

DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA: TEMAS Y DESAFÍOS PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

CARLOS SOJO (EDITOR)

MAYRA BUVINIC, ROLANDO FRANCO, SARA GORDON,
ÉDGAR E. GUTIÉRREZ, ANDREW MORRISON, MARÍA BEATRIZ ORLANDO,
JUAN PABLO PÉREZ SAÍNZ, ERNESTO RODRÍGUEZ, CARLOS STRASSER.



303.44

D441d Desarrollo Social en América Latina: temas y desafíos para las políticas públicas / Mayra Buvinic.../et al./ ; Ed. Carlos Sojo.— 1ª. Ed. : FLACSO, 2002.
462 p. : 16.5 x 24 cm.

ISBN: 9977-68-117-1

I. Desarrollo Social-América Latina I. Buvinic, Mayra
II. Sojo, Carlos III. Título.

Social Development in Latin America:
Issues for Public Policy

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C.

Desarrollo Social en América Latina:
temas y desafíos para las políticas públicas

©2002 by International Bank for Reconstruction and Development The World Bank
1818 H Street, N. W., Washinton, D.C. 20433, U.S.A.

This Work is copyrighted by World Bank and will be published in English as Social Development in Latin America: Issues for Public Policy in 2002. This Spanish traslation is not an official World Bank traslation. The World Bank does not guarantee the accuracy of the traslation and accepts no responsibility whatsoever for any consequence of its interpretation or use.

Los derechos de este trabajo pertenecen al Banco Mundial el que será publicado en inglés bajo el título Social Development in Latin America: Issues for Public Policy en 2002. Esta traducción al español no es una traducción oficial del Banco Mundial. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de la traducción y no asume responsabilidad de ningún tipo por las consecuencias de su interpretación o uso.

El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no asume responsabilidad alguna por cualquier consecuencia derivada de su uso. Los límites, colores, denominaciones y cualquier otra información mostrada en cualquier gráfico o cuadro de este volumen no implica de parte del Grupo Banco Mundial ningún juicio sobre el estatus legal de cualquier territorio, o la aceptación o reconocimiento de tales fronteras.

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica

Diseño de portada y productor editorial: Leonardo Villegas Cotejo y corrección de estilo: Maritza Mena
Primera edición: Julio del 2002

FLACSO-Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica, Fax: (506) 225-2418.

Para publicaciones: e-mail: flacso@flacso.or.cr <http://www.flacso.or.cr>

ÍNDICE

PRÓLOGO	11
SHELTON H. DAVIS, ESTANISLAO GACITÚA MARIO	
INTRODUCCIÓN	13
REINVENTAR LO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA	
CARLOS SOJO, JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ	
Territorialidades y ciudadanías	16
Mercado de trabajo y (des)integración social	26
Este volumen	37
BIBLIOGRAFÍA	57
CAPÍTULO I	
GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL	
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	
ROLANDO FRANCO	
INTRODUCCIÓN	65
LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN	66
El marco demográfico	66
Inestabilidad del crecimiento	66
Desocupación e informalidad	68
Pobreza e Indigencia	70

Distribución del Ingreso.....	73
Malestar político.....	76
LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL.....	78
Hacia sociedades más igualitarias.....	78
Integración a la sociedad de consumo	82
Reducción de la pobreza	83
Movilidad social.....	85
¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?.....	87
Perspectivas de política pública	87
Principios orientadores de la política social	92
CONCLUSIÓN	100
BIBLIOGRAFÍA.....	101

CAPÍTULO II

INDICADORES SOCIALES:

UNA BREVE INTERPRETACIÓN DE SU ESTADO DE DESARROLLO

ÉDGAR E. GUTIÉRREZ-ESPELETA

INTRODUCCIÓN.....	107
LO SOCIAL DENTRO DE LO PREDOMINANTE.....	107
Indicadores sociales: ¿se podrá crear un sistema único?	113
LAS NACIONES UNIDAS, LA CUESTIÓN SOCIAL Y LOS INDICADORES SOCIALES	118
INDICADORES SOCIALES Y AMÉRICA LATINA	129
EL DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL	132
ANEXO A	
Menú de Indicadores	137
ANEXO B	
Objetivos de Desarrollo del Milenio.....	141
ANEXO C	
principios fundamentales de las estadísticas oficiales	146

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON

INTRODUCCIÓN	151
La pobreza en América Latina	153
COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES EN AMÉRICA LATINA ...	154
El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	155
Debate	158
Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional	164
Las convicciones y las prácticas de los derechos en América Latina	168
La ciudadanía social como construcción de la democracia	175
CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC.....	180
OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADAS CON LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA.....	193
Lógica de mercado versus lógica de derechos.....	193
-El empleo	195
-Tributación.....	196
-El gasto social.....	199
REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES	202
Recomendaciones	205
BIBLIOGRAFÍA	207
APÉNDICE	214

CAPITULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PUBLICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y
DESAFIOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN.....	217
Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo	217
EL CONTEXTO:	
PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS	220
¿De qué estamos hablando?:	
Algunos conceptos básicos sobre juventud	220
Juventud y sociedad:	
Aristas diversas de un vínculo complejo	226
LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA:	
EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO	230
Políticas Públicas de Juventud:	
Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico	236
POLÍTICAS DE JUVENTUD:	
UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA	242
Evaluación Programática:	
Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos	242
Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación.....	247
Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan	253
La Visión de los Actores Participantes:	
Entre Discursos y Prácticas Efectivas	258
OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS	
EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA	264
Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo	
Humano en el siglo XXI	264
La Construcción de la Sociedad del Conocimiento	269
Políticas Públicas de Juventud y	
Reforma del Estado: un vínculo por construir	273
El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud	278
UN ENFOQUE GENERACIONAL	
PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS	284
Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño	
de Políticas Alternativas	284
Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo	288
Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana	

y Desarrollo Humano	293
Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial.....	299
BIBLIOGRAFÍA	305

CAPÍTULO V

VIOLENCIA, CRIMEN Y DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

MAYRA BUVINIC, ANDREW MORRISON Y MARÍA BEATRIZ ORLANDO

INTRODUCCIÓN.....	317
MARCO CONCEPTUAL	318
Definición de violencia.	
Diferencia entre crimen y violencia. Tipos de violencia	318
Causas de la violencia.	
Factores de riesgo y factores de protección.....	321
LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	327
Indicadores de violencia en América Latina y principales tendencias	328
La violencia según el género.....	333
La violencia y los grupos socio-económicos	336
La violencia étnica en América Latina	339
La violencia según la edad.....	340
-Violencia social y doméstica contra niños	341
-Los jóvenes como agresores y víctimas.....	343
EL COSTO SOCIOECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	346
Costos directos de la violencia.....	348
Costos no monetarios	351
Costos económicos multiplicadores.....	352
Costos sociales multiplicadores	353
FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE	357
Sistemas de vigilancia epidemiológica	359
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo	360
Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo	363
El control y las respuestas sociales a la violencia	365

UNA AGENDA DE INVESTIGACIÓN EN EL DISEÑO DE ESTRATEGIAS PARA COMBATIR LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA	368
CONCLUSIONES	374
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS	377

CAPÍTULO VI

AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN CÍVICA, INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS, BUEN GOBIERNO LOS OBSTÁCULOS Y LAS CUESTIONES

CARLOS STRASSER

INTRODUCCIÓN	385
Los conceptos fundamentales	389
RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO)	
LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS	394
Sobre la capacidad de la política.....	395
Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso	401
- De la democracia	401
- De la clase política	403
- De la ciudadanía	405
Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural	410
- De genes y mestizamientos	411
- Consecuencias políticas	415
EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE”	418
Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática	422
Emprendimientos positivos posibles <i>versus</i> una trama dura y densa	426
En el cuadro, ¿qué políticas?	432
Las dos caras del campo público no estatal	439
Gobierno, gobernabilidad, <i>governance</i> y Estado	442
CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN	445
BIBLIOGRAFÍA	449
SOBRE LOS AUTORES	457

INTRODUCCIÓN

REINVENTAR LO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

CARLOS SOJO
JUAN PABLO PÉREZ SÁINZ

“Fue la ‘invención de lo social’ lo que domesticó al mercado y humanizó al capitalismo”. Esta frase feliz de Castel (1997: 442) muestra de manera clarividente la importancia de lo social. Domesticar remite al control del mercado autorregulado, “...ese molino satánico” para Polanyi (1992: 82); mientras humanizar sugiere que la reproducción material y simbólica de la sociedad sigue, históricamente, siendo posible. Esta relevancia de lo social se ve potenciada en el momento actual ya que, como sugiere Filgueira (1999)¹, se puede establecer cierto paralelismo histórico entre los impactos desintegradores de la expansión del mercado sobre las comunidades campesinas precapitalistas y el actual proceso de globalización y sus efectos sobre el Estado-Nación y sus funciones de protección social. Es decir, los logros históricos de lo social, en términos de domesticar al mercado y humanizar al capitalismo, están en entredicho. En este sentido, el gran reto societal de nuestro tiempo es lograr que lo social no se desvanezca, sino que sea “reinventado” para que siga jugando sus funciones civilizatorias.

1 Este autor reivindica, con ciertas precauciones, el “enfoque económico moral”.

La frase de Castel invita también a explorar sendas interpretativas de lo social que ayuden a comprender y afrontar tal reto. En este sentido, se puede decir que lo social implica la existencia de una comunidad respecto de la cual hay que garantizar, mediante dinámicas integradoras, la reproducción material y simbólica de los miembros que la constituyen. Este abordaje plantea que los retos analíticos de lo social son fundamentalmente dos. Por un lado, cómo se define la comunidad en cuestión y la pertenencia a esta. Y, por otro lado, cuáles son las dinámicas de integración, pero también de exclusión, que operan. Hay que añadir dos precisiones metodológicas casi obvias. Primero, integración y exclusión no son procesos absolutos sino relativos. Y segundo, estos retos analíticos no deben asumirse en abstracto, sino respecto a contextos históricos concretos; o sea, los criterios de pertenencia comunitarios y los mecanismos que la posibilitan o la impiden cambian con el tiempo. En este caso nos concierne América Latina en el actual momento que vamos a calificar de modernización globalizada. Pero antes de pasar a este análisis, es necesario aclarar, aunque sea brevemente, este término de modernización globalizada.

Este supone, simultáneamente, continuidad y ruptura. Continuidad en tanto que se plantea que el horizonte histórico para el abordaje de lo social debe ser aún el proceso de modernización con sus inicios diferentes y ritmos propios a cada país. A pesar de la crisis de la deuda externa y de la implementación de programas de ajuste estructural, América Latina sigue sumida en la modernidad que no ha sido superada sino redefinida². En tanto que pensamos que, para América Latina y durante el primer momento modernizador, lo social se expresó como constitución de la Nación a partir del Estado, en el presente momento globalizador tal expresión se ha visto modificada ya que ambos elementos han perdido su centralidad de antaño. Es decir, aunque siguen contando y no han devenido superfluos, los

2 La realidad que se observa, hoy en día, no es una posmodernidad, sino una modernidad redefinida, de naturaleza reflexiva que problematiza sus límites al contrario de antaño cuando existía fe ilimitada en el progreso, fruto del pensamiento de la Ilustración (Beck, 1998; Beck, *et al.*, 1997).

procesos de integración social no se limitan a la constitución de la Nación y estos no se llevan a cabo, fundamentalmente, a través de las acciones estatales³. Es en este sentido que hablamos de modernización globalizada para diferenciarla de la anterior, que calificaríamos como modernización nacional.

Esta breve aclaración nos permite formular dos propuestas analíticas básicas, que desarrollaremos en las siguientes páginas, para comenzar a pensar cómo se debe «reinventar» lo social en América Latina durante la actual modernización globalizada. La primera postula que la pérdida de centralidad del Estado-Nación hace necesaria su relectura en claves de globalización: la Nación desde las territorialidades y el Estado desde las ciudadanías. En este sentido, veremos que con la modernización globalizada los límites de definición de la comunidad de integración se vuelven más difusos y que, algo más conocido, las acciones estatales pierden su protagonismo de antaño. Y la segunda propuesta analítica es que, en la nueva modernización globalizada, las dinámicas societales se ven afectadas por la primacía del mercado. Y, en este sentido, el mercado de trabajo adquiere un protagonismo central en las dinámicas de integración y exclusión sociales de la región⁴. Al respecto, postulamos, por un lado, que las tendencias excluyentes (crisis del empleo formal, emergencia de un desempleo estructural y persistencia de una economía de la pobreza) tienden a predominar sobre las integradoras

3 De hecho, lo que se está discutiendo es la permanencia del Estado-Nación que es uno de los grandes debates sobre la globalización. En este sentido, nos distanciamos tanto de aquellas posturas “hiperglobalizadoras” que propugnan que, en la actualidad, solo los mercados globalizados y las firmas transnacionales cuentan y ambos no pueden ser “gobernados” por los Estados nacionales (Ohmac, 1990, 1995) como de aquellas interpretaciones “escépticas” que argumentan que los cambios actuales reflejan solo una economía altamente internacionalizada, pero no suponen ninguna transformación radical del capitalismo (Hirst y Thompson, 1996). En este sentido, nos identificamos con la formulación más equilibrada de Sassen (1996) de que la globalización ha descentrado la soberanía y desnacionalizado, parcialmente, el territorio. Es decir, estos dos elementos, soberanía y territorio siguen siendo elementos esenciales del sistema internacional, lo cual implica que el Estado-Nación continúa configurando, aunque no con la misma determinación de antaño, tal sistema. En el mismo sentido, véase Perraton *et al.*(1997), Gray (1998) y Held *et al.*(1999)

4 Ello queda confirmado en múltiples lugares a lo largo de este texto.

y, por otro lado, que la naturaleza misma de la dinámica integradora está cambiando, expresándose, hoy en día, en términos de empleabilidad. Analizar estas transformaciones laborales nos va a permitir ubicarnos en un observatorio privilegiado para entender la configuración de lo social en América Latina durante este nuevo período de modernización globalizada.

Territorialidades y ciudadanías

La modernización nacional corresponde con lo que se conoce como etapa de crecimiento hacia adentro con un proceso acumulativo basado en la industrialización sustitutiva de importaciones. Lo social, como constitución de la Nación a partir del Estado, supuso que la comunidad de pertenencia era la Nación y que los medios de integración, en gran medida, pasaban por la acción del Estado y del sistema político en términos generales. Esta integración se consolidaba a través de un cierto triángulo armonioso que relacionaba mercado laboral con políticas sociales y situación de bienestar. En concreto, tal triángulo suponía la mutua interrelación de tres fenómenos: empleo formal, regulación estatal e integración social. Urbanización y movilidad social posibilitaron la constitución de una ciudadanía social que se procesaba a través del segmento formal del mercado laboral urbano y que el Estado consolidaba, especialmente, a través de la cobertura de la seguridad social. Distintas modalidades de modernización (temprana, acelerada y tardía), y los correspondientes arreglos a escala nacional, dieron resultados diferentes en cada país (Mesa-Lago, 1994; Roberts, 1996). Obviamente, el contrato populista fue la expresión más consumada de esta dinámica integradora de naturaleza socio-política.

No obstante, sus logros integradores, con diferencias entre países, fueron limitados. El agro, escenario no privilegiado de la modernización, se caracterizó por una (re)campesinización. Este hecho se debió, no solo al mantenimiento del minifundio tradicional o de comunidades indígenas, sino también por la gestación de nuevas unidades productivas familiares a través de procesos de reforma agraria o de colonización. Es decir, la unidad campesina, en sus

diferentes formas, jugó un papel de refugio para la fuerza laboral que no fue ni absorbida en el sector moderno agrario ni migró a centros urbanos. Pero la propia modernización de la agricultura (especialmente, de exportación) implicó una mayor estacionalidad de la mano de obra (PREALC, 1991; Gómez y Klein, 1993). Es decir, la mayoría de los sectores rurales fueron integrados de manera deficiente con casos donde la pauperización fue extrema⁵. Pero, esta dinámica excluyente también afectó a sectores urbanos que constituyeron ese excedente estructural de fuerza de trabajo que se vio forzado a autogenerar empleo de baja productividad dando lugar a la emergencia del denominado sector informal. Es decir, la constitución de la Nación como comunidad de integración social fue limitada.

La crisis de esta modernización nacional en los 80 supuso, ineludiblemente, la desarticulación del triángulo armonioso de integración mencionado previamente. Así, por un lado, la intervención estatal se orientó hacia una construcción de ciudadanía social que no necesariamente pasaba por la estructura del empleo. La lógica de focalización, que redefinió las políticas sociales en la región interpeló directamente grupos sociales (preferentemente pobres extremos) en términos de ciertos tipos de carencias (educación y vivienda, principalmente)⁶. Y, por otro lado, la sustitución del Estado por el mercado, ha hecho de este el centro de la construcción societal. En este sentido, el mercado laboral emerge, con más fuerza que antaño, en configurar las dinámicas de (des)integración social. No obstante, sus efectos son distintos puesto que la propia estructura de empleo ha sufrido transformaciones importantes con la crisis y los procesos de ajuste estructural posteriores que han incorporado las economías y sociedades de la región al proceso globalizador. Nos referiremos más adelante a estas transformaciones.

Como se ha mencionado, a pesar de la pérdida de centralidad, Estado y Nación no han desaparecido, pero lo que se impone es una

5 En Centroamérica esta indigencia se combinó con la existencia de regímenes autoritarios, generándose así las condiciones para los conflictos bélicos que acaecieron posteriormente.

6 Reflexionando sobre realidades del Norte, Castel (1997) ha formulado este cambio como el paso desde las políticas de "integración", basada en la homogenización de la sociedad a partir de la relación salarial institucionalizada, a las políticas de "inserción" sustentadas en una lógica de discriminación positiva.

relectura de estos en claves de globalización: la Nación desde las territorialidades y el Estado desde las ciudadanías.

En términos territoriales, lo primero por recordar es que la territorialidad central de la modernidad nacional fueron los espacios metropolitanos alimentados por flujos migratorios desde áreas rurales consideradas escenarios de tradicionalidad. En las grandes urbes tendían a concentrarse el empleo formal y los servicios públicos, posibilitando la integración social. Esta primacía espacial está siendo cuestionada con la globalización. Tales cambios están teniendo lugar tanto a nivel supranacional con procesos de transnacionalización como subnacionalmente con la revitalización de lo local. Veamos, por separado, cada uno de estos fenómenos y sus consecuencias para los procesos de integración y exclusión sociales.

En término supranacionales y referido a lo social, la problemática que resalta, sin lugar a dudas, es la de la migración transnacional. En sus orígenes supone exclusión extrema que conlleva expulsión territorial pero en sus efectos implica, paradójicamente, integración directa al proceso globalizador aunque con costos sociales muy altos. Si bien el fenómeno migratorio internacional no es nuevo, en la actualidad hay tres fenómenos novedosos respecto a patrones migratorios precedentes. Primero, son producto del capitalismo global ya que responde a la demanda de mano de obra desde el Norte. Segundo, constituyen un fenómeno social distinto de patrones tradicionales de adaptación migratoria. Y tercero, ofrecen mayores posibilidades a las iniciativas populares (Portes *et al.*, 1999). Este fenómeno afecta no solo a los que transmigran y a sus respectivos hogares, sino a la totalidad de la comunidad, la cual, participando de esta dinámica transmigratoria, se constituye en una socio-territorialidad diferenciada en la globalización. O sea, se configuran comunidades transnacionalizadas.

Esta transnacionalización introduce elementos novedosos respecto de lo social. Al menos se pueden mencionar tres. El primero tiene que ver con la importancia de las remesas con recurso de superación de la pobreza de los hogares que las reciben⁷. El segundo elemento remite a la existencia de remesas colectivas, transferencias de

7 Fenómeno que, en un país como El Salvador, se ha expresado, a nivel macro, en una reducción significativa de los niveles de pobreza.

asociaciones de migrantes en el Norte, que proveen bienes colectivos a las comunidades de origen. En este sentido hay una provisión inédita de este tipo de bienes. Y finalmente, en las comunidades transnacionalizadas se manejan no solo los estándares de vida del respectivo país, sino también del de acogida produciéndose así percepciones complejas de integración y exclusión.

Por consiguiente, hay una transnacionalización de lo social que redefine los ámbitos de la intervención sobre lo social más allá de los marcos nacionales. Este fenómeno tiene también sus implicaciones en términos de ciudadanía como veremos más adelante⁸.

En cuanto a la segunda dinámica de cuestionamiento de la centralidad de la territorialidad nacional, es ya un lugar común afirmar que la globalización ha revitalizado lo local. En contra de una esperada homogeneización a escala planetaria, inducida por el mercado global, los lugares emergen mostrando condiciones diferentes de materialización para la globalización, enfatizando así sus peculiaridades socioculturales. La bibliografía, normalmente del Norte, apunta a la constitución de dos tipos de socio-territorialidades locales en la globalización: las denominadas ciudades globales⁹ y las regiones calificadas como ganadoras que han logrado generar economías exitosas¹⁰. En América Latina es difícil hablar de ciudades globales aunque se puede intentar. Por su parte, sí hay redefiniciones en ciertas regiones que da a pensar en su (re)inserción en la globalización (Panadero Moya *et al.*, 1992; Curbelo *et al.*, 1994; De Mattos *et al.*, 1998; ILPES/CEUR, 1999). Pero, hay una modalidad

8 Es en este sentido que opera la distinción entre ciudadanía formal (simple pertenencia a un Estado-Nación) de ciudadanía sustantiva (ejercicio real de derechos) (Bottomore, 1998).

9 Estas estarían caracterizadas por los siguientes rasgos: firmas transnacionales desarrollando actividades estratégicas (diseño, gestión, comercialización, etc.); localización de mercados financieros (forma dominante del capital globalizado); presencia importante de mano de obra inmigrante extranjera; concentración de élites intelectuales que otorgan prestigio a la respectiva ciudad; y flujo importante de turistas internacionales (Sassen, 1991; Castells y Hall, 1994; Borja y Castells, 1997; García Canclini, 1999).

10 Ejemplos notorios al respecto son los denominados distritos industriales (Pyke *et al.*, 1992; Pyke y Sengenberger, 1993; Benko y Lipietz, 1994).

de socio-territorialidad local que no es contemplada por su invisibilidad. Nos referimos a la comunidad de vecindad que ha logrado estructurar su economía local en torno a una cierta aglomeración de establecimientos pequeños dedicados a una actividad globalizada¹¹. Este tipo de socio-territorialidad local muestra, al igual que la migración transnacional, que hay procesos de inserción en la globalización que no son producto de la acción de firmas multinacionales (actor por excelencia de la globalización) y/o de las políticas estatales; hecho que explica —en gran parte— su invisibilidad¹².

Pero junto a estas dinámicas socio-económicas, hay que señalar las políticas-administrativas de descentralización ligadas a la reforma del Estado, que también tienden a revitalizar lo local. La reflexión sobre descentralización en América Latina es muy amplia pero, de manera sintética, se puede decir que esta se ha centrado sobre tres ejes. El primero tiene que ver con el deseo de incrementar la participación popular en los asuntos públicos. El segundo apunta más bien hacia un mayor control y rendición de cuentas de las autoridades locales. Y el tercero remite a la provisión de servicios públicos en busca de la cooperación de diversos actores (el propio Estado, las agencias internacionales multilaterales, el sector privado y las ONG). Es importante resaltar que estas discusiones tienen lugar en el marco de dos parámetros básicos: por un lado, la transición de regímenes autoritarios a democracias liberales y, por otro lado, la reforma del Estado impuesta por los programas de ajuste estructural (Doner y Hershberg, 1999).

Como en el caso de la migración transnacional, en esta revitalización de lo local surgen nuevos elementos respecto de lo social. Cabe destacar dos. En primer lugar, la socio-territorialidad acotada

11 El término comunidad de vecindad proviene de la sociología clásica. Se trata de un tipo de comunidad de lugar, basada en lazos de proximidad geográfica y que tiene como espacio el pueblo. Su inserción en la globalización tiene lugar a través de distintas actividades como nuevas exportaciones agrícolas, subcontratación manufacturera, artesanía, turismo, etc. Para un análisis de este tipo de socio-territorialidades en Centroamérica, ver Pérez Sáinz *et al.* (2000).

12 Existen respuestas a la globalización desde la propia sociedad que han logrado visibilizarse. Nos referimos a la migración laboral internacional y al fenómeno denominado transnacionalismo desde abajo (Smith y Guarnizo, 1998; Portes *et al.*, 1999).

hace que lo social se procese a través de relaciones más concretas en las que las demandas y las responsabilidades se esbozan más claramente que en la abstracción de lo nacional. Y, en segundo lugar, las socio-territorialidades con mayor integración social son más proclives al logro de consenso en torno a proyectos locales de inserción en el mercado globalizado. Esto supone contar con la ventaja de la acción colectiva respecto a tal inserción. Es decir, la integración social puede devenir un factor de competitividad cara a la globalización.

Por consiguiente, vemos que los contornos de comunidad se han vuelto más difusos con la modernización globalizada. Sigue existiendo la comunidad nacional, con posibilidades integradoras disminuidas debido tanto a la crisis del empleo formal y a las limitaciones de las intervenciones estatales como veremos más adelante. Pero, simultáneamente, se abren posibilidades de nuevas pertenencias comunitarias en un doble sentido. Por un lado, está la transnacionalización con un sentido de múltiple pertenencia. Y, por otro lado, surgen referentes locales muy concretos donde la comunidad es clara y materialmente imaginable por estar socio-territorialmente delimitada. Es decir, en la modernización globalizada integración y exclusiones sociales pueden tener múltiples significados.

Pero esta multiplicidad se ve aún más potenciada por el hecho de que el desdibujamiento de los contornos de la Nación, debido a la dialéctica entre lo global y lo local, cuestiona una lógica básica de constitución de la comunidad nacional: su homogeneidad. Esta nunca se impuso de manera generalizada ya que siempre hubo diferencias que se manifestaron, especialmente las de clase. Pero en la actualidad, la heterogeneidad se ha profundizado ya que han aflorado nuevas diferencias (de género, etnia, edad, etc.) que, en el pasado, tendían a permanecer ocultas. Esto supone que la constitución de la Nación, así como de cualquier otro tipo de comunidad, tiene que incorporar la diversidad lo que hace aún más compleja la problemática de definición y pertenencia comunitaria y, por tanto, lo social.

En cuanto a las ciudadanías, como clave para leer al Estado en la modernización globalizada, lo primero por resaltar es que en el período modernizador previo se puede decir que hubo primacía de la ciudadanía social sobre la civil y la política. O sea, América Latina no siguió la vía inglesa de desarrollo de ciudadanía (de la civil

a la política y a la social) expuesta por Marshall (1998), sino más bien se orientó hacia la vía prusiana. O sea, la constitución de ciudadanía en la región tuvo lugar, fundamentalmente, a través de la ciudadanía social. El contrato populista sería la expresión más desarrollada de este fenómeno¹³. No obstante, esta primacía se vio cuestionada por los regímenes autoritarios que siguieron a la crisis del populismo. En primer lugar, tales regímenes recortaron derechos y, sobre todo, la posibilidad de reclamarlos. Segundo, como consecuencia de ello surgieron movimientos demandando derechos más básicos que los sociales, los humanos. Y tercero, la inviabilidad de tales regímenes dio lugar a procesos de transición hacia regímenes democráticos, fruto de elecciones más o menos competitivas, lo cual ha supuesto un desarrollo sin precedentes de ciudadanía política en la región. Es decir, otros tipos de ciudadanía han desplazado a la social (Roberts, 1995, 1996)¹⁴.

Esta nueva situación plantea dos interrogantes respecto a la pérdida de primacía de la ciudadanía social: sus relaciones con otros tipos de ciudadanías y sus transformaciones internas¹⁵.

En términos de relaciones entre ciudadanía civil y social, el nexo más evidente es el que planteó el propio Marshall (1998) a considerar el derecho al trabajo como un derecho civil básico. Con el desarrollo histórico de regulaciones laborales, tal derecho se ha enriquecido: se trata de derecho a un trabajo digno que cumpla con ciertos estándares. En este sentido, se da una articulación inseparable entre ciudadanía civil y social. Pero, con la modernización globalizada, el derecho al trabajo digno se ve afectado por dos fenómenos. El primero tiene que ver con el proceso de desregulación de los mercados de trabajo que tiende a socavarlo, cuestión que abordaremos más adelante. El segundo fenómeno remite a la transnacionalización

13 El populismo iba acompañado de corporativismo, a la vez que el clientelismo y los partidos políticos jugaban un papel más secundario en ese esquema de representación popular (Chalmers *et al.*, 1997).

14 García Delgado (1998) plantea que se ha pasado de una ciudadanía social a un posmoderna del consumo.

15 Para una discusión del uso del concepto de ciudadanía en América Latina, véase Sojo (2002).

de estándares laborales. Este se manifiesta en nuevas actividades exportadoras, especialmente las que se encuentran insertas en encadenamientos globales controlados por compradores. En estos casos, distintos tipos de actores en los países de destino de los productos (sindicatos, ONG o asociaciones de consumidores) pueden incidir en el cumplimiento de estándares laborales mínimos so pena de estigmatizar la marca del producto¹⁶. Esto plantea la problemática de normas laborales de validez universal como intento de moralizar la vida económica en la globalización. Al respecto, la cuestión es diferenciar entre tipos de derechos. La propuesta de Portes (1994) ha postulado la existencia de cuatro tipos de derechos: básicos (contra el trabajo infantil, coerción física y trabajo forzado); civiles (de asociación y representación colectiva); de supervivencia (salario mínimo, indemnización por accidente laboral y jornada de trabajo regulada); y de seguridad (contra despido injustificado, compensación por jubilación e indemnización a familiares en caso de fallecimiento). Este autor propone que los dos primeros deberían constituir estándares internacionales, mientras los otros se aplicarían de manera flexible según los contextos¹⁷. En este sentido, el mantenimiento de derechos básicos supone la continuidad de la función regulatoria del Estado esperando que sea eficaz; o sea, que haga cumplir la vigencia legal de tales derechos. Como se ha mostrado, en un contexto de desregulación generalizada como el que ha caracterizado a la región latinoamericana en los 80 y 90, la intervención protectora del Estado tiene importancia en las condiciones laborales (Itzigsohn, 2000).

En cuanto a la relación entre ciudadanía social y política, hay que remitirse a la articulación estrecha y contradictoria entre desarrollo del mercado y evolución de la ciudadanía que señaló

16 El mejor estudio, en América Latina, al respecto es el de Quinteros (2000) sobre la transnacionalización de la acción laboral, con relegamiento del Estado y presencia importante de actores no sindicales tanto locales como extralocales, en la maquila de confección de ropa centroamericana.

17 De manera similar, el Banco Mundial (The World Bank, 1995) propone diferenciar derechos básicos (libertad de asociación y negociación colectiva, eliminación de trabajo forzado, infantil u otra forma de discriminación) de otros estándares (por ejemplo, salarios mínimos). Los primeros tendrían un alcance universal mientras los segundos estarían ligados a las condiciones nacionales de desarrollo.

Marshall (1992): por un lado, el mercado fortalece los derechos individuales, ya que depende de ellos, y por tanto la ciudadanía; pero, por otro lado, genera desigualdades, además de socavar mecanismos tradicionales de protección social. Según este autor, la ciudadanía política puede servir para paliar, parcialmente, tal contradicción ya que los afectados se podrían expresar a través del sufragio y, sobre todo, de la organización política. La cuestión por plantearse es si, hoy en día en América Latina, la ciudadanía política, fruto de las transiciones democráticas, puede jugar esa función de mitigación parcial. Parecería que la respuesta se inclina hacia la negación.

Tres fenómenos serían los que hay que destacar. En primer lugar, esa voz social tuvo cierta presencia en la década de los 80, con la crisis y el inicio de implementación de medidas de ajuste estructural cuando, en ciertos países, el movimiento sindical hizo una defensa ética de los pobres (Touraine, 1988; Calderón, 1995). Pero esta acción no tuvo traducción a nivel electoral y en la década de los 90 el sindicalismo ha perdido este protagonismo, con la excepción de la CUT brasileña y su influencia en el Partido de los Trabajadores. Segundo, ante ese vacío, el descontento social ha tenido una expresión electoral perversa en el fenómeno denominado como “neopopulismo”. No obstante, su propuesta de integración es menos ambiciosa que la del populismo tradicional (la construcción de la Nación) y, por tanto, menos conflictiva y más institucionable (Novaro, 1996). Y tercero, hay un fenómeno de alcance más general. Hemos argumentado que los límites en el entorno político afectan la integración social. En este sentido, manejando una concepción no dicotómica de la integración social, hemos postulado que esta se relaciona con el fenómeno de la ciudadanía activa, mientras la exclusión se asociaría a fenómenos como la corrupción y el patrimonialismo. Por su parte, la vulnerabilidad, área intermedia entre los polos integrador y excluyente, remite a problemas como el abstencionismo creciente, el elitismo y la partidocracia como elementos políticos que inciden negativamente en la integración social (Sojo, 2000).

El segundo interrogante respecto a las ciudadanías tiene que ver con los cambios al interior de la propia ciudadanía social. En la modernización nacional, el protagonismo era doble. Por un lado, en la esfera pública aparecía, de manera muy visible, el Estado con sus

políticas sociales, pero de alcance limitado como ya hemos señalado. Y, por otro lado, como corolario de tales límites, los hogares desplegaron, de manera muy silenciosa, múltiples estrategias de supervivencia que fueron analizadas a través de numerosos estudios en la región. En la actualidad, se está ante un panorama más complejo. Al menos se pueden identificar cuatro situaciones que expresarían sendos tipos de ciudadanía social en la región tomando en cuenta tanto la forma de participación (colectiva o individual) como la definición de responsabilidad (pública o privada). La primera situación corresponde al sector voluntario y a movimientos sociales que combinan la participación colectiva con la responsabilidad pública. Esta misma responsabilidad se encuentra en la acción del Estado y el patrocinio de burocracias sociales donde la participación es, sin embargo, individual. En una tercera situación se encuentran las estrategias de vinculación entre comunidades y hogares con responsabilidad privada, pero con participación colectiva. Y, finalmente, el mercado impone una ciudadanía social contractual, donde la participación es individual y la responsabilidad, obviamente, privada (Roberts, 1998).

Por consiguiente, esta mirada a través de las ciudadanías nos muestra un Estado que está perdiendo el protagonismo central que tuvo en la modernización previa en las dinámicas integradoras. Esta pérdida se refleja de una triple manera. Primero, la definición de estándares de bienestar trasciende los límites de soberanía del Estado como es el caso de las normas internacionales laborales¹⁸. Segundo, la actual dinámica democrática y —por tanto— el sistema político en su conjunto, no se están mostrando como mecanismos funcionales para paliar las contradicciones entre mercado y ciudadanía. Y, finalmente, la provisión de bienestar social tiene lugar en distintos escenarios siendo relegado el Estado a solo uno de ellos.

18 Al respecto, Bottomore (1998) ha propuesto que las ciudadanías deberían ser repensadas en términos de derechos humanos a escala mundial.

Mercado de trabajo y (des)integración social

No se discute que, hoy en día, el mercado ha desplazado al Estado del papel central que tenía en la construcción de la modernidad en América Latina. En términos de lo social, este desplazamiento se expresa, fundamentalmente, en la centralidad que ha adquirido el mercado de trabajo en las dinámicas de (des)integración social. Al respecto, nos parece que hay cuatro transformaciones de los mercados laborales de la región que tienen consecuencias sociales importantes: la crisis del empleo formal; la emergencia de desempleo estructural; la persistencia de la economía de la pobreza; y la empleabilidad como nueva dinámica de integración laboral (Pérez Sáinz, 2000).

La crisis del empleo formal tiene una doble dimensión. La primera tiene que ver con la pérdida de importancia del empleo público, mecanismo —por excelencia— de integración social ya que ha sido el crisol de constitución de sectores medios. Marshall (1996) ha señalado tres factores que han jugado en el impacto de la primera ola de reformas estatales sobre la ocupación pública. El primero remite a la composición interna del empleo público en términos de la diferencia entre gobiernos central y locales. Al respecto, es importante señalar que la propia reforma estatal ha supuesto el reforzamiento de la institucionalidad local con la posibilidad de crecimiento de la ocupación a este nivel. Segundo, en el clima actual de democratización que caracteriza a la región, el clientelismo electoral ha podido neutralizar, hasta cierto punto, la disciplina fiscal. Y, finalmente, la resistencia de los propios empleados públicos y sus organizaciones gremiales es un tercer factor por tomar en consideración.¹⁹ Sin embargo, como promedio regional, el peso del empleo público en el total de la PEA no agrícola ha descendido del 15,5%, en 1990, al 13,0% en el 2000. Panamá y Argentina aparecen como

19 El énfasis en la próxima (la segunda) ola de reformas (fiscal, electoral y judicial) no tendría un impacto directo sobre el empleo público, aunque la eliminación de la estabilidad ocupacional puede afectar, en su conjunto, los niveles de empleo en este sector (Fleury, 1999).

los casos donde tal reducción ha sido más drástica (OIT, 2001, cuadro 6-A). Al respecto, es importante recordar el papel que ha jugado este tipo de ocupación en la reducción de brechas de género, en términos de ingresos laborales²⁰. Es decir, esta función de equidad de género se verá en el futuro disminuida²¹.

La segunda dimensión remite a la precarización salarial. Esta es una cuestión con, al menos tres facetas, de la cual solo queremos considerar una de ellas: la desregulación laboral²². Se puede afirmar que la desregulación de las relaciones laborales constituye uno de los rasgos básicos del nuevo modelo económico imperante en la región inspirado por el llamado Consenso de Washington (Bulmer-Thomas, 1997; Lozano, 1998). El Banco Mundial, la institución que más fuertemente ha argumentado por esta tendencia desreguladora, ha evaluado este proceso en la región hacia mitad de los 90. Su principal conclusión es que la mayoría de los países muestran aún rigideces laborales. Así, por un lado, habría dos excepciones a tal rigidez. La primera es Chile, donde, a inicios de los 90, habría alcanzado un mercado de trabajo flexible. Perú sería el otro caso que representa el proceso más radical de desregulación en los 90. En el extremo opuesto se encontrarían México y Nicaragua (Burki y Perry, 1997). Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo ofrece una perspectiva diferente del alcance de las reformas laborales en la región (OIT, 2,000). En su gran mayoría, las modificaciones legales han afectado las relaciones individuales, especialmente en términos de nuevas modalidades de contratación y de requisitos de despido. En Perú y Argentina las reformas han sido drásticas, mientras

20 El Banco Mundial, en un conjunto de estudios de la región para los años 70 y 80, identificó dos casos (Costa Rica y Panamá) donde tales brechas eran menores que en el resto de los países. En ambas situaciones, el peso del empleo público en el total de la ocupación y el acceso a este por parte de las mujeres, fueron señalados como los factores explicativos (Psacharapoulos y Tzannatos, 1992).

21 No obstante, Weller (2000) ha argumentado que la reducción de la brecha salarial entre fuerza laboral masculina y femenina es el único logro laboral sustantivo de las estrategias de ajuste estructural en la región.

22 Las otras dos son la reestructuración productiva con la flexibilidad laboral que induce y el debilitamiento del actor sindical.

que en Brasil, Colombia y Panamá han tenido alcance más limitado. Tampoco han escapado a estos vientos reformadores países de tradición proteccionista como Venezuela o República Dominicana. De hecho, en once de diecisiete países estudiados²³, que representan el 70% del empleo asalariado de la región, se puede decir se han dado reformas laborales de orientación flexibilizadora.

Un fenómeno ligado a las reformas laborales y de gran importancia en términos de integración social, es el referido a la seguridad social. En términos de la PEA total, la cobertura en 1990 era baja, apenas el 29,2%, y descendió, al 26,9% diez años después. Pero, en términos de empleo asalariado directo, el porcentaje se eleva al 80,6%, para comienzos de esa década, con un descenso muy leve (79,0%) a lo largo de esta. No obstante, en varios países, y algunos de gran peso en la región, la cobertura descendió como fueron los casos de Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica. Pero, sin lugar a dudas, el caso de mayor crisis de esta dimensión regulatoria lo constituye Ecuador que, en 1990, tenía al 72,1% del empleo asalariado directo cotizando, mientras, diez años después, tal cobertura es de apenas del 48,9% (OIT, 2001, cuadro 8-A). Al respecto, Tamez y Moreno (2000) han señalado que es muy difícil de hablar de patrones regionales y cada caso nacional presenta peculiaridades. Estos autores, sin embargo, enfatizan una tendencia común de gran relevancia: la prevalencia de modelos mixtos que ha supuesto una redefinición de lo público y lo privado donde el primero financia y el segundo presta los servicios. Y, específicamente para el régimen de pensiones, se ha postulado una relación inversa entre grados de democratización y privatización de tal régimen (Mesa-Lago, 1999).

El segundo fenómeno por destacar, en términos de transformaciones de los mercados de trabajo de la región, es el desempleo. Si bien este, no constituyó el principal mecanismo de ajuste laboral durante la crisis de los 80, representa uno de los rasgos más sobresalientes de las dinámicas laborales actuales. Durante los 90,

23 Chile es una excepción ya que la reforma laboral, con gobierno democrático, mejora la legislación ya existente promulgada bajo el régimen autoritario precedente.

han persistido altas tasas de desempleo abierto a pesar de la recuperación económica. Así, promedios regionales ponderados muestran un nivel de desocupación urbana del 8,4%, en el 2000, que es idéntico al de 1985 cuando la región se encontraba sumida en mitad de la crisis de la deuda. A fines de la década, ocho países muestran las situaciones más alarmantes con tasas de dos dígitos de desempleo urbano abierto: Argentina (15,1%), Colombia (17,2%), Ecuador (14,1%); Panamá (15,3%); Paraguay (10,0%); República Dominicana (13,9%); Uruguay (13,6%); y Venezuela (15,3%) (OIT, 2001, cuadro 1-A). Como en el pasado, mujeres y, sobre todo, jóvenes son los grupos socio-laborales más afectados al respecto. En cuanto a la fuerza laboral femenina, las tasas de desempleo adquieren mayor relevancia ya que, desde los 80, en la región se ha dado un proceso creciente de feminización del empleo (Tardanico y Menjívar Larín, 1997)²⁴.

La importancia de esta cuestión va más allá del ajuste del mercado de trabajo y remite a cuatro problemáticas claves para la integración social.

La primera tiene que ver con la naturaleza del nuevo modelo económico y su incapacidad de generar empleo suficiente (Tokman, 1998; Stallings y Peres, 2000). Al respecto, hay que enfatizar dos fenómenos. Por un lado, procesos de desregulación laborales están en marcha por lo que no se puede imputar, únicamente, tales niveles de desempleo a las rigideces de los mercados de trabajo. Y por otro lado, la autogeneración actual de empleo deviene más limitada y no va poder jugar el mismo papel absorbente de excedente laboral que tuvo el empleo informal en las décadas precedentes. Peor aún, la apertura comercial, inscrita dentro de los programas de ajuste estructural, han sometido a la competencia internacional una serie de actividades de autoempleo haciéndolas inviables. Así, la función anticíclica, que en el pasado jugó el sector informal posibilitando sus efectos de ajuste del

24 De estos ocho países, solo en el caso argentino la tasa de desempleo masculino supera la femenina. Hay que mencionar que no hay información de desempleo desagregada por sexo para el caso ecuatoriano.

mercado de trabajo, se ve limitada y este tipo de actividades adquieren, progresivamente, un comportamiento más bien procíclico (Cerrutti, 2000).

La segunda cuestión remite a la erosión de capital social y, en concreto, de redes de acceso al mercado de trabajo. Esto nos recuerda que los recursos movilizados por los hogares populares, para enfrentar la pobreza, no son inmunes a cambios sociales significativos y que se estaría pasando desde una situación donde había “recursos de la pobreza” a otra donde lo que prevalece es la “pobreza de los recursos” (González de la Rocha, 1999).

La tercera cuestión está relacionada con el tema de la identidad. Es sabido que las identidades laborales son centrales en una sociedad, donde el trabajo es reconocido socialmente a través de las remuneraciones. Siguiendo el modelo de formación identitaria propuesto por Dubar (1991), el desempleo supone, en términos de la transacción interna²⁵, el predominio de la ruptura sobre la continuidad en el caso de trabajadores que pierden su empleo. Y la desocupación, para los nuevos entrantes en el mercado de trabajo, supone un no reconocimiento imposibilitando así la transacción externa. Por consiguiente, los procesos identitarios se ven mutilados y fragilizados. El resultado es el desarrollo de comportamientos anómicos, un fenómeno recurrente entre los jóvenes, el grupo más golpeado por el desempleo y que puede tomar sendas perversas de violencia ante la presión del consumismo. Este es un tema sobre el que merece la pena hacer unas breves reflexiones ya que refleja también la primacía actual del mercado en la construcción societal.

25 Este autor propone que hay dos tipos de transacciones en la formación de identidades laborales. La primera es de carácter interno y tiene que ver cómo la persona evalúa su situación ocupacional actual en función de sus experiencias pasadas y sus aspiraciones futuras. Esta transacción se rige por la oposición entre continuidad y ruptura. Por su parte, la segunda transacción es de naturaleza externa y tiene que ver con la exposición de la transacción interna al “otro”. En este caso la oposición tiene lugar en términos de reconocimiento y desconocimiento.

Este fenómeno tiene que ver con el hecho de que, progresivamente, es a través de la diferenciación del consumo que estaría operándose la distinción social. Es decir, el consumo estaría desplazando a la producción del centro de la acción social²⁶. En América Latina este fenómeno no aparece tan evidente ya que, en la modernización nacional, no se materializó plenamente el consumo de masas propio del contrato fordista en las sociedades del Norte. No obstante, comienzan a percibirse cambios en los patrones de consumo debido a su globalización. El punto que nos parece crucial para reflexionar en el futuro es que puedan trastocarse los criterios de definición de integración social que, en términos de modernización, han supuesto tener como referente último la producción de riqueza y su distribución. En este sentido, se atisba una posible ruptura del horizonte histórico de la modernidad y lo social sería redefinido de manera radical. Este fenómeno se insinúa en los jóvenes que se ven sometidos a un doble proceso. Por un lado, las dificultades históricas de ingreso al mercado de trabajo se ven acentuadas en la actualidad, como acabamos de mencionar. Esto supone la imposibilidad de acceder a referentes identitarios tradicionales basados en el mundo del trabajo. Pero, por otro lado, son justamente las nuevas generaciones las que tienen una cosmovisión más sensible a la dinámica del consumo global. Pero este consumismo no viene definido en términos de normas morales que remiten a esa reproducción material y simbólica básica que ha supuesto la integración social históricamente hasta hoy en día. Es decir, hay procesos de afirmación identitaria de los jóvenes que suponen dinámicas de integración a comunidades que no responden a los parámetros clásicos. El ser pasa por el consumo y este se puede lograr mediante la transgresión de normas y el recurso a la violencia. El individualismo se

26 En este sentido, se ha argumentado que el consumo se ha constituido en el mecanismo nuevo de movilidad social (Cerny, 1995) y que se ha operado una fetichización del consumidor (Appadurai, 1990) que conlleva un cambio en el énfasis de conformación de identidades desde lo productivo al consumo (Comaroff y Comaroff, 2000). De ahí que no sea de extrañar que, junto a empresas (especialmente, las multinacionales), los consumidores se hayan erigido en los actores propios de la globalización aunque sus posibilidades de protagonismo son mucho más limitadas que las firmas. Para un análisis muy sugerente del fenómeno del consumismo en los países del Norte, véase Storper (2000).

impone sobre la acción colectiva, la competencia sobre la cooperación y se opera distanciamiento de la esfera pública con reclusión en el mundo privado (García Delgado, 1998).

Finalmente, desempleo está fuertemente asociado con pobreza y vulnerabilidad. Su correlación positiva con la pauperización ha sido demostrada en numerosos estudios. Esta adquiere un sesgo perverso en el caso de los jóvenes ya que puede desarrollar dinámicas de transmisión generacional de la pobreza que cuestiona tendencias históricas de reducción de esta (Tokman, 1998). Menos estudiado es su nexos con la vulnerabilidad. Este fenómeno recuerda que, en sociedades de no muy alta polarización social, es necesario superar visiones dicotómicas e incorporar una tercera categoría, analítica y empírica, de vulnerabilidad (Minujin, 1998). Fenómeno que se puede entender como la relación entre capacidad para movilizar recursos y la estructura de oportunidades existente en la sociedad. Esta última se refiere tanto al mercado (empleo, ingresos, etc.) como al Estado (conjunto de políticas públicas con efectos redistributivos) y a la propia sociedad (tanto en el plano socio-cultural como político) (Filgueira, 1999).

Este fenómeno se relaciona con el riesgo de empobrecimiento que afecta cierto segmento de los hogares integrados. El origen de tal riesgo, en la actual modernidad, se encontraría, justamente, en el desempleo por sus impactos sobre la reducción de ingresos al contrario de la hiperinflación que fue la principal fuente de riesgo en los 80. Al respecto, se plantea la necesidad de ampliar el concepto de desocupación para captar su sentido pleno de exclusión laboral. Así, el desempleo abierto debería ser complementado con la desocupación desalentada. De esta manera, se rescata una perspectiva más estructural de este fenómeno no ligada al ciclo económico. Además, en tanto que las personas desalentadas se encuentran registradas como "inactivas", se está cuestionando la distinción entre empleo y trabajo impuesta por el mercado. De esta forma, se visibiliza, igualmente, a mujeres, que suelen ser mayoritarias en términos de desocupación desalentada, recluidas en la esfera doméstica. Pero también, una ampliación de este concepto necesita incorporar el fenómeno del subempleo visible, como desempleo parcial involuntario. Este es un fenómeno que puede devenir significativo dada la tendencia

hacia la precarización de los mercados de trabajo en la región. Por consiguiente, en sociedades donde no acaece una gran polarización socio-económica, y los sectores medios siguen teniendo peso significativo, puede existir una franja de integración social caracterizada por la vulnerabilidad. Esta la componen unidades domésticas no pobres, pero con niveles de ingresos que, ante la probabilidad de desempleo compuesto (abierto, desalentado y parcial involuntario), pueden descender por debajo de la línea de pauperización. Es decir, son hogares en riesgo de pobreza (Pérez Sáinz y Mora, 2001).

El tercer fenómeno por destacar en la configuración actual de los mercados de trabajo es la persistencia de una economía de la pobreza en actividades de autoempleo que no logran generar dinámicas acumulativas. Se trata de pobres produciendo para pobres y por tanto es un ámbito ocupacional signado por la exclusión, el cual es, en gran medida, una prolongación de actividades de subsistencia de la modernidad precedente. Al respecto, es importante no limitarse a su expresión urbana, sino tomar en cuenta también la rural.

La información existente para la década de los 90 sugiere una fuerte asociación entre pobreza y trabajo por cuenta propia en la agricultura que sería la “proxy” de campesinado de subsistencia. No obstante, hay que diferenciar grupos de países. Costa Rica y Chile son los países donde la incidencia de la pauperización es menor, por debajo de un tercio de esta categoría ocupacional. Por el contrario, Bolivia, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras y México muestran niveles superiores a dos tercios; o sea, la gran mayoría de este campesinado se encuentra pauperizado. El resto de países (Brasil, Panamá, República Dominicana y Venezuela) se ubican en una posición intermedia (CEPAL, 1999: cuadro 19). En este sentido, se han señalado dos efectos del nuevo modelo económico sobre los mercados rurales de trabajo. El primero es que, en los casos en que los campesinos poseían tierras comunales, la políticas de creación de mercados de tierra han tenido un efecto negativo que incudce la proletarización del campesinado. Y el segundo remite a la introducción de nuevas tecnologías, intensivas en capital, que han desplazado mano de obra aque acentúa así la estacionalidad del empleo agrícola (Thomas, 1997). Este último efecto refuerza una tendencia histórica presente ya en la modernización previa (Gómez y Klein, 1993).

Esta relación entre autoempleo y pobreza se muestra menos vigorosa en los medios urbanos ya que en estos la incidencia de la pauperización es menor que en áreas rurales. La microempresa (establecimientos que emplean a menos de cinco trabajadores) aparece como el ámbito ocupacional (junto al empleo doméstico) donde tal incidencia es mayor. Pero también hay que diferenciar por grupos de países. El porcentaje es inferior a un cuarto de esa categoría ocupacional en los países del Cono Sur y Costa Rica, mientras que en el resto de países centroamericanos y andinos, ese nivel es superior a la mitad; el resto se ubica en una posición intermedia (CEPAL, 1999: cuadro 18). Es decir, se insinúa asociación entre tipos de modernización previa (temprana, tardía y acelerada) y pauperización del autoempleo urbano. Estas tendencias se acentúan al considerar el cuentapropismo, especialmente el localizado en actividades productivas (manufactura y construcción), donde la mitad de esta fuerza laboral se encuentra en estado de pauperización.

Esta modalidad de autoempleo es, en gran parte, una prolongación del pasado, especialmente en su componente urbano, o sea de la informalidad de subsistencia. No obstante, hay elementos novedosos ya que la economía de la pobreza puede incorporar a los denominados nuevos pobres. Se trata de aquellos sectores que, como resultado de la crisis y las políticas de ajuste, han caído en una situación de pauperización. Este término designa a grupos, especialmente de asalariados urbanos, que, si bien tienen satisfechas necesidades básicas por ubicarse en medios ciudadanos, sin embargo, la crisis de los 80 habría mermado sus ingresos por debajo de la línea de pobreza. Como ha señalado Katzman (1989), autor de esta denominación, se diferencian de los pobres estructurales por una doble razón: por un lado, porque no están sujetos a mecanismos, especialmente intergeneracionales, de perpetuación de la pobreza; y, por otro lado, porque pueden superar la situación de pauperización si el contexto económico cambia.

Por consiguiente, las tendencias excluyentes parecen mostrarse poderosas y afectan importantes contingentes de la fuerza de trabajo de la región. De ahí que postulemos que en la actual modernización globalizada tales tendencias, con sus efectos desintegradores sociales, tiendan a predominar. No obstante, esto no quiere decir que

hayan desaparecido las tendencias integradoras, pero la naturaleza de las mismas está cambiando ya que el énfasis, como se ha mencionado, se estaría desplazando del lado de la demanda (generación de puestos de trabajo en el antiguo sector formal, actualmente en crisis) al lado de la oferta (generación de oportunidades de empleo como resultado de la iniciativa de los propios trabajadores). Es aquí donde entra en juego la noción de empleabilidad, la cual comporta varias dimensiones que merecen la pena ser explicitadas.

En primer lugar, este término remite a calificaciones y, sobre todo, competencias de la fuerza de trabajo que son reconocidas por el mercado de trabajo y plantea la problemática de formación de capital humano. Es, en este sentido, que se utiliza el término de fuerza laboral empleable (Novick y Gallart, 1997; Leite y Neves, 1998; Gallart, 1999). Capital humano, donde su componente general (escolarización) es importante para la adquisición de componentes específicos impuestos por la volatilidad del mercado global. La evidencia empírica en América Latina muestra que para el período de crisis y de ajuste de los 80, confirma esta relación aunque con diferencias entre países (Berhman, 1996).

Segundo, se puede hablar también de empleabilidad como actitud ante el proceso de trabajo. La introducción de modelos de organización postayloristas supone cambios en términos de la participación de los trabajadores que ya no sería meramente pasiva. Al respecto, entran en juego las nociones de polivalencia e involucramiento. Empleabilidad remitiría así a “saber estar” (competencias) en el proceso laboral como un atributo más importante del tradicional “saber hacer” (calificaciones) (Carrillo, 1995; Mertens, 1996; Hirata, 1997; Leite, 1999; Carrillo and Iranzo, 2000; Hualde, 2001). No obstante, las innovaciones organizativas, llevadas a cabo en empresas en la región, no parecen propiciar mucho esta manifestación de empleabilidad. Así, tales innovaciones no se hacen sistémicamente ya que son resultado de iniciativas individuales de firmas; se imponen unilateralmente a los trabajadores sin mayor negociación al respecto; y, como corolario de lo anterior, el involucramiento de la mano de obra es limitado (Carrillo, 1995).

En tercer lugar, se puede pensar la empleabilidad en términos de la gestación de una nueva ética y cultura laborales en la que los

trabajadores muestran capacidad para generar empleo o modificar sus actuales condiciones laborales. Al respecto, empleabilidad sería sinónimo de trayectorias que no buscan la estabilidad laboral y un entorno ocupacional protegido y regulado. Se estaría ante una movilidad laboral que asume el riesgo como elemento propio en el sentido etimológico de este término en portugués: *atreverse* (Giddens, 1999). Esto supone la redefinición de las biografías “normales” de antaño (Beck, 1998) y, por tanto, de los procesos de formación identitaria.

Y, finalmente, la empleabilidad implica, en términos de ciudadanía social, que se está operando un cambio desde los derechos (empleo adecuado) a las obligaciones. En la modernización previa, el énfasis fue puesto en los derechos laborales, codificados en la legislación nacional respectiva, que protegían fundamentalmente a trabajadores formales. La contraparte (los deberes de los trabajadores) era la aceptación del contrato de corte populista (una especie de arreglo pseudo-fordista) bajo la garantía del Estado que emergía como el actor principal. Este tipo de alianza, como es bien sabido, entró en crisis en los 70 con el desarrollo de regímenes autoritarios que demostraron los límites históricos de este contrato. La crisis de los 80 y la implementación de programas de ajuste estructural han generado un nuevo contexto de incertidumbre hegemónica que ha convertido a la pobreza y a la exclusión en problemas básicos de gobernabilidad (Lozano, 1998). En términos laborales, ha supuesto un desplazamiento del énfasis de los derechos a los deberes y, al respecto, hay que señalar cuatro factores en tal redefinición. Primero, derechos y deberes se definen en relación con el mercado, en este caso el laboral, y, por tanto, el Estado no es más el referente principal. Segundo, el mercado está sujeto a un proceso de desregulación, como ya se ha argumentado, lo que hace que la flexibilización sea la cuestión clave en juego. Tercero, este predominio del mercado supone individualización y derechos y deberes pierden, progresivamente, su naturaleza colectiva. Y, finalmente, el desplazamiento de énfasis desde los derechos a los deberes plantea la cuestión sobre el tipo de ciudadanía que se estaría gestando. Pero la problemática es aún más compleja, ya que la consideración de deberes y obligaciones introduce también el tema más amplio de las responsabilidades, que implica aspectos simbólicos y éticos y cuya arena es la esfera pública (Jelin, 1996).

Por consiguiente, la importancia de la empleabilidad, respecto a lo social, es doble, lo que refleja sus dos facetas. Por un lado, muestra ese cambio de énfasis, desde los derechos a los deberes, en la actual configuración de la ciudadanía social. En este sentido, refleja una de las expresiones de lo que se ha denominado individualismo negativo; en este caso el asociado a la independencia respecto a entornos institucionales²⁷. Y, por otro lado, como faceta positiva, la empleabilidad articula lo social con el recurso estratégico en la globalización: el conocimiento. Es decir, el gran reto de lo social en la modernización globalizada pasa, fundamentalmente, en cómo lograr institucionalidades que permitan un acceso democrático a este recurso. Es en torno a este eje fundamental que pensamos que lo social puede ser “reinventado” para que el mercado pueda seguir domesticado y el capitalismo humanizado.

Este volumen

Los trabajos que integran este volumen recogen un horizonte temático que pretende a la vez integralidad y especificidad. A buena cuenta de los debates contemporáneos sobre lo social, la observación de aspectos generales y problemáticas concretas no supone “alternativas” de pensamiento, diferencias de enfoque, sino la necesidad de reconocer ámbitos de acción diferenciados. La especialización es común y conocida tanto para los pensadores sobre lo social como para los operadores económicos. También sus ventajas y limitaciones.

Los tres primeros capítulos abordan aspectos generales: la agenda del desarrollo social, encomendada a Rolando Franco, sociólogo uruguayo cuya ubicación al frente de la División de Desarrollo Social de la CEPAL le ha permitido una mirada privilegiada a los desafíos del desarrollo social y sus demandas para la política pública en la región en los próximos años. El segundo capítulo reflexiona alrededor de la cuestión de indicadores de desarrollo social, a partir del

27 La otra expresión es la individualización por falta de protección y vínculos sociales (Castel, 1997).

análisis de Édgar Gutiérrez, quien, desde el Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, ha venido trabajando activamente en este campo. El tercer capítulo, encomendado a Sara Gordon, de la Universidad Nacional Autónoma de México, analiza la cuestión ciudadana y sus vínculos con el desarrollo en una aproximación que resulta al mismo tiempo extremadamente recurrida y popular en el ámbito del discurso político, pero poco clara en sus implicaciones conceptuales y de ahí sus consecuencias para la toma de decisiones de política pública. Luego siguen dos capítulos más específicos en su abordaje, pero esenciales en sus consecuencias para el desarrollo social de la región. En el cuarto capítulo Ernesto Rodríguez se ha encargado de sistematizar la problemática del desarrollo desde la perspectiva de la juventud. El tema indudablemente alude a un aspecto central de las políticas de desarrollo social que concierne a la generación de oportunidades de movilidad social que demandan recursos fiscales a corto plazo, pero cuyos rendimientos son observables a mediano y largo plazos. El quinto capítulo encomendado a Mayra Buvinic, Andrew Morrison y Ana María Orlando, elabora alrededor de la violencia urbana, indudablemente una de las principales amenazas a la calidad de vida de los latinoamericanos. El volumen concluye con una reflexión de Carlos Strasser, académico de FLACSO Argentina, sobre la centralidad de la política. En él examina las posibilidades de gobernabilidad para los Estados de la región y sus implicaciones para el logro de mejores umbrales de desarrollo y bienestar social.

Rolando Franco reconoce en su contribución avances y limitaciones en el desarrollo de la región durante el último decenio. Hay aumentos significativos en la inversión social, pero persisten notorias desigualdades entre los países y no mejoran en lo substancial las oportunidades de movilidad. Por lo tanto, la región continúa sumida en la pobreza y en la multiplicación de limitaciones para el acceso a las oportunidades y el mejoramiento social. Es importante señalar que la inestabilidad del crecimiento económico es una causa principal, si bien no única, de las limitaciones en el logro de objetivos de equidad y bienestar social. Cuesta mucho, en general, que las bondades del crecimiento se trasladen hacia las esferas de acción pública encargadas de la distribución, pero es muy fácil que

las consecuencias del estancamiento o la recesión se traduzcan en severas consecuencias sociales. El “trickle down” funciona al parecer solo en condiciones de recesión y crisis económica. Franco lo pone de esta manera: “en un año de recesión se pierde entre la mitad y todo lo ganado en reducción de pobreza durante cuatro o cinco años de crecimiento”. No menos importante es el vínculo entre el desenvolvimiento socioeconómico y la situación política. En los ochenta, recuerda Franco, la preocupación parecía especialmente centrada en la precariedad de los ingresos y la debilidad de su capacidad adquisitiva en situaciones de inflación. El control de esta supuso también rendimientos políticos claros para los gobiernos que tuvieron éxito y sanciones para los que fracasaron en ese fin. Hoy día, sin embargo, aun cuando no está conjurada la amenaza de la inflación, se advierte una mayor preocupación por los rasgos estructurales del modelo y su capacidad efectiva de producir bienestar transferible a todos los estratos sociales. Ello no ha producido todavía sanción a la forma democrática de gobierno, pero indudablemente, como queda enunciado en la crisis argentina, amplía las posibilidades de ingobernabilidad al reducir el margen de tolerancia de los ciudadanos respecto a las consecuencias de las crisis económicas y de liderazgo político. La voluntad de resistir nuevos costos se reduce a la vista de la certidumbre, cada vez mayor, de que estos no serán claramente compensados en tiempos de bonanza. Esto está ligado a la forma en que se manejan los recursos de asistencia social (las llamadas “safety nets”) y su comportamiento erróneamente procíclico en la mayoría de los países de la región que denuncia Franco.

El artículo de Franco, luego del diagnóstico breve, profundiza en la identificación de temas estratégicos y orientaciones de política pública que podrían permitir la inauguración de nuevas posibilidades de crecimiento con bienestar y equidad. Los ejes que considera esenciales para movilizar medios de integración social y bienestar remiten a su juicio a cuatro factores: más igualdad, más consumo, menor pobreza y mayor movilidad. América Latina, reconocida como la región más desigual del mundo, lo es en tiempos de crisis y de crecimiento y se agudiza en un momento particularmente regresivo a escala global. En su análisis, Franco propone examinar

la desigualdad a partir de la identificación de cuatro factores difícilmente sensibles a variaciones políticas de corto plazo. El acceso al patrimonio — señala — es más desigual que el acceso a los ingresos; el tamaño de los hogares pobres, mayor en promedio a los no pobres que crea una carga demográfica adicional; el acceso al capital educativo lesionado por limitaciones en la oferta y la presión que significa la necesidad de ampliar en el nivel familiar, el cuarto factor, referido a la “densidad ocupacional” relativa al número de ocupados en cada familia, tendencialmente mayor entre las familias situadas en los quintiles superiores.

La última parte del artículo está referida a las formas de una política pública comprometida con el desarrollo social. Franco afirma la necesidad de reconocer un vínculo cooperativo entre políticas económicas y políticas sociales, reconociendo el componente primario de generación de ingresos derivado de mercados laborales en expansión en situaciones de crecimiento económico. También señala la importancia de diferenciar funciones de la política social en tres ámbitos: inversión en capital humano, compensación social y cohesión social.

El primer ámbito, capital humano, aborda la problemática de la inversión social tradicional en un marco innovador centrado en la importancia de la “transmisión intergeneracional de las oportunidades” afectadas por factores asociados al “hogar de origen”; la escuela, afectada por la combinación de “devaluación educacional”, entendida como la relación intergeneracional entre el nivel de educación y las ocupaciones o los ingresos obtenidos, y el “umbral educativo”, relativo al número de años requeridos para disfrutar de niveles comparables de bienestar. La tercera dimensión que afecta al hogar es la ocupación, estrechamente relacionada con las oportunidades de acceso al sistema educativo.

El segundo ámbito rescata la importancia de mecanismos de compensación social que, primero, no compiten, sino complementan prestaciones universales cuya relevancia para el logro de objetivos de integración a largo plazo no es cuestionada. Segundo, que los mecanismos de compensación no han sido lo suficiente estables y particularmente han sido incapaces de gestionar una adecuada distribución de recursos fiscales en los períodos de mayor demanda.

El tercer ámbito referido a la cohesión social alude a la necesidad de diseñar estrategias de desarrollo social que si bien aspiran a la

creación y mantenimientos de comunidades de objetivos y normas, “dejan espacios para una amplia gama de metas particulares” asociadas a problemas de discriminación y exclusión social.

Franco termina su contribución al señalar cuatro “principios orientadores” de la política social: el énfasis en la universalidad; la institucionalidad que la ejecuta; la preocupación por el impacto y la eficiencia en la gestión. La formación de una política social que procura la satisfacción de las necesidades de todos no supone, necesariamente, igualdad en la intervención. La acción afirmativa, la compensación focalizada son instrumentos y no alternativas de una política social universalista. La cuestión institucional alude a una necesaria reflexión sobre la descentralización y la participación de los individuos y colectividades como mecanismos de modernización de la política social. La cuestión del impacto está relacionada con la magnitud y el uso de los recursos disponibles, especialmente profundizando las acciones dirigidas al fortalecimiento de la capacidad redistributiva del gasto social en su conjunto. Este es un factor muy ligado al cuarto elemento, referido a la eficiencia de los programas sociales entendida como maximización de los productos por obtener con los limitados recursos disponibles. Aquí, recuerda Franco el desafío es comprender que en ocasiones los productos confunden fines y medios, como en educación, cuando se olvida la necesidad de promocionar conocimiento y valores debido a la urgencia por contar aulas construidas o maestros contratados.

En el capítulo dos Édgar Gutiérrez, director del proyecto Observatorio del Desarrollo de la Universidad de Costa Rica, ha propuesto un repaso histórico y a la vez analítico al tema de la formación de los indicadores sociales. Varios elementos resaltan del análisis de Gutiérrez. Es relevante el señalamiento de lo que podemos denominar como la determinación social y disciplinaria del dato. Como instrumentos de aproximación científica a la comprensión de una realidad social, los indicadores enuncian un estado de situación del debate disciplinario. Los indicadores sociales son producto además del grado de desarrollo de las demandas de bienestar social, y su evolución en el tiempo es la expresión de una búsqueda de los umbrales de bienestar a los que las sociedades individualmente y en escala global aspiran. Su formulación es entonces el resultado de una tensión social

por la demostración científica de “realidades” que se procuran modificar, al mismo tiempo que resultado de una competencia paradigmática (Kuhn, 1971) que determina los consensos básicos de la comunidad científica sobre lo que es observable. Esta vinculación entre lo político y lo científico no es exclusiva de las ciencias humanas o sociales, como equivocadamente se cree, pero en ellas se manifiesta con menores mediaciones simbólicas y argumentativas. Incluso porque el sentido común se convierte en criterio de validez del conocimiento social. Pero, en su trasfondo, los datos sobre lo social son producto de lo que la sociedad demanda conocer, los gobiernos ponderan y publican, y la comunidad científica propone y analiza.

Un segundo aspecto relevante en el análisis de Gutiérrez se refiere al señalamiento de claras dificultades para identificar indicadores comúnmente aceptables. En general, no hay suficiente grado de acuerdo entre la comunidad científica y los operadores de política sobre la forma de aproximarse al conocimiento de lo social en diversos ámbitos. Aspectos generales como calidad de vida, o incluso manifestaciones específicas como el indicador de hacinamiento (que puede variar de 2 a 3 ó 4 personas por habitación), ilustran la diversidad de enfoques sobre lo social que señalan disputas políticas y conceptuales. La historia de la evolución de los indicadores sociales y de su transformación es indicativa del grado de desarrollo que los países alcanzan y de las demandas sociales que se organizan. La preeminencia de cierta información sobre otras posibilidades explicativas es el resultado de la competencia y el interés y se relaciona estrechamente con la orientación prescriptiva de acciones administrativas. Si la percepción dominante sobre la pobreza o la privación humana es la insuficiencia de ingresos en relación con un umbral considerado mínimo, entonces la valoración correspondiente de las políticas sociales y la capacidad distributiva de los mercados estará estrechamente referida a la ampliación de los ingresos. Otras manifestaciones de la vida social que motivan la desigualdad, como el sexo, la raza y la etnia, la edad, no son en este sentido objeto de escrutinio ni motivo de análisis.

El tercer aspecto está asociado a la capacidad y la posibilidad de construcción de indicadores. La responsabilidad estatal es esencial y en general la debilidad institucional disminuye la posibilidad de que los Estados dispongan de información de calidad sobre el desarrollo

social. Aquí, el vínculo con la cooperación internacional revela que hay una relación entre la generación de indicadores y la disposición de recursos para su producción. No es por ello casual que en el ámbito económico, donde se concentra el interés de los operadores financieros y productivos, los datos globales son más homogéneos y más generalizados. De ahí la importancia del rol de los organismos multilaterales para generar consensos científicos y recursos para el desarrollo de nuevos instrumentos de medición que permitan, al tiempo, superar los rezagos de información y generar nuevos datos acordes con los tiempos.

El artículo de Gutiérrez examina el estado de la discusión y la evolución histórica de la formación de indicadores sociales en los primeros tres apartados. Primero, muestra como la formación de los indicadores sociales se desarrolla en permanente disputa con la capacidad de los económicos para captar las dimensiones más amplias del desarrollo humano. En la segunda parte, reflexiona sobre las dificultades de formación de un sistema único de medición y en el tercero analiza el papel de las Naciones Unidas en la generación y propuesta de indicadores a partir del señalamiento de las principales limitaciones que se observan, a este respecto, en la escala global: asociadas a la disponibilidad (cobertura, fechas, existencia); comparabilidad a escala internacional; definiciones claras del indicador; procedimientos claros de acopio y procesamiento y control de calidad.

Al observar la situación particular de América Latina y ponderar la oferta de indicadores de tres entidades multilaterales con intervención en la región (la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, las Naciones Unidas y el Banco Mundial), el estudio constata escasa comunalidad entre los indicadores disponibles, lo cual limita la posibilidad de comparaciones, y una heterogeneidad de orígenes de información que condiciona el que cada entidad procese a su manera la información recabada.

Gutiérrez constata, además, que los indicadores disponibles cubren escasamente los compromisos adquiridos en las conferencias y cumbres internacionales, lo que plantea un déficit importante en la capacidad considerada mínima para dar cuenta de la evolución del desarrollo social en la región. Las tres fuentes consultadas cubren

de dos tercios a la mitad de los indicadores que conforman el “conjunto mínimo de datos sociales nacionales” recomendado por la Comisión Estadística de las Naciones Unidas.

El autor concluye en la necesidad de continuar avanzando en la identificación y desarrollo de los indicadores requeridos para dar cuenta apropiadamente del desarrollo social, pero recomienda la necesidad de hacerlo en un ambiente sensible a las diferencias culturales. La comparabilidad no puede sacrificar la especificidad requerida para dar cuenta de determinadas circunstancias sociales, asociados a fenómenos poco o raramente mensurables como la espiritualidad, el capital social, las experiencias de vida. En términos del desafío de los indicadores sociales, concluye que “ir en la dirección correcta depende de cuál es esa dirección, y de quién la ha definido”.

La cuestión ciudadana, abordada en el capítulo 3 por Sara Gordon Rapoport, durante muchos años editora de la prestigiosa *Revista Mexicana de Sociología*, recoge los contornos de un debate central a cualquier reflexión contemporánea sobre el desarrollo social. La cuestión de los derechos está en el centro de una nueva mirada a la vinculación entre demandas sociales y responsabilidades públicas que supone la revisión de algunos de los referentes del modelo de desarrollo social impulsado en el período anterior a la crisis de la deuda en América Latina. Con el advenimiento de los nuevos regímenes democráticos, la cuestión de los derechos adquirió un nuevo dinamismo paradójicamente en una etapa surcada por las limitaciones fiscales con que los Estados latinoamericanos emergieron de la década perdida. Así pues, cuando los derechos adquieren carta de ciudadanía las posibilidades de su realización efectiva desde el Estado sufren quebrantos significativos. De ahí la importancia de la revisión que propone Gordon sobre los derechos ciudadanos, especialmente económicos, sociales y culturales, en una región marcada por fuerzas centrífugas que permiten la formación de expectativas y aspiraciones de mejoramiento de estatus social en medio de condiciones materiales constantemente precarias. Quizá el rasgo más relevante del vínculo entre la ciudadanía y el desarrollo social es justamente la paradoja de una época que ha permitido la visibilización y la formación de nuevas demandas, al mismo tiempo en que se reducen las capacidades del Estado para garantizarlas por medios institucionales.

El texto de Gordon comienza con un repaso del origen sociológico de la definición de ciudadanía, que se atribuye al académico británico T. H. Marshall, a partir de las conferencias que dictara en la Universidad de Cambridge en 1949. De ahí parten en la opinión de Gordon las principales enumeraciones que en la actualidad tipifican la cuestión de los derechos. Este aspecto no está exento, sin embargo, de controversias. La formulación trinomial de Marshall ha sido ampliamente cuestionada entre otras cosas por suponer una relación secuencial en la definición de los derechos en sus distintos ámbitos; por ignorar las determinaciones políticas e históricas de su definición y por asumir equivalencias inapropiadas en el grado de normalización de la definición de derechos civiles y políticos, cuya definición es bastante universal, con los sociales que, a tono con el capítulo precedente, muestran extrema diversidad en la selección de las variables que los enuncian y los grados de desarrollo a los que se aspira.

En la primera parte de su artículo, Gordon evalúa las implicaciones de la crítica a Marshall a partir de la adopción de marcos institucionales de aspiración internacional para la defensa de los derechos económicos, sociales y culturales impulsados por las Naciones Unidas. En general, los argumentos críticos parten de la ausencia de acuerdos básicos alrededor de preguntas de principio como qué es un derecho económico y social, cómo se alcanza y quién lo protege. El debate cuestiona la definición de parámetros universales para la definición de umbrales de bienestar cuya adopción es extremadamente sensible a experiencias históricas y coordinadas culturales. Aquí, también está presente la problemática del “indicador” que pasa por la ausencia de consistencia en la operacionalización efectiva, estandarizada y universal de los derechos sociales. Además no está claro el rol del Estado como generador de condiciones para “coadyuvar a la realización de los derechos, con los resultados”. Por último, no está claro cuándo la concreción de un resultado está mayormente relacionada con la operación de los mercados que con la gestión pública y existe frecuentemente una relación tensional y contradictoria entre los propósitos integradores de las políticas públicas de promoción de los derechos con los efectos excluyentes de la operación de los mercados.

A partir de este análisis, Gordon abunda en distintas dimensiones de la dificultad de formación de políticas sociales orientadas a la

satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales en la región de América Latina. Vincula el apareamiento de nociones de derechos asociados a las condiciones socioeconómicas alrededor del vínculo entre industrialización y mercados laborales que los países de América Latina desarrollan a lo largo del siglo XX. De ahí concluye una característica sumamente importante de la historia de la ciudadanía social de América Latina: “la combinación de trabajadores en el mercado formal junto con el criterio de atender fundamentalmente a sectores organizados con capacidad de presión, contribuye a configurar la atención al bienestar como privilegio al que se accede por medio de una organización o de una relación de clientela, y no como derecho universal”. Este rasgo gestacional se mantiene vigente y constituye uno de los principales límites en la formación efectiva de umbrales de derechos y marcos institucionales para su salvaguarda.

La evolución de los derechos ciudadanos está condicionada por rasgos estructurales dentro de los que la autora destaca, en consonancia con el texto de Franco, aspectos como la desigual distribución de la riqueza; la evolución desfavorable de los mercados de trabajo y las remuneraciones; la agudización de los indicadores de bienestar al observar la situación de grupos sujetos a situaciones de exclusión como las mujeres, los grupos étnicos; la precariedad y el deterioro sostenido de la vida y las oportunidades en el ámbito rural que junto a la concentración en el espacio urbano conduce a una tendencia sostenida a la “fragmentación geográfica”; y las disminuidas posibilidades de acceso a la educación. En síntesis, la autora concluye que las dificultades teóricas para la aplicación del concepto de ciudadanía social encuentran confirmación en la evidencia aportada por las modalidades de acceso a la ciudadanía social en la región y que se sintetizan en a) el “patrón corporativo” que gobierna la identificación de umbrales de derecho y su exigibilidad en un marco excluyente y antiuniversalista; b) la “insuficiencia de recursos fiscales” producto de la gestión pública precaria en la captación y modesta en la distribución así como consecuencia de las operaciones mercantiles y c) “la alta proporción de población con graves carencias” que obliga al desarrollo de políticas diferenciadas con base en atención ordinal a las necesidades y no siguiendo criterios de satisfacción de derechos sociales. Para enfrentar estos desafíos, propone la adopción de la categoría de “derechos

institucionales” de Bellamy, producto de la “deliberación política” acotada que se traduce en leyes particulares y no en normas constitucionales de dudosa aplicación.

El artículo de Ernesto Rodríguez sobre el vínculo entre la cuestión de la juventud, el desarrollo social y las políticas públicas, es amplio y profundo en el análisis y la propuesta. En el centro de su preocupación está la necesidad de identificar políticas públicas con un enfoque generacional que contribuyan a detener los procesos de exclusión que afectan a los jóvenes latinoamericanos en el momento actual potenciando, al mismo tiempo, su fuerza creadora, recurriendo a la potencia de la inconformidad que caracteriza la juventud. El lector encontrará aquí un vínculo claro entre la cuestión juvenil y los componentes generales de las contribuciones precedentes. También está claro el contacto, frecuentemente trágico, entre la violencia y la exclusión social que experimenta la población joven; tanto como la importancia de su incorporación activa a la gestión política y al proceso de toma de decisiones no solo restringida a los medios electorales e incluso a la gestión de otros ámbitos de política social por medio de su incorporación en redes de “voluntariado”.

La propuesta general tanto en lo conceptual como en lo normativo que postula este trabajo está en directa oposición con un enfoque dominante, ciertamente bajo revisión, cuyas características quedan bien resumidas en el siguiente párrafo. Dice Rodríguez: “El modelo centrado en la educación y el tiempo libre (...) es un enfoque adulto, conservador y funcionalista, en el más estricto sentido de los tres términos utilizados, en la medida en que se toma a la sociedad vigente como un dato que no se cuestiona, y se define como objetivo específico en relación con las generaciones jóvenes, su integración futura a dicha sociedad, de modo tal que la reproducción de esta en el tiempo y en el espacio esté asegurada. Dicho enfoque, además, funcionó con cierta fluidez en el marco de economías expansivas y dinámicas, que aseguraban cierta “movilidad social ascendente”, sobre todo para los jóvenes “integrados”, pero mostró serias limitaciones para responder a la problemática de los jóvenes “excluidos” especialmente en las etapas de crisis” (comillas en el original).

La base de la argumentación alternativa que propone Rodríguez alrededor de la juventud y los desafíos para las políticas de desarrollo

social, se observa incluso desde la definición misma de la condición juvenil. Como ya es corriente en este volumen, la definición del espacio del ciclo vital que corresponde a la categoría “joven” no es absolutamente clara. La ambigüedad permite que se defina un ámbito que va desde los 10 años hasta los 29, desde el inicio de los cambios fisiológicos hasta la transformación de la condición social; en los términos de Rodríguez “del logro de la madurez fisiológica al logro de la madurez social” extremos que cada sociedad y cada época construyen de forma enteramente distinta. Por ello, el autor prefiere la identificación de grupos juveniles específicos, dado que “la juventud” en abstracto no existe. Ello son los estudiantes universitarios; la juventud popular urbana; los jóvenes rurales y las mujeres jóvenes con la salvedad de que todo ello debiera ser sensible a la dimensión étnica que permea las demás situaciones. De esta opción, indudablemente, se origina una consecuencia esencial para la investigación y las políticas públicas referida a la necesidad de la identificación y acción efectiva sobre las diversas condiciones dentro de las cuales tiene lugar la experiencia de la juventud. Por el contrario, como constata Rodríguez, las políticas suelen ser generalistas, bastante insensibles a la particularidad y poco atentas a las necesidades actuales de los jóvenes en beneficio de las expectativas futuras del sistema.

La formulación de políticas de juventud, primero asociadas a la formación para el trabajo y la administración del tiempo libre han evolucionado como resultado de la reacción de los jóvenes ante las manifestaciones más excluyentes de los sistemas sociales y políticos. La satisfacción del derecho a la educación en grados relativamente significativos como queda ilustrado con la duplicación de las tasas brutas de escolarización secundaria y la quintuplicación de las tasas de educación superior en la segunda mitad del siglo XX, creó condiciones para la formación de nuevas demandas “juveniles” que, a su vez, propiciaron nuevas respuestas públicas. Primero para disminuir la capacidad movilizadora autónoma de los estudiantes y luego para atenuar las necesidades materiales de los jóvenes urbanos, agobiados por la crisis, la pobreza y los programas de reforma económica por medio de programas de compensación social solo aparentemente desconectados de la cuestión juvenil. En la actualidad, el rasgo predominante de las políticas de juventud tiende a responder a la insatisfacción por la

ausencia de expectativas de mejoramiento social producto de la recesión económica y el constreñimiento y deterioro de los mercados laborales. Se trata de políticas ocupadas de fortalecer “la inserción laboral y social de los jóvenes”. De ahí que, mediatizadas por programas de “control social” y político de los movimientos y demandas de los jóvenes, las políticas han transitado desde la educación centrada en roles prefijados por la estructura adulta de pensamiento y producción a la formación para el trabajo, sensible a la capacidad de adaptación de la juventud ante demandas sociales, políticas y económicas cambiantes.

Luego Rodríguez aborda el análisis de la situación de las políticas de juventud en la región distinguiendo una dimensión programática, otra institucional, una fiscal y otra propiamente política. En la dimensión programática, que alude a la producción y relación entre sí de intervenciones sectoriales en los ámbitos de educación, empleo, salud y recreación, la conclusión es que la falta de consistencia y articulación en la aplicación de las iniciativas ha disminuido su capacidad de transformación efectiva de la situación de la juventud. Destaca la limitada intervención en ámbitos de primera importancia como la mitigación de la violencia y el estímulo de la participación.

En el aspecto institucional, la principal preocupación del autor concierne la confusión de roles y la ausencia de relaciones constructivas entre las instituciones especializadas y la administración, en general. Entre ellas, se plantean problemas de competencia y duplicación, las primeras por su orientación hacia intervenir en todas las dimensiones de la problemática y las segundas por su falta de sensibilidad ante situaciones sociales particulares.

La cuestión fiscal, por su parte, alude a la disposición y uso de recursos para la atención de los problemas de la juventud. Rodríguez señala que pese a la ausencia de estudios comparativos para un número suficiente de países pueden observarse dos tendencias: a) la insuficiencia de las inversiones y b) su abrumadora concentración en la educación regular donde la presión corporativa de los docentes por aumentos salariales, aunada a las restricciones fiscales con que los gobiernos operan, disminuye la calidad de la prestación educativa en términos de infraestructura, materiales, recursos.

La dimensión política, por último conduce a un problema de fondo en la formación de los antagonismos juveniles. Los jóvenes no

actúan corporativamente y su ámbito de representación, más que referido a necesidades materiales, responde a horizontes simbólicos que no encuentran asidero fácil en las prestaciones fiscales con que los Estados “atienden” la cuestión social. Este problema de representación política y formación de demandas se agudiza cuando se constata, como lo hace Rodríguez, que “los actores corporativos involucrados (en la toma de decisiones) no están interesados en potenciar las políticas de juventud”. De ahí concluye Rodríguez una implicación institucional central: “el rol de las instituciones especializadas en la promoción juvenil tiene mayor importancia que en cualquier otra política pública, por cuanto deben suplir el papel corporativo que cumplen los destinatarios organizados en otros dominios (las políticas sobre la mujer, por ejemplo)”.

El capítulo quinto examina la situación de la violencia y el crimen en América Latina y sus implicaciones para el desarrollo social. La centralidad de esta reflexión, que Buvinic, Morrison y Orlando documentan profusamente, estriba en la magnitud e intensidad del fenómeno de la violencia. Los latinoamericanos tienen una historia larga de convivencia social marcada por actos violentos y conductas criminales. En el pasado, el Estado perpetraba de forma ilegítima violencia contra los ciudadanos amparada en la defensa de la seguridad nacional. En muchos países, la reacción ciudadana implicó la acción militarizada. Como resultado, el vínculo ciudadanos-Estado se conformó a partir de una relación de miedo y disuasión, donde el uso de la fuerza sustituyó frecuentemente el diálogo y el recurso a la razón. En la actualidad, las sociedades latinoamericanas ya no enfrentan aparatos estatales militarizados y por lo tanto agresores de la seguridad humana; sin embargo, la violencia continúa minando la confianza intersubjetiva, erosiona los recursos públicos y disminuye la posibilidad de crecimiento económico. En algunas regiones, como la centroamericana, el advenimiento de la paz no ha significado la superación de la violencia ni el aumento de la seguridad.

Los nuevos enfoques para el enfrentamiento con la violencia y el crimen, especialmente severo en los entornos urbanos, suponen un contacto muy cercano con las problemáticas de origen y el contexto social que genera y alimenta conductas criminales y violencias de diversa índole. A diferencia de los enfoques juricistas centrados en la

confianza de la norma y la sanción como mecanismos de control social, las aproximaciones contemporáneas reconocen de partida la heterogeneidad de la violencia y sus causas. En general, en la formación de los fenómenos sociales de violencia, entendida por los autores como “el uso de la fuerza con intención de daño” es resultado de la confluencia de motivaciones asociadas a la familia y la comunidad, tanto como a la capacidad de control y creación de bienestar por parte del Estado. Pero, además, es extremadamente sensible a circunstancias individuales que menudo no se consideran en el análisis de otros problemas sociales y que se refieren a aspectos psicosociales relativos a la formación de la conducta violenta, el peso de factores psicogenéticos y la influencia de hábitos riesgosos asociados a prácticas como el consumo de drogas y alcohol.

Los autores de este capítulo presentan, en este sentido, dos tipologías de violencia, una que distingue tipos de violencia según criterios como características de las víctimas, de los victimarios, naturaleza del acto, propósito, localización y relaciones entre la víctima y el agresor, este último aspecto central en la identificación de las formas de violencias asociadas a la familia y a la condición de género. La segunda tipología distingue factores de riesgo, distinguiendo situaciones individuales, donde la condición masculina y el consumo del alcohol son, por ejemplo, condiciones recurrentes que tienen efectos precipitadores sobre otros factores como la experiencia de exposición a la violencia o condicionantes biológicos. Un segundo orden de factores de riesgo proviene de la condición del hogar, donde el tamaño, la estructura y la historia de violencia son aspectos centrales. El tercer elemento integra factores comunitarios-sociales en un conjunto más complejo que va desde el acceso a armas, el control de estas, violencia social, desigualdad de ingresos, normas culturales, etc.

La definición de la diversidad de fenómenos asociados al crimen y la violencia en la sociedad, se combina con las dificultades de disposición de información adecuada y suficiente para dar cuenta de esta diversidad de manifestaciones. En general, observan los autores en América Latina se dispone de información respecto de tasas de homicidios y algunas encuestas sobre victimización. Advierten sobre la precaución requerida al trabajar con información en general recabada con métodos diversos de registro y con calidades discutibles. Algunas

expresiones de la violencia, especialmente la doméstica y contra las mujeres, se reconocen como ampliamente subestimadas por prácticas de denuncia y registro limitadas. En todo caso, la evidencia dura concuerda con la percepción ciudadana de inseguridad dadas las altas proporciones de homicidios que América Latina presenta en relación con otras regiones en algunos países superiores a 50 por cada 100 mil habitantes, algo como seis veces la media mundial. El artículo examina detenidamente las dimensiones de las violencias en la región, distinguiendo sus manifestaciones a partir de la condición de género; la desigual distribución de la riqueza y la pobreza; la violencia contra grupos étnicos dominados o minoritarios; y formas de violencia asociadas al ciclo de la vida.

Las implicaciones socioeconómicas de la violencia resultan ser uno de los principales desafíos para las políticas públicas de desarrollo social al menos por dos razones: primero, porque la violencia presenta implicaciones económicas directas al producir consecuencias en las actividades productivas y sociales que generan costos asociadas a su combate o prevención. Desde la formación de un sector económico dedicado a la seguridad que incluye desde compañías de seguros hasta empresas de vigilancia; hasta las inversiones individuales y familiares que castigan otros consumos en relación con la necesidades de satisfacción de la demanda de seguridad. Las implicaciones indirectas tienen que ver con el destino de recursos que, de esa manera, dejan de invertirse en actividades productivas o distributivas tanto de carácter público como privado que se convierten así en “efectos multiplicadores económicos de la violencia” a nivel macroeconómico. Las magnitudes de los costos directos son alarmantes, por ejemplo en Colombia los costos de la violencia, incluyendo el conflicto armado, alcanzan proporciones cercanas a una quinta parte del producto interno bruto. Los efectos multiplicadores pueden ser, a su vez, de diversas cualidades según sea su impacto a nivel macroeconómico, familiar o individual. Así, por ejemplo, la violencia reduce las posibilidades de formación del capital humano y social y mitiga las oportunidades de generación de ingresos debido a aspectos tan aparentemente inocuos como la decisión de no trabajar horarios nocturnos o asistir a actividades de formación y capacitación laboral después de horas de trabajo diario.

En ámbito más propositivo, el artículo de Buvinic, Morrison y Orlando asocia los factores de riesgo con posibles soluciones distinguiendo las que suponen intervenciones de corto plazo, especialmente caras a la racionalidad de los gobiernos de turno que deben dar cuenta del acuciante problema dentro del horizonte temporal de su administración, y las intervenciones de largo plazo que procuran atención a los problemas estructurales. Como queda de manifiesto con el enfoque multidimensional de la violencia, las causas de esta no pueden atribuirse solamente a factores de índole económica; sin embargo, el enfrentamiento con el problema a largo plazo requiere de la atención de los déficit de integración social más importantes que muestran las sociedades latinoamericanas: la extrema desigualdad no solo de los ingresos, sino también de los activos y las oportunidades; la pobreza aspectos que de nuevo aluden a la importancia de crecimiento económico sostenido y con capacidad distributiva. Mencionan también intervenciones asociadas al desempleo y la expulsión escolar juvenil como factores de riesgo que pueden atenderse mejorando el vínculo entre el trabajo y la escuela y las relaciones entre los ámbitos de formación-educación, la comunidad y la familia. En el corto plazo la atención a los riesgos de violencia está referido al enfrentamiento con los desencadenantes que están “próximos al individuo” y con “factores situacionales” referidos a la ventaja relativa de los agresores en la comisión de las ofensas. En el primer caso, las medidas están referidas al control de los mercados de bebidas alcohólicas y de armas, así como a la regulación más estricta de los permisos para portarlas. En el ámbito situacional, el mejoramiento de la disposición de servicios colectivos como iluminación pública o veredas y calles anchas, así como la promoción de prácticas “seguras” en el campo individual constituyen, junto con mayor patrullaje y cercanía de las fuerzas de seguridad a las comunidades, medios para la superación de condiciones favorables a la violencia y la criminalidad.

Queda pendiente en este tema un amplia agenda de investigación que ilustra también la necesidad de disposición de mayor información sobre las formas de violencia, su magnitud y evolución, así como el efecto de las acciones públicas y privadas dirigidas a la disminución de los riesgos.

Por una razón que no es casual, este volumen se cierra con una reflexión profunda sobre lo político y sus formas no siempre presente en debates alrededor de “lo social”, pero, constitutivamente, integrado en la visión ciudadana sobre lo público. No es casualidad que las fuentes de legitimidad de la política estén asociadas al rendimiento de las instituciones sociales y que este, como lo explora agudamente Carlos Strasser, no está disociado de las prácticas de gobiernos y Estados y las fórmulas en que se define su relación con la sociedad.

El recorrido analítico de Strasser para dar cuenta de la cuestión de la gobernabilidad, gobernanza y sus interfases con el desarrollo social comienza, como las demás contribuciones, por un repaso de conceptos básicos a menudo sobreentendidos, no por ello menos explicativos, pero sí sujetos a la ambigüedad y el prejuicio argumentativo. Strasser propone un acuerdo mínimo para comenzar sobre tres conceptos de democracia, gobernabilidad y gobernanza. Para el primero retoma la concepción normativa y procedimental, con sustento en Bobbio y Dahl. La idea de gobernabilidad alude al logro por parte del régimen político de una especie de equilibrio entre acciones administrativas del régimen político y consecuencias sociales que “absorben” el conflicto o “contienen” la indisciplina social. La gobernanza (del inglés *governance*) alude a la adopción de modalidades participativas para mejorar la legitimidad de la acción gubernamental o destinadas a gestionar más eficientemente las demandas sociales al Estado. “La buena gobernanza — dice Strasser — implicaría de suyo gobiernos “realmente” legítimos y que hacen lugar a la participación social en términos de un combinado de actores públicos gubernamentales y no gubernamentales, consensos entre estas partes, burocracias e instituciones y administraciones eficaces y eficientes, y transparencia. Al finalizar su capítulo, Strasser realiza una precisión conceptual adicional y de extrema importancia: la distinción entre Estado y Gobierno, una parada de sentido común para las ciencias sobre lo político, pero extremadamente eludida por los discursos técnicos y la misma retórica gubernamental. Esta preocupación es siempre esencial cuando se trata de distinguir los desafíos en el tiempo; las metas por alcanzar, los recursos para lograrlas.

Es una paradoja que la referencia a estas cuatro dimensiones de la vida política es regularmente anotada por actores políticos y organismos internacionales en una época en que “el espacio para lo político”

está claramente cuestionado. La deliberación se entiende hoy como una reforma restauradora de la práctica de la democracia y no como su base constitutiva, por ejemplo. La reforma económica ha ocupado el tiempo completo de los gobiernos en un ejercicio aparenialmente técnico, pero, como señala Strasser con claridad, esencialmente político, como lo es la decisión sobre costos y beneficios de la reforma y su distribución entre la población.

Para examinar la situación actual de lo político en América Latina, el autor propone aproximarse a la práctica política a partir de tres dimensiones: la propiamente democrática, la de clase política y la de la ciudadanía. Respecto de la primera dimensión, observa que, siendo la democracia la forma de gobierno predominante en la región, lo es apenas de manera hegemónica: esto es, conviviendo con un conjunto de “formas de gobierno” que no recogen los principios básicos de la competencia democracia resumidos por el autor como “mayoría y constitución”. La identificación de esas formas de gobierno que cohabitan con la democracia en nuestras sociedades es también el señalamiento de los límites de la gobernabilidad y del ejercicio de una “buena gobernanza”. Tales formas recogen reminiscencias del pasado, lejano o cercano, que han superado la prueba de la historia y otras que han emergido en las últimas dos décadas como resultado de las transformaciones socioeconómicas en curso. Entre las primeras podremos ubicar la oligarquía (omnipresente y posiblemente agudizada con las tendencias concentradoras del modelo económico reseñadas en capítulos precedentes de este volumen), y la burocracia y el neocorporativismo, ambas producto de la expansión del Estado y las actividades productivas que se desarrollaron bajo su ala y que originaron esa combinación de aparato de bienestar con autoritarismo castrense que entra en crisis en toda la región a principios de los años ochenta. Las otras dos formas de gobierno que identifica Strasser corresponden más con evoluciones recientes: la partidocracia y la tecnocracia. La primera se fortalece con el deterioro de los arreglos corporativos y la tendencia a la disminución de los soportes sociales e ideológicos de los partidos políticos que, a su vez, ha conducido a su crisis y potencial desmembramiento. La segunda es el producto de la transformación económica impulsada por la primera generación de reformas que colocó la racionalidad técnica-económica por encima de la necesidad política de

la reelección y la demanda ciudadana del bienestar para usar los términos de Przeworski.

De ahí se derivan las prácticas que organizan la situación de la clase política y la acción ciudadana en la región. La primera afectada por la corrupción burda o la aproximación patrimonial a los bienes del Estado. La segunda consumida en la necesidad mundana de la supervivencia, desentendida progresivamente de lo político que, así, ha quedado en manos de representaciones intermedias como las ejercidas por los organismos no gubernamentales.

En sentido propositivo, el trabajo de Strasser señala que las políticas por impulsar deben ser primero y fundamentalmente “formadas, formuladas e implementadas” de manera democrático-participativa. Luego señala un conjunto de precondiciones relacionadas con las dimensiones críticas de la práctica política actual que deberían promoverse: el retorno a lo político como afirmación del bien común; democracia sin cohabitación; la restitución de la política representativa que supone una clase política y unos partidos restaurados; y por último, pero no por ello menos central, la ampliación del “sentimiento de ciudadanía” de la población.

No es inapropiado ni tampoco exagerado pensar que en el fondo la problemática del desarrollo social, en tanto acción central de la política pública, deba acometerse impulsada por un motor novedoso, ni siquiera fiscal, tampoco administrativo. Posiblemente relacionado con las frases finales del texto de Strasser: “una tarea de educación política” que permita conocer y confrontar “la densa trama del poder”.

Los seis capítulos aportan una contribución hacia la reinención de lo social. No es excluyente ni absoluta, porque inevitablemente hay temas que se escapan y problemáticas que se escurren justificadas por la necesaria generalización. Reinventar lo social es una tarea permanente y por cierto no solamente responsabilidad de la academia. Lo social se piensa, se hace y se inventa desde la acción subjetiva, la práctica política y la formación discursiva. Ni más ni menos.

BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, A. (1990): “ Disjuncture and Difference in the Global Cultural Economy ”, *Theory, Culture and Society*, Vol. 7.
- Beck, U. (1998): *La sociedad del riesgo. Hacia una nueva modernidad*, (Barcelona, Paidós).
- Beck, U.; Giddens, A. y Lash, S. (1997): *Modernización reflexiva. Política, tradición y estética en el orden social moderno*, (Madrid, Alianza Universidad)
- Benko, G. y Lipietz, A. (1994): *Regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica*, (Valencia, Edicions Alfons El Magnanim).
- Berhman, J. R. (1996): *Human Resouces in Latin America and the Caribbean*, (Washington, Inter-Americanj Development Bank).
- Borja, J. y Castells, M. (1997): *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*, (Madrid, Taurus).
- Bottomore, T. (1998): Ciudadanía y clase, cuarenta años después, en T. H. Marshall y T. Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, (Madrid, Alianza Editorial).
- Bulmer-Thomas, V. (1997): “Introducción”, en V. Bulmer-Thomas (comp.): *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y en la pobreza*, (México, Fondo de Cultura Económica).
- Burki, S. J. y Perry, G. E. (1997): *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, (Washington, The World Bank).

- Calderón, F. (1995): *Movimientos sociales y política. La década de los ochenta en Latinoamérica*, (México, Siglo XXI).
- Carrillo, J. (1995): "La experiencia latinoamericana del Justo a Tiempo y del Control Total de Calidad", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, No. 1
- Carrillo, J. and Iranzo, C. (2000): Calificación y competencias laborales en América Latina, in E. de la Garza (coord.): *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*. (México, El Colegio de México/FLACSO/UAM/Fondo de Cultura Económica).
- Castel, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, (Buenos Aires, Paidós).
- Castells, M. y Hall, P. (1994): *Technopoles of the World*, (London, Routledge).
- CEPAL (1999): *Panorama social de América Latina 1998*, (Santiago, CEPAL).
- Cerny, P. G. (1995): "Globalization and the changing logic of collective action", *International Organization*, vol. 49, No. 4
- Cerrutti, M. (2000): El problema del desempleo: el caso argentino en el contexto latinoamericano, *ponencia* presentada al Seminario "Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment" organizado por el Social Science Research Council y FLACSO-Costa Rica, San José, Costa Rica, 10 y 11 de julio.
- Comaroff, J. y Comaroff, J. (2000): " Millennial Capitalism: First Thoughts on a Second Coming", *Public Culture*, Vol. 12, No. 2.
- Curbelo, J. L.; Alburquerque, F.; De Mattos C. A.; y Cuadrado, J. R. (eds.) (1994): *Territorios en transformación. (Análisis y propuestas)*, (Madrid, FEDER/CSIC).
- Chalmers, D. A.; Martin, S. B. y Piester, K. (1997): Associative Networks: New Structures of Representation for the Popular Sectors?, en D. A. Chalmers et al. (ed): *The New Politics of Inequality in Latin America*, (Oxford, Oxford University Press).
- De Mattos, C. A.; Hiernaux Nicolás, D. y Restrepo Botero, D. (1998): *Globalización y territorio. Impactos y perspectivas*, (Santiago, Fondo de Cultura Económica/PUCE)
- Doner, R. y Hershberg, E. (1999): "Flexible Production and Political Decentralization in the Developing World: Elective Affinities in the Pursuit of Competitiveness?", *Comparative International Development*, Vol. 33. No. 1
- Dubar, C. (1991): *La socialisation. Construction des identités sociales et professionnelles*, (Paris, Armand Colin).
- Filgueira, C. H. (1999): Bienestar y ciudadanía. Viejas y nuevas vulnerabilidades, en V. E. Tokman y G. O'Donnell (comp.): *Pobreza y desigualdad en América Latina. Temas y nuevos desafíos*, (Buenos Aires, Paidós).

- Fleury, S. (1999): "Reforma del Estado en América Latina. ¿Hacia dónde?", *Nueva Sociedad*, No. 160.
- Gallart, M. A. (1999): Reestructuración productiva, educación y formación profesional, en V. E. Tokman and G. O'Donnell (ed.).
- García Canclini, N. (1999): *La globalización imaginada*, (Buenos Aires, Paidós).
- García Delgado, D. (1998): *Estado-nación y globalización. Fortalezas y debilidades en el umbral del tercer milenio*, (Buenos Aires, Ariel).
- Giddens, A. (1999): *Runaway World*, (London, Profile Books).
- Gómez, S. y Klein, E. (eds.): *Los pobres del campo. El trabajador eventual*, (Santiago, FLACSO/PREALC)
- González de la Rocha, M. (1999): "La reciprocidad amenazada: un costo más de la pobreza urbana", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, No. 9
- Gray, J. (1998): *False Dawn*, (London, Granta Publications).
- Held, D.; McGrew, A.; Goldblatt, D.; y Perraton, J. (1999): *Global Transformations. Politics, Economics and Culture*, (Cambridge, Polity Press)
- Hirata, H. (1997): Os mundos do trabalho: convergencia e diversidade num contexto de mudança dos paradigmas productivos, in Casi, Rios, Teixeira y Cortella (comps.): *Empregabilidade e Educacao. Novos caminhos no mundo do trabalho*, (Sao Paulo, Educ/Rhodia).
- Hirst, P. y Thompson, G. (1996): *Globalization in Question: The International Economy and the Possibilities of Governance*, (Cambridge, Polity Press).
- Hualde, A. (1999): *Aprendizaje industrial en la Frontera Norte de México*, (México, Plaza y Valdés/COLEF).
- ILPES/CEUR (1999): *Instituciones y actores del desarrollo territorial en el marco de la globalización*, (Santiago, Ediciones de la Universidad del Bío-Bío).
- Itzigsohn, J. (2000): *Developing Poverty. The State, Labor Market Deregulation, and the Informal Sector in Costa Rica and the Dominican Republic*, (University Park, The Pennsylvania State University Press).
- Jelin, E. (1996): Citizenship Revisited: Solidarity, Responsibility, and Rights, en E. Jelin y E. Herhsberg (eds.): *Constructing Democracy. Human Rights, Citizenship, and Society in Latin America*, (Boulder, Westview)
- Katzman, R. (1989): « La heterogeneidad de la pobreza. El caso de Montevideo », *Revista de la CEPAL*, No. 37
- Kuhn, T. (1971): *La estructura de las revoluciones científicas*, (México, Fondo de Cultura Económica).

- Leite, M. (1999): "Nuevos desafíos en el mundo del trabajo", *Sociología del Trabajo*, No. 36
- Leite, M. And Neves, M. (1998): *Trabalho, qualificação e formação profissional*, (Sao Paulo, ALAST/SERT).
- Lozano, W. (1998): "Desregulación laboral, Estado y mercado en América Latina: balance y retos sociopolíticos", *Perfiles Latinoamericanos*, No. 13
- Marshall, A. (1996): "Empleo público en América Latina", *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, No. 3
- Marshall, T. H. (1998): Ciudadanía y clase social en en T. H. Marshall y T. Bottomore
- Mertens, L. (1996): *Competencia laboral: sistemas, surgimiento y modelos*, (Montevideo, Cinterfor/OIT).
- Mesa-Lago, C. (1994): *Changing Social Security in Latin America. Towards Alleviating the Social Costs of Economic Reform*, (Boulder, Lynne Rienner).
- (1999): " Política y reforma de la seguridad social en América Latina ", *Nueva Sociedad*, No. 160
- Minujin, A. (1998): Vulnerabilidad y exclusión en América Latina, en E. Bustelo y A. Minujin (eds.): *Todos entran. Propuesta para sociedades incluyentes*, (Bogotá UNICEF/Santillana)
- Novaro, M. (1996): " Los populismos latinoamericanos transfigurados ", *Nueva Sociedad*, No. 144
- Novick, M. And Gallart, M. A. (1997): *Competitividad, redes productivas y competencias. ¿Homogeneidad o segmentación?*, (Montevideo, Cinterfor/OIT/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo).
- Ohmae, K. (1990): *The Borderless World*, (New York, Harper Collins).
- (1995): *The End of the Nation State. The Rise of Regional Economies*, (New York, Harper Collins).
- OIT (2000): La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado, *Documentos de Trabajo* , No. 123, (Lima, OIT).
- (2001): *Panorama laboral 2001* , (Lima, OIT).
- Panadero Moya, M.; Cebrián Abellán, F.; y García Martínez, C. (coord.): *América Latina: la cuestión regional*, (Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha).
- Pérez Sáinz, J. P. (2000): Las transformaciones de los mercados laborales en América Latina durante los 90, *ponencia* presentada al Seminario "Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment" organizado por el Social Science Research Council y FLACSO-Costa Rica, San José, Costa Rica, 10 y 11 de julio.

- Pérez Sáinz, J. P.; Andrade-Eekhoff, K.; Carrera Guerra, M. y Olivares Ferreto, E. (2001): *Globalización y comunidades en Centroamérica*, (San José, FLACSO).
- Pérez Sáinz, J. P. y Mora Salas, M. (2001): "El riesgo de pobreza. Una propuesta analítica desde la evidencia costarricense de los 90", *Estudios Sociológicos*, vol. XIX, núm. 57.
- Perraton, J.; Goldblatt, D.; Held, D. y McGrew, A. (1997): "The Globalisation of Economic Activity", *New Political Economy*, Vol. 2, No. 2
- Portes, A. (1994): When More Can Be Less: Labor Standards, Development, and the Informal Economy en C. Rakowski (ed.): *Contrapunto: The Informal Sector Debate in Latin America*, (Albany, SUNY Press).
- Portes, A.; Guarnizo, L. E.; and Landolt, P. (1999): "Introduction: Pitfalls and promise of an emergent research field", *Ethnic and Racial Studies*, vol. 22, No. 2
- PREALC (1991): *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, (Santiago, PREALC).
- Psacharopoulos, G. y Tzannatos, Z. (ed.): *Case Studies on Women's Employment and Pay in Latin America*, (Washington, The World Bank)
- Pyke, F.; Becattini, G. y Sengenberger, W. (comps.): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. Distritos industriales y cooperación interempresarial en Italia. I*, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Pyke, F. y Sengenberger, W. (comps): *Los distritos industriales y las pequeñas empresas. III*, (Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).
- Quinteros, C. (2000): Resistiendo creativamente. Actores y acción laboral en las maquilas de ropa en Centroamérica, *ponencia* presentada al Seminario "Latin American Labor and Globalization: Trends Following a Decade of Economic Adjustment" organizado por el Social Science Research Council y FLACSO-Costa Rica, San José, Costa Rica, 10 y 11 de julio
- Roberts, B. (1995): *The Making of Citizens*, (London, Arnold).
- (1996): "The Social context of Citizenship in Latin America", *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, No. 1
- (1998): Introducción, en B. Roberts (ed.): *Ciudadanía y política social*, (San José, SSRC/FLACSO).
- Sassen, S. (1996): *Losing control? Sovereignty in an Age of Globalization*, (New York, Columbia University Press)
- Shejtman, A. (1999): "Las dimensiones urbanas del desarrollo rural", *Revista de la CEPAL*, No. 67
- Smith, M. P. y Guarnizo, L. (eds.): *Transnationalism from Below*, (New Brunswick, Transaction Publishers)

- Sojo, C. (2000): Dinámica sociopolítica y cultural de la exclusión social, en E. Gacitúa y C. Sojo (ed.): *Exclusión social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe*, (San José, FLACSO/Banco Mundial).
- (2002): “La noción de ciudadanía en el debate latinoamericano”, *Revista de la CEPAL*, No. 76
- Stallings, B. and Peres, W. (2000): *Growth, Employment and Equity: The Impact of Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*, (Washington, Brookings Institution/ECLAC).
- Storper, M. (2000): “Lived Effects of the Contemporary Economy: Globalization, Inequality and Consumer Society”, *Public Culture*, Vol. 12, No. 2
- Tamez, S. y Moreno, P. (2000): Seguridad social en América Latina, en E. de la Garza Toledo. (coord.): *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo* (México, El Colegio de México/FLACSO/UAM/Fondo de Cultura Económica)
- Tardanico, R. and Menjívar, R. (ed.) (1997): *Global Restructuring, Employment, and Social Inequality in Urban Latin America*, (Miami, North-South Center Press).
- The World Bank (1995): *Workers in an Integrating World*, (Washington, The World Bank).
- Thomas, J. (1997): “El Nuevo Modelo Económico y los mercados laborales en América Latina”, in V. Bulmer-Thomas (comp.).
- Tokman, V. (1998): “Empleo y seguridad: demandas de fin de siglo”, *Anuario Social y Político de América Latina y El Caribe* 2, (Caracas, FLACSO / Nueva Sociedad).
- Touraine, A. (1988): *La parole et le sang. Politique et société en Amérique Latine*, (Paris, Odile Jacob)
- Weller, J. (2000): “Tendencias del empleo en los años noventa en América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, No. 72.