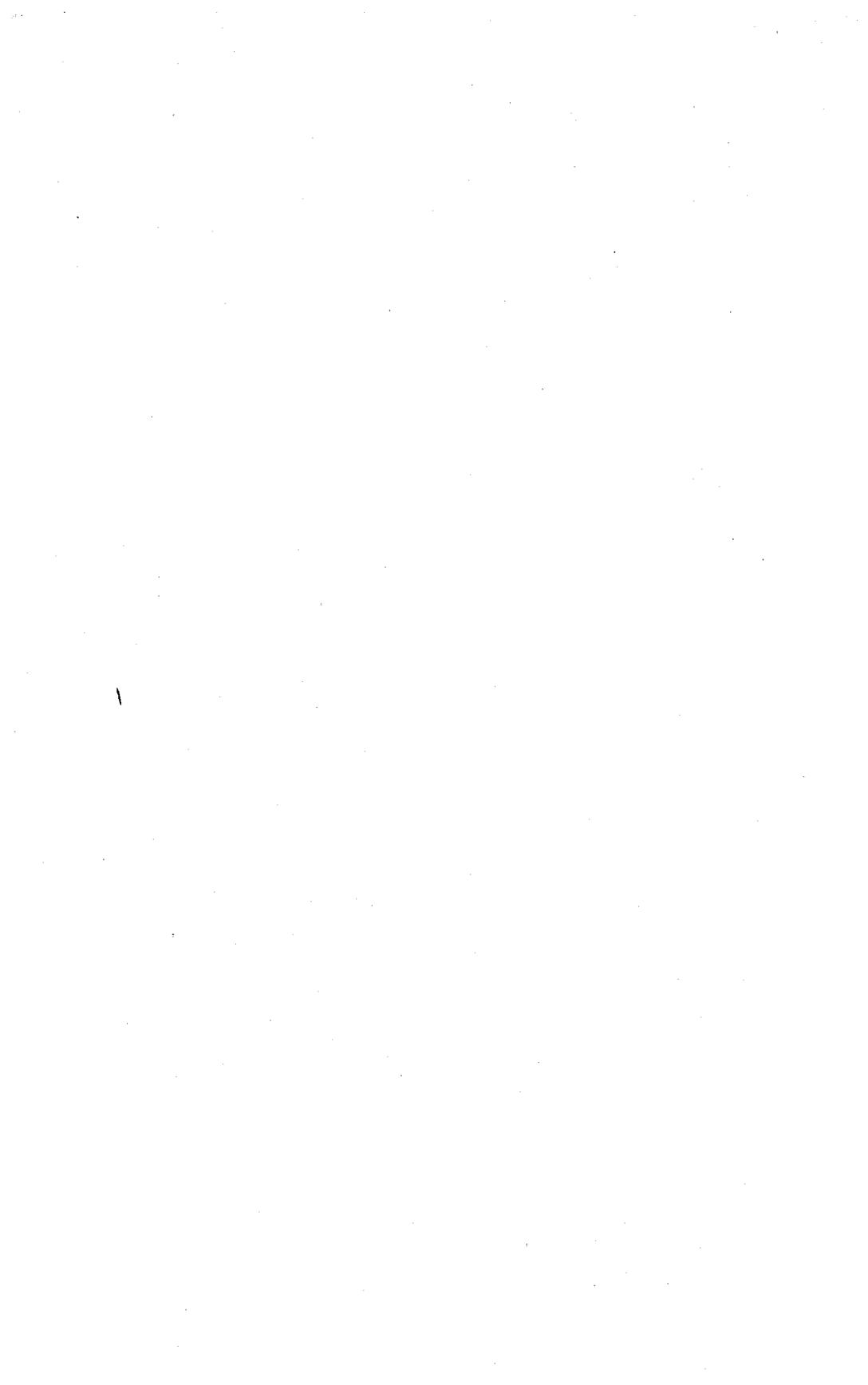
- Anderson, B. *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*. London: Verso, 1983.
- Barsky, O. *La reforma agraria ecuatoriana*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1984.
- Bulmer-Thomas, V. *The Economic History of Latin America Since Independence*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Cardoso, F. H./Faletto, E. *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: University of California Press, 1979.
- Carrasco, H. Democratización de los poderes locales y levantamiento indígena, en CEDIME (ed.), 1993.
- Carrasco, H. Migración temporal en la sierra ecuatoriana: una estrategia de recampesinización, en Bernal, F. (ed.) *El campesino contemporáneo: cambios recientes en los países andinos*. Bogotá: CEREC, FESCOL, Estudios Rurales Latinoamericanos, y Tercer Mundo, 1990.
- Carrasco, H./Lentz, C. *Migrantes: campesinos de licto y flores*. Quito: Abya Yala, 1985.
- Casagrande, J. B./Piper, A. R. La transformación estructural de una parroquia rural en las tierras altas en Ecuador, *América Indígena*, vol. 29, 1969, 1.039-1064.
- CEDIME (ed.) *Sismo étnico en Ecuador: varias perspectivas*. Quito: CEDIME y Abya Yala, 1993.
- Clark, A. K. Racial Ideologies and the Quest for National Development: Debating the Agrarian Problem in Ecuador (1930-1950), *Journal of Latin American Studies* (en prensa, 1998).
- Clark, A. K. *The Redemptive Work': Railway and Nation in Ecuador, 1895-1930*. Wilmington, DE: Scholarly Resources, 1997.
- Clark, A. K. Indians, the State and Law: Public Works and the Struggle to Control Labour in Liberal Ecuador, *Journal of Historical Sociology*, vol 7, nº1 1994, 49-72.
- Cornejo, D. (coord.) *Indios: una reflexión sobre el levantamiento indígena de 1990*. Quito: ILDIS, El Duende y Abya Yala, 1991).
- Field, L. Ecuador's Pan-Indian Uprising, *NACLA Report on the Americas* vol. 25, nº 3, 1991, 38-44.
- Gereffi, G./Hempel, L. Latin America in the Global Economy: Running Faster to Stay in Place, *NACLA Report on the Americas* vol. 29, nº.4, 1996.
- Guerrero, A. El levantamiento indígena de 1994: discurso y representación política, *Memoria* (Quito) 5, 1995, 89-123.
- Guerrero, A. Una imagen ventrilocua: el discurso liberal de la 'Desgraciada Raza Indígena', en *Imágenes e Imagineros: Representaciones de los Indígenas Ecuatorianos, Siglos XIX y XX*. Muratorio, B. (ed.) Quito, FLACSO, 1994, 197-252.
- Guerrero, A. La sesintegración de la administración étnica en Ecuador. De indios-sujetos a ciudadanos-étnicos: de la Manifestación de 1961 al levantamiento indígena

- de 1990, en CEMIDE (ed.) *Sismo étnico en Ecuador*. Quito: CEMIDE y Abya-Yala, 1993, 89-124.
- Guerrero, A. *La semántica de la dominación: el concertaje de indios*. Quito: Libri Mundi, 1991.
- Held, D. Democracy, the Nation-State and the Global System, en Held, D. (ed.) *Political Theory Today*. Stanford: Stanford University Press, 1991.
- Ibarra, H. *Indios y cholos: orígenes de la clase trabajadora ecuatoriana*. Quito: Editorial El Conejo, 1992.
- Icaza, J. *Huasipungo*. 1934, reprint, Bogotá: Editorial Oveja Negra, 1985.
- Lentz, C. *Buscando la vida: trabajadores temporales en una plantación de azúcar*. Quito: Abya Yala, 1991.
- León, J. *De campesinos a ciudadanos diferentes: El levantamiento indígena*. Quito: CEDIME y Abya Yala, 1994.
- Lovel, W. G. Surviving Conquest: The Maya of Guatemala in Historical Perspective, *Latin America Research Review*, vol. 23, n° .2 (1988), 25-57.
- Luna Tamayo, M. *¿Modernización? Ambigua experiencia en el Ecuador: Industriales y fiesta popular*. Quito: IADAP, 1993.
- Ministerio de Previsión Social, Trabajo Agricultura e Industrias El problema del indio considerado desde el aspecto económico, *Boletín del Ministerio de Previsión Social, Trabajo, Agricultura e Industrias*. (Quito) 1, 1936, 14.
- Moser, C. O. N. Adjustment from Below: Low-Income Women, Time and the Triple Role in Guayaquil, Ecuador, en Radcliffe, S. A. y Westwood, S. (eds.) *'Viva': Women and Popular Protest in Latin America*. London: Routledge, 1993.
- Muratorio, B. Protestantism and Capitalism Revisited, in the Rural Highlands of Ecuador, *Journal of Peasant Studies*. vol. 8, n°1, 1980, 37-60.
- Pacari, N. Taking on the Neoliberal Agenda, *NACLA Report on the Americas*, vol. 29, n° 5, 1996, 23-32.
- Pachano, S. La sociedad imperceptible, en *Las crisis en Ecuador: los treinta y los ochenta*. Quito: Corporación Editora Nacional, 1991, 235-258.
- Radcliffe, S./Westwood, S. *Remaking the Nation: Place, Identity and Politics in Latin America*. London: Routledge, 1996.
- Ramón, G. *El regreso de los runas: la potencialidad del proyecto indio en Ecuador contemporáneo*. Quito: COMUNIDEC y Fundación Interamericana, 1993.
- Ramón, G. et al. *Actores de una década ganada: tribus, comunidades y campesinos en la modernidad*. Quito: COMUNIDEC y Abya Yala, 1992.
- Samaniego Ponce, J. *Crisis Económica de Ecuador: análisis comparativo de dos períodos históricos (1929-1933) - (1980-1984)*. Quito: Banco Central, 1988.
- Smith, C. A. Origins of the National Question in Guatemala: A Hypothesis, en Carol A. Smith (ed.) *Guatemalan Indians and the State, 1540 to 1988*. Austin: University of Texas Press, 1990, 72-95.
- Suárez, Pablo Arturo *Contribución al estudio de las realidades entre las clases obreras y campesinas*. Quito: Imprenta de la Universidad Central, 1934.
- Trujillo, J. *La hacienda serrana, 1900-1930*. Quito: Instituto de Estudios Ecuatorianos y Abya Yala, 1986.
- Zamosc, L. *Estadística de las áreas de predominio étnico de la serra ecuatoriana: población rural, indicadores cantonales y organizaciones de base*. Quito: Abya Yala, 1995.
- Zamosc, L. Agrarian Protest and the Indian Movement in the Ecuadorian Highlands,

Latin American Research Review., vol 29, n° 3, 1994, 37-68.

Zamosc, L. Protesta agraria y movimiento indígena en la sierra ecuatoriana, en CEDIME (ed.), 1993.

Wolf, E. R./Mintz, S. Haciendas y plantaciones in Middle America and the Antilles, *Social and Economic Studies* 6, 1957, 386-412.



Poblaciones indígenas y ciudadanía: elementos para la formulación de políticas sociales en América Latina

Edelberto Torres-Rivas

La ciudadanía es una condición social que se manifiesta en la capacidad de los individuos para participar plenamente en la vida política, económica y cultural de la sociedad; es decir, es una condición social que permite el despliegue de las oportunidades que la vida participativa supone. Esta condición se alcanza plenamente a través de un proceso de construcción histórica de las relaciones entre Estado y sociedad. En el caso de las poblaciones indígenas de América Latina este proceso ha sido débil e incompleto (1). Con la información de que disponemos, nadie duda, por una parte, que los peores niveles de pobreza en América Latina se encuentran entre las poblaciones indígenas. Nadie puede dudar tampoco que estas poblaciones viven prácticamente al margen de los procesos de toma de decisiones que definen el rumbo del desarrollo nacional de los países de la región.

En los últimos años, el combate contra la pobreza ha aumentado visiblemente. Todos los países latinoamericanos han tomado decisiones en esa dirección, apoyados ahora por los propios organismos internacionales del llamado "consenso de Washington". Sin embargo, el hecho de que el número de pobres en toda la región vaya en aumento y que en términos relativos haya disminuido sólo en tres de los países de América Latina (CEPAL, 1994), prueba las dificultades o las debilidades de los esfuerzos realizados para reducir la pobreza en la región. En muchos casos estos esfuerzos se limitan a políticas destinadas a disminuir el número de pobres, y no a corregir las condiciones estructurales que generan los desequilibrios en la desigualdad del ingreso y la pobreza. En cualquier caso, sólo ocasionalmente se encuentran expresiones de la voluntad del Estado para enfrentar directamente el problema de la pobreza que sufren las poblaciones indígenas de los países de la región.

De tal manera que vale la pena adelantar el reclamo contradictorio de esas acciones estatales: la incongruencia que existe desde que el tema de la pobreza quedó planteado como un objetivo de las políticas sociales en América Latina y, al mismo tiempo, el desinterés por enfrentar sus expresiones extremas en el interior del mundo indígena. ¿Cómo siendo la población indígena el sector más

(1) Cuatro son los países en que centramos nuestro mayor interés, porque en ellos las poblaciones indígenas forman agrupaciones importantes. Esos países son Perú, Guatemala, Bolivia y México. Esa población constituye en la actualidad el ocho por ciento del total de los ciudadanos latinoamericanos, es decir, unos 38 millones de seres humanos (según FAO) (ver Pando, 1990).

desprotegido de las sociedades latinoamericanas, las respuestas del Estado han sido erráticas e insuficientes para beneficiarlos? Una explicación a esta contradicción tendría forzosamente que considerar la naturaleza fundamentalmente racista de sociedades nacionales que reproducen continuamente las condiciones que generan la pobreza y marginalidad de las poblaciones indígenas del continente.

Sin embargo, las condiciones políticas de las poblaciones indígenas de América Latina están cambiando. Si bien es cierto que el impacto económico de la globalización en América Latina ha traído como consecuencia mayores niveles de pobreza y exclusión social con un impacto negativo en las poblaciones indígenas, también es cierto que este proceso ha facilitado la organización y cooperación transnacional de grupos indígenas, la difusión de valores democráticos, y la promoción de los derechos humanos en general, y de los pueblos indígenas en particular.

El aprovechamiento efectivo de estas nuevas condiciones va a requerir de nuevos paradigmas que guíen los procesos de formulación y ejecución de políticas públicas orientadas a las poblaciones indígenas y, muy especialmente, de políticas sociales diseñadas para combatir la pobreza y la exclusión social de este sector. En las páginas siguientes se examinan tres elementos que deben ser considerados en el diseño y en la ejecución de estas políticas. Primero, el Estado tendrá que enfrentar la difícil tarea de identificar y definir la condición indígena; es decir, la compleja pero necesaria tarea de responder a la pregunta: ¿quién es indígena hoy en día? Segundo, habrá que caracterizar y explorar el desarrollo de las relaciones tradicionales entre Estado y comunidades indígenas para responder a la pregunta: ¿qué hemos aprendido? Tercero, habrá que aprovechar y operacionalizar las oportunidades que ofrece el surgimiento de lo que hemos llamado "el nuevo paradigma de la interculturalidad" como una visión social que favorece el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas de la región. Todo esto representa un reto formidable para el Estado latinoamericano, precisamente cuando éste se enfrenta a los retos que representa la globalización como un proceso que tiende a intensificar su dependencia. La gran pregunta que se abre al Estado latinoamericano en su incierta entrada al siglo XXI es, entonces, ¿qué hacer? en relación con las poblaciones indígenas de los países de la región.

La reconstrucción teórica de la condición indígena: una aproximación

La magnitud numérica actual de la población indígena en América Latina es difícil de precisar. Un promedio de diversos cálculos y aproximaciones arroja un número cercano a los 40 millones, es decir, un 8% de la población total de la región. También es compleja su identificación cualitativa. Lo indígena exhibe hoy día una extraordinaria diversidad lingüística y étnica, múltiples

situaciones de desarrollo grupal o comunal, experiencias en hábitats diversos, dispersión y concentración geográfica y, finalmente, grados diferentes de integración y marginalidad con respecto al mercado y a la vida política de los países de región.

Tradicionalmente, el reconocimiento de quién es indígena es un problema que ha sido resuelto de manera empírica apelando a diversas señales de identidad: al idioma materno, al lugar donde transcurre la vida habitual o a la autoidentificación personal. Este último es el más frecuentemente utilizado en los censos nacionales. A veces, estos tres aspectos operacionales aparecen combinados en un mismo esfuerzo investigador.

De todas maneras, hay una imprecisión inevitable y un debate no resuelto sobre lo que es ser indígena hoy día, pues se asume que los pueblos indígenas son herederos de la población original de este continente, que fueron vencidos militarmente hace 500 años y que sobreviven hasta el día de hoy en condiciones de subordinación y explotación. También existe una minoría indígena en condición tribal aún más marginal, y acerca de cuya existencia el conocimiento es sumamente parcial. Por de pronto, hay que registrar dos fenómenos importantes:

El primero es que el indígena actual, no tiene ningún parecido con sus ancestros originales. Es decir, el indígena de hoy posee una naturaleza primaria profundamente alterada por cinco siglos de contacto con una cultura distinta, y por añadidura, dominante. Sin embargo, su condición de ciudadanos de segunda categoría se apoya en los rasgos vitales que han sobrevivido su propia transformación.

El segundo es que una parte mayoritaria e importante de la población de las sociedades latinoamericanas con alta presencia indígena, está formada por mestizos, resultado de una mezcla de sangre que combina ciencia y mito, dioses y guerreros, esperanzas y temores, amores y odios juntos, a lo largo de varios siglos. El mestizaje fue la violenta fusión de razas y culturas, distintas y asimétricas, pero que ahora constituyen las raíces profundas de la mayor parte de las sociedades latinoamericanas. Este proceso está lejos de haber terminado, y continúa transformando los rasgos básicos y esenciales de las poblaciones indígenas de la región.

Sin embargo, la mayor y más importante característica de la población indígena en América Latina es su extraordinaria capacidad de sobrevivencia y adaptación.

El cambio/permanencia de los rasgos culturales (en su sentido genérico, antropológico) a través de la historia nacional de los países de América Latina hace difícil y compleja la identificación y definición de los pueblos indígenas de hoy día. Esta situación ha generado un debate permanente en torno al carácter, rasgos y naturaleza de la población indígena dentro de la sociedad colonial, dentro de la república liberal y dentro del Estado democrático actual. Este trabajo se enmarca dentro de este debate.

La identificación cualitativa

En la determinación de la condición indígena han jugado un papel importante los viejos análisis eurocéntricos, que en clave antropológica tradicional definían a los indígenas como la población original de estas tierras y que por sus costumbres, concepciones cósmicas, lenguaje, etc., fueron calificados como primitivos, salvajes, o con hipocresía, considerados como portadores de una cultura atrasada que debía ser cambiada.

Consecuentemente, las políticas estatales que se derivaron de estos análisis fueron racistas en el peor de los casos y llenas de paternalismo en el mejor de ellos. En unos casos (como en Argentina y Chile), estas políticas produjeron el aniquilamiento feroz de importantes poblaciones indígenas. En otros países, se buscó 'incorporarlos' gradualmente, en un proceso de ladinización, para convertirlos en lo que Carmack (1972) llamó, con ironía, el "indio civilizado" (p. 58), que es el indígena que habla bien el castellano. Ya éste se consideraba como un individuo mejor preparado para participar de la noción de ciudadanía activa, tal vez por ser ya un indio urbano.

El Segundo Congreso Indigenista Interamericano (1949) marcó una nueva etapa en la determinación de la condición indígena en el continente americano. Este congreso estableció que indio es el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas, que tienen la misma conciencia social de su condición humana, así considerados por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lenguaje y en su tradición. En términos de poder social, esto significaba que lo indio es la expresión de una conciencia social vinculada con los sistemas de exclusión y de subordinación nacional, calificados como aborígenes para ratificar su desigualdad (2).

Otro punto importante en la historia de los esfuerzos para determinar y conceptualizar la condición indígena en América Latina lo constituye la celebración de la Asamblea General de la Organización Mundial del Trabajo (OIT) en 1989. De acuerdo al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales aprobado por esta asamblea, se considera indígenas a los descendientes de las poblaciones originales en la época de la conquista/colonización, que conservan más sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas que las instituciones de la nación a que pertenecen. En el texto mismo de este convenio juega un papel decisivo la conciencia de su identidad como criterio definitorio (3).

(2) La Resolución nº 10 del Congreso termina aclarando que tales definiciones no afectan en absoluto a la condición del indio en aquellos países cuya legislación especial establece otra condición jurídica.

(3) Véase el Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado en la Asamblea General de la OIT, en 1989 y publicado en diversas formas.

El antecedente directo de esta definición aparecía ya planteado en la discusión del Working Group on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, de la Organización de las Naciones Unidas en el que se combina la noción objetiva de 'la continuidad histórica' con la subjetiva de la 'autoidentificación'. La evidencia de lo primero lo constituyen la cultura, el lenguaje, los ancestros y la ocupación de un territorio, de tal manera que un indígena es aquel que pertenece a la población indígena porque tiene 'conciencia de pertenencia' a tal grupo (autoidentidad), y es reconocida y aceptada por éste (ONU, 1983).

Todo este esfuerzo conceptualizador para determinar la condición indígena en la región se orienta dentro de una tendencia que confirma la explicación de Martínez-Peláez (1981) de que el indígena no es una realidad definitiva, sino una condición históricamente determinada, y por ello, es el heredero actual, modificado, del siervo colonial. Es decir, lo indígena es una condición humana generada por factores que convirtieron una realidad social anterior —los nativos prehispánicos— en otra —los siervos coloniales— al desmantelarse, destruirse y sustituirse la organización socioeconómica de los pueblos originales y obligarlos a formar parte de otra forma de vida y de cultura dominante, la de los vencedores.

De esta manera, el indígena del descubrimiento pasó a ser una hechura colonial que se prolonga, modificada, hasta el día de hoy en las diversas sociedades de América Latina.

El indígena de hoy continúa sufriendo el efecto de las relaciones de explotación y dominación colonial que, aunque modificadas, también se extienden hasta nuestros días.

De tal manera que la comprensión de la naturaleza de lo indígena no sólo es una cuestión asociada a la historia profunda de estas sociedades, sino a la dinámica contemporánea de las mismas, en la que la población indígena vive y se reproduce en condiciones determinadas por una relación de poder dominada por "los otros", a los que pueden indentificarse como la "etnia" mestiza o, simplemente, no indígena.

Todo este conjunto de calificaciones importantes, sin embargo, no determina por sí mismo la condición indígena, pues existen otros grupos sociales que también están sujetos a situaciones parecidas de subordinación y explotación. Lo que sobredetermina la condición de los pueblos indígenas es que este conjunto de elementos relacionales opera, se actualiza y tiene efecto, a partir del carácter étnico-cultural indígena, que se entiende como un conjunto de rasgos permanentes que lo convierten en diferente del resto de la población. A su vez, este carácter refuerza la naturaleza opresiva de las relaciones de poder que los subordina al resto de la sociedad. En otras palabras, la población indígena es explotada, subordinada y discriminada por su condición étnico-cultural, condición que alimenta relaciones de poder asimétricas en el interior de la sociedad nacional.

La identificación cuantitativa

Sin perder de vista las consideraciones precedentes, es necesario examinar brevemente la dimensión cuantitativa del problema de la definición/identificación de la condición indígena. No se trata simplemente de contar y sumar, sino de establecer con base en un criterio operacional confiable, cuál es el tamaño real de las poblaciones indígenas de América Latina. Los censos no siempre son explícitos y han seguido por lo general la pista empírica del lenguaje, o la autoidentidad en la determinación numérica de esta población. Esta tarea, por las dificultades que existen para lograr una identificación cualitativa de las poblaciones indígenas de la región, es sumamente compleja. Sin embargo, utilizando la información disponible, pueden distinguirse al menos tres situaciones que deben constituir el punto de partida de cualquier esfuerzo cuantificador. Estas tres situaciones deben ser también consideradas como puntos centrales de referencia para la formulación, ejecución y evaluación de políticas sociales orientadas a contribuir al desarrollo integral y genuino de las poblaciones indígenas. El punto de partida para esta clasificación es elemental: distinguir aquellos países que fueron asiento de grandes civilizaciones prehispánicas (aztecas, incas, mayas) y los otros países, donde las políticas de "frontera civilizada" llevó al exterminio o reducción de los asentamientos humanos originales.

A partir de lo anterior se pueden incluir dentro de una primera categoría a las que llamamos sociedades multiétnicas, ahí donde las poblaciones indígenas representan más del 40% del total, y viven extendidamente en todo el territorio nacional, especialmente en zonas rurales, donde conviven con poblaciones no indígenas. Son mayoritariamente campesinos pobres, sin tierra y/o trabajadores agrícolas, aunque también se dedican al comercio, artesanías y otros oficios. Dentro de esta categoría estarían incluidos Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú. Estos son cuatro de los cinco países con una mayor población indígena también en términos absolutos. El quinto país, México, tiene la mayor población indígena de la región en términos absolutos, unos 12 millones, pero sólo constituye el 9% en lo relativo. No obstante, lo incluimos en esta categoría (4).

Existe una segunda situación a la que pertenecen las sociedades con reservas indígenas, donde la población de ese origen vive en zonas geográficas más o menos determinadas y/o concentrada en zonas específicas, llámense "refugios", "reservas" o "reducciones". Constituyen más del 2% y menos del 5% de la población total. Son campesinos empobrecidos, en zonas de la 'frontera' agrícola y con fuerte arraigo en la comunidad. Dentro de esta categoría estarían

(4) No hay países en el tramo intermedio entre más del 10% y menos del 40% (ver Pando, 1990, III-FAO).

incluidos Chile, Venezuela, Colombia, Nicaragua, Honduras, Panamá, Paraguay y Costa Rica.

Finalmente, tenemos una tercera categoría a la que llamamos sociedades con población indígena residual (Grupo C), porque en estos sitios los indígenas son siempre menos del 2% del total de la población. En estos casos las poblaciones indígenas están formadas casi exclusivamente por grupos pequeños de cazadores y recolectores nómadas, en situación tribal. Brasil y Venezuela estarían incluidos dentro de esta categoría (5).

Las líneas divisorias entre esta clasificación no son muy claras, si se recuerda que las sociedades del primer grupo tienen, también, grupos tribales primitivos y marginales como los que se encuentran en Perú, Ecuador, Colombia y Paraguay. En Uruguay y Argentina no existe población indígena desde el punto de vista cultural y estadístico, mientras que en El Salvador hay pequeños grupos que recién ahora reivindican su condición indígena.

Esta diversidad de situaciones constituye el antecedente inmediato para la cuantificación de las poblaciones indígenas de la región, así como para la formulación de estrategias y políticas públicas orientadas a estas poblaciones. Una u otra situación nacional propicia opciones de proyectos y estrategias diversas que en función de estas características pueden ser más o menos exitosas.

Otras consideraciones

Además de las consideraciones cuantitativas y cualitativas antes señaladas es necesario agregar cuatro observaciones adicionales, que ayudan a la comprensión de la condición indígena.

En primer lugar, los indígenas son en su inmensa mayoría campesinos. Esto señala ya una manera de vivir y reproducirse como población rural. Hay que señalar, sin embargo, que la ubicación espacial de las masas campesinas está cambiando. El cambio es paulatino en países como Bolivia y Ecuador; o rápido y radical en países como Perú y Guatemala. La violencia que azota las zonas rurales de estos dos países ha producido migraciones masivas de campesinos hacia los centros urbanos. La mitad de la población indígena en Perú es hoy día 'urbana', aunque conserva y reproduce sus costumbres comunitarias en el seno de las ciudades que habitan. En Guatemala, la violencia política ha convertido la capital en una ciudad de indios (6).

En segundo lugar, la calidad de la pobreza no es igual para toda la población

(5) Los países con menos del 1% de población indígena son, entre otros, Costa Rica, Argentina, Brasil y Uruguay y las islas del Caribe.

(6) La población indígena en ciudad de Guatemala era del 3.6% en 1964, del 6,7% en 1981 y se calcula que llegó al 18% en 1992 (Gellert, 1994).

indígena. Los indígenas que llegan a la ciudad pueden ser considerados, en términos generales, como una población que opera dentro del sector informal. Sin embargo, se advierte dentro de esta población una activa diferenciación socioeconómica, razón por la cual hay minorías de comerciantes, artesanos, propietarios de medios de producción que poseen mejores niveles de educación, ingreso y una vida relativamente distinta del resto.

En tercer lugar, la subordinación es una característica que define la condición indígena actual. Las violaciones de sus derechos básicos no solamente suceden como resultado de su posición deficitaria en el mercado de trabajo; es decir, los indígenas no sólo son irrespetados por ser pobres o dominados, sino por ser indígenas. Por ello se les niegan de forma sistemática las posibilidades de conservar y desarrollar sus rasgos culturales propios: el uso de la lengua propia, las costumbres sociales inherentes a su concepción de la vida y de su universo simbólico-espiritual, y sus formas de organización social y política. En este sentido, y tal como lo señala Rodolfo Stavenhagen (1988), la violación de los derechos de las poblaciones indígenas en América Latina no es un fenómeno aislado ni fortuito, sino que responde a condiciones estructurales propias de la historia económica y política de la región.

Finalmente, hay que tomar en cuenta que empieza a ser importante la fuerza de una creciente toma de conciencia por parte de grupos indígenas acerca de su condición actual. Esta nueva conciencia se manifiesta en diversas formas de organización social y política que facilitan la articulación de los derechos indígenas, más allá de las viejas demandas comunales de esta población. En paralelo a este desarrollo organizativo surge también una opinión pública nacional e internacional más sensible a la defensa de estos derechos.

El Estado y las poblaciones indígenas: un breve recuento histórico del proyecto indigenista

La ciudadanía es un reconocimiento legal que se fundamenta en la idea de la igualdad de los nacionales dentro de un Estado-nación. En la tradición liberal latinoamericana, los nacionales no fueron siempre ciudadanos. Inicialmente, la exclusión ciudadana no se fundó en consideraciones de raza, etnia o religión, sino en las consideraciones propias que Jeremy Bentham elaboró para el capitalismo mercantil: sólo la propiedad hace libres a los hombres. En consecuencia, son ciudadanos los propietarios. A partir de esta limitación, la población indígena quedó marginada, con algunas excepciones, de la vida ciudadana en los países de la región. La educación también se alzó para delimitar los derechos ciudadanos dentro de la democracia oligárquica. Así, sólo podían ser ciudadanos los que sabían leer y escribir. Una fracción indígena se alzó con el alfabeto y logró participar.

Las luchas indígenas por alcanzar la ciudadanía forman parte de una

historia cívica que todavía no termina. Estas luchas generaron diversas acciones y políticas de Estado dentro de las que se destaca el proyecto indigenista.

La política de asimilación indigenista empezó a partir del 'redescubrimiento' de las raíces indígenas que promovió la Revolución Mexicana, en los años cuarenta. La Revolución Mexicana tuvo dos efectos importantes. Por un lado, se revaloró la cultura, la tradición, los orígenes ancestrales de la nacionalidad. Se habló de "la América indígena" frente a un olvidado orgullo. Por otro lado, se practicaron políticas para incorporar el universo de la cultura ladina, a quienes los márgenes de la sociedad formal establecida eran ajenos a la modernidad.

Después de México, casi todos los Estados latinoamericanos de la primera categoría o grupo A (señalado anteriormente), hicieron suya la política del indigenismo cultural y del discurso nacionalista que lo apoyaba. Se realizaron durante muchos años estrategias mixtas que buscaron incorporar, integrar, incluir a los indígenas por medio de la alfabetización en español, y de la educación en general. La antropología las llamó políticas de latinización, o bien, de aculturación (7). Esa estrategia se basó esencialmente en tres motivaciones o reconocimientos intersectados:

1. Como punto de partida se produce un reconocimiento político de la existencia de mayorías indígenas que han sido excluidas por sus diferencias étnico/culturales, y que han sido objeto de discriminación racial y subordinación política.

Se reconoce además que estas poblaciones indígenas merecen un tratamiento particular por las dificultades que enfrentan para ejercer sus derechos ciudadanos.

2. En paralelo al reconocimiento anterior se considera que el desarrollo y la modernización económica de la sociedad nacional no será completo si de alguna manera, y como una condición del sistema, no se incorporan o se asimilan las poblaciones indígenas como agentes económicos articulados al mercado y al consumo.

De esta manera se deduce que, el valor social del desarrollo y de la modernización económica es la homogeneización de la sociedad y el rechazo a los dualismos estructurales.

3. Finalmente, el interés es también de orden cultural. Es aquí donde aparece la preocupación por la inacabada tarea de la construcción nacional, o los problemas de la identidad propia, de las raíces originales de la conciencia y de la cultura nacional mestiza.

(7) Estas sociedades han desarrollado desde siempre una extendida cultura del prejuicio y la exclusión étnica. La discriminación forma parte, inconsciente o no, de las modalidades de la dominación política. En consecuencia, las prácticas de la aculturación constituyeron estrategias políticas e ideológicas muy controvertidas.

Las limitaciones de las políticas estatales: lecciones desde el pasado

Las llamadas políticas indigenistas fueron respuestas estatales, que se basaron en dos supuestos, hoy día en crisis. Por un lado, el supuesto de la superioridad de la cultura dominante frente a la cultura indígena. A veces con buena fe, se asumía que el retraso social de los indígenas podía resolverse intencionalmente aplicando medidas de educación integral orientadas a facilitar su incorporación al sistema nacional; es decir, al mundo de los blancos/mestizos, el segmento dominante de la sociedad (8). Por el otro, que los indígenas pueden dejar de serlo. Es decir, que la condición indígena es una condición transitoria y que el desarrollo económico y el esfuerzo cultural conducirían tarde o temprano a la homogeneización cultural y étnica de la sociedad. Este, como ya hoy se reconoce, es el sueño idílico pero igualmente falso y racista del fin del indio como anomalía.

La historia de América Latina de estos años confirma la sospecha de que ninguna política estatal en favor del crecimiento económico o el desarrollo social, pueden modificar la cultura y la condición étnica de los indígenas como colectivo social. La aculturación ocurre solamente en casos individuales o con grupos menores. La abrumadora evidencia en la actualidad es que los pueblos indígenas han resistido con extraordinario vigor los embates de la violencia, la derrota de la conquista, los tres siglos de servidumbre colonial y más de siglo y medio de república liberal. Y que están allí, modificados pero presentes. La condición indígena es un hecho permanente y estable. Por ello, el reconocimiento de su permanencia como pueblo debe ser el punto de partida para la aceptación y el respeto de sus derechos e intereses y, por lo tanto, de cualquier política estatal que se formule en su favor.

La llamada política indigenista, que por ser la más utilizada se ha mencionado con más detalle a lo largo de este documento, tuvo una clara orientación culturalista. Otras políticas tuvieron una orientación economicista, y fueron encaminadas a dotar de tierra a algunos grupos indígenas, en la creencia de que el capitalismo agrario 'disolvería' las relaciones sociales atrasadas y las viejas técnicas y usos productivos para crear así campesinos modernos (*farmers*). Dentro de esta orientación economicista se organizan los programas de reforma agraria, incluyendo los impulsados por Estados Unidos a través de la alianza para el progreso. Otras políticas hacen énfasis en lo social y están diseñadas para disminuir los peores efectos de la subordinación y la pobreza. Estas políticas promueven proyectos productivos dentro de una perspectiva de autodesarrollo social. En los años noventa, y en virtud de cambios ocurridos en el ambiente internacional y local, existe hoy con claridad una disposición bastante genera-

(8) Un buen resumen de la teoría y la práctica del indigenismo, en el texto ya mencionado de Stavenhagen, 1988

lizada para encontrar respuestas de naturaleza jurídica y política, que comienza con el reconocimiento de la calidad pluriétnica de las sociedades latinoamericanas.

No es posible examinar en detalle por qué fracasaron todas esas políticas hasta ahora aplicadas para mejorar la condición social, política y económica de las poblaciones indígenas. Los cambios positivos, si los hay, son lentos, incompletos y reversibles. Podemos intentar una síntesis de las preocupaciones que aparecen hoy día entre quienes toman las decisiones en el Estado, y que empiezan a constituir motivaciones nuevas que pueden renovar los esfuerzos por lograr el desarrollo justo e integral de las sociedades latinoamericanas.

En primer lugar, los gobiernos de América Latina, unos más sensibles que otros, han constatado el fracaso de las políticas dirigidas a la población indígena utilizadas hasta ahora. ¿Por qué preocupa este fracaso? De doble manera: por un lado, porque la condición de pobreza y desamparo de los indígenas no sólo no ha variado sino que ha empeorado; y por la otra, porque en los últimos tiempos estos grupos vienen cobrando conciencia sobre su situación y sobre las causas de su pobreza y marginalidad. A partir de esta nueva conciencia han surgido nuevas formas de organización independiente con gran potencialidad política.

En segundo lugar, porque los dirigentes del Estado advierten que las políticas de integración social y modernización económica en el interior de la creciente globalización en curso, no tendrán éxito si no participa en plenitud toda la población nacional, como ejecutores y como beneficiarios del progreso y la modernización. En otras palabras, no es posible la modernización de la sociedad, si en su interior persisten enclaves de pobreza, atraso y exclusiones sociales y culturales. La pobreza y la marginalidad imponen, tarde o temprano, límites al desarrollo nacional.

En tercer lugar, con la difusión y la práctica generalizada de los valores democráticos, preocupan los efectos políticos que pueda tener hoy día la exclusión indígena. Ninguna democracia podrá consolidarse y perdurar con importantes grupos humanos cuya ciudadanía no sea completa y efectiva. En muchos de los países de la región, las violaciones a los derechos humanos ocurren básicamente con los indígenas. De ahí que se considere que la vida democrática no tendrá asidero ni permanencia sin la conversión del indígena en ciudadano indígena. Para lograrlo, son insuficientes los reconocimientos constitucionales y legales. La construcción de ciudadanía empieza, sin duda, con el reconocimiento jurídico pero sólo se realiza en el plano de lo social. Y, finalmente, sólo adquiere pleno sentido en lo político.

El nuevo paradigma de la interculturalidad

La formulación de nuevas políticas y estrategias orientadas a la población

indígena, no puede desestimar los nuevos ambientes políticos internacionales y nacionales que han surgido en las últimas dos décadas. Estos ambientes se caracterizan principalmente por su capacidad de generar actitudes favorables con respecto a la multiculturalidad. El desarrollo de esta sensibilidad en América Latina ha sido estimulada por factores externos.

La celebración del V Centenario del arribo de Colón intensificó la movilización y organización de las poblaciones indígenas del continente. Esta celebración coincidió con la Conferencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el Medio Ambiente, cuya agenda incluyó el tema del hábitat indígena. En septiembre de 1992, en Madrid, la Segunda Cumbre Iberoamericana creó el Fondo Indígena con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Un año antes, en 1991, el Banco Mundial había incluido por vez primera como una prioridad de sus políticas, una "Directiva Operacional sobre Pueblos Indígenas", que ha producido importantes decisiones y documentos. En 1993, la ONU declaró el Año Internacional de los Pueblos Indígenas, que estimuló la organización de las poblaciones indígenas para la articulación de sus demandas. Pero quizás, el documento que mejor refleja el surgimiento de un clima más favorable a las aspiraciones de las poblaciones indígenas de América Latina es el Convenio 169 de la OIT Sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales. Este convenio ya ha sido ratificado por varios países y es motivo de un arduo debate, en otros. Así mismo vale la pena destacar que dentro de la ONU se está trabajando en un Proyecto de Declaración Internacional sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, así como en un acuerdo para establecer una Década de los Pueblos Indígenas y la creación de un Foro Permanente.

Todos estos esfuerzos y seguramente otros más que no es posible mencionar, expresan los cambios que han empezado a ocurrir en el contexto legal y político de los países de la región. Una revisión rápida de estos cambios recuerdan que hoy día, las Constituciones de Argentina, México, Nicaragua, Colombia, Paraguay, Guatemala, Brasil, Panamá, Perú, Bolivia y Ecuador hacen algún tipo de reconocimiento al carácter multiétnico y lingüístico de estas sociedades. Estos países y otros como Venezuela, El Salvador, Honduras, Chile, Belice y Suriname han promulgado diferentes tipos de legislación destinadas a reconocer y proteger ciertos derechos de las minorías indígenas.

Es posible entonces afirmar que un nuevo clima político y social se ha consolidado en América Latina en relación con las condiciones y derechos de los indígenas. Sin embargo, falta mucho por hacer para lograr que este clima se traduzca en políticas públicas capaces de enfrentar con éxito las causas profundas de la pobreza y la marginalidad del indio latinoamericano, así como sus aspiraciones. Para avanzar en el desarrollo de una capacidad estatal capaz de reconocer y enfrentar los problemas sociales, políticos, económicos y culturales de las poblaciones indígenas de la región, es necesario establecer como marco normativo de las políticas públicas orientadas a este sector, un nuevo paradigma

étnico-cultural: la interculturalidad. La interculturalidad es la interacción entre culturas diversas, entre grupos portadores de diferencias étnico-culturales. Estas diferencias se manifiestan más concretamente en la concurrencia de distintas lenguas, a las que corresponden identidades distintas, a veces en conflicto. Con la creciente afirmación política de la población indígena, el paradigma de la interculturalidad plantea un serio desafío para la reproducción de los modelos tradicionales de ciudadanía que han imperado en la región.

Derechos individuales y colectivos

Las organizaciones indígenas reclaman con mucha razón la refundación de la sociedad nacional a partir del reconocimiento de la pluriculturalidad. No basta el *dictum* constitucional, abstracto, sino el ejercicio de una ciudadanía política de base cultural como parte de una identidad colectiva. En este sentido, las organizaciones indígenas argumentan con frecuencia que los derechos de las poblaciones indígenas no son solamente los derechos de la población nacional en general, y reclaman otros, propios de su condición colectiva distinta. En otras palabras, reclaman dos tipos de derecho. El primero, correspondería a los derechos individuales consagrados en las Constituciones y reconocidos ampliamente por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El segundo, correspondería a lo que se conoce como derechos colectivos. Estos derechos se orientan a proteger minorías étnico-culturales específicas.

¿Existen derechos individuales y derechos colectivos? Para responder esta pregunta no basta considerar la marginalidad y exclusión que padece la población indígena en la actualidad, sino que es necesario tomar en cuenta el trasfondo histórico que genera esta condición. Desde esta perspectiva, el reconocimiento de los derechos colectivos de las poblaciones indígenas se basa en la existencia de una cultura colectiva ancestral, y en la pertenencia a una comunidad anterior a la formación del actual Estado nacional. Esto a su vez genera el derecho a prácticas espirituales y materiales propias del grupo, incluido principalmente el lenguaje y las normas consuetudinarias que rigen la vida social de estas comunidades.

La discusión alrededor de la relación y validez de estos dos tipos de derechos forma parte de un debate aún no concluido. Los críticos de los derechos colectivos resaltan las tensiones y contradicciones que este tipo de derechos genera dentro de la tradición jurídica del individualismo románico-liberal. Argumentan además que el reconocimiento de estos derechos puede convertirse en un instrumento de manipulación para suprimir derechos individuales (ver Galenkamp, 1994).

En realidad, el reconocimiento de derechos a partir de la pertenencia a grupos está muchas veces en conflicto con el pensamiento jurídico clásico (especialmente con el de orientación más liberal), sobre todo en lo que se refiere a la constitución de ciudadanía plena; es decir, de un modelo de ciudadanía

común e indiferenciada. Los derechos colectivos se basan en la pertenencia a grupos de naturaleza e identidades diversas y por lo tanto promueven la constitución de "ciudadanías diferenciadas" (ver Kymlichá, 1996).

La ola democratizadora que en la actualidad atraviesa América Latina, ha resaltado la naturaleza básicamente formal del reconocimiento de ciudadanías a partir del texto constitucional. El ciudadano en una sociedad democrática se constituye a través del ejercicio de los derechos que les son reconocidos, y de las posibilidades de igualdad en el momento de ejercitarlos ante las instituciones políticas. La autoridad del Estado democrático se basa en la autonomía del ciudadano, su libertad y su igualdad ante la ley. Desde una perspectiva clásica liberal, la ciudadanía es entonces una condición individual. En este sentido, la existencia de ciudadanías diferenciadas basadas en la adscripción religiosa, étnica o de clase de los miembros de una sociedad, puede ser criticada como un regreso a la premodernidad. Tal vez lo sea. Nadie puede dudar sin embargo que este camino puede conducir a saldar una deuda impostergable: la afirmación de la identidad política y cultural de las poblaciones indígenas de América Latina.

Derechos colectivos y políticas públicas

La población indígena en América Latina ha reivindicado la posibilidad de constituir nacionalidades a partir de sus propias identidades culturales. En su desarrollo lógico, esto conduciría a la autodeterminación política como expresión de un poder e identidad propios. Es decir, el desarrollo y la consolidación de naciones culturales y de ciudadanías diferenciadas conduce fácilmente a la noción de nación política, es decir, de nación estatalizada. Pero también puede contribuir a cambiar el sentido de la idea del Estado-nación, incorporando dentro de esta idea el reconocimiento a los derechos de las poblaciones indígenas a desarrollar un poder político propio que proteja sus derechos y garantice continuidad histórica. La nación política nacional en América Latina podría entonces admitir en su interior ciudadanías diferenciadas que expresen la realidad multicultural del continente.

A partir del reconocimiento de esta realidad es posible empezar a construir un nuevo paradigma de la interculturalidad que debería orientar los esfuerzos de los gobiernos, organizaciones no-gubernamentales y organismos internacionales en sus empeños por diseñar políticas y programas que se orienten a facilitar la afirmación de los derechos y la identidad de las poblaciones indígenas del continente. La base de este nuevo paradigma no puede ser otro que lo que se conoce como los cinco derechos de los pueblos indígenas.

Primero, el derecho a ser reconocidos como pueblo, con identidad propia y con derechos históricos que se derivan de esa condición. Esto tiene una significación política decisiva, porque en la tradición jurídica internacional ha habido una clara tendencia a identificar al pueblo como nación. Esta tradición asume entonces como normal que todo pueblo reclame su condición de nación

como un colectivo con destino común y con una identidad derivada de una historia compartida. En este sentido, el reconocimiento de las comunidades indígenas como pueblo conduce al reconocimiento legal de éste como nación.

Segundo, y como consecuencia de lo anterior, el reconocimiento de las comunidades indígenas como pueblos de larga presencia histórica, les da derecho al territorio, que es algo más que el tradicional derecho a la tierra. Este derecho no sólo se orienta al control de un hábitat natural, la parcela, el bosque, los cerros y el lugar de trabajo, sino también al reconocimiento por parte del Estado de un espacio sociocultural y político que es vital para el ejercicio pleno de sus derechos colectivos. Al reclamar este derecho, los indígenas del continente se apoyan en su memoria de propietarios originales de las tierras de sus antepasados.

Tercero, y como consecuencia de las condiciones anteriores, surge el derecho a ejercer formas de autogobierno y administración propias. La noción de pueblo y de nación estuvieron vinculadas en el pasado a la de autodeterminación. En Europa todavía está fresco el debate sobre el derecho de las minorías nacionales a convertirse en entidades autonómicas.

En la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, la 'cuestión nacional' estuvo ligada a la descolonización, en virtud de lo cual obtuvieron su independencia antiguas naciones asiáticas y africanas. Esto no debe ser motivo de sorpresa. Después de todo, ¿puede imaginarse una nación que no goce del derecho a autogobernarse?

Cuarto, como derivación lógica de todo lo anterior, aparece la demanda por el reconocimiento y ejercicio de un derecho consuetudinario creado por la costumbre y la tradición. Es este un derecho que apunta a una relación no siempre bien resuelta en la historia jurídica entre el derecho legislado, vigente y el derecho consuetudinario positivo. En el Estado moderno existe el derecho escrito; y la legislación es la más importante de las fuentes formales del derecho. Para que se reconozca una costumbre es indispensable una práctica social reiterada y la convicción grupal de que dicha práctica es obligatoria. Sin duda, las comunidades indígenas enfrentan y resuelven muchos de sus litigios cotidianos, aplicando la costumbre y la sabiduría colectiva que encarnan con dignidad los chamanes o los consejos de ancianos (ver Stavenhagen/Iturralde, 1990).

Quinto, debe reconocerse el derecho que tienen las comunidades indígenas a participar y decidir en los procesos de toma de decisiones que tienen un efecto sobre su desarrollo. Si el Estado reconoce la condición diferenciada de los pueblos indígenas, debe también de alguna manera, enfrentar la necesidad de otorgarle a estos pueblos el derecho al gobierno local y a la aplicación (supletoria) de su propio derecho. El Estado debe reconocer además el derecho de estos pueblos a organizarse para participar en los procesos de formulación de políticas públicas donde se deciden el rumbo y las prioridades del desarrollo nacional.

Conclusiones

El Estado, para establecer los determinantes de su dominación nacional, no requiere plenamente de identidades nacionales. La ciudadanía y la participación política han sido el derecho de ciertos sectores sociales. Hoy día está planteada la necesidad de ampliarla a todos, como condición de estabilidad y democracia plena. Para ello es necesario reconocer la realidad histórica de los países de la región todavía hoy distorsionada y disfrazada por formas legales e institucionales que reprimen las expresiones políticas y culturales de las poblaciones indígenas del continente. Este trabajo ha tenido como objetivo contribuir al desarrollo de un nuevo paradigma que facilite la reconstrucción de la realidad social a partir de bases más justas y más humanas para todos. Este paradigma apunta al desarrollo de lo que Jorge Dandler (1991) llama un orden jurídico de la diversidad, pensando en Estados nacionales que no solamente han reconocido su carácter pluricultural y multiétnico, sino que reconocen el nuevo paradigma étnico-cultural dentro del cual se deberán proponer las políticas y programas que se orienten a mejorar la condición humana de las poblaciones indígenas en el siglo venidero.

Bibliografía

- Carmack, R. *América indígena*. México: Instituto Indigenista Interamericano, 1972.
- CEPAL *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe: 1994*, Santiago: Comisión Económica para América Latina, 1994.
- Dandler, J. Hacia un orden jurídico de la diversidad, en *De Amerindia hacia el tercer milenio*. Instituto Nacional Indigenista, UNESCO-INI, México, 1991.
- Galenkamp, M. Collective Rights, en SIM Special 16, Netherlands Institute of Human Rights, 1994.
- Gellert, G. Ciudad de Guatemala: factores de su desarrollo urbano, *Mesoamérica*, n° 27, CIRMA-Plumsock Mesoamerican Studies, Guatemala, 1994.
- Kymlich, W. *Ciudadanía multicultural, una teoría liberal de los derechos de las minorías*. Barcelona: Paidós, 1996.
- ONU-Organización de las Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/Sub2, Reporte de Martínez Cobo, Redactado por A. Wilemsen-Díaz, Ginebra, 1993.
- Pando, J. *Desarrollo en poblaciones indígenas de América Latina y el Caribe*. México: Instituto Indigenista y FAO: 1990.
- Stavenhagen, R. *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*. México: El Colegio de México-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- Stavenhagen, R./Iturralde, D. (comp.) *Entre la ley y la costumbre, El derecho consuetudinario indígena en América Latina*. México: Instituto Indigenista Interamericano e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, México, 1990.

Resonancias políticas de la “cuestión social” en América Latina

Emilio Tenti Fanfani

Este trabajo propone una reflexión en torno a la globalización y sus impactos sobre la lógica de constitución de actores colectivos en las sociedades latinoamericanas contemporáneas. Hablar de la globalización es hablar de las transformaciones recientes en la economía y la cultura mundial, la redefinición de la lógica y la estructura del mercado de trabajo y sus efectos sobre la morfología y la cultura de la sociedad.

En un primer momento me concentraré en el examen de algunos ejes de transformación, tratando de proponer un argumento interpretativo que provea un sentido a los cambios en curso. Para ello me remitiré a algunos datos y evidencias empíricas referidas a Argentina. Sin embargo, recurriré al “caso argentino” no tanto para explicitar sus especificidades y características distintivas, sino para ejemplificar tendencias generales que trascienden los marcos nacionales y se constituyen en rasgos típicos de las sociedades latinoamericanas de desarrollo medio.

Las transformaciones en los modos de producción y en los mercados desestabilizan a los actores tradicionales del capitalismo latinoamericano (las oligarquías basadas en la propiedad agraria y minera, la industria nacional, las clases obreras urbanas, las burocracias públicas, etc.). La concentración del capital, el peso de las empresas transnacionales, la importancia estratégica del capital financiero, los procesos de desindustrialización y desalarización, son factores que generan las condiciones para el surgimiento y desarrollo de nuevos agentes colectivos y de nuevas relaciones de fuerza en el escenario social y político de la región.

En este contexto es preciso analizar la crisis de las representaciones colectivas, los lenguajes, las identidades personales y de grupo. La vieja ideología liberal-positivista que acompañó la fundación de los modernos Estados-nación latinoamericanos está siendo profundamente desestructurada. Lo mismo puede decirse de los discursos centrados en la idea de “derecho social” y “justicia social” que acompañaron la construcción de los sistemas y políticas sociales de los Estados latinoamericanos después de la Segunda Guerra Mundial.

Todo esto genera una ruptura de la relación de confianza entre ciudadanía y élites dirigentes. La ocupación de la escena social y política por parte de nuevos actores e intereses acentúa el carácter estructuralmente abstracto del ciudadano ideal de la república liberal, perdiendo credibilidad la existencia del ciudadano formalmente dotado de derechos iguales ante la ley e igualmente capaces

(mediante el voto) de ejercer una influencia eficaz sobre el campo político. En realidad, la crisis se manifiesta de dos maneras: por una parte como autonomización de las élites políticas, las cuales están en condiciones de producir y defender intereses que poco tienen que ver con los intereses de sus electores; por otro lado, una contradicción cada vez más manifiesta entre los intereses generales y abstractos de la ciudadanía, y las necesidades y demandas concretas y diversas (muchas veces en conflicto) de grupos de individuos que comparten una o más características objetivas pertinentes (edad, género, etnia, localización geográfica, religión, oficio, profesión, título escolar, etc.). En consecuencia, junto con la vigencia renovada de ciertas características típicas de la institucionalidad democrático-liberal (luego de fases prolongadas de dictadura y autoritarismo), aparecen múltiples y masivas formas de exclusión social que ponen en peligro la misma unidad e integración de las sociedades nacionales-estatales latinoamericanas.

En síntesis, las transformaciones en los modos de producción e intercambio de bienes materiales y simbólicos, inducen cambios en las formas de interdependencia entre los hombres (estructura social y modos de dominación política).

En términos más vulgares: cambian la economía, la sociedad, la cultura, la política y sus interacciones recíprocas. El resultado es que las palabras quedan (sociedad, Estado, política, mercado, derechos sociales, etc.), pero cambian profundamente los sentidos de éstas y las relaciones que representan. La crisis plantea un desafío a la inteligencia de los hombres y de las sociedades: necesitamos nuevas categorías de percepción, nuevos lenguajes para entender y construir el mundo.

Por estas y otras razones las ciencias sociales latinoamericanas tienen una deuda pendiente con la sociedad. Este artículo es un ejercicio de "artesanía intelectual" (Cataño, 1974) que pretende contribuir a la producción de una nueva manera de mirar lo social. Sin embargo sería tan pretensioso como necio aspirar a ser absolutamente novedoso en este sentido. Las ciencias sociales avanzan en la medida en que echan mano del capital acumulado por las mejores tradiciones teóricas, las cuales son poderosas en la medida en que se las considere no como conocimiento hecho (y hecho para ser conservado a través de la exégesis), sino como medio de producción de conocimiento de una realidad que cambia en forma profunda, acelerada y permanente.

El "modelo argentino" de reconversión productiva: alcances y límites

Argentina, al igual que otros países de América Latina, llevó a cabo durante la década de los ochenta una reforma económica que modificó profundamente los principios estructuradores del proceso de acumulación capitalista. La apertura de la economía rompió con muchos mercados e intereses protegidos

y permitió el acceso de capitales internacionales. El Estado fue drásticamente redimensionado y casi desapareció como productor relevante de bienes y servicios públicos. En el caso argentino, el Estado llegó incluso a ponerse límites como institución capaz de determinar el tipo de cambio. En efecto, el denominado "plan de convertibilidad" condiciona el tipo de cambio (un peso = un dólar) a una ley del Congreso de la Nación. El reino del mercado está garantizado no sólo por la desaparición del Estado productor, sino también por un Estado ausente como centro generador de políticas económicas sustantivas (política industrial, política de comercio exterior, política crediticia, etc.). El vacío de poder que deja el aparato burocrático del Estado es ocupado por poderes financieros y empresariales del gran capital internacional y nacional.

La lógica implícita y explícita del programa económico diseñado y dirigido por el ministro de Economía Domingo Cavallo durante las dos presidencias de Carlos Menem, responde en sus líneas básicas al denominado "modelo neoliberal". Más allá de sus particularidades distintivas (la convertibilidad peso-dólar) constituye un programa de alcance universal. Sería redundante reiterar aquí sus características típicas (privatizaciones, apertura externa, desregulación, achicamiento del Estado, etc.). Para fines analíticos resulta más útil tomar posición con respecto a sus principales logros y limitaciones. En términos un tanto esquemáticos y prestados (Gerchunoff/Machinea, 1995), los principales aspectos y dilemas que enfrenta la política económica del gobierno de Menem son los siguientes:

a) El logro principal del programa de convertibilidad es la estabilidad. Después de la traumática experiencia de hiperinflación que puso en peligro el orden mínimo sobre el que se basa cualquier tipo de vida en sociedad, todos los sectores sociales recibieron con alivio la estabilización de la economía. El final abrupto de la inflación y su mantenimiento en el tiempo es el cimiento sobre el cual se basa la mayor parte del consenso y la legitimidad del gobierno de Menem. Con este capital simbólico esencial en la vida de las democracias se logró la reforma de la constitución que introdujo el principio de la reelección presidencial, y obtuvo un triunfo electoral contundente en las elecciones nacionales de 1995. Sin embargo, la estabilización de los precios implicó también el congelamiento de relaciones de fuerza entre intereses sociales, ya que la estructura de precios relativos que se "estabiliza" con el programa beneficia a ciertos sectores económicos (productores de los denominados bienes "no transables") y castiga a otros. Entre estos últimos se encuentra una parte significativa de la industria nacional y de la producción agropecuaria.

b) El equilibrio fiscal como programa económico del gobierno de Menem puso orden en las cuentas públicas. Desde el punto de vista de la ortodoxia económica este es un resultado intrínsecamente positivo. Sin embargo, una mirada más abierta y crítica debe analizar las condiciones en que se realiza este equilibrio entre ingresos y gastos públicos. En el caso argentino, el costo de este equilibrio es doble. Por una parte la estructura impositiva argentina es

extremadamente regresiva, y por lo tanto injusta. Por la otra, plantea límites estrictos al cumplimiento de las funciones del Estado en terrenos tan sensibles como la seguridad pública, la educación y el desarrollo científico tecnológico, los equipamientos colectivos urbanos, la salud pública, etc. En estas condiciones el equilibrio fiscal puede llegar a convertirse en una simple ecuación abstracta, vacía de sentido social.

c) El plan del gobierno produjo un fuerte aumento de las inversiones privadas. Entre 1990 y 1994 la inversión bruta fija tuvo un aumento acumulado de 120,5%, lo cual no deja de ser un resultado positivo teniendo en cuenta que durante el período 1980-1990 había registrado una caída de -51% (Porta, 1995). Sin embargo, la inversión en términos de porcentaje del PIB no alcanza todavía los niveles de la década de los años setenta. Después de representar un 26,4% del PIB, la inversión bruta interna fija cae a un 14,2% en 1990 y sube a un 23,3% según las cifras provisorias de 1994 (UNICEF-Argentina, 1995). Por otro lado la mayor parte de la inversión se realizó en el sector de producción de bienes no transables, lo cual no garantiza una inserción competitiva en el mundo ni tampoco un incremento en el empleo.

d) El aumento de la inversión y el crecimiento de la productividad están asociados. Durante el período 1990-1994 el programa económico tuvo un impacto positivo en el aumento de la productividad general de la economía (índice 125 en 1994 sobre una base 100 en 1990) siendo aún mayor en el campo de la actividad industrial manufacturera. Sin embargo, debemos tener en cuenta dos hechos: 1990 es el año que presenta el nivel más bajo en dos décadas y "el aumento no alcanza para recuperar totalmente la caída casi permanente registrada a lo largo de los años 1980" (Porta, 1995, p. 96). Por otra parte, los incrementos en la productividad tampoco beneficiaron el empleo y además vino acompañada por una concentración de la propiedad.

e) La apertura económica implicó un fuerte aumento en el ingreso de capitales externos. Argentina junto con México y Brasil se convirtió en un polo de atracción de capitales especulativos internacionales. Sin embargo, este flujo (necesario para el desarrollo del programa de gobierno dada la debilidad del ahorro interno) por sus características estructurales vuelve extremadamente vulnerables las economías de los países receptores. El efecto "tequila" contribuyó a desacelerar el ingreso de capitales, parcialmente ya frenado por el aumento de las tasas de interés en los mercados internacionales. Los nuevos equilibrios llevaron al límite mínimo legal la posición de reservas y desestabilizaron el sistema bancario local.

f) El programa económico produjo en una primera etapa un fuerte aumento en las tasas de crecimiento económico. En efecto, durante el período de 1990-1994 la economía argentina creció casi un 34%. Este crecimiento, aunque significativo en tan corto plazo, no fue suficiente para restablecer las cifras de PIB *per capita* de los años setenta. Por otro lado, este crecimiento se detiene durante el año 1995, ya que para dicho año el PIB registra una caída del

4,4%, poniendo fin a la bonanza económica que siguió a la aplicación del plan de convertibilidad (2).

g) Distribución más desigual de los ingresos. En 1995 el 10% más rico de la población se apropió del 37,3% del total de la riqueza nacional, y al 30% más pobre le correspondió sólo el 8,4%. Si se comparan estas proporciones con los datos de 1990 se observa una tendencia notable a la concentración de los ingresos y a una ampliación de la brecha que separa a ricos y pobres. Esta desigualdad creciente en los ingresos se refuerza por una deteriorada oferta pública de servicios sociales básicos (educación, transportes públicos, salud, seguridad, etc.).

Si las proposiciones anteriores tienen cierta plausibilidad, los "éxitos" económicos del gobierno de Carlos Menem tendrían facetas contradictorias que ponen en duda su viabilidad en el mediano plazo. Por otro lado, todo parece indicar que dadas estas condiciones no sería acertado afirmar que la cuestión económica ya está en gran parte resuelta, y que sólo quedan algunos déficit en materia de "desarrollo social". Por el contrario, toda estrategia de acumulación supone un modelo de bienestar en la medida en que determina no sólo cuánto se produce, sino también qué se produce y quiénes se apropian de los beneficios del crecimiento. Por lo tanto el problema social no es algo "externo" al programa económico. Como bien lo muestra el caso argentino, el tipo de crecimiento y su sostenibilidad en el tiempo forma un todo integrado, que no se resuelve mediante políticas parciales y secuenciales, es decir, una después de la otra (3).

Las transformaciones económicas señaladas anteriormente se llevaron a cabo en el contexto general de globalización de los intercambios de bienes materiales y simbólicos a escala mundial. La reducción sustancial de las barreras arancelarias que protegían la producción nacional, y que además tenían un significado en el proceso de sustitución de importaciones, hoy no tienen razón de ser. Es obvio que detrás de la política de apertura existen determinadas condiciones políticas que hacen posible lo que en otro momento del desarrollo de la sociedad nacional era sólo una expresión de deseos de determinados grupos de interés. Desde el punto de vista analítico que adoptamos aquí, los procesos de globalización entendidos como procesos contradictorios de conformación de nuevas configuraciones sociales avanzan y se despliegan a merced

(2) En 1996 la recesión ya es cosa del pasado ya que el PIB crece un 4.3% (según informa la CEPAL en la base de datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de la Argentina).

(3) La Argentina padeció durante la dictadura del General Onganía (1966-1970) un programa de gobierno que explícitamente planteaba la teoría de los "tres tiempos". Primero el "económico" (la política de crecimiento), luego el "social" (la distribución de los frutos del crecimiento) y por último, el tiempo "político" (la vigencia de las prácticas e instituciones de la democracia).

de una modificación en las relaciones de fuerza que se establecen a nivel nacional entre actores locales y transnacionales (4). En la actualidad, estas relaciones de fuerza cambiaron en beneficio de los sectores de la economía nacional aliados a los conglomerados financieros y productivos transnacionales. En síntesis, toda reforma económica (no siendo la del gobierno de Carlos Menem una excepción) tiene condiciones políticas específicas que determinan su viabilidad.

La globalización supone nuevas reglas del juego en un espacio-tiempo nunca antes conocidos en la historia de la humanidad. Pero no hay que olvidarse de que se trata de un juego a escala global donde hay dominantes y dominados.

No hay que confundir globalización con fragmentación y pluralización (de actores y poderes), como cierta visión posmoderna podría sugerir. Por el contrario, en el juego mundial existen los poderosos y los dominados, en otras palabras, existen centros si no materiales (Wall Street) sí simbólicos o "virtuales", desde donde determinados actores sociales tienen la capacidad de tomar decisiones que llegan a afectar la vida cotidiana de millones de personas que habitan en cualquier parte del planeta. La conformación de la "cuestión social" (como se decía a principios de siglo) en la Argentina contemporánea tiene también mucho que ver con factores y procesos que trascienden las fronteras del territorio nacional.

Datos mínimos de la cuestión social

Dos son los aspectos que dominan la problemática social de la Argentina contemporánea: el tema del empleo/desempleo y el fenómeno de la pobreza. En este apartado se analizan algunas dimensiones fundamentales del mercado de trabajo y de la distribución del ingreso.

La inserción/exclusión en el mercado de trabajo y la proporción de ingreso que se puede lograr a través del mismo, determinan en gran parte la cantidad

(4) Aquí habría que recordar que globalización no es sinónimo de ausencia de dominación. La sociología, que por razones de origen se concentró en el análisis de lo social, implícitamente entendido como social-nacional-estatal debe construir sus objetos incorporando un ámbito de vida que trasciende las fronteras del Estado. La globalización viene a significar la expansión de los sistemas de interdependencia a nivel mundial. Cada vez más las acciones de unos tienen consecuencias sobre otros situados en diferentes contextos nacionales. Más allá del Estado-nación se están formando una serie de estructuras supranacionales que constituyen límites precisos a la capacidad soberana de las naciones.

de recursos de que disponen las familias para satisfacer sus necesidades básicas (5).

Convertibilidad y mercado de trabajo

El crecimiento de la economía durante los primeros años del plan de convertibilidad estuvo acompañado de ciertos comportamientos de las variables significativas del empleo. A simple vista crece la producción, el empleo total (en especial durante el primer año), la oferta de trabajo y el desempleo. Esto es lo que dicen los datos estadísticos oficiales. Pero los hechos sociales existen "dos veces". Una como objetividad, es decir como propiedad de individuos o colectividades cuyo comportamiento puede medirse con una lógica prestada de las ciencias naturales. Pero estas "cosas" se imponen a la percepción de los hombres. En otras palabras, "las cosas" cuyo comportamiento muestran las cifras necesitan ser interpretadas. Sin embargo, la realidad es estructuralmente polisémica, puede ser aprehendida de diferentes maneras según los esquemas de interpretación. El consenso sobre las cifras (cuando existe, ya que en Argentina las estadísticas no gozan de la misma legitimidad que tienen en los países más desarrollados...) va de la mano con el conflicto de las interpretaciones.

Si miramos los datos de la "física social" vemos que, entre 1991 y 1993 el empleo global creció un 5% —porcentaje mayor al del aumento de la población—. La desocupación creció más aún: 45% en Argentina y un 66% en el Gran Buenos Aires. Como consecuencia, el porcentaje de desempleados pasó del 7% en 1989 a 18,6% en mayo de 1995 (20% en el Gran Buenos Aires) (Beccaria/López, 1995). Entre estos dos crecimientos hay que tener en cuenta el aumento de la población económicamente activa. En otras palabras, se contó con más gente dispuesta a incorporarse al trabajo y el empleo creció en esta etapa, pero no lo suficiente como para hacer frente a la oferta de trabajo.

Las interpretaciones oficiales de esta situación argumentan que el "desempleo argentino" es sólo un efecto momentáneo y un indicador de bonanza, puesto que lo importante es que —dado el mejoramiento de la situación económica— una mayor proporción de la población adulta considera que ahora el trabajo "es interesante". Todo es cuestión de tiempo: el mercado irá absorbiendo progresivamente toda la oferta de trabajo que se vaya presentando.

(5) Es obvio que existen otras fuentes de recursos que no se derivan directamente del trabajo actual (el patrimonio, los recursos de solidaridad, los sistemas públicos de prestación, etc.), y que en muchos casos son importantes para resolver los problemas de la existencia de grupos extremadamente desposeídos de la población. Dichos recursos son más difíciles de estimar desde la perspectiva macrosociológica que adoptamos en este ensayo.

Si se miran las cifras con cierto detalle se llega a conclusiones diferentes. La hipótesis del “contexto económico favorable” se debilita en gran medida cuando se observa que en el conjunto de los nuevos incorporados al mercado de trabajo se encuentran proporciones significativas de mujeres y de mayores de 50 años, es decir, categorías sociales que se vuelcan al mercado de trabajo no tanto porque éste sea “interesante”, sino porque la situación en el hogar lo hace necesario.

Si se mira la estructura del empleo que genera el plan de convertibilidad en su primera etapa (1991-1992), se observa que el aumento global del empleo está encabezado por los asalariados en el sector de la industria y la construcción. A partir de 1992 el empleo que más se expande es el de los no asalariados (cuentapropistas, autónomos, etc.). Además se reduce la proporción de quienes trabajan en establecimientos medianos y grandes.

En síntesis, en el segundo año del plan de convertibilidad no sólo se debilita la ocupación total en especial la plena (*full time*), sino que el aumento del empleo pleno en su mayor parte se basa en la expansión de la informalidad (que en 1990 representaba el 41,6% en el Gran Buenos Aires).

Lo que queda es una estructura del empleo que pierde dinamismo (como pierde dinamismo el crecimiento económico), además de caracterizada por una proporción muy significativa de desempleo y subempleo horario. Todo parece indicar que las inéditas tasas de desempleo vinieron para quedarse y para introducir otro elemento de complicación en el panorama social de la Argentina contemporánea.

Evolución de la pobreza

En América Latina la pobreza “moderna” es una construcción técnica. Cada época se caracteriza por una estrategia dominante de construcción del

— Cuadro 1 —

Desocupación y subocupación horaria (total general, 1989-1996)

Años	Desocupación	Subocupación Horaria
1989	7,1	8,6
1990	6,3	8,9
1991	6,0	7,9
1992	7,0	8,1
1993	9,3	9,3
1994	12,2	10,4
1995	16,6	12,5
1996	17,4	13,6

Fuente: UNICEF-Argentina. Datos de Argentina, 1997.

problema social. Los "nombres" de la pobreza varían no sólo en función de sus dimensiones estructurales-objetivas, sino también de los intereses y "medios de producción" de representaciones históricamente disponibles (Tenti Fanfani, 1989). Hoy son los especialistas en estadística social quienes predominan en la definición del fenómeno de la pobreza. Una vez impuesto el concepto, de lo que se trata es de realizar las mediciones periódicas del fenómeno, con la misma lógica que se mide el PIB, el empleo o la inflación.

A principios de los años ochenta la distinción entre pobreza estructural y pobreza por ingresos se institucionalizó en Argentina. El consenso sobre la definición operativa dio lugar a diferentes ejercicios de medición. Los que se refieren al primer concepto (que mide el grado de satisfacción de las necesidades básicas) se realizan con una base de datos del Censo, siendo su comportamiento más "lógico" y estable ya que depende del mejoramiento de condiciones objetivas de vida muy simples: educación básica, vivienda, saneamiento, etc. Salvo catástrofes económicas sostenidas en el tiempo, los mejoramientos registrados en este terreno no se ven afectados en lo inmediato por el comportamiento de las variables económicas tales como el PIB global o *per capita*.

La pobreza medida según la línea de ingresos es mucho más sensible a los avatares de la economía. Los períodos inflacionarios afectan el valor real de los ingresos disponibles por los hogares. El índice de pobreza medido según el ingreso disponible por los individuos y los hogares tiene un comportamiento bastante errático durante períodos cortos (cuadro 2).

— Cuadro 2 —

Evolución de la pobreza según ingresos (Gran Buenos Aires 1980-1996)
(según encuesta de hogares del mes de octubre)

Años	% de Pobres
1980	11,6
1986	15,2
1987	25,5
1988	32,4
1989	47,0
1990	33,7
1991	26,2
1992	21,8
1993	19,4
1994	20,5
1995	25,8
1996 (1)	26,5

(1) Para este año los datos corresponden a la encuesta de mayo.

Fuente: Datos de Argentina. UNICEF-Argentina, Buenos Aires, 1996

Más allá de todas las críticas que merece esta estrategia teórico-analítica (tarea que queda pendiente en América Latina), los datos muestran una tendencia. Los modos de lectura de esta tendencia varían en función de los intereses. Desde el polo del poder se comparan los porcentajes de la década de los noventa con el 47% de pobres del momento hiperinflacionario. En este sentido es verdad que "la pobreza bajó a la mitad", pero también es cierto desde una perspectiva de mediano plazo y por lo tanto más racional, que la pobreza se estabiliza el doble (por encima del 20%) si se la compara con la dimensión que tenía al inicio de la década de los ochenta.

La cuestión social en la Argentina de hoy es entonces una mezcla de exclusión total (desempleo abierto cercano al 20%) e inserción defectuosa o parcial (variadas formas de subempleo que en 1990 giraban alrededor del 34%) en el mercado de trabajo. Hoy, casi un cuarto de la población tiene que resolver los problemas materiales de la existencia con ingresos inferiores a los que determina la "línea de la pobreza".

En apretada síntesis, la nueva cuestión social argentina se caracteriza por tres dimensiones:

1. Lapresencia de viejas formas de pobreza estructural (en 1991 un 16% de los hogares argentinos no satisfacían por lo menos una necesidad básica) y por la pobreza de ingresos, la cual no sólo se origina en la exclusión total del mercado de trabajo (desempleo) sino también en formas defectuosas de inserción (subempleo horario, trabajo informal de baja productividad, etc.) junto con un deterioro en el nivel de ingresos de amplias categorías de la población (maestros, empleados públicos, jubilados, etc.), que viven duras experiencias de decadencia social (Minujin, 1991; Minujin/Kessler, 1995).

2. La pérdida de "centralidad" del asalariado obrero en el conjunto del empleo (como resultado del proceso de desindustrialización), la expansión de nuevas y viejas formas de trabajo autónomo, la mayoría de las veces en actividades económicas de baja productividad y en condiciones de informalidad.

3. Una profunda transformación en los principios estructuradores de las relaciones de trabajo (flexibilización, convenio colectivo "por fábrica", aparición de nuevas figuras jurídicas que sustituyen a la clásica relación laboral por tiempo indeterminado, etc.) que están asociadas con las "exigencias de productividad y competitividad", y que son posibles gracias a una profunda modificación en las relaciones de fuerza entre capital y trabajo en beneficio del primero.

Estas tres dimensiones combinadas dan lugar a una verdadera "metamorfosis de la cuestión social" (Castel, 1995).

Estos son los datos mínimos a tener en cuenta cuando se pasa del análisis objetivista de la cuestión social, a la comprensión de los conflictos y las estrategias de los actores colectivos en el campo de la política social y de la política *tout court*.

Las respuestas en términos de políticas sociales

Frente a la calidad y el tamaño del problema social, ¿cuáles son las respuestas del Estado en términos de políticas públicas sociales? La evolución del volumen y composición del gasto social durante los últimos años provee alguna información interesante al respecto. Lo primero que se observa es que en 1993 el gasto público social representó el 18,3% del PIB, cifra superior al 16% del año 1980. Este dato tiene un sentido particular cuando se lo relaciona con el hecho de que las políticas neoliberales instrumentadas por el gobierno Menem desde 1991 (privatizaciones y recorte en las subvenciones a la actividad económica privada) produjeron una disminución significativa del gasto público total, el cual pasa del 32,3% del PIB en 1980 al 27,7% en 1993 (Tenti Fanfani, 1994). Si el gasto social no disminuyó, tampoco aumentó en la proporción en que podría esperarse teniendo en cuenta la evolución del desempleo y la pobreza en Argentina durante el período que estamos analizando.

La estructura del gasto también califica las respuestas públicas frente a la crisis social. En 1993, el sistema de jubilaciones acaparaba el 42,3% del total (en 1980-1983 representaba un promedio del 34,2%). Por una serie de razones que no corresponde exponer aquí, el 80% de las prestaciones que provee el sistema previsional argentino tienen un carácter mínimo, y están lejos de servir para satisfacer las necesidades básicas de los beneficiarios.

Más allá del volumen total del gasto social que es relativamente elevado si se lo compara con otros países de América Latina, los datos indican que se registra una caída del gasto social *per capita* deflactado por índices de precios específicos: en 1994 el nivel era inferior al de 1987 (Gerchunoff/Machinea, 1995).

En el caso de la educación, la expansión cuantitativa de la cobertura se tradujo en una fuerte caída del gasto *per capita* por alumno en todos los niveles, que terminó por afectar la real satisfacción de las necesidades básicas de aprendizaje de los grupos más desfavorecidos de la población. Algo parecido sucede con el sistema de seguridad social en lo que respecta a la cobertura real de prestaciones de salud. Tanto en lo que concierne a la salud como a la educación, Argentina todavía espera una reforma de fondo que invierta el deterioro continuado de la calidad en los servicios ocasionado, entre otras cosas, por el bajo grado de inversión *per capita* en estos dos sectores. Lo más grave es que esta escasez crónica está en el origen de una serie de malformaciones en las estructuras y procesos productivos de salud y educación (burocratización, deterioro de los recursos humanos, corrupción administrativa, rutinización, corporativismo, etc.) que adquieren vida independiente, es decir, que no se resuelven simplemente mediante una recuperación de los niveles de inversión, sino que necesitan de políticas integrales y sostenidas a mediano y largo plazos.

Dadas las características de la cuestión social podría esperarse una adecuación del gasto social en función de las características de los nuevos problemas

sociales: pobreza y desempleo. Con respecto al primero, el Estado (nacional y provincias) despliega una acción de tipo asistencial que cuando no está demasiado expuesta a instrumentaciones de tipo político padece, pese a las intenciones "modernizadoras" de sus promotores, de todos los vicios de las viejas políticas asistencialistas: discontinuidad, fragmentación, bajo grado de profesionalización, carácter mínimo en comparación con el volumen del gasto social y subordinación política.

Ante la novedad y gravedad con respecto al problema del empleo, la respuesta del Estado tampoco parece estar a la altura de las circunstancias. Una de las preocupaciones de la conducción económica del país para mejorar las condiciones de competitividad de la economía argentina consiste en favorecer la disminución del costo laboral por producto. Esto puede hacerse de dos maneras: a) aumentando la productividad del trabajo incorporando capital, racionalizando los procesos y la organización productiva; y/o b) disminuyendo el costo de cada trabajador para el empresario mediante reducción de salarios, costos salariales e impuestos al trabajo. Todo parece indicar que desde una perspectiva neoliberal poco es lo que puede hacerse en el primer sentido, ya que el tema de la inversión, la capacitación y la racionalización empresarial es una cuestión son aspectos que se dirimen según la lógica del mercado.

El grueso del esfuerzo, en términos de políticas públicas pareciera concentrarse en la segunda alternativa. Para ello el gobierno despliega esfuerzos orientados a "flexibilizar" la fuerza de trabajo, cuando no a disminuir lisa y llanamente el valor nominal de los salarios de bolsillo en el sector público. En realidad la flexibilización (facilidad en materia de despido, determinación empresarial de las condiciones de trabajo, vacaciones, duración de los contratos, contrato por fábrica, etc.) es un proceso que avanza en la medida en que existe una relación de fuerzas extremadamente desfavorable a los asalariados, dadas las condiciones en que se desenvuelve la sindicalización en la Argentina contemporánea (desindustrialización, desempleo, subempleo, informalidad, etc.).

Por otra parte, desde el polo dominante se esgrime un argumento de peso: la flexibilización es una necesidad objetivamente impuesta por el proceso de globalización de los mercados. La competitividad se convierte en una especie de ley de hierro del mercado mundial. La cuestión del nivel de los salarios ya no se dirime en el mercado interno, sino en el espacio transnacional donde operan otros productores con los cuales compiten los empresarios argentinos. En este caso la globalización está produciendo una presión a la baja de los salarios y al establecimiento de otro sistema de regulaciones mucho más flexible en casi todos los países capitalistas desarrollados del mundo. El concepto de trabajo como derecho (y todas las instituciones diseñadas para protegerlo) se va desdibujando y va siendo reemplazado por la idea del trabajo como un bien incierto, azaroso, mutante, difícil de conservar y poseer de una vez para siempre.

Por último, en materia de políticas activas de empleo, su componente más

importante es el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), orientado a ofrecer "empleo mínimo" (contratos de 5 meses de duración y cobertura social). Entre 1992 y 1994 las modalidades promovidas de contrato de trabajo acumularon cerca de 140.000 casos, de los cuales el 53% corresponde a los PIT (Lo Vuolo, 1995). En términos de gasto, estas políticas representan el 0,1% del PIB.

En 1991 la creación del Fondo Nacional de Empleo estableció un sistema de subsidios por desempleo. En 1994 se estimaba que sólo beneficiaba al 10% de los desempleados y el valor promedio de la prestación era menor del 50% del salario medio. En síntesis, para hacer frente al grave problema del desempleo el Estado invierte sólo un equivalente a 0.1% del PIB (Barbeito, 1995) (6).

¿Reforma o restauración del modelo de intervención social?

Para entender la lógica de las intervenciones sociales contemporáneas hay que tener presente que el Estado del que estamos hablando ya no es el Estado que presidió el proceso de industrialización por sustitución de importaciones. Más allá del sistema de jubilaciones que se administra desde una instancia nacional, el resto del gasto social (salud, educación, asistencia, vivienda, etc.) corresponde a las provincias, de modo que es difícil hablar de una política social nacional explícitamente formulada y ejecutada. Esta descentralización del aparato estatal contribuye a multiplicar las arenas decisionales y por lo tanto los conflictos redistributivos, haciendo cada vez más difícil la construcción de una agenda y un debate nacional.

Todo indica que las políticas sociales dominantes en el campo de las políticas oficiales se conforman con lo que Bustelo (1995) denomina "modelo de ciudadanía asistida". En la base de esta estrategia existen un conjunto de supuestos: la desigualdad social es algo "natural" y las políticas redistributivas son de tipo discrecional y nunca pueden basarse en supuestos "derechos sociales". La acción social se basa en la voluntad y el interés que "se tiene" hacia los pobres y excluidos, los cuales son tratados como una especie de "ciudadanos subsidiados". Como consecuencia se tiende a ejecutar una política social marginal y secuencialmente posterior a la política económica, que se convierte en la política "central y hegemónica". La economía se convierte en una ciencia social dominante y en un principio estructurador de la formulación de políticas gubernamentales. El Estado que las ejecuta es "mínimo y marginal" en tanto que es el mercado el que se convierte en el mecanismo regulador y asignador de recursos, determinando así todos los demás ámbitos (sociales, culturales,

(6) A modo de comparación hay que tener en cuenta que en Francia, en 1995 el gasto en políticas activas y seguro de desempleo representa aproximadamente (de acuerdo a diferentes cálculos) entre 3.5% y 5% del PIB.

políticos) de la sociedad. Bien mirado, pese a ciertas calificaciones interesadas, esta matriz de políticas sociales del neoliberalismo no ofrece muchos elementos novedosos más allá de la introducción de ciertas complejidades metodológicas en la definición de las "poblaciones objeto", los sistemas de evaluación y control, los cálculos de costo-beneficio, etc. En síntesis, el modelo ahora dominante de las políticas sociales parece más bien una restauración del paradigma clásico de la ayuda social, que acompañó la evolución del Estado liberal latinoamericano en las primeras etapas de su desarrollo (7).

Las políticas sociales, en tanto que intervenciones públicas orientadas a modificar las distribuciones primarias del ingreso que generan los mecanismos del mercado, tendrán siempre por definición un lugar marginal en el paradigma neoliberal. En este sentido la política social neoliberal no pretende ser "universal", y por lo tanto no es vista como factor constitutivo de ciudadanía. Esta es una cuestión exclusivamente constitucional, la fuerza de la ley es la que convierte a un individuo en ciudadano. La ciudadanía se agota en su dimensión exclusivamente jurídico-política. La intervención del Estado en los procesos de distribución de riqueza debe tener un carácter excepcional y focalizado a ciertos grupos sociales bien delimitados, que viven situaciones de necesidad particularmente urgentes. Como dicen los tecnócratas, la "población objeto" de las políticas sociales deben ser los "pobres" y no el conjunto de los ciudadanos.

De tal manera que la lógica del programa neoliberal transforma los servicios públicos en servicios exclusivos para pobres. Este aspecto puede lograrse de dos maneras. Una es la forma explícita y directa de la privatización de servicios públicos, como es el caso de los sistemas de previsión social, de provisión de agua potable, energía, recolección de residuos, etc. Pero existe otra manera indirecta y más lenta de llegar al mismo objetivo, en especial cuando se trata de "focalizar" sistemas públicos de cobertura muy amplia. El caso de la educación pública es paradigmático al respecto: pese a que no faltan las iniciativas, no se conocen casos de "privatización" de escuelas primarias. La privatización sería el "efecto perverso" cuando no un efecto deliberado de políticas indirectas. En términos un tanto esquemáticos, la escuela pública se va convirtiendo en escuela para pobres en la medida en que ella misma se "empobrece" en recursos, prácticas y productos. A medida que el deterioro de la calidad es percibido como un problema por los usuarios, aquellos que están en condiciones materiales y

(7) En otro trabajo (Tenti Fanfani, 1989) se reconstruyen los rasgos típicos de las primeras intervenciones sociales del incipiente Estado nacional argentino en su etapa liberal oligárquica. Las características centrales de esas "políticas sociales" correspondían a su carácter discrecional (se originan en el "deber moral del que ayuda" y no en el derecho de quien recibe) y asimétrico, fragmentado, discontinuo, particularista, estigmatizador, etc.; características presentes, a veces con nombres renovados ("focalización", "flexibilización", "descentralización", etc.) en el discurso público actualmente dominante.

culturales de disponer de alternativas en el sector privado (que aparecen como "mejores", no sólo en términos efectivos sino presuntos), adoptan una estrategia de fuga de lo público contribuyendo de esta manera a su deterioro. Esta privatización indirecta es lenta pero efectiva y retroalimenta la pérdida de legitimidad de lo público sobre la que se asienta el discurso neoliberal hegemónico.

En este contexto, el discurso de los derechos sociales todavía inscritos en la legalidad constitucional del país se convierte en retórica vacía desprovista de toda consistencia jurídica real. De ahí la fuerza renovada de las viejas ideologías de la solidaridad, el altruismo, la caridad, etc. que están en la base de todas las iniciativas de acción social que se generan tanto en el ámbito del Estado como en el de la sociedad civil.

Constitución de la ciudadanía y la acción colectiva

Esta nueva morfología de la cuestión social plantea nuevos conflictos y dilemas de integración en la sociedad nacional. Los actores son distintos, distintas las relaciones de fuerza y la lógica de los espacios donde se dirimen las disputas. Pero la diversificación y complejidad crecientes, la multiplicación de las instancias de decisión y de los espacios de lucha no deben actuar como pantalla que impida mirar a la sociedad argentina como configuración "unitaria", como "sociedad-nacional-estatal".

¿Es la integración social un hecho que necesita ser explicado o bien un objetivo de la acción política?. En el discurso de un clásico de la sociología como Emile Durkheim las dos preocupaciones están presentes y se articulan, pero no se confunden. En cambio esta distinción no es tan clara en ciertas propuestas teóricas contemporáneas. La sociología, a veces constata, a veces prescribe. Vale la pena entonces reflexionar acerca de los modos clásicos de constitución de "lo social" en las sociedades capitalistas contemporáneas, para entender mejor el sentido de sus transformaciones más recientes.

Donzelot (1997), describe el surgimiento y el desarrollo de los mecanismos que garantizaron un cierto grado de integración social: básicamente se refiere a la génesis y legitimación social de intervenciones orientadas a administrar el conflicto y a curar a "los heridos de la civilización". Estas políticas se justificaban en el principio de la solidaridad entre distintos grupos constitutivos de la sociedad. La integración social, en especial en la etapa de construcción y despliegue de las formaciones sociales-estatales (la nación moderna), fue un objetivo deliberadamente buscado desde el Estado. La base política de esta integración era el monopolio de la violencia (física y simbólica) legítima en un territorio determinado. De este modo, el Estado era el lugar desde donde se actuaba sobre el conjunto de la sociedad.

En América Latina la misma sociedad fue en gran parte el resultado de una

construcción social realizada desde el ámbito del Estado, a partir del uso de los recursos típicos del Estado: el monopolio de la violencia física y simbólica legítima en el interior de un territorio determinado. Más adelante, lo que se llamó Estado providencia fue el resultado institucional de una serie de esfuerzos hechos para constituir la sociedad en una unidad relativa, contra las múltiples amenazas de fragmentación y conflicto que generaba la expansión de la modernidad. La intervención social del Estado moderó las desigualdades más extremas y reparó las disfunciones más evidentes, “garantizando un mínimo de seguridad para todos”. En los países más desarrollados de América Latina la expansión de los sistemas institucionales (legislación social y distribuciones públicas de bienes y servicios) se expande a medida que se profundiza el proceso de modernización económica y social en la etapa del modelo de desarrollo conocido como de “sustitución de importaciones”. El “populismo latinoamericano” fue la contracara política de este modelo. Un Estado fuerte hegemonizado por un líder capaz de encarnar los intereses de las burguesías locales emergentes, que garantiza condiciones básicas para el desarrollo de actividades económicas protegidas de la competencia internacional y capaz de organizar y disciplinar a las fuerzas del trabajo, en parte gracias al despliegue de mecanismos redistributivos públicos. En Argentina, el peronismo representó una forma típica de populismo desarrollista que logró combinar el crecimiento económico con una dosis importante de justicia social. La vigencia efectiva de los derechos sociales (en la legislación y los mecanismos redistributivos y en la conciencia de la clase obrera industrial urbana) tiene lugar antes de que se haya consolidado la democracia liberal como práctica (representación política) y como sistema institucional (división de poderes, libertades individuales y públicas, etc.).

Hay razones para sospechar que existe una novedad radical en la conformación del problema social de las sociedades capitalistas contemporáneas, que pone en duda tanto los esquemas mentales como las modalidades de intervención pública sobre los mismos. En otras palabras, los nuevos procesos productivos impactan sobre la morfología de la sociedad y producen nuevos tipos de precariedad e inseguridad social para los cuales no se tienen respuestas eficaces y legítimas. Básicamente, la novedad pareciera derivarse de las situaciones de exclusión del sistema productivo y de las formas defectuosas e incompletas de inclusión en el mismo. Esta nueva configuración del problema social es extremadamente diversificada dada la variedad de situaciones objetivas sobre las que se asienta. La pluralidad de las situaciones de dominación política y de exclusión social rompe con el esquema dualista clásico: propietarios/proletarios, que estructuraba el escenario clásico de las luchas sociales.

Hoy la situación es mucho más compleja. La famosa “explosión de lo social”, entre otras cosas, pretende rendir cuentas de la ruptura de la sociedad como un campo unificado y organizado a partir de unos pocos principios estructuradores (la propiedad de los medios de producción, por ejemplo). En vez de lo que sugiere esta visión totalizadora y singular (que todavía subsiste en

las visiones de sentido común de la mayoría de la población), se instala una pluralidad de escenarios sociales ocupados por actores dotados de intereses específicos. La sociedad resulta de una nueva forma de articulación de espacios sociales relativamente autónomos. Esta nueva configuración de la sociedad obliga a redefinir el lugar y el sentido del Estado, y el de la política como espacios donde se juegan los intereses de la sociedad.

Los actores centrales del capitalismo clásico son los patrones y los asalariados, que el populismo latinoamericano articulaba en el seno del Estado mediante la presencia de un liderazgo fuerte y una burocracia relativamente autónoma. La inserción en la sociedad derivaba bien de la propiedad de medios de producción, o bien de la venta de la fuerza de trabajo. La generalización de la condición de asalariado presidió la génesis y desarrollo del sistema de seguridad social. No es casualidad que a fines del siglo pasado en Argentina sólo los militares, los altos rangos de la burocracia pública y los maestros hayan sido los primeros beneficiarios de los sistemas previsionales modernos (jubilaciones y pensiones).

De este modo el acceso al trabajo no sólo garantizaba un salario, sino también una serie de prestaciones sociales orientadas a la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores y sus familias. Este sistema relativamente unificado de prestaciones sociales fue posible porque existían posiciones homólogas entre los distintos tipos de asalariados. Más allá de la diversidad sectorial o regional, todos compartían una misma condición objetiva que se imponía como criterio de identificación y presidía la génesis de intereses colectivos relativamente homogéneos ("los intereses de los trabajadores"). Sobre estas bases se conformaron los grandes actores colectivos: la organización sindical unificada de los trabajadores y la corporación patronal. Mientras que en los países capitalistas avanzados esta morfología básica también radica en el origen de los partidos políticos modernos, los cuales se sitúan alrededor de las categorías "izquierda" (intereses de los asalariados), "derecha" (intereses de la patronal), en la Argentina y otros países de América Latina ambos sectores se unifican en la categoría "pueblo", que es representada por liderazgos y movimientos políticos populistas que reivindicaban la representación de los intereses nacionales frente a las amenazas "foráneas" de todo tipo (militares, políticas, económicas, culturales, etc.).

La generalización de una masa de asalariados relativamente homogénea y su incorporación formal al mercado de trabajo mediante un contrato formal y estable no sólo permitió garantizar un mínimo de seguridad social a los miembros activos de la población, sino también a quienes por diversas razones (crisis económica, enfermedad, incapacidad estructural para el trabajo, etc.) estaban excluidos de la condición de trabajador.

"El contrato laboral de duración indeterminada" es la base de esta "relación moderna con el trabajo". Visto desde una perspectiva a largo plazo, su generalización es relativamente reciente y su vigencia efectiva es bastante

limitada. Tanto en Europa como en la Argentina de la posguerra, "el asalariado estable como forma preponderante de remuneración del trabajo se impuso progresivamente con la industrialización, gracias a la regulación del mercado de trabajo sancionado por los derechos sociales" (Castel/Lae, 1992, p. 4). Es preciso recordar que el trabajo intermitente, temporal, precario, "en negro", o "informal" no es una novedad, sino que era la norma antes de la institucionalización del derecho del trabajo moderno. Pero está claro que como hecho social hoy no tiene el mismo significado. Los fenómenos de informalidad tienen un sentido en tanto y en cuanto se diferencian del mundo de las relaciones laborales formales. El modelo clásico complementaba la seguridad social ligada a la condición de trabajador con la asistencia social, acción de ayuda dirigida a quienes por diversas razones (edad, incapacidad crónica, etc.) no estaban en condiciones de proveer la satisfacción de sus necesidades por sus propios medios. Si pese a esta doble cobertura quedaban grupos e individuos al margen de toda protección (informales, precarios, rurales marginales, etc.), se trataba entonces de grupos residuales que podrían ser alcanzados mediante políticas focalizadas más ajustadas.

Pese a la "explosión de lo social" lo social existe fragmentado, segmentado, etc. pero existe. Si no, ¿qué sentido tendría hablar de Estado-nación, de integración y cohesión social? Sin embargo, es preciso revisar el concepto mismo de sociedad a partir de las nuevas configuraciones o nuevas formas de los elementos constitutivos de la unidad. Los campos sociales relativamente autónomos de producción de bienes materiales y simbólicos no están simplemente yuxtapuestos, sino que mantienen relaciones de autonomía/dependencia o de interdependencia. Estas relaciones constituyen el fundamento objetivo de la identidad social-nacional. Esta identidad no es nunca definitiva, sino que es preciso producirla y reproducirla constantemente. En América Latina puede observarse un doble movimiento que por una parte tiende a fortalecer unidades de integración de rango menor a la nacional-estatal (el municipio, la provincia, la región) que de alguna manera preexisten; y por la otra la emergencia de formaciones políticas supraestatales (MERCOSUR, NAFTA, etc.). Estas nuevas configuraciones sociales necesitan ser interpretadas y explicadas si se quiere actuar con eficacia sobre "lo social" (8).

En primer lugar habría que decir que la capacidad de controlar el curso de

(8) No hay que olvidar que globalización al igual que "regionalización" es un concepto que remite a "ciertas mutaciones en las estructuras de las relaciones humanas que claramente no habían sido proyectados por individuos singulares, y a los cuales los hombres debieron sujetarse voluntaria o involuntariamente" (Elias, 1983, p. 45). Estas unidades de integración más incluyentes son el resultado de procesos objetivos no dirigidos por nadie, pero que determinan en cierta medida las relaciones de interdependencia que se desarrollan en las configuraciones sociales preexistentes, en especial las sociedades nacionales-estatales.

los acontecimientos es escasa, en la medida en que es escaso el grado de conocimiento que se tiene sobre el mismo. La confusión resultante de la incapacidad de rendir cuentas de las nuevas realidades con los viejos esquemas de pensamiento, induce a hacer frente a la situación mediante esquemas mentales generados más por la pasión que por el uso controlado de la razón. Sin una adecuada comprensión del sentido de los acontecimientos, los hombres pueden volverse esclavos de sus propios productos. En efecto es preciso recordar que estas transformaciones en el campo de lo social sólo en parte son producto de la intencionalidad humana. Como totalidad, las nuevas configuraciones sociales no son el resultado de un proyecto humano. Como bien lo expresa un clásico de la sociología contemporánea "Inseguros y vulnerables como son en tales condiciones, los hombres no pueden tomar las distancias necesarias y considerar con tranquilidad, como observadores distanciados, el curso de los eventos sociales que ellos mismos han producido pero no programado" (Elias, 1988, p. 102).

La solidaridad genérica de clase entre todos los vendedores de la mercancía trabajo es desplazada por las solidaridades particulares, localizadas en las empresas entre productores integrados en sistemas productivos concretos. La empresa es el lugar donde se originan las identidades profesionales (¿qué tiene que ver un obrero calificado de Siderca —una transnacional argentina productora y exportadora de productos siderúrgicos— con un obrero no calificado de la construcción o con un cuentapropista pobre, o aun con un maestro de primaria en un barrio popular del Gran Buenos Aires?). La negociación se desenvuelve en este contexto y por lo tanto cambia de naturaleza. Ya no se trata de buscar un punto de compromiso entre dos intereses contradictorios (capital y trabajo), sino de definir un espacio común entre los intereses, expectativas y capacidades individuales de los trabajadores y los objetivos de la empresa. Cada empresa es el lugar donde se estructura un compromiso original que no obedece a ninguna norma *a priori*. Ya no es "el modelo, o el punto de aplicación de un compromiso social global" (Perret, 1991, p. 129), sino una dimensión sustantiva del denominado "estallido de lo social".

Crisis de la política y necesidad de la ciudadanía activa

De las políticas públicas sociales es preciso pasar a considerar ciertos rasgos típicos de la política *tout court*. Las configuraciones sociales emergentes discutidas arriba obligan a repensar la política como práctica social global y totalizadora. En la Argentina de hoy, la política se asocia con la forma partido. Este tipo de política se asemeja más a una maquinaria electoral que facilita el acceso al poder del Estado, que a una estructura de poder, de representación y participación política permanente. Como consecuencia, la política no parece existir fuera del Estado: el partido tiende a confundirse con el Estado.

Tanto la experiencia radical como la peronista son elocuentes al respecto. La fuerza del partido desaparece después de las elecciones incluso si se gana, ya que el liderazgo se confunde con el liderazgo del Estado y mucho más si se pierde. De hecho la vida de los partidos languidece en los períodos interelectorales.

La debilidad institucional de los partidos se asocia con la probabilidad de aparición de fenómenos tales como: formas diversas de "malversación" del capital político (incumplimiento de "contratos programáticos", camaleonismo), uso privado de recursos públicos (corrupción), creciente influencia de los medios de comunicación en la generación y destrucción de liderazgos, etc.

En síntesis, en la Argentina hay un déficit de política entendida como una actividad orientada a la construcción y defensa del interés general. La falta de política como práctica de representación organizada y activa en la sociedad civil explica en parte el rendimiento pobre de las políticas públicas en términos de equidad y justicia social. Es obvio que esta crisis de la política es el resultado de dos causas que se refuerzan mutuamente: el bajo rendimiento de "los políticos" y una acción ideológica deliberada y sistemática (al mismo tiempo que "añeja", piénsese en el discurso militar de la dictadura de Onganía en 1966) de negación de la política como práctica digna y necesaria para resolver problemas de la convivencia social, y de la exaltación tosca (en parte ingenua y en parte deliberada) del mercado como reino de la libertad y de la espontaneidad.

Los excluidos (absolutos y relativos) por definición, también carecen de los instrumentos expresivos necesarios para trascender su existencia como una agregación de individuos. Su presencia por sí misma es más una realidad estadística que una amenaza estructural al sistema social. Los excluidos no están en condiciones de ejercer el derecho de ciudadanía activa (es decir, más allá del voto y de la participación aleatoria en una encuesta de opinión), que formalmente garantizan los sistemas normativos. Por lo tanto no son portadores de ningún proyecto social superador. Cuanto más, pueden expresarse en formas más o menos violentas pero discontinuas y ejercer una suerte de poder de veto; pueden igualmente ser un freno u obstáculo, aunque difícilmente tienen capacidad de propuesta y construcción social.

Una estructura social caracterizada por esta división entre incorporados y excluidos no puede menos que afectar la forma y el contenido de la política. Si la política es compromiso entre intereses de actores organizados, ¿cómo se manifiestan y resuelven los conflictos cuando desaparecen del escenario los grandes actores tradicionales? De hecho, las negociaciones, los compromisos y los arbitrajes son posibles si existen grupos sociales constituidos, es decir, que tienen más o menos resuelto el problema de la representación. Cuando el conflicto afecta a una masa de individuos (los jubilados, los desempleados, "los trabajadores precarios", "los que trabajan a tiempo parcial", los "jóvenes en búsqueda del primer empleo", "los trabajadores del sector informal urbano", "las empleadas del servicio doméstico", etc.), no es posible recurrir a la mediación de clase o de las organizaciones representativas.

El resultado es una confrontación directa e inmediata entre una masa de individuos y el Estado. Si por un lado no tenemos más que individuos que rechazan todo encuadramiento e integración en el seno de una estrategia grupal, del otro lado no pueden estar más que el Estado, sus funcionarios y sus responsables políticos.

Por otro lado, esta incapacidad de producir su propia representación genera una demanda objetiva de representación externa. Toda demanda genera una oferta. Las iglesias, las ONG (organizaciones no gubernamentales), los periodistas "exitosos" y ambiciosos, etc., ofrecen sus buenos servicios a los grupos subordinados y ofrecen su propia mediación ante los poderes públicos y ante la sociedad. Muchas veces en el seno mismo de las propias asociaciones de base o bien las ONG "progresistas" constituidas por profesionales, reproducen en su seno los mismos problemas de representación que son propios del ámbito de la política (autoritarismo, verticalismo, "pensamiento único", etc.) (Bustelo, 1995).

En este contexto se instaura una lucha por el monopolio de la representación de los excluidos, donde cada pretendiente hará uso de todos los recursos que tenga para establecer contratos de representación más o menos explícitos, pero siempre inestables. Esta inestabilidad tiene dos fuentes:

— Una estructural que se origina en las características particulares de la relación entre representantes y representados: los excluidos conservan una cierta capacidad de denunciar a sus "representantes", en especial cuando éstos se sienten tentados a la malversación y la manipulación.

— Otra fuente de inestabilidad se origina en las relaciones necesariamente conflictivas entre pretendientes a la representación. En estas condiciones, los mayores cuestionamientos no provienen de las bases sino de los competidores.

En la Argentina actual el éxito electoral de los "extrapartidarios" (sujetos que gozan de un cierto reconocimiento en el campo del automovilismo como el ex gobernador de Santa Fe Carlos Reuteman, o bien en el de la música popular como el ex gobernador Ramón "Palito" Ortega, etc.) expresa la crisis de la dirigencia política profesional, y al mismo tiempo la necesidad de la organización política (el "aparato"). La fórmula del éxito político parece basarse en una adecuada dosificación de tres elementos: una personalidad socialmente aceptada, una organización y un proyecto (desde algunas ideas generales que se manifiestan en simples consignas hasta un programa o conjunto de soluciones a problemas específicos).

Los partidos viven de las ideologías del siglo pasado, pero muchas de ellas han muerto o bien han perdido su poder de seducción, ya que no dicen nada acerca de las cosas y problemas de hoy. En otros casos nos proponen visiones muy simples acerca de la complejidad de los temas actuales. Otras veces nos hablan de la sociedad como si fuera una aldea, a pesar de que hoy vivimos en un mundo planetario.

Los medios masivos de comunicación realizan el trabajo de representación

y expresión de intereses sociales que no realizan los partidos políticos. Se puede existir políticamente fuera de los partidos si se tiene acceso a los medios de comunicación, en especial la televisión. Los periodistas exitosos tienen un poder tremendo de hacer y deshacer reputaciones políticas. Pero tienen un límite, no pueden hacer para ellos mismos lo que pueden hacer para los demás.

Por esta razón cambian las formas de la política. La mayoría de los ciudadanos participan en política cuando están solos frente a su televisor o cuando contestan un cuestionario que les ofrece un encuestador. La manifestación pública, la militancia y la acción colectiva organizada ya no convoca a las masas; cuando esto ocurre, quienes son convocados son los desesperados.

La crisis de representación también modifica estructuralmente la oferta programática que los políticos profesionales le hacen al ciudadano. Tradicionalmente se esperaba que los partidos realizaran una vinculación entre una gestión y un conjunto de símbolos. La crisis se manifiesta como ruptura de esta vinculación. En consecuencia, tiende a generarse una oferta política relativamente indiferenciada. Habría que prestar más atención a este fenómeno en la medida en que una democracia se define por la existencia de una oposición legítima. De hecho existe una demanda de oposición, de alternativa. Si esto no es así, ¿cómo explicar el éxito relativo de ciertas propuestas “radicalmente opositoras y antisistémicas”, como el nacionalismo de extrema derecha tanto en el “primer mundo” como en el “tercer mundo”?

La política como práctica estructurada supone la existencia de una especie de mercado. Por un lado están los productores de representaciones del mundo (los políticos), que monopolizan los recursos políticos fundamentales: el lenguaje y las capacidades expresivas, la información y los recursos materiales. Los políticos ofrecen sus propuestas a ciudadanos que “consumen” política (optan, eligen, toman posición pero no las construyen), y que cuanto más desprovistos están de capital cultural, más obligados están a la *fidelitas*, a la *fides* implícita o, en términos más simples, a la entrega del cheque en blanco a su representante.

Esta distancia entre representantes y representados (que tiende a reproducirse en todas las organizaciones que pretenden representar intereses de grupos sociales, incluidas las ONG) termina en una separación entre los partidos y los políticos profesionales, los medios de difusión, los periodistas y los ciudadanos comunes. Unos hacen la política, los últimos se convierten en espectadores pasivos, esto es lo que se denomina “teatralización de la política”, la política como espectáculo. Los ciudadanos hacen de público, es decir juegan el papel de sujetos indiferenciados que opinan anónimamente, respondiendo encuestas o bien opinando por teléfono, o bien como “decorado” de escenografías televisivas.

La lucha política es una lucha por el monopolio del poder de hacer ver, prever, y hacer creer. En este aspecto está la fuente de la duplicidad estructural de la política. Por un lado, es una lucha entre representantes y representados. Por el otro es una lucha entre los representantes. Es aquí donde se encuentra el

origen de la doble determinación del discurso y del lenguaje político. Dicho discurso y lenguaje, muchas veces, va dirigido al mismo tiempo a los de adentro (los colegas-rivales en la interna o en la "externa") y a los de afuera, es decir, los que no hacen política, pero votan. Como resultado, el lenguaje del político profesional se vuelve ambiguo y lleno de duplicidades (el famoso "doble discurso") y va perdiendo potencia expresiva.

No hay soluciones simples para problemas complejos. Pero democratizar y renovar la política requiere garantizar las condiciones sociales para el paso de la ciudadanía pasiva, simplemente reivindicativa a una ciudadanía activa. Para ello es preciso que, entre otras cosas, se cuente con los siguientes requisitos básicos:

— socializar al máximo los instrumentos de producción de discursos políticos elevando el nivel intelectual del conjunto de los ciudadanos; en este sentido, la política educativa debería considerarse la primera y más fundamental política social del Estado;

— liberar la política de los aparatos; para ello es preciso ensayar procedimientos de control y participación tales como referendums, plebiscitos, elecciones abiertas, sistemas uninominales, etc.;

— multiplicar los ámbitos decisionales, fortaleciendo los poderes locales a nivel municipal, institucional, etc. y sectoriales (en campos específicos de políticas).

De todos modos, no habría que preocuparse mucho por las soluciones. Hoy el que gana no es el que tiene la mejor respuesta, sino la pregunta más pertinente e inesperada. No es una época propicia para los impacientes y los usuarios de recetas. En otras palabras, no es tiempo de sacerdotes y administradores de verdades establecidas sino de profetas y creadores de lenguajes. Por eso un lenguaje hecho de frases hechas, como el discurso político corriente en el escenario nacional, aparece como impostación y a la larga no suscita interés, no interesa a nadie.

Eppur si muove

Pese al poder del pensamiento único neoliberal (que en cierta medida se ha convertido en sentido común de grupos significativos de la sociedad, tales como ciertas categorías de trabajadores autónomos "no pobres" en el sector del pequeño comercio y los servicios) y a la crisis de la política, el conflicto social existe y se manifiesta mediante formas renovadas. Las contradicciones generadas por la presencia del nuevo problema social argentino (un *mix* de vieja pobreza estructural y nuevas formas de exclusión: desempleo, subempleo, informalidad, empobrecimiento), y la debilidad e inadecuación de las respuestas del Estado y de la sociedad, constituyen un desafío a la integración social. El conflicto social no se canaliza y procesa en los partidos y en las instituciones republicanas (el parlamento, la justicia, etc.), sino que se manifiesta en forma

fragmentada y local y toma forma de protesta colectiva que a menudo degenera en violencia y acción directa.

Es el fin de las grandes luchas "totales" y nacionales. Cada grupo damnificado reacciona, pide justicia y lucha por sus intereses específicos. La fragmentación social multiplica los conflictos sectoriales. Estos tienden a ser cada vez más "divisibles", es decir, resolubles a través de la negociación y la discusión (Hirschman, 1995). La experiencia argentina reciente indica que, pese a la violencia y espectacularidad de los "motines" urbanos (caso de la provincia de Jujuy, Tierra del Fuego, Córdoba, etc.) por la naturaleza de sus reivindicaciones (pago de salarios atrasados, resistencias a racionalizaciones y despidos, etc.) terminan por resolverse mediante arreglos y concesiones recíprocas.

La descentralización del aparato del Estado produce una fragmentación territorial de las luchas que protagonizan los agentes públicos (maestros, funcionarios municipales, etc.). Estas se localizan en las capitales de provincia y en las municipalidades. Las reivindicaciones también son específicas, lo cual vuelve cada vez menos probable las movilizaciones solidarias y nacionales. El interés general aparece desdoblado en una multiplicidad de intereses particulares en el nivel de cada ciudad, de cada fábrica, de cada barrio. La sociedad, como un todo, sólo se manifiesta como "opinión pública" y en las coyunturas electorales. Pero se trata de una simple realidad aritmética que no tiene ni voluntad ni estrategia. Cabe decir que dicha fragmentación, contrasta con la capacidad que tienen ciertos conglomerados económicos y financieros para acordar intereses y ejercer presiones en la arena pública para orientar decisiones y recursos en función de sus intereses.

En un contexto de globalización, los poderes económicos dominantes han desarrollado una capacidad para actuar de forma combinada a escala mundial. Por el contrario, los grupos sociales subordinados y los excluidos, no tienen la misma capacidad de desarrollar acciones colectivas en el escenario ampliado del mundo globalizado. Sus intervenciones son más bien defensivas y localizadas en múltiples escenarios locales y particularistas. Sin embargo, nada indica que esta incapacidad de actuar con éxito en el escenario globalizado sea una condición estructural y permanente de los grupos dominados (9).

En la época de la hiperinflación algunos (periodistas, políticos) agitaban el "fantasma" del estallido social, es decir, de la gran sublevación de alcances nacionales. Por definición, estos estallidos sociales no se hacen anunciar; y si

(9) Las incipientes iniciativas de acción conjunta de los sindicatos argentinos y brasileños en ocasión de las huelgas generales registradas durante 1996 en la Argentina, constituyen el inicio de un camino que puede llevar a la conformación de actores colectivos sindicales a escala del MERCOSUR. Lo mismo está sucediendo en la Comunidad Europea, en especial en el caso de conflictos sindicales que suceden en sectoriales específicos (industria metalúrgica, del automóvil, etc.)

ocurren, sus consecuencias no son previsibles. Si existen "hilos de pólvora" que unen los incendios locales, estos son invisibles. No hay ciencia social capaz de predecir la transformación de los "motines" aislados en un "estallido social nacional". La urgencia de una auténtica política de desarrollo humano capaz de dar respuestas adecuadas a las "miserias del mundo" (Bourdieu, 1993), debe imponerse más por motivos morales que por el miedo al "gran incendio nacional".

Bibliografía

- Barbeito A. Baja inflación, reactivación y mayor desempleo. ¿Paradoja o mala praxis?, en Bustos, P. (comp.), 1995.
- Beccaria L./López N. Reconversión productiva y empleo en la Argentina, en Bustos, P. (comp.), 1995.
- Bourdieu P. *La misère du monde*. Paris: Le Seuil, 1993.
- Bustelo E. El abrazo: reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los organismos no gubernamentales. Buenos Aires. Mimeo, 1995.
- Bustos, P. (comp.) *Más allá de la estabilidad: Argentina en la época de la globalización y la regionalización*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert, 1995.
- Castel R./Lae J. F. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard, 1995.
- Castel R./Lae J. F. *La diagonale du pauvre*. Paris, Mimeo, 1992.
- Cataño, Gonzalo *La artesanía intelectual*. Bogotá, UPN/Plaza & Janés, 1984.
- Donzelot, J. *The Policing of Families*. New York: John Hopkins University Press, 1997.
- Donzelot, J. (ed.) *Face à l'exclusion: le modèle français*. Paris, Editions Esprit, 1991.
- Elias, N. *Coinvolgimento e distacco*. Bologna: Il Mulino, 1988.
- Elias, N. *Potere e civiltà*. Bologna: Il Mulino, 1983.
- Gerchunoff P./Machinea J. L. Un ensayo sobre la política económica después de la estabilización, en Bustos, P. (comp.), 1995.
- Hirschman A. O. *Un certain penchant à l'autosubversion*. Paris: Fayard, 1995.
- Lo Vuolo, R. M. Estabilización, ajuste estructural y política social: los inocentes son los culpables, en Bustos, P. (comp.), 1995.
- Minujin A. (comp.) *Cuesta abajo*. Buenos Aires: Losada, 1991.
- Minujin A./Kessler G. *Los nuevos pobres*. Buenos Aires: Planeta, 1995.
- Perret, B. L'impossible retour du social, en Donzelot, J. (ed.), 1991.
- Porta, F. Argentina: cuatro años con tipo de cambio fijo: ¿ajuste estructural o ajuste recesivo?, *Revista de Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, nº 3, Diciembre, 1995.
- Tenti Fanfani, E. Argentine: la décentralization des politiques sociales, *Problèmes d'Amérique Latine*, La Documentation Française, Paris, nº 12, janvier-mars 1994.
- Tenti Fanfani, E. *Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención*. Buenos Aires: Biblioteca Política Argentina, Centro Editor de América Latina, 1989.
- UNICEF-Argentina *Datos de Argentina*. Buenos Aires, 1995.



Conclusiones: Entre la utopía y el pragmatismo: política, gobierno y políticas públicas en América Latina

Andrés Pérez Baltodano

Tres han sido los temas centrales que han entrelazado los diferentes trabajos de este libro. Primero, el tema de la globalización como un fenómeno transformador del Estado moderno. Segundo, la globalización como un proceso generador de riesgos y oportunidades para las sociedades latinoamericanas. Tercero, el papel que juegan las instituciones sociales, políticas, económicas y culturales de los países de la región como filtros que condicionan y determinan los efectos de la globalización a nivel nacional. Estos tres temas han sido abordados desde diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, utilizando como eje central de reflexión, la crucial relación que existe entre globalización, Estado, ciudadanía, y política social en América Latina.

La trascendencia de la globalización como un proceso que se orienta hacia la transformación del Estado moderno es un hecho casi generalmente aceptado. Tal y como lo hemos señalado en la introducción de este libro, este proceso se orienta hacia la reconfiguración de la relación entre espacio territorial y tiempo histórico que caracteriza la Era Moderna. En esta relación, los espacios territoriales de los Estados modernos soberanos funcionan como contenedores de historias nacionales. Desde esta perspectiva, la soberanía se traduce en la capacidad que poseen las sociedades modernas para territorializar sus propias historias; es decir, para contener dentro de sus espacios territoriales los factores que determinan su desarrollo histórico nacional.

Los países de América Latina nunca alcanzaron la condición soberana alcanzada por los países de Europa. Si el desarrollo histórico europeo se caracteriza por la consolidación de Estados que gozan de altos grados de soberanía externa y de altos grados de dependencia doméstica, el desarrollo histórico de América Latina se caracteriza por el desarrollo de Estados con altos grados de dependencia externa y con altos niveles de independencia doméstica.

La globalización tiende a acentuar aún más las características históricas del desarrollo del Estado en América Latina. Es decir, su dependencia en relación con fuerzas e influencias globales así como su independencia en relación con sociedades civiles que no cuentan con la capacidad de condicionar la acción del Estado.

A pesar de estos retos y obstáculos para el desarrollo y la consolidación de la soberanía, la ciudadanía y la democracia en América Latina, los trabajos de este libro han señalado la existencia de posibilidades reales y potenciales para contrarrestar los efectos negativos de la globalización y hasta para aprovechar algunos de sus posibles beneficios. Las estructuras y procesos sociales, políticos,

económicos y culturales domésticos constituyen el filtro que en última instancia determina el efecto real de la globalización a nivel nacional. En este sentido, el desarrollo de una capacidad social para instrumentalizar esas estructuras y procesos se convierte en la razón de ser de la política y en el objetivo fundamental de la función de gobierno en el mundo globalizado de hoy. Por instrumentalización se entiende la capacidad social para organizar y administrar el funcionamiento de las estructuras domésticas de un país con el fin de minimizar los riesgos de la globalización y maximizar sus beneficios. El desarrollo de una actitud proactiva en relación con la globalización se convierte entonces en una tarea urgente, que demanda de los actores y las organizaciones sociales de la región la formulación de nuevas visiones y estrategias para organizar y dirimir el conflicto social, y para establecer formas adecuadas de integración global. Puesto en términos más específicos, América Latina necesita reinventar las nociones tradicionales de la política como un proceso constructor de un orden social a nivel nacional; y de las políticas públicas, como mecanismos estatales mediante los cuales se resuelven las tensiones y contradicciones que inevitablemente genera la definición de este orden. Este proceso de reinención debería darse a partir de tres premisas básicas.

Primera, un reconocimiento responsable de las limitaciones histórico-estructurales que tienen los países de la región para controlar los factores que determinan su desarrollo nacional. En este sentido, la búsqueda de una soberanía nacional concebida a partir de un enfoque eurocéntrico de esta condición, es una búsqueda sin esperanzas en un mundo en donde, cada día más, los espacios políticos territoriales tienden a convertirse en estaciones de tránsito dentro de complejos circuitos transnacionales por donde circula el capital, la información, el conocimiento, y hasta los valores. En estas condiciones, tanto la política como la función de los gobiernos deben estar orientados a la identificación de estrategias que permitan aprovechar esta circulación, a sabiendas de que éstas serán siempre de validez parcial y transitoria. La soberanía se convierte entonces en un proceso continuo de defensa y construcción de ciertos valores y prácticas nacionales, y no en una condición legal-política-territorial que se conquista de manera permanente a través del ejercicio de la voluntad nacional dentro de un espacio geográfico dado.

Segunda, un reconocimiento de las posibilidades reales y potenciales que ofrecen las estructuras domésticas de cada país para condicionar el efecto de la globalización. El desarrollo de la capacidad para instrumentalizar estas posibilidades debe ser visto como la función principal de los gobiernos, las sociedades civiles y las administraciones públicas de la región. Asumir la tarea de construir esta capacidad implica descartar la idea de la globalización como una fuerza supra-histórica inmune a los efectos de las estructuras y procesos domésticos que operan a nivel nacional. Tal y como lo han señalado varios de los autores de este libro, el fenómeno de la globalización se expresa en la existencia de tendencias globales que apuntan a una convergencia de propósitos y objetivos.

Sin embargo, estas tendencias necesariamente atraviesan el plano “doméstico” para tener incidencia en la vida social a nivel “nacional”. Cabe preguntarse entonces si existen posibilidades reales y potenciales en cada país de la región para instrumentalizar los procesos y las estructuras domésticas a través de la acción política, a fin de articular respuestas adecuadas a la globalización. La respuesta a esta pregunta debe ser sí, si partimos de la base de que aún en ausencia de una voluntad nacional y de un proyecto político para articular estas respuestas, lo doméstico filtra, condiciona y modifica los efectos de lo global. La pregunta entonces no es tanto si los países de la región cuentan o no con la capacidad para condicionar los efectos de la globalización sino, más bien, cómo se instrumentaliza el filtro de “lo doméstico” para proteger y desarrollar la capacidad del Estado y de la sociedad para incidir en el desarrollo histórico de “lo nacional”.

La tercera, es la reafirmación de la “condición humana” como el parámetro fundamental para evaluar la función de gobierno y de los sistemas políticos nacionales. La recreación de la realidad política y social se hace a través de la práctica, pero también a través del pensamiento. En realidad, el ejercicio de una voluntad para participar activamente en la construcción de la historia requiere, en primer lugar, de la definición de visiones y aspiraciones sociales. En este sentido, la teoría social proporciona “aquella comprensión básica para una praxis continua, reformada o purificada” (Taylor, 1983, p. 16). La experiencia mental no es entonces un fenómeno aislado de la realidad social. Distintas visiones de la vida, diferentes definiciones de lo bueno o lo malo, lo legítimo o lo ilegítimo, pueden traducirse en apreciaciones distintas de la naturaleza de las instituciones sociales. A su vez, estas apreciaciones modifican la praxis social y con ello las propias instituciones que se trata de reconstruir (Taylor, 1983). De ahí, que la función de la teoría social no sea tan sólo explicar la vida social, sino también definir “los consensos en que se basan las distintas formas de la praxis social...” (Taylor, 1983, p. 20). Al formular explícitamente el significado de la acción social, la teoría se convierte en un participante activo en la confección de esa misma historia. Las ciencias sociales, desde este punto de vista, “se dedican a la tarea de proponer y confeccionar formas de mirar y pensar y contribuyen, por lo tanto, a la construcción y descomposición de los objetos sociales” (Gouldner, 1973, p. 105).

De tal manera que la transformación de la relación entre Estado, mercado y sociedad, y de la relación entre lo nacional y lo transnacional no requiere simplemente de un reordenamiento mecánico-formal de lo jurídico, lo político y lo financiero, sino que sobre todo demanda una reconceptualización de lo que se considera como una relación adecuada entre la política, la economía y la sociedad. Puesto de otra manera, el desarrollo de la capacidad de las sociedades latinoamericanas para instrumentalizar el plano de lo doméstico depende de los valores y de las visiones sociales que guían esta instrumentalización. De aquí que las ciencias sociales de la región tengan un papel fundamental en el proceso de

reconstrucción de las visiones tradicionales de la política, y de las políticas públicas que predominan en la región.

Este proceso de reconstrucción no puede ser utópico, si como utópicos se denominan aquellos proyectos y objetivos sociales que no reconocen límites a la capacidad humana para perfeccionar historia; pero tampoco puede ser pragmático, si por pragmatismo se entiende la tendencia a asumir que existe una realidad que es independiente de la acción y del pensamiento social y ante la cual hay que postrarse en homenaje y reverencia.

Entre la utopía y el pragmatismo existe el mundo de la realidad, que se construye socialmente mediante la modificación mental y práctica del marco de limitaciones históricas que definen los límites temporales de lo posible. Este es el mundo de la acción reflexiva; es decir, de la acción orientada por un pensamiento social auténtico que se nutre de la realidad para construir nuevas realidades.

En contadas excepciones, las ciencias sociales latinoamericanas han operado casi siempre dentro de visiones utópicas en las que el mundo se concibe sin limitaciones históricas; o dentro de visiones pragmáticas en las que el mundo se piensa como desprovisto de posibilidades para trascender lo actual y lo inmediato.

Las corrientes más ortodoxas del socialismo latinoamericano fueron fundamentalmente utópicas en el sentido de que asumían el predominio de la idea sobre la realidad, a pesar y en contra de la esencia misma del materialismo histórico que pregonaban. La ausencia de una base histórica sólida que le diera sustento y relevancia a este pensamiento se refleja penosamente hoy cuando el derrumbe del socialismo real se ve acompañado de una crisis en el desarrollo del socialismo teórico en la región, sin que hayan cambiado (a no ser para empeorar) las grandes tensiones y contradicciones sociales del continente.

Ante la crisis del pensamiento socialista, el pragmatismo ha adquirido una centralidad sin precedentes en la vida social de la región. La presencia de este pensamiento no es nueva ya que estuvo antes presente en las versiones latinoamericanas de la escuela estructural-funcionalista. Tampoco son nuevas sus características básicas; es decir, su orientación ahistórica, instrumentalista y voluntarista. Lo que sí es diferente en el renacimiento actual del pensamiento pragmático en América Latina, es la fuerza con que éste expresa sus características básicas.

El pensamiento social pragmático que domina en la actualidad el campo de la economía, la política, y la administración pública es ahistórico en el sentido de que ignora la presencia de un pasado vigente que se expresa en las estructuras sociales de la región. Estas estructuras reproducen el orden social desigual e injusto que caracteriza a los países de la región. Son el pasado hecho presente con el que se construye un futuro social impregnado de historia. Esta relación entre pasado, presente y futuro, es ignorada por el pensamiento pragmático que concentra su atención en la realidad inmediata, en la realidad tangible,

asumiendo que a partir de ésta se pueden construir mejores e ilimitadas versiones de lo actual.

El ahistoricismo que caracteriza el pensamiento social contemporáneo en América Latina, explica la tendencia de su enfoque. Este pensamiento es instrumentalista en el sentido en que se orienta al estudio y la solución de problemas concretos e inmediatos, y muy poco a la articulación de explicaciones teóricas sobre los factores que condicionan la dinámica del Estado y la naturaleza de las relaciones entre Estado y sociedad en la región. Para el pensamiento pragmático, el presente ofrece el marco de lo posible. En este contexto, el papel de las ciencias sociales es diseñar los instrumentos y enfoques que permitan perfeccionar la realidad actual sin intentar trascenderla.

El instrumentalismo que caracteriza el pensamiento social contemporáneo en América Latina es responsable de la tendencia voluntarista de muchas de sus aplicaciones. Voluntarismo, en las ciencias sociales, denota cualquier teoría o explicación que asume que la voluntad humana es el factor principal en la construcción de la historia. Desde esta perspectiva, las explicaciones voluntaristas tienden a ignorar el rol de los factores históricos y estructurales que juegan como limitadores de la voluntad humana. Es así como el pragmatismo que caracteriza los procesos actuales de formulación de políticas y los modelos de reorganización del Estado, asumen que la voluntad política y el conocimiento técnico son factores capaces de determinar la construcción de las historias nacionales de los países de la región.

Como teoría social, el pensamiento social pragmático es un pensamiento pobre y limitado. Como técnica de cambio, ha dado resultados positivos en Estados Unidos por las condiciones históricas en las que se ha aplicado. Estas condiciones incluyen el alto grado de desarrollo de institucionalidad política y económica alcanzado por este país. Esta institucionalidad permitió a los intelectuales estadounidenses asumir —a un nivel teórico— que el contexto dentro del cual funciona el Estado y en el que se desarrollan las relaciones entre Estado y sociedad en ese país, era un contexto dado y estable. Es decir, permitió asumir que las respuestas a las preguntas fundamentales que determinan el rumbo nacional habían sido encontradas y que lo que se requería, en términos de pensamiento y teoría social, era el desarrollo de la capacidad para administrar el sistema institucional existente.

Ninguna de estas premisas tiene valor en países donde la historia no se ha logrado sintetizar y expresar en instituciones sociales políticas y económicas estables.

Pero la debilidad más grande del pensamiento pragmático en América Latina es su tendencia a ignorar la lección que ofrece la historia misma de Estados Unidos, como país fuente del pragmatismo filosófico original y del renacimiento pragmatista contemporáneo. Es fácil entender que haya sido en Estados Unidos y durante la primera mitad del corriente siglo, donde el pragmatismo alcanzó su mayor desarrollo como corriente filosófica. Durante

este período, el desarrollo tecnológico, económico y militar de ese país parecía no tener límites. Era entonces fácil, para muchos intelectuales estadounidenses, adoptar su presente y su realidad como punto de referencia para enfrentar el futuro. Era comprensible, aunque no necesariamente justificable, el que el pragmático fuese incapaz de trascender su realidad presente y visualizar realidades no tangibles. Después de todo, ¿para qué soñar con un futuro mejor si el presente estaba ya lleno de ventajas y oportunidades? Decimos que esta posición, aunque comprensible, no es justificable ya que en ausencia de valores fundamentales, el pragmatismo deja de ser una filosofía y se convierte en una forma de vivir al margen de cualquier marco de principios éticos (ver Ruggiero, 1921; Russell, 1945).

Que los estadounidenses William James, John Dewey y otros hayan desarrollado el pensamiento pragmático como visión de la realidad, es comprensible, aunque como ya dijimos, no necesariamente justificable. Lo que es inaudito es que renazca y se establezca el pragmatismo en América Latina, región en la que el presente es tan doloroso e incierto como el futuro que se ofrece día a día en los escenarios y proyecciones oficiales. En Estados Unidos, el pragmatismo fue una orientación intelectual que se derivó de una estabilidad y solidez institucional previamente concebida y alcanzada con visión política y con aspiraciones colectivas. El pragmatismo no creó la grandeza de Estados Unidos sino que facilitó la administración de esa grandeza. La prosperidad económica y la democracia en Estados Unidos se construyeron a través de una práctica guiada por visiones y valores sociales.

La reconstrucción de las concepciones tradicionales de política y de políticas públicas en América Latina, también requiere de visiones y valores sociales capaces de trascender la realidad actual sin ignorar las limitaciones que esta realidad impone. En este sentido, proponer la reafirmación de la "condición humana" como el criterio fundamental para la evaluación de las políticas públicas, la organización y modernización del Estado y los sistemas políticos nacionales, es proponer la revalidación de los principios sustantivos de la libertad y la justicia social como puntos de referencia para la organización de la vida en sociedad y, más específicamente, para la delimitación del ámbito de acción social del mercado y de la racionalidad instrumental que guía su funcionamiento.

La relación entre los valores sustantivos que sustentan la idea de la democracia y los valores instrumentales que orientan la acción del mercado es una relación contradictoria. De ahí que sea posible afirmar que el pensamiento político democrático desde el siglo XVII, ha sido un intento permanente por integrar y balancear la racionalidad instrumental capitalista con la racionalidad sustantiva sobre la que se sostiene la ética humanista que informa el desarrollo del pensamiento político y la práctica social en Occidente. En su expresión más concreta, este intento trata de establecer un balance entre el principio de las libertades individuales, especialmente las que el capitalista requiere para operar

dentro del mercado, y el principio de justicia social que promueve el respeto a la dignidad humana como un principio absoluto. De allí que el pensamiento democrático sea fundamentalmente un pensamiento que promueve las libertades individuales dentro del marco de un contrato social. En este sentido, el pensamiento democrático es un intento de promover la libertad de mercado dentro de límites diseñados para proteger el bien común.

No se puede argumentar que el pensamiento político democrático o las experiencias que se sustentan sobre este pensamiento, hayan logrado establecer una fórmula ideal y universal que reconcilie las tensiones y contradicciones que inevitablemente surgen de la búsqueda de un balance entre las libertades individuales y la justicia social. Lo que caracteriza el pensamiento político democrático no es su capacidad de ponerle fin a estas tensiones y contradicciones sino, más bien, su disposición a reconciliarlas. Desde esta perspectiva, el socialismo real totalitario y el neoliberalismo totalizante constituyen estrategias sociales que pretenden resolver de manera definitiva las tensiones y contradicciones que genera la combinación de estos principios. Los resultados de estos absolutismos reduccionistas han sido siempre nefastos: el socialismo totalitario "resuelve" las tensiones entre libertad individual y justicia social sacrificando la libertad; mientras que el pragmatismo neoliberal lo hace sacrificando la justicia social e imponiendo sobre la acción política del Estado marcos normativos que no son capaces de explicar, y menos aún, de resolver, los grandes problemas humanos que aquejan a las sociedades latinoamericanas.

En el área de la política social que ocupa la atención de los autores de este libro, las características del pensamiento pragmático se presentan con claridad.

Primero, el análisis convencional de la política social en América Latina asume que los parámetros de la realidad deben ser no simplemente considerados sino respetados como límites inamovibles de lo posible. De esta manera, el tratamiento del problema social sólo se concibe dentro de la realidad de sistemas sociales organizados alrededor del mercado y su racionalidad. Desde esta perspectiva, es fácil calificar las acciones de los sindicatos y las luchas por los derechos de los campesinos como irrealistas o hasta irresponsables.

Segundo, se asume que un pensamiento instrumental separado de consideraciones éticas y morales es la mejor respuesta al problema de la pobreza y la desigualdad. En este sentido, el pensamiento pragmático reduce el problema social a un problema técnico; es decir, a un problema que no requiere de consideraciones filosóficas, éticas o morales.

Al eliminar estas consideraciones, el pensamiento pragmático marginaliza el papel de la política democrática como proceso de reconciliación de principios instrumentales y sustantivos. Esto se refleja en la casi total ausencia de argumentos éticos y morales alrededor del tema de la pobreza y la desigualdad social en América Latina. En la actualidad, los argumentos ético-morales en relación con el desarrollo social de la región, se articulan básicamente dentro de las corrientes de pensamiento religioso más progresistas; es decir, se articulan

fuera del discurso político contemporáneo; y ciertamente, fuera de la racionalidad que guía los procesos de formulación de la política social.

En el espacio cada vez más reducido del pensamiento social, el tema de la pobreza y la desigualdad social aparece entonces como un problema social que hay que combatir por razones prácticas; es decir que hay que combatir en la medida en que este problema pone en peligro la viabilidad del mercado en la región. Esta perspectiva se refleja claramente en una propuesta conjunta elaborada por el Banco Interamericano de Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en la que se argumenta que "la exclusión de grandes sectores de la población de los beneficios tangibles e intangibles del progreso es incompatible con la consolidación de sistemas abiertos, pluralistas y democráticos. La exclusión económica sostenida se refleja en exclusión política la que a su vez afecta negativamente la gobernabilidad de la sociedad. Y cuando esto sucede, el clima para la inversión es erosionado con efectos negativos en el proceso de crecimiento económico (BID/PNUD, 1993, pp. 3-4).

El revestimiento pragmático del problema social en América Latina puede ser visto como una estrategia inteligente impulsada especialmente por aquellos sectores del "consenso de Washington" que tienen mejor conocimiento o mayor conciencia sobre el problema social de la región. Esta estrategia encierra sin embargo grandes peligros por cuanto la naturaleza de este problema se distorsiona cuando su discusión se ubica dentro de un marco racional pragmático y economicista. Al colocar el mercado y su racionalidad como la variable independiente en la ecuación de la vida social, y la pobreza como una variable dependiente de esa viabilidad, se transforma de manera radical la naturaleza del pensamiento político que dio origen a la institucionalidad democrática en Occidente; puesto en otras palabras, se elimina la centralidad de los derechos ciudadanos y la racionalidad sustantiva sobre la que se fundan estos derechos, para dar lugar a modelos de organización social en donde la condición humana se convierte en un derivado de la condición económica. Desde esta perspectiva, como bien lo señala Alejandro Serrano Caldera (1997), "la justicia y la ética no provienen de una ley trascendente ni de una propuesta histórico-social. La ética y la justicia provienen del accionar del mercado. Lo ético y lo justo es actuar conforme al mercado, su naturaleza, sus tendencias y sus leyes" (p. 47).

El triunfo de la racionalidad instrumental del mercado y la marginalización de la racionalidad sustantiva que sirve de base al pensamiento y la práctica democráticos, no significa la desaparición de las necesidades sociales que la democracia intenta resolver. Es decir, el que el discurso político contemporáneo y los marcos normativos de las políticas públicas no incorporen —como deberían— principios como la justicia social y la solidaridad humana, no significa que estos principios desaparezcan. Las aspiraciones que estos principios expresan continúan vigentes porque constituyen elementos esenciales y básicos de la condición humana.

Ignorar estas aspiraciones es cerrar los ojos a la posibilidad de que la globalización haga inviable el orden social y la integridad política y hasta territorial de algunos de los países de la región. Puesto en el lenguaje de moda, es ignorar la posibilidad de que algunos de los países de la región se hagan estructural y permanentemente ingobernables.

La marginalización del Estado y de la política como construcción de voluntades nacionales elimina en muchos de los países de la región la posibilidad de estructurar marcos de orden social socialmente legitimados, y de politizar el conflicto social dentro de los límites de esos marcos. La marginalización del Estado y la devaluación de la política en América Latina pueden tener como consecuencia la desinstitucionalización del conflicto social; es decir, la materialización de una condición de "guerra de todos contra todos". Indicios de esta situación pueden observarse ya en los países más vulnerables de la región.

Tres han sido las premisas ofrecidas por esta colección de ensayos para reconstruir las concepciones tradicionales sobre la política y las políticas públicas que prevalecen en América Latina: un reconocimiento responsable de las limitaciones histórico-estructurales que tienen los países de la región para controlar los factores que determinan sus desarrollos nacionales; un reconocimiento de las posibilidades reales y potenciales que ofrecen las estructuras domésticas de cada país para condicionar el efecto de la globalización; y, finalmente, la reconstitución de los valores sustantivos que promueven la condición y la dignidad humana como punto central de referencia para la política y las políticas públicas.

Las ciencias sociales de la región están llamadas a jugar un papel importante en la reconstrucción de las concepciones tradicionales sobre la política y las políticas públicas en América Latina. El pensamiento social puede contribuir a legitimar los límites que impone la racionalidad del mercado sobre la acción política; o bien, puede contribuir a ampliar las fronteras de lo posible mediante la defensa y promoción de los valores sustantivos que sustentaron el desarrollo democrático en Occidente. Este libro es una contribución al desarrollo de un pensamiento social capaz de articular y generar aspiraciones colectivas y visiones sociales dentro de un espacio mental situado entre la utopía irrealizable y el pragmatismo inaceptable. El fin último de este pensamiento no puede ser otro que la defensa y promoción de la condición humana de los hombres y mujeres de América Latina.

Bibliografía

- Gouldner, Alvin W. *The Coming Crisis of Western Sociology*. Nueva York, Basic Books, Inc., 1973.
- BID/PNUD (InterAmerican Development Bank-IDB/United Nations Development

Programme-UNDP). "Social Reform and Poverty: Towards an Integrated Development Agenda.", Washington and New York, January 16, 1993.

de Ruggiero, Guido *Modern Philosophy*. New York: Macmillan, 1921.

Russell, Bertrand *A History of Western Philosophy*. London: George Allen and Unwin, 1945.

Serrano Caldera, Alejandro *Los dilemas de la democracia*. Bogotá: Editorial Presencia, 1997.

Taylor, Charles *Social Theory and Practice*. Nueva York, Oxford University Press, 1983.

Autores

George Avelino es profesor de Ciencia Política de la Fundación Getulio Vargas en Brasil.

A. Kim Clark es profesora asistente del Departamento de Antropología de la Universidad de Western Ontario en Canadá.

Carlos Filgueira es investigador del Centro de Investigaciones Económicas y Sociales del Uruguay (CIESU) y coordinador de la Red Latinoamericana de Política Social del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

Fernando Filgueira es docente e investigador del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de la República en Montevideo, Uruguay.

Andrés Pérez Baltodano es profesor asociado del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Western Ontario en Canadá.

Emilio Tenti Fanfani es profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e investigador del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) de Argentina.

Edelberto Torres-Rivas, es investigador de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) en Guatemala y director del proyecto War-torn Societies del United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD).

**Impreso en
los talleres gráficos de
Editorial Torino
Telfs.: (02) 239.76.54, 235.24.31
Fax: (02) 235.43.46
Caracas - Venezuela**

**Publicaciones de la
Editorial Nueva Sociedad**

- Helena González/Heidulf Schmidt** (org.)
Democracia para una nueva sociedad.
- Judith Sutz** (ed.) Innovación y desarrollo en
América Latina.
- Dietmar Dirmoser/Jaime Estay** Economía y
reforma económica en Cuba.
- PNUD/CNDH** Gobernabilidad y derechos
humanos.
- Nuria Cunill Grau** Nuevas formas de gestión
pública, representación y participación social.
Repensando lo público a través de la sociedad.
- Humberto Ruiz Calderón** Tras el fuego de
Prometeo. Becas en el exterior y modernización
en Venezuela (1900-1996).
- Eduardo Martínez/Mario Letelier** (eds.)
Evaluación y acreditación universitaria:
metodologías y experiencias.
- Simón García** (coord.) La integración y la
democracia del futuro en América Latina.
- Secretaría Nacional de Participación Popular**
El pulso de la democracia. Participación
ciudadana y descentralización en Bolivia.
- Rita Giacalone** (ed.) Venezuela en la integración
regional: mapa tentativo de sus perspectivas.
- Oscar Ugarteche** El falso dilema. América Latina
en la economía global.
- Line Bareiro/Clyde Soto** Ciudadanas: una
memoria inconstante.
- Jaime Ensignia/Rolando Díaz** (coord.) La
Seguridad Social en América Latina: ¿reforma o
liquidación?
- Julio Carranza et al.** Cuba: la reestructuración
de la economía. Una propuesta para el debate.
- Andrés Serbin** El ocaso de las islas.
- Francine Jácome** (coord.) Retos de la
cooperación ambiental: el caso del Caribe.
- Andrés Bansart** De la ciencia política al
compromiso político.
- David Reed** (ed.) Ajuste estructural, ambiente y
desarrollo sostenible.
- Rafael Urriola** (coord.) Economía
latinoamericana. La globalización de los
desajustes.
- Carmen García Guadilla** Conocimiento,
educación superior y sociedad en América
Latina.

América Latina necesita reinventar las nociones tradicionales de la política —como un proceso constructor de un orden social a nivel nacional—, y de las políticas públicas como mecanismos estatales mediante los cuales se resuelven las tensiones y contradicciones que inevitablemente genera la definición de este orden. Este proceso de reinención debería darse a partir de tres premisas básicas: un reconocimiento responsable de las limitaciones histórico-estructurales que tienen los países de la región para controlar los factores que determinan sus desarrollos nacionales (donde la soberanía se convierte entonces en un proceso continuo de defensa y construcción de ciertos valores y prácticas nacionales; y no en una condición legal-política-territorial que se conquista de manera permanente a través del ejercicio de la voluntad nacional dentro de un espacio geográfico dado); un reconocimiento de las posibilidades reales y potenciales que ofrecen las estructuras domésticas de cada país para condicionar los efectos de la globalización (y aquí la pregunta de cómo se instrumentaliza el filtro de “lo doméstico” para proteger y desarrollar la capacidad del Estado y de la sociedad para incidir en el desarrollo histórico de “lo nacional”); y, finalmente, la reconstitución de los valores sustantivos que promueven la condición y la dignidad humanas como punto central de referencia para la política y las políticas públicas (la “condición humana” como parámetro fundamental para evaluar la función de gobierno y de los sistemas políticos nacionales). Entre la utopía y el pragmatismo existe el mundo de la realidad, que se construye socialmente mediante la modificación mental y práctica del marco de limitaciones históricas que definen los límites temporales de lo posible. Este es el mundo de la acción reflexiva; es decir, de la acción orientada por un pensamiento social auténtico que se nutre de la realidad para construir nuevas realidades. Este libro es una contribución al desarrollo de un pensamiento social capaz de articular y generar aspiraciones colectivas y visiones sociales dentro de un espacio mental situado entre la utopía irrealizable y el pragmatismo inaceptable. El fin último de este pensamiento no puede ser otro que la defensa y promoción de la condición humana de los hombres y mujeres de América Latina.



George Avelino
A. Kim Clark
Carlos Filgueira
Fernando Filgueira
Andrés Pérez Baltodano
Emilio Tenti Fanfani
Edelberto Torres-Rivas

ISBN 980-317-129-1



7 591541 001005