

**Rokael Cardona, Dirk Kruijt,  
Gerard Oude Engberink,  
Mariam Pérez, Carlos Sojo**

**CIUDADANÍA EN PRECARIO**  
**Globalización, desigualdad social y pobreza**  
**en Rotterdam y San José**



**FLACSO**

339.46

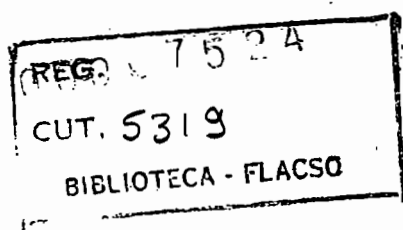
C581-c Ciudadanía en precario: globalización, desigualdad social y pobreza en Rotterdam y San José / Rokaël Cardona.../ et al./ -- 1a. ed. -- San José, C.R. : FLACSO, 2000.  
322p.; 21 x 14 cm.  
ISBN 9977-68-109-0

1. Costa Rica - Condiciones sociales.
2. Rotterdam, Holanda - Condiciones sociales.
3. Globalización.
4. Pobreza - Costa Rica.
5. Pobreza - Rotterdam, Holanda.
6. Política social. I. Cardona, Rokaël. II. Título.

303  
C438  
g. 2  
5319

Fotografía de la portada:  
"Rueda de Bicicleta", Holanda.  
C. Sojo 1999.

Producción editorial  
*Mercedes Flores Rojas*



© Sede Costa Rica-FLACSO

---

Primera edición: Enero 2000  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-FLACSO  
Sede Costa Rica. Apartado 11747. San José, Costa Rica.

## INDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	7
<b>1. GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, ESTADO Y CIUDADANÍA</b>	15
<i>Dirk Kruijt y Carlos Sojo</i>	
<b>2. POLÍTICA SOCIAL, SOCIOTERRITORIALIDAD Y POBREZA URBANA EN SAN JOSÉ, COSTA RICA</b>	29
<i>Rokael Cardona Recinos</i>	
<b>3. GESTIÓN URBANA Y SOCIOTERRITORIALIDAD, EL CASO DE ROTTERDAM</b>	139
<i>Gerard Oude Engberink con Alex Hekelaar</i>	
<b>4. ESTUDIO COMPARADO EN DOS CONTEXTOS DE LA GLOBALIZACIÓN. DESIGUALDADES SOCIALES Y POBREZA: SOCIOTERRITORIALIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y POLÍTICAS MUNICIPALES</b>	205
<i>Rokael Cardona Recinos y Gerard Oude-Engberink</i>	
<b>ANEXO METODOLÓGICO</b>	283
<i>Rokael Cardona, Mariam Pérez Gerard Oude Engberink</i>	
<b>INDICE</b>	321

# 1

## GLOBALIZACIÓN, INTEGRACIÓN SOCIAL, ESTADO Y CIUDADANÍA

Dirk Kruijt y Carlos Sojo

### INTRODUCCIÓN

La velocidad de las transformaciones globales parece inconmensurable. La facilidad con la que se transfiere información, decisiones, cultura y capital por medio de la red cibernética global es indudablemente el signo más revelador del fin del milenio. Dentro de ciertos límites, cualquier persona con acceso a una computadora puede intercambiar ideas, imágenes y sonidos con otra situada en longitudes opuestas del planeta a un precio ridículamente bajo y a una velocidad absurdamente alta. La virtualidad; es decir, la inmaterialidad del proceso, es solo aparente. Con el *software* apropiado puede hablarse directamente a través del computador y puede incluso observarse por medio de cámaras gentilmente colocadas encima de los monitores. Con menores exigencias de equipo, puede grabarse un mensaje, con música de fondo y con imágenes digitales y enviarlo a casa o a la oficina como archivo adjunto en un mensaje de correo electrónico. Con estas facilidades pueden desarrollarse múltiples transacciones académicas, culturales, comerciales y familiares en poco tiempo y a bajo costo.

Esta película, que parece de ciencia-ficción, nos es familiar desde hace algunos años. Y cambia en posibilidades más rápidamente de lo que aquí podemos imaginar. Lo más asombroso, sin embargo, es que

en una escena global donde la sorpresa tecnológica prácticamente dejó de existir porque el cambio constante es norma y no excepción, hay cosas que no cambian. El mundo se unifica velozmente al compás de una portentosa fuerza económica que no conoce fronteras; que produce cosas cada vez más pequeñas en lugares cada vez más diversos; que se mueve en dependencia de la territorialidad física; que difícilmente se asienta nacionalmente. El orgullo de la industria nacional no existe más en ninguna parte del mundo; a no ser por ignorancia. ¿Dónde podemos observar un vehículo de marca estadounidense, hecho con una proporción significativa de piezas de origen taiwanés o japonés, ensamblado en Brasil o Argentina? En el mercado global es la única respuesta posible, porque es ahí donde se vende.

Lo que no cambia, sin embargo, es la persistencia de la desigualdad social. Esto es cierto para unidades económicas. Ya sea que se piense en países o en empresas la globalización crea ganadores y perdedores. ¿Quiénes ganan? Aquellos en capacidad de colocar en el mercado global capacidades negociables, bienes o servicios atractivos. Con raras excepciones, los ganadores son los mismos que triunfaron con el modelo anterior de fronteras económicas más rígidas y mayor intervención estatal en la economía. No hay aquí sorpresas, los más acomodados tenían también mayores posibilidades de surgir. Algunos ajustes; han sido necesarios, Europa y Norteamérica entienden que cierto grado de agrupación es necesario al menos para combatir con ferocidad en el mercado inter-continental. Pero en términos generales, los grandes o pequeños países productores de materias primas de origen primario, con algunas raras excepciones, no han logrado liberarse de la vulnerabilidad que le producen ya no solo los desiguales residuos del intercambio internacional, sino también la sombra peligrosa del capital golondrina, una especie de plaga que vuela por el sur en busca de fáciles rendimientos bursátiles y financieros y que semejante a las plagas de langosta, asola la economía nacional y produce crisis transnacionales de suma envergadura.

Por eso en el escenario económico global unos ganan y otros muchos pierden, aunque no siempre las fronteras nacionales corresponden plenamente con esta lectura. Por ello es necesario

observar también la escena nacional, el plano local. La globalización crea condiciones de inserción para unos sectores de la sociedad y para otros no. Más aún, es posible que estimule la formación de amplios sectores de la población mundial que viven al margen de la modernidad cualquiera que sea su definición.

Las sociedades globalizadas no han aportado instrumental nuevo para la superación de la desigualdad social. Esto quiere decir que no han contribuido a disminuirla donde es un problema grave, aunque tampoco la hayan aumentado considerablemente donde el modelo anterior logró niveles significativos de igualdad. Esta es una hipótesis que estará en examen a lo largo de este estudio.

La investigación que se presenta se origina en el análisis comparado de dos ciudades: Rotterdam y San José, que han afrontado, desde posiciones muy distintas, el problema de la globalización. Aunque hay indicadores que las separan extraordinariamente, como el producto per cápita o el valor de las exportaciones, hay otros indicadores respecto de los cuales Holanda y Costa Rica resultan sociedades semejantes. Son países pequeños de tradición democrática y de origen rural. En cuanto a desarrollo humano están entre los mejor situados en sus respectivos ámbitos subcontinentales. Holanda y Costa Rica pueden además considerarse ganadores en el proceso de ajuste que lleva a la globalización, en ambos casos porque han logrado posicionarse activamente en redes del intercambio global. Holanda en los mercados financieros y de servicios; Costa Rica en el mercado turístico y en la atracción de inversiones tecnológicamente avanzadas.

El estudio comparativo se centra en primera instancia en el efecto de la globalización sobre los niveles de desigualdad social en ambas ciudades; en segunda instancia es la ponderación de la respuesta local a las demandas de integración social así planteadas. La observación de la respuesta estatal a partir del nivel local y no del nacional responde justamente a dos postulados de partida importantes: la constatación de que lo local es el espacio socioterritorial que corresponde mejor a la implantación de los procesos de globalización debido a la disminución de la centralidad del espacio estatal nacional y segundo porque en esa dimensión del desarrollo de las políticas sociales se muestra alto grado de descentralización en el caso holandés y muy bajo en el caso costarricense. Consecuentemente, se trata de

examinar modelos alternativos de gestión socioterritorial de la exclusión social.

## NOCIÓN SOBRE LA GLOBALIZACIÓN

El término más recurrido para explicar la naturaleza de los procesos sociopolíticos del orden contemporáneo es indudablemente la globalización. Se trata, sin embargo, de una noción compleja, cuyas implicaciones analíticas no son más claras que el uso coloquial, abundante en las prescripciones políticas y los discursos electorales.

Globalización es primero y sobre todo un enunciado referido a los ritmos y características de la acumulación económica. Se trata del reconocimiento de la primacía del mercado mundial sobre otros órdenes socioterritoriales de expresión del capital. Por otro lado la expansión del dinamismo de los flujos financieros sobre el intercambio de materiales de las redes de información, desde la televisión mundial hasta Internet, no son menos típicas de este proceso que la preeminencia de los flujos financieros sobre el intercambio de mercancías. En el plano socioproductivo la gestación de modelos transnacionalizados postfordistas ha mostrado los límites de la cadena industrial que sirvió de eje articulador del modelo anterior.

### *Mercado total*

Mercado mundial es mercado total. Por lo menos así lo quiso la inspiración reaganiana en América y tatcherista en Europa durante los primeros años de la renovación neoconservadora. Así, la principal marca de nacimiento del modelo de capitalismo global estuvo estrechamente asociada a una asentada ideología antiestatista. El desequilibrio fiscal asumió la forma del enemigo principal y la reducción del gasto público, social en particular, constituyó el modelo dominante de una política amigable con el mercado, y quizás por ello enemiga de la sociedad. Al cabo de tres lustros asistimos a la primera

reforma postglobalización justamente relacionada con el advenimiento de una nueva actitud frente al Estado. En 1997, anunciado en el informe anual del Banco Mundial, se advierte el reconocimiento nada tímido a la importancia de la gestión pública para el desarrollo económico. En 1999, tras la sucesión de crisis financieras en México, el sudeste asiático, Brasil y sus encadenamientos perversos en todas las economías emergentes, desde las páginas del *Economist* de Londres, se advertía con claridad profética que el mercado libre, desregulado al menos, es un lugar peligroso. Volver los ojos al Estado, tras el fracaso del mercado global, para generar estabilidad, es el signo característico de la globalización económica al final del milenio.

Por importante que sea, el grado de intervención económica del Estado no es el único elemento que caracteriza en el plano de la política pública el proceso de globalización. El papel del Estado-nación en la organización de la vida social es otro ámbito donde se observa una fuerte transformación. Primero en lo concerniente a la organización socioterritorial, las fronteras nacionales han sido desbordadas notoriamente por el dinamismo de los procesos socioeconómicos. En unos casos, los menos como la Unión Europea, ha existido intención de institucionalizar esta tendencia por medio de procesos de integración supranacional, aunque todavía limitados y referidos al intercambio comercial y monetario. En otros casos, el flujo ilegal de personas ha mostrado no solamente las dificultades para contener los desafíos de la globalización al modelo de organización del territorio centrado en la preeminencia del Estado nacional, sino también los límites de un proceso desigual de modernización económica que genera polos de atracción y de expulsión de fuerza de trabajo y capital humano de reserva, asociados a los dinamisismos desiguales del desarrollo económico.

Mucho menos claridad existe sobre las dimensiones sociopolíticas y culturales de la globalización. En el centro de esta preocupación está la cuestión de la ciudadanía, expresión sociopolítica de los aspectos que otorgan identidad a una comunidad y que ofrecen tanto sentido de pertenencia como de diferenciación respecto de los otros. La afirmación de la *otredad* es paradójicamente una



característica central de la articulación cultural del nuevo modelo. Y es una cuestión central en el análisis que proponemos a continuación.

### *La integración social*

En lo que se refiere a las posibilidades de integración social en escenarios globalizados, señalamos que se trata en primera instancia de una influencia exógena, cuyos efectos son perceptibles internamente en tres niveles: la transformación de la estructura productiva, la modificación consecuente de los mercados laborales y el desarrollo desigual de las capacidades estatales.

La transformación de la estructura productiva es diferente según se trate de economías centrales, altamente industrializadas, como la holandesa, o de sistemas subsidiarios, con escasa industrialización y dependientes de productos primarios como el caso costarricense. En ambos lugares se observan, sin embargo, cambios en la estructura productiva. En el caso de Holanda, el dinamismo mayor está hoy día asociado a los servicios bancarios, financieros y de apoyo a la producción aunque en este sentido el país experimenta una época de ventaja comparativa histórica porque puede insertarse activamente con lo que ha sido su especialización económica de los últimos trescientos años: la economía de servicios. El caso costarricense es semejante al holandés en el sentido de que la transformación productiva no supone cambios dramáticos en la composición de la producción, aunque sí un proceso de diversificación y de ampliación de fuentes generadoras de divisas en muy estrecha relación con bienes de uso primario, como el caso del turismo sustentado en una oferta ecologista de turismo ambientalmente sostenible. Los productos tradicionales de exportación han disminuido su importancia relativa como consecuencia de la expansión de la oferta de nuevos productos transables en el mercado internacional, pero igualmente de origen primario: otras frutas, flores, plantas ornamentales. Marginalmente, aunque con posibilidades de expansión futura, se apunta a la atracción de inversiones de alto requerimiento de capital humano y tecnológicamente avanzadas.

Observando estos dos modelos de inserción, puede decirse que las transformaciones de la estructura productiva no ocurren de forma radical, sino que se manifiestan como formas de adecuación del modelo existente a las demandas emergentes de la economía global. En este sentido, el intercambio de información sobre mercados y normas de calidad es un componente central de las posibilidades de inserción positiva. En ambos casos hay ganadores y perdedores. Indudablemente, los grupos económicos relacionados con el mercado interno muestran menores posibilidades de crecimiento respecto de los grupos que se vinculan activamente a redes internacionales de intercambio. Esto es así porque en general hay normas que estimulan la disminución de aranceles proteccionistas, básicamente relacionados con los mercados agropecuarios y en decrecimiento, con ciertos rubros industriales. Países democráticos, con niveles de acceso de grupos corporativos a las decisiones de política macroeconómica, han experimentado reformas graduales en los grados de apertura al exterior (esto es cierto para Costa Rica, pero no lo es para Holanda). En otros lugares, donde las reformas han sido más intensas, las protestas callejeras (de pescadores en España o de paperos en Francia por ejemplo; de consumidores urbanos en Argentina o Venezuela) son frecuentes y en ocasiones amenazan la gobernabilidad de los Estados, colocados así en situación doblemente vulnerable: ante la presión de los mercados y la resistencia de los ciudadanos. Donde pueden percibirse con mayor claridad las implicaciones sociales del modelo, es justamente en la transformación de los mercados de trabajo. Este cambio puede sintetizarse en las siguientes expresiones: crecimiento sin empleo en los países centrales, y empleo informal en las economías subsidiarias.

La resultante más significativa del cambio estructural precipitado por el proceso de globalización en las economías nacionales es su incapacidad para crear empleo formal, a tiempo completo, estable y bien remunerado. En Europa el desarrollo de los subsidios de desempleo ha hecho mucho más rentable para los individuos la supervivencia sin trabajo que el empleo en condiciones precarias: en actividades para las que están sobrecalificados, o que son simplemente riesgosas; de prestigio social disminuido o de tiempo parcial. Emerge así una categoría social nueva, cuya definición ya no se deriva de su

ubicación en la estructura productiva sino justamente de su ausencia de ella: los desempleados permanentes.

En los países subsidiarios, notoriamente en América Latina, independientemente de la calidad de la inserción en la economía global o del tamaño relativo de la economía, o del grado de apertura al comercio exterior, el desempleo no disminuye significativamente y en su lugar el empleo informal aparece como el tipo de trabajo que crece más rápidamente. Para los nuevos ingresos a la fuerza de trabajo, la posibilidad de localizarse en empleos informales es mayor que en cualquier otra modalidad de empleo. Así, el nuevo sector informal (que es un universo complejo de autoempleados, de diverso tamaño, de origen social heterogéneo, que intervienen en múltiples sectores económicos, en todo sentido muy alejados del prototipo de microempresarios no formalizados que imaginó Hernando De Soto) es la categoría laboral más importante (individualmente considerada) de América Latina hoy. Si el modelo agroexportador creó terratenientes, campesinos y obreros agrícolas; si el modelo industrial substitutivo de importaciones creó burguesía y proletariado, así como capas medias de empleados públicos; el modelo transnacionalizado ha fomentado la creación de dos nuevas categorías sociales: los empleados informales (Pérez Sáinz, 1999) y la elite transnacional (Robinson, 1998).

### *La transformación del Estado*

Sociedades sin empleo o productores sin mercado, requieren un nuevo tipo de intervención del Estado. El proceso de globalización ha transformado sustancialmente el marco de capacidades del Estado, entendiendo por tales los mecanismos a disposición del gobierno para garantizar la distribución de los recursos del crecimiento económico y la administración de los conflictos distributivos que se presentan como resultado de la escasez de recursos. Grindle (1995) distingue cuatro tipos de capacidades que experimentan procesos desiguales de cambio. Diferencia capacidades técnicas, relacionadas con la eficiencia de las decisiones orientadas al control macroeconómico;

capacidades administrativas referidas a la oferta y calidad de los servicios públicos e infraestructura a disposición de la producción, el consumo y la reproducción. Capacidades institucionales relacionadas con la posibilidad de generación de reglas del juego claras y de mecanismos para garantizar su observancia por parte de los ciudadanos. Finalmente, capacidades políticas relacionadas con los mecanismos dirigidos a la solución de conflictos entre sectores privados y entre estos y el Estado.

La globalización ha transformado de modo diferencial estas capacidades. En términos generales, se ha tendido a pensar que el centro macroeconómico, en última instancia la adopción de mecanismos que regulen las conductas peligrosas en el mercado, constituye el centro de las capacidades del Estado que deben fortalecerse. Incluso, pensando en los países en desarrollo, el Banco Mundial ha desarrollado un conjunto de prescripciones relacionadas con la gobernabilidad de los Estados que están finalmente dirigidas a estimular su capacidad para obtener buenos resultados de la política, tanto como para garantizar el buen comportamiento ante los organismos financieros internacionales. En América Latina, también en los países del Lejano Oriente, por ejemplo, este propósito se ha orientado a la formación de elites burocráticas económicas que controlan todas las decisiones importantes del manejo macroeconómico, a costa de buena parte del proceso de escrutinio político en los parlamentos. Incluso se ha llegado a subsidiar salarios de este personal, convencidos de que deben desarrollarse medios para incrementar la competitividad de los puestos en el sector público.

En contraste, por ejemplo, la capacidad de reducción de conflictos por parte del Estado se ha reducido notoriamente, a causa de la convicción de que el mercado efectivamente "resuelve necesidades" distributivas, y debido, por otra parte, a la conciencia de una crisis fiscal que para resolverse requiere la disposición de recursos financieros que no están siendo generados por los impuestos recaudados. El Estado queda así erosionado en sus capacidades políticas, desigualmente desarrollado en la prestación de servicios porque se han enfatizado los relacionados con el estímulo de la producción y se han disminuido los relacionados con el consumo, como las prestaciones de gasto social.

Sin embargo, el estado de la globalización no solamente ha fortalecido sus capacidades técnicas. En general ha mejorado sus posibilidades de formación de reglas de juego tanto en aspectos económicos, esenciales para el buen funcionamiento de los mercados, como en el caso de la dimensión sociopolítica, íntimamente vinculada a la cuestión de la democratización. En este sentido, el desarrollo de medios institucionales contrasta con la disminución de las capacidades reales de resolver conflictos distributivos.

#### LOS OTROS, NOSOTROS Y LA IGUALDAD: LA CUESTIÓN DE LA CIUDADANÍA

La transformación social derivada del proceso de globalización induce dos fenómenos, si no nuevos, por los menos cualitativamente distintos. En primer lugar, el modelo genera bases sociales de sustentación en términos generales asociadas a elites y capas medias gerenciales, vinculadas a las redes más dinámicas del modelo económico, con fuertes vínculos transnacionales y a menudo disociadas de los criterios articuladores de identidades nacionales. Para decirlo en una palabra, el sujeto de la globalización es transnacional. Eso supone necesariamente la revisión de los términos de la cuestión tradicional de la ciudadanía, entendida como el horizonte de las aspiraciones individuales y colectivas que integra una comunidad respecto del exterior.

Los sujetos transnacionales son ciudadanos globales en todo sentido, con excepción del plano formal. Rescatando la distinción de Bottomore (1992) respecto de las dimensiones de la ciudadanía planteadas por Marshall, habría que señalar que los ciudadanos globales son activos en cuanto a deberes y derechos sociales (que disfrutan en los países en que se asientan, o en una constelación de aseguradoras privadas que garantizan no solamente atención en situaciones contingentes sino fondos de retiro, estudio, vacaciones), gozan plenamente de libertades civiles y empiezan cada vez más, como ya se observa en Europa, a disfrutar derechos políticos en el país en que residen. La ciudadanía formal, la pertenencia a una

nacionalidad concreta, se vuelve tendencialmente irrelevante para estos sectores.

Del otro lado, subsiste una mayoría de la población global, fuertemente concentrada en los países en desarrollo, para quienes los derechos de ciudadanía, aun los contenidos dentro de los límites del Estado nacional, muestran déficit significativos. Son grupos de población para quienes la globalización es con mucho un rumor que no toca sus condiciones inmediatas de vida y de trabajo. Subsisten aislados del mercado nacional, mucho más lejos de las redes internacionales de comercio y de servicios.

Emergen formas nuevas de lo que hemos denominado ciudadanía informal, para aludir a la supervivencia de la población en entornos cada vez más permanentes de derechos ciudadanos, formales y substantivos, recortados. Respecto de la ciudadanía, formal, el subproducto de la población migrante de los países sometidos a severas condiciones económicas o víctimas de cruentos enfrentamientos político-militares, genera contingentes de habitantes que no disponen de derechos porque han renunciado a la nacionalidad de origen a cambio de oportunidades de trabajo o simplemente de sobrevivir. El desplazamiento de población, temporal o permanente; económico, político o cultural es, sin duda alguna, mucho más dinámico que la capacidad de los Estados para revisar las posibilidades de la ciudadanía regional, multinacional. Europa es de nuevo el avance más claro en esta dirección.

Respecto de las dimensiones sustantivas de la ciudadanía, se observan importantes carencias, en especial, aunque no exclusivamente, en los países en desarrollo. Examinemos primero la situación relacionada con los derechos políticos. Tendencialmente, la posibilidad de elegir se inclina a ser hoy día más clara para las mujeres que para los hombres porque suele haber mayor tasa de participación electoral de las últimas respecto de los primeros. No obstante, la figura es completamente inversa respecto a la posibilidad de ser elegidas donde las mujeres experimentan niveles graves de discriminación.

La situación tiende a ser más desfavorable para la población de origen étnico minoritario en una sociedad, o aunque sean mayoritarios en número, están sometidos al dominio de una cultura política

excluyente (como el caso de la población indígena de Guatemala y Bolivia en América Latina). Aquí se suman niveles de exclusión relacionados con el encadenamiento de pobreza, género y etnia.

Los derechos civiles, en especial relativos a la libertad de contratación, han experimentado deterioro. Los desempleados permanentes de las sociedades posindustriales son los excluidos del mercado de trabajo. Los informales del mundo en desarrollo son sus contrapartes sociales. Estos no son procesos temporales sino manifestaciones estructurales de sistemas de producción intensivos en uso de capital fijo y cada vez menos dependientes del trabajo humano. El efecto sobre las condiciones de vida material es desigual y no supone automáticamente una sinonimia con pobreza: los desempleados que viven del seguro de desempleo no son siempre pobres; tampoco los informales. Pero su situación social es precaria porque no corresponde con una estrategia de incorporación activa a la modernidad; se trata simplemente de medios de supervivencia.

En el plano de los derechos sociales hay que distinguir los que se refieren a la disposición de servicios de los socioculturales. Los derechos sociales en los países en desarrollo son tendencialmente una deuda pendiente. Por ello, a la par del debate sobre la deuda externa en los años ochenta se generó también un discurso alternativo y crítico sobre la deuda social. En la mayoría de los países del mundo en desarrollo, la inversión pública y la cobertura de los servicios sociales (en salud, educación y vivienda, especialmente) son inferiores a los requerimientos reales. Por ello, la satisfacción de derechos de ciudadanía social es siempre un debate abierto. En las economías postindustriales estos problemas están mejor resueltos, aunque persisten a menudo relacionados con otras condiciones de exclusión como género o etnia. No obstante, en donde parece existir más complejidad y homogeneidad es en la satisfacción de derechos sociales relacionados con lo que podría denominarse, muy subjetivamente quizás, una vida plena. El dualismo de los suburbios y las "innercities" de los países desarrollados; los estigmas que produce la vida con los subsidios del Welfare State; la cohabitación en guetos étnicamente construidos, son todas formas de insatisfacción de ciudadanía plena. Estos mismos problemas agravados por mayores niveles de pobreza, que en múltiples ocasiones amenazan la

supervivencia misma, ocurre en los países más pobres. No debe olvidarse que en la base de los derechos ciudadanos descansa el derecho humano elemental: a la vida. La hambruna, la guerra, pero también la criminalidad creciente, atentan directamente contra este derecho.

La noción de exclusión social alude a este complejo entramado de privaciones humanas. Algunas materiales, otras de orden político y cultural. Lo que está en cuestión es la capacidad de las políticas sociales, entendidas como las intervenciones públicas orientadas a la superación de condiciones de exclusión social, para disponer de capacidades para enfrentar el desafío. Las políticas sociales se enfrentan con un doble dilema. Por un lado, procuran la integración de la sociedad dentro de los límites del Estado-nación, y por otro están destinadas a satisfacer demandas sociales crecientes en entornos fiscales cada vez más limitados. La política social integra el Estado nacional. En el escenario de la globalización, una buena parte de los factores que limitan la integración social dentro de los Estados, se genera en el exterior de los Estados mismos. Los flujos económicos no son controlables desde el Estado, como queda de manifiesto tanto con los capitales como con las personas. Las decisiones económicas, a menudo referidas al control de los indicadores macroeconómicos, se diseñan, al menos para los países en desarrollo, en las riberas del Potomac. Y no hay mucho que los gobiernos aislados puedan hacer para corregir el curso de los acontecimientos. Por ello, un desarrollo óptimo de la política social, orientado a mejorar su capacidad de incidencia, tiene que ver con su desenvolvimiento en espacios socioterritoriales distintos, desde lo nacional hacia lo local. Y a la inversa.

Respecto de las dificultades fiscales, la política social en el mundo en desarrollo ha sido la actividad pública más castigada por las exigencias minimalistas derivadas de la reforma económica. La exigencia de equilibrio fiscal crea, junto con la insuficiencia de ingresos, una limitación estructural de los recursos públicos que atienden prioritariamente lo social. La respuesta puede distinguir tres modalidades: La primera es el recorte simple, sencillamente el gasto público social per cápita se derrumba; la segunda es una combinación de medidas de racionalización de la oferta pública de servicios sociales



(eliminando programas costosos, excesos burocráticos o repeticiones institucionales) con procesos de privatización que procuran la salida (en los términos de Hirschmann) hacia prestaciones privadas de servicios de educación, salud y retiro que ofrece mayores garantías de calidad para segmentos sociales con capacidad de compra. La tercera opción consiste en la organización de políticas sociales dependientes del subsidio internacional. En este caso, la política social prácticamente se reduce al conjunto de proyectos locales y nacionales financiados por la cooperación internacional, pública y privada. A menudo, en estos casos la dependencia de los recursos externos se agrava por la ausencia de mecanismos de desarrollo de medios internos para la producción y financiamiento de políticas sociales. En el mundo real estos procesos conviven creando situaciones muy diversas en dependencia de la preeminencia de uno u otro modelo.

En conclusión, estas reflexiones pretenden constituir una aproximación a las explicaciones globales que sugiere la comparación de dos ciudades como San José, de Costa Rica, y Rotterdam, Holanda. Se pretende entender el nuevo escenario complejo de la globalización, que no cuenta con una alternativa concreta para disminuir las desigualdades sociales, a partir de a) identificar la dinámica social de comunidades urbanas que han experimentado relaciones con la privación material y con la segregación social, durante periodos distintos de la vida de la ciudad; b) de confrontar esa experiencia con la evolución y la naturaleza de la política pública respecto a las demandas sociales generales, y de esa cuenta c) poder avanzar en una comparación de variables de gran significación social y política entre ambas ciudades, que forman parte de dos modelos relevantes de sociedad y Estado en el mundo global.