

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 calificáramos 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 (Ohmae, 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 régimenes 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)inscripción 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 régimenes 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. Caben 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 trasnacionalismo 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 régimenes autoritarios que siguieron a la crisis del populismo. En primer lugar, tales régimenes 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 régimenes dio lugar a procesos de transición hacia régimenes 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 perdida 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 desplegaban, 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 perdida 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 (Psacharopoulos 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 viene 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 procílico (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 searía 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 nexo 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 existe 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 incide la proletarización del campesinado. Y el segundo remite a la introducción de nuevas tecnologías, intensivas en capital, que han desplazado mano de obra que 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 citadinos, 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 seudo-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 régimenes 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 coordenadas 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 tensión 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.

Apartir 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 aparecimiento 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 evolucionada 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 recepción 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, mediatisadas 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 juridicistas 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 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 aparentemente 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 cohabitán 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 parádigmas de la geografía económica*, (Valencia, Edicions Alfons El Magnanim).
- Berhman, J. R. (1996): *Human Resources in Latin America and the Caribbean*, (Washington, Inter-American 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: convergência 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 », *Revisa 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, Cintefor/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, Cintefor/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, SUNYPress).
- 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).
- (2202): “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.

CAPÍTULO I

GRANDES TEMAS DEL DESARROLLO SOCIAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

ROLANDO FRANCO

INTRODUCCIÓN

Suele decirse que América Latina es la región con la distribución del ingreso más regresiva del mundo desde que existen estadísticas al respecto (Morley, 2000). Reconocer este rasgo estructural y de larga duración, no debe hacer olvidar empero los avances logrados, que colocan a la región en un estadio intermedio de desarrollo, ni las mejoras que lenta pero constantemente muestran sus indicadores sociales. Tampoco puede desconocerse que los cambios en la economía mundial —la denominada globalización— han introducido nuevas especificidades, que deben ser tomadas en consideración cuando se intenta explicar lo que ocurre hoy en la región, y los desafíos que ha de enfrentar en el futuro.

En este trabajo se analiza el estado actual del desarrollo social, fundamentado en la igualdad de oportunidades y en el aseguramiento de ciertos mínimos de bienestar para todos. Esto exige superar barreras demográficas, económicas y sociales, por lo cual se describe lo que sucede en la región en esos aspectos, y se plantea una agenda con los temas que son claves para poder avanzar en la superación de las desigualdades que dificultan la realización del potencial de cada individuo y en la concreción de una sociedad socialmente más equitativa.

LA EVOLUCIÓN RECIENTE DE LA REGIÓN

Los años ochenta constituyen un parteaguas en la historia latinoamericana. Colapsa allí el largo periodo de la sustitución de importaciones, a consecuencia de la crisis de la deuda contraída fundamentalmente durante la década anterior por los sectores público y privado, y comienza una etapa de reformas, orientadas a recuperar los equilibrios macroeconómicos, redefinir la función del Estado, acrecentar el espacio de los actores privados, y orientar las economías hacia el mercado internacional. El nuevo periodo ha estado marcado por avances, estancamientos y retrocesos, cuyas características más notorias se analizarán posteriormente. Cabe resaltar que todo ello se produjo en un marco de recuperación democrática.

El marco demográfico

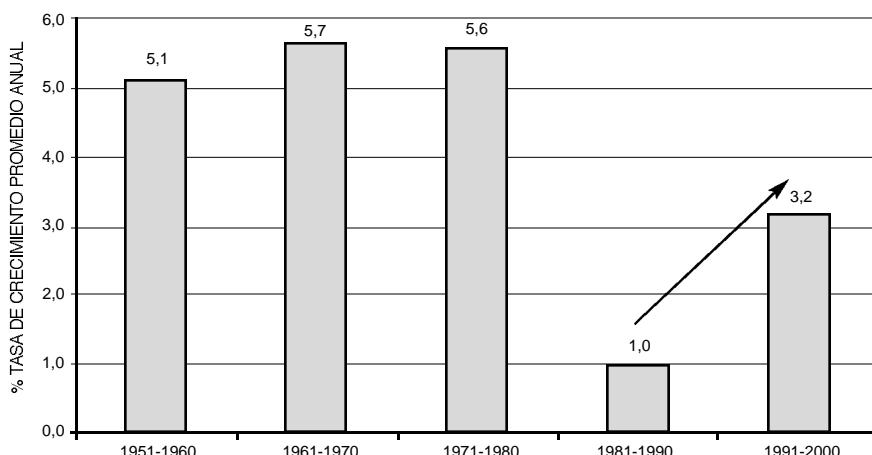
La situación latinoamericana muestra un cambio acelerado de variables demográficas clave. Por un lado, hay una atenuación del ritmo de incremento de la población, que convierte a la región en la primera experiencia en que se da una transición demográfica avanzada en un contexto de subdesarrollo económico y social (CELADE, 2002). Hoy se encuentra en la cúspide de su expansión juvenil, pero dada la rápida moderación del crecimiento de la población joven, su peso en la población total tendencialmente disminuirá, facilitando así la acelerada expansión de la proporción de adultos mayores y el consiguiente envejecimiento demográfico acelerado. Estas transformaciones se dan en el marco de una “urbanización” de la población y de la agenda pública, con una fuerte concentración metropolitana y procesos de segregación y movilidad intrametropolitana.

Inestabilidad del crecimiento

América Latina tuvo una recuperación económica importante luego de la “década perdida” alcanzando un *peak* en 1997 con una

tasa de incremento del PIB de 5,3%. Luego, la volatilidad financiera internacional se expresó en diversas crisis que mostraron la vulnerabilidad de la región, cuya tasa promedio de crecimiento disminuyó a 2,6% entre 1995-2000 (Gráfico 1). Este ritmo de expansión ha sido inferior al histórico (5,5% anual entre 1945 y 1980) y también al recomendado para que la región pudiera dar un salto que asegurara su crecimiento, la generación de empleo y el desarrollo social.

Gráfico 1
América Latina: Tasa de crecimiento promedio anual
(1954-2000)



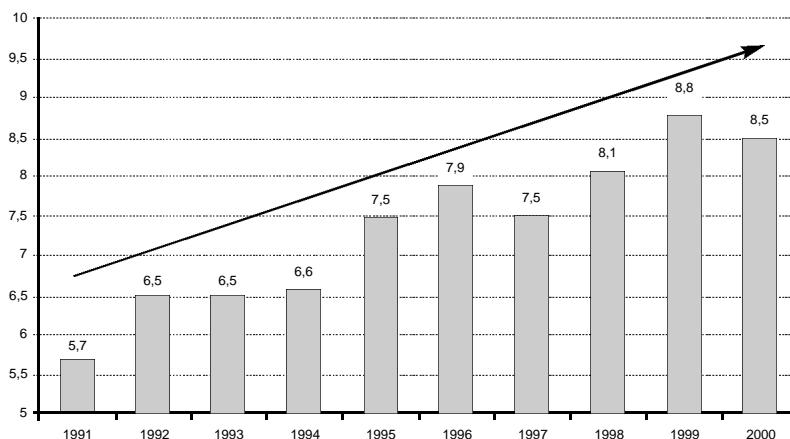
Fuente: CEPAL

En 2000 se inició una breve recuperación, que quedó truncada en 2001, cuando el producto regional creció apenas (0,5%), generando expectativas poco alentadoras. Los aspectos positivos se encuentran en que, pese a los factores adversos, las economías de la región han evitado recaer en graves desequilibrios, con la excepción de Argentina, la inflación ha seguido disminuyendo y el aumento del déficit externo ha sido modesto.

Desocupación e informalidad

Otro problema de la región estriba en un desempleo elevado y en aumento, durante la década de los noventa (Gráfico 2). Ello se explica no solo por el lento crecimiento económico, sino también por la rápida incorporación de nuevas tecnologías y la reorganización del proceso de producción, apoyado —entre otros factores— en la flexibilización de los sistemas de contratación y despido de trabajadores. Debe destacarse además las características que dicha desocupación asume: afecta a más personas, durante períodos más extensos, con lo cual erosiona decisivamente el patrimonio de los hogares, produce efectos psicológicos y problemas familiares agudos, y obliga a los trabajadores a aceptar fuertes reducciones salariales para poder reincorporarse al mercado de trabajo.

Gráfico 2
América Latina: Evolución de la tasa de desempleo abierto
(1991-2000)



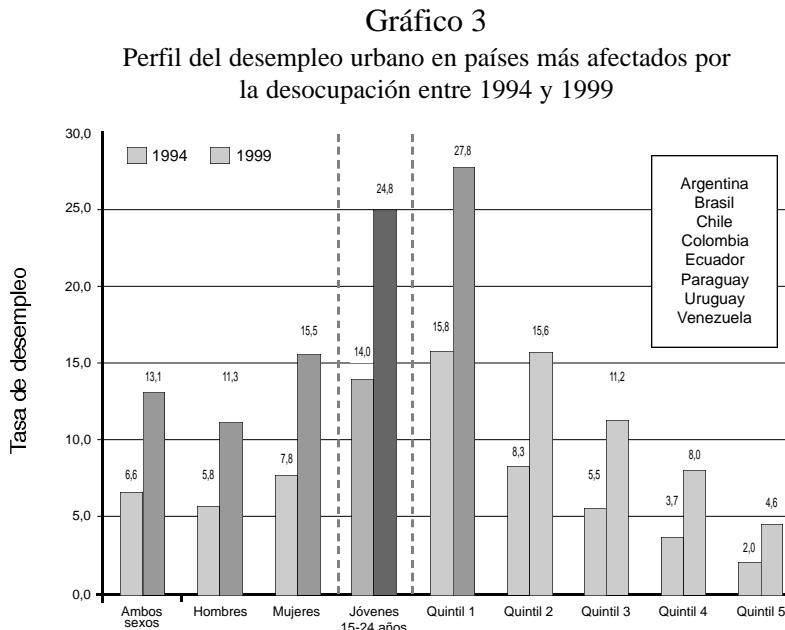
Fuente: CEPAL.

En cuanto a la evolución de la desocupación en la región, conviene distinguir dos situaciones. Mientras México y algunos países centroamericanos y caribeños mostraron un apreciable dinamismo económico acompañado de la disminución del desempleo, este aumentó en los países sudamericanos que enfrentaron problemas de estancamiento. En Chile, la tasa de desempleo pasó de 6,4% en 1996 a 10,6% en 2000, para luego descender levemente. En Argentina, una caída de 3% en el producto, elevó la desocupación a 14,3%, y fue seguida más tarde por el derrumbe de 2002 que, según el economista-jefe del Banco Interamericano de Desarrollo, ha constituido la crisis más grande que se ha dado en el mundo en tiempo de paz.

También hubo un aumento de la precariedad. Esto se aprecia en el incremento de la ocupación no permanente, aunque existe una heterogeneidad muy grande entre los casos nacionales que, en 1997, va desde 9,5% (Costa Rica) a 45,1% (Ecuador), y tiene un ascenso extremo en Colombia, donde pasa de 6,6% en 1980 a 20,0% en 1997. Este tipo de empleo temporal es más común en las microempresas, y entre los menores de 30 años, las mujeres y las personas de bajo nivel educativo (Martínez y Tokman, en CEPAL, 2000:99),

Se incrementa, asimismo, el número de ocupados sin contrato de trabajo. En 1996, la proporción de asalariados en esta situación fluctuaba entre 65% y 22% según los países. Una importante proporción de trabajadores no cuentan con protección de la seguridad social y de salud. Las diferencias nacionales son notables: van de más de 60% en Bolivia y Paraguay a una protección casi total en Uruguay (CEPAL, 2000:101).

La desocupación, también, afecta relativamente más a las mujeres, a los jóvenes y a las personas de estratos de ingresos bajos y medios, que encuentran mayores dificultades para competir en el mercado de trabajo (Gráfico 3).



Fuente: CEPAL. Tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pobreza e indigencia

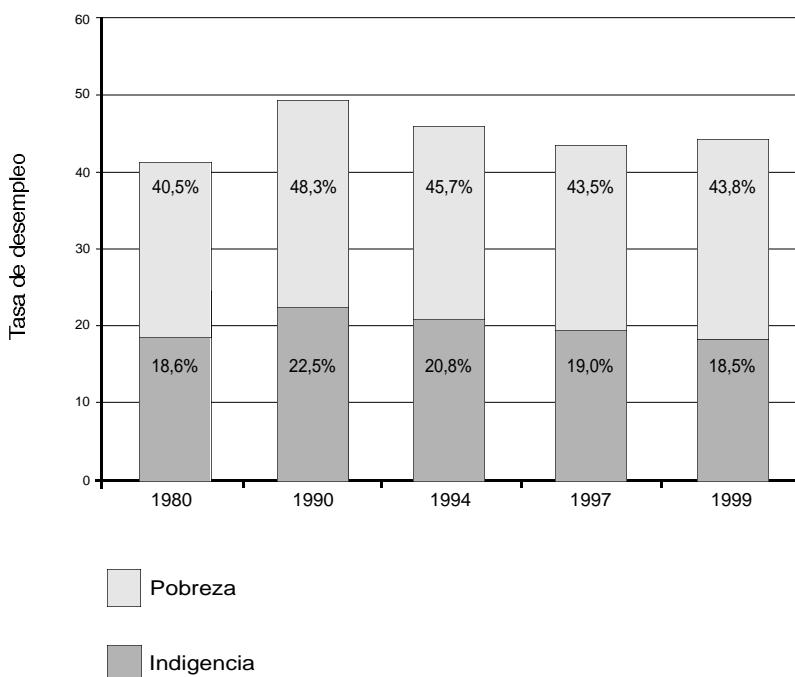
La pobreza se define y se mide de diferentes maneras. En América Latina suele manejarse un concepto de pobreza absoluta, que toma en consideración el ingreso de los hogares, y estima si este permite cubrir las necesidades básicas, que se expresan en el costo de una canasta mínima de alimentos, para medir la indigencia, y de dos canastas mínimas¹, para estimar la pobreza². Esta medición, adecuada a economías de mercado, se viene realizando desde hace tiempo para un conjunto amplio de países de la región.

1 El coeficiente de Orshanski es el valor por el cual corresponde multiplicar el costo de la canasta alimentaria para dar cuenta de las otras necesidades básicas. Ese valor aumenta con el nivel de desarrollo del país y se estima mediante encuestas especiales que permiten apreciar la participación que los alimentos tienen en el consumo de esos estratos de población. Para mayor desarrollos, véase CEPAL(2001).

2 Nótese la diferencia tanto de la definición como de la forma de medición respecto a las utilizadas habitualmente, tanto por la OCDE como por el Banco Mundial y otros organismos internacionales y gobiernos.

Durante los años noventa, la pobreza disminuyó en 11 y aumentó en 4 países. En el periodo considerado, 43,8% de la población latinoamericana estaba por debajo de la línea de pobreza; esto implica una mejora respecto a la situación de fines de los ochenta (48,3%), pero sigue siendo mayor que la proporción de población que estaba en la pobreza, antes de la crisis de la deuda, que era de 40,5% (Gráfico 4). El número absoluto de pobres llegó a 211,400.000 en 1999 (Gráfico 5), lo que se explica fundamentalmente porque el crecimiento demográfico sigue siendo alto (CEPAL, 2001b). En ese año, había 89 millones de indigentes, lo que significaba 18,5% de la población total, una proporción superior a la de hace dos décadas.

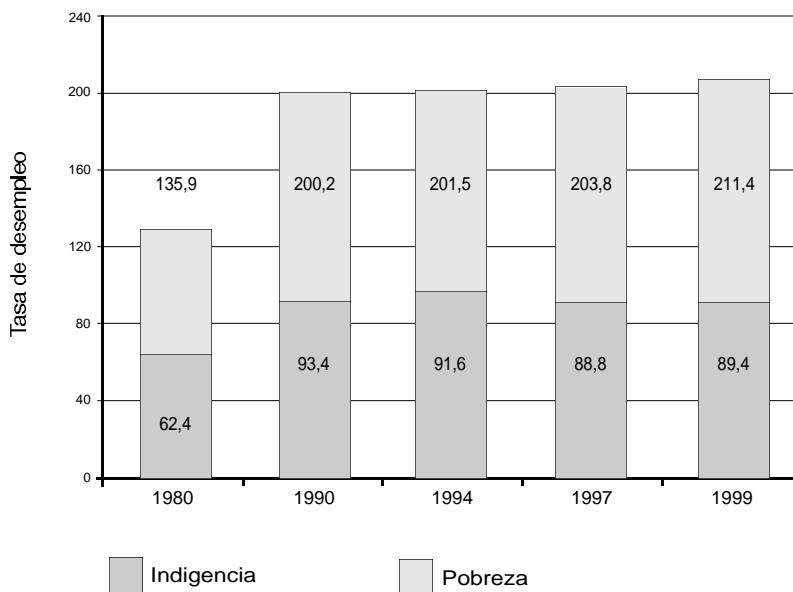
Gráfico 4
América Latina:
Porcentaje de población en situación de pobreza e indigencia, 1980-1999



Fuente: CEPAL.

Gráfico 5

América Latina: Volumen de población pobre e indigente 1980-1999 (millones)



Fuente: CEPAL.

La pertenencia generacional influye de diversas maneras. Entre 1990 y 1999, el total de menores de 20 años en la pobreza aumentó de 110 a 114 millones. Este crea un gran desafío regional por cuanto “gran parte de las oportunidades para toda la vida se determinan por el modo como [ella] comienza” (CEPAL/UNICEF/SECIB, 2001).

También cabe mencionar la importancia de la ubicación geográfica o regional. La incidencia de la pobreza rural es mayor que la urbana (64% y 37% de la población, respectivamente), pese a lo cual los pobres urbanos son casi el doble que los rurales (134 millones y 77 millones, respectivamente), como consecuencia del notable proceso de urbanización que ha tenido lugar en los países latinoamericanos.

Distribución del Ingreso

Durante los años ochenta, los gobiernos centraron su preocupación en el crecimiento económico y el alivio de la pobreza. Se suponía que ambos objetivos se lograrían al recuperar los equilibrios macroeconómicos, acabar con la inflación, retirar al Estado de ciertas áreas, y ampliar espacios para el sector privado. La distribución del ingreso no era un objetivo de la política pública. Hoy, en cambio, ha vuelto a ganar espacio, tanto porque el crecimiento económico no la ha mejorado, como porque el debate económico la relaciona con tres temas relevantes.

En oposición al argumento clásico de que, por lo menos en las primeras fases del proceso de desarrollo, el ingreso tiende a concentrarse en quienes tienen capacidad de ahorrar e invertir, se afirma que una distribución del ingreso más igualitaria promueve el *crecimiento económico*: “cuanto más desigual sea un país, menos efectivo será el crecimiento para reducir la pobreza” (Lustig *et al.*, 2001). Otros sostienen que no es posible para América Latina superar tasas de crecimiento de 3 ó 4%, justamente, porque la mitad de su población no participa en el esfuerzo de crecimiento, debido a su escasa participación en el ingreso nacional y a su pobreza (Birdsall, 1998).

También se ha argumentado que hoy existiría una pobreza “innecesaria” en América Latina (Berry, 1997) ya que, de haberse mantenido la [ya concentrada] distribución del ingreso de comienzos de los años ochenta, el aumento del número de pobres derivado de la crisis habría sido 50% inferior (Londoño y Szekely, 1997). También se ha recordado que “...si América Latina tuviera la distribución del ingreso que corresponde a su nivel de desarrollo de acuerdo con los patrones internacionales, la incidencia de la pobreza sería la mitad de lo que es realmente” (BID, 1998).

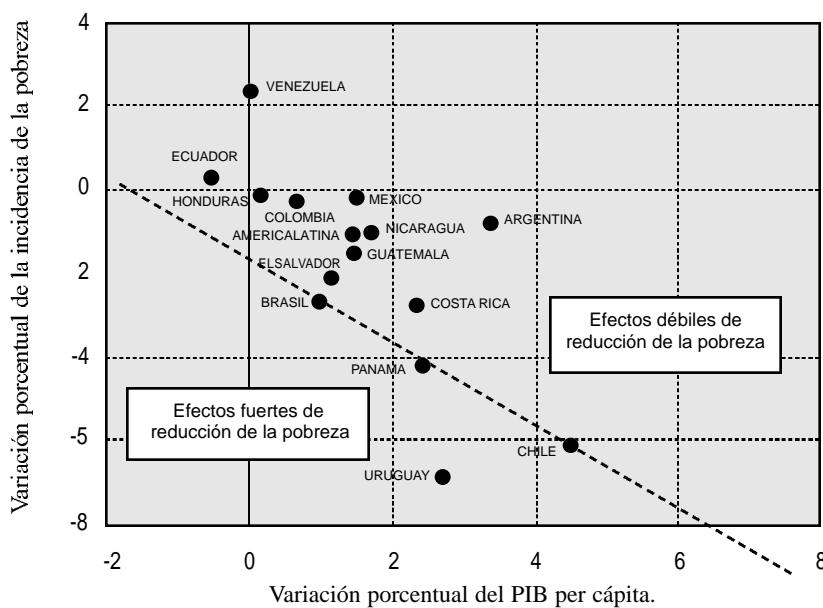
Finalmente, se sostiene que la reducción de las desigualdades incrementa la *estabilidad* de los sistemas políticos democráticos, mientras que la concentración crea riesgos derivados de la reacción de los grupos perdedores.

Esta nueva centralidad de la distribución del ingreso, lleva a mirar con mayor interés la situación de América Latina en los años noventa, a través de varios indicadores.

El porcentaje de hogares cuyo ingreso es inferior al promedio de la sociedad pasó de 67% a 75%, entre 1970 y 1990, aumentó en 9 países, y solo disminuyó en tres durante la última década (Gráfico 6). Esto permite afirmar que la evolución del ingreso promedio no representa bien lo que les está sucediendo a tres cuartas partes de la población latinoamericana.

Gráfico 6

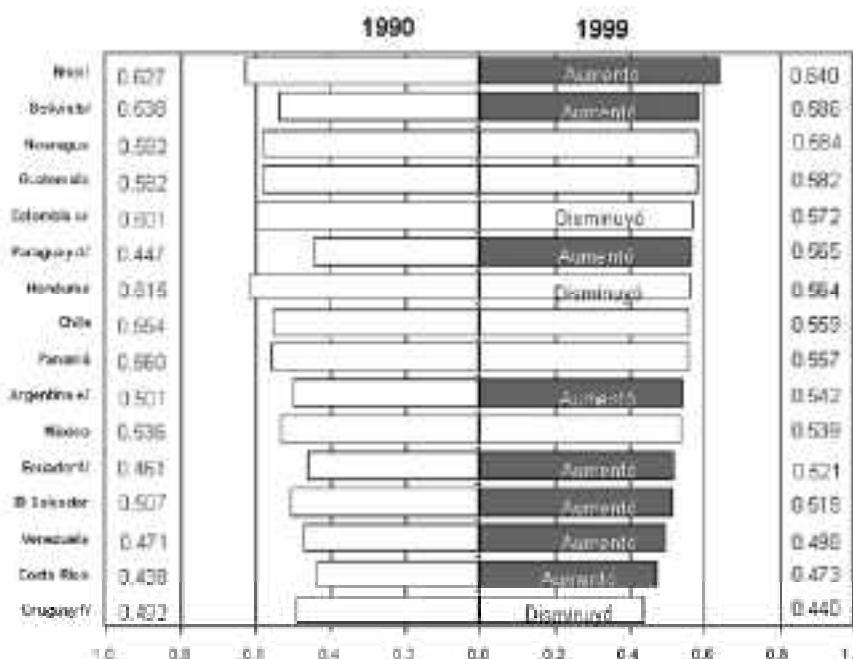
América Latina (14 países): Variación promedio anual del PIB per cápita y de la incidencia de pobreza, 1990-1999. (Porcentajes)



Fuente: CEPAL.

El coeficiente de *Gini* indica que en el periodo 1990-99 aumentó la desigualdad en 8 países y se redujo solo en 3 (Gráfico 7), pero con grandes diferencias dentro del conjunto heterogéneo de naciones que conforman la región. En este aspecto, los polos están representados por Brasil y Uruguay.

Gráfico 7
América Latina (16 países): Cambios en el coeficiente de GINI
de la distribución del ingreso ^{a/}, 1990-1999



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

a/ Calculados a partir de la distribución del ingreso per cápita de las personas del país.

b/ En el año inicial (1989) comprende solo ocho ciudades principales y El Alto

c/ El año inicial corresponde a 1994

d/ Área metropolitana de Asunción en 1900

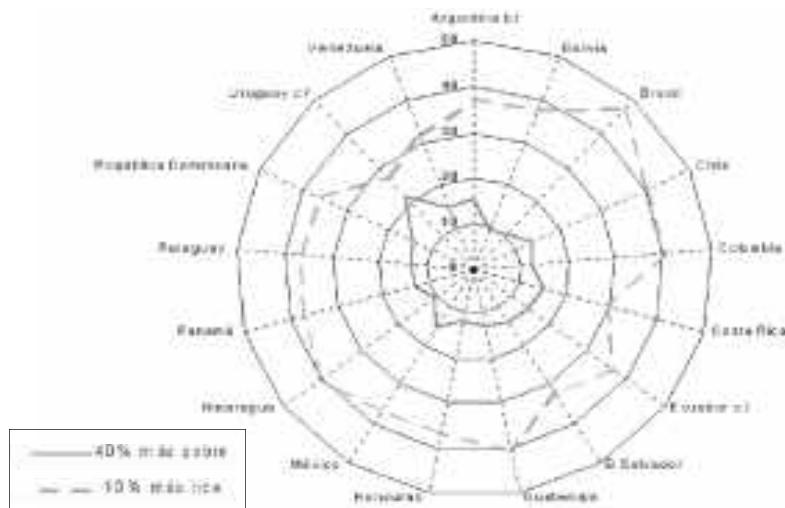
e/ Gran Buenos Aires

f/ Total Urbano

La razón entre los ingresos obtenidos por el 10% más rico de la población y el 40% de menores ingresos es muy expresiva de los problemas distributivos latinoamericanos: el 10% superior capta, en la mayoría de los países, más del 35% y, en general, el ingreso de ese estrato es 20 veces el del 40% más pobre (Gráfico 8).

Gráfico 8

América Latina (17 países): Participación en el ingreso total del 40% de los hogares más pobres y del 10% más rico, 1999 a/ (en porcentajes)



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

a/ Hogares del conjunto del país ordenados según su ingreso per cápita.

b/ Gran Buenos Aires.

c/ Total Urbano.

Malestar político

En los comienzos de los años noventa, la preocupación principal de los latinoamericanos se centraba en los procesos inflacionarios que corroían sus ingresos. Los gobiernos que tuvieron éxito con la estabilización recibieron respaldo electoral (Mora y Araujo 1992). Solo algunos sectores, en especial los ocupados en el sector público, reaccionaron frente a las pérdidas relativas de salarios y beneficios (CEPAL, 1996). El resto de la ciudadanía apostó a que en el futuro también ellos recibirían su parte de los frutos del crecimiento.

Hoy, en cambio, predomina la incertidumbre. La situación económica y social descrita ha contribuido a diluir esperanzas y ha hecho que aflore, en muchos casos, el cansancio con el ajuste

permanente. Encuestas de opinión realizadas en 16 países señalan que, aproximadamente, 67% de los entrevistados considera que la distribución de la riqueza es injusta, y 61% sostiene que su país no se está desarrollando (CEPAL, 1998a).

Obviamente, tales opiniones están fuertemente basadas en la experiencia personal de quienes las emiten. No piensan igual los grupos emergentes, que quienes están saliendo de la pobreza, o los miembros de sectores medios hoy empobrecidos, que pueden comparar su nivel de vida actual con el que disfrutaron en el pasado. Existen, por lo demás, otras diferencias. La generación actual siente que dispone de menos oportunidades que la generación que la antecedió, y que aquella que la sucederá (Latinobarómetro, 2000:11). Es muy común que los jóvenes demuestren insatisfacción por las dificultades que afrontan para encontrar un empleo acorde con sus aspiraciones. Esta percepción parece justificarse en la evolución del mercado de trabajo y en las dificultades de inserción que enfrentan los jóvenes con un capital educativo insuficiente.

En Chile —donde las reformas económicas han madurado más que en otros lados y se han alcanzado importantes niveles de crecimiento—, se aprecia una creciente preocupación por la desigualdad, que ha tendido a desplazar a la pobreza concebida como carencia de recursos. “Este cambio implica que la población presta particular atención al diferente ritmo con que los beneficios del progreso económico alcanzan a diferentes sectores de nuestra sociedad” (Manzi-Catalán, 1998:555). Los opinantes de sectores bajos y medios consideran que los niveles de pobreza y desigualdad vigentes no se condicen con el crecimiento alcanzado. Pienzan que esa incongruencia deriva de la propia dinámica del sistema y de quienes toman las decisiones, a los que critican su falta de sensibilidad.

Todo se traduce en el distanciamiento de la actividad política, sea por desilusión o porque ya no se percibe que ella sea la instancia donde corresponde realizar la defensa de los intereses grupales. Sin embargo, se mantiene el apoyo a la democracia como el mejor sistema de gobierno, aunque solo el 37% de los latinoamericanos está satisfecho con su desempeño (Latinobarómetro, 2000:6).

LA AGENDA DEL DESARROLLO SOCIAL

El complejo panorama social descrito muestra que el desafío latinoamericano del nuevo siglo será la construcción de sociedades más desarrolladas y más equitativas, en las cuales se asegure la igualdad ante la ley, y se compensen las limitaciones económicas y sociales que dificultan la realización del potencial individual. La desigualdad en el acceso a bienes y servicios y, en general, al consumo, suele apoyarse en alguna adscripción (étnica, etaria, de género, de origen socioeconómico, etc.) que, en ciertas circunstancias, se utilizan como justificación para discriminaciones que atentan contra los derechos humanos. La ausencia de **participación** en la toma de decisiones societales de quienes sufren las citadas situaciones constituye un doble obstáculo para la realización del potencial individual, porque obstaculiza el ejercicio de la ciudadanía política e impide, asimismo, la defensa de los propios intereses individuales y grupales y obstruye la ciudadanía social (Marshall, 1950).

El desarrollo social exige el acuerdo de los diferentes actores que participan en la toma de decisiones económicas y sociales en torno a una agenda cuyos principales temas se presentan a continuación: superación de la pobreza, desarrollo de sociedades más igualitarias, que se preocupen por la superación de la pobreza que, además, incorporen al consumo a sectores que hoy están excluidos, y que permitan la movilidad social.

Hacia sociedades más igualitarias

Las décadas recientes no han permitido avances en la reducción de las desigualdades. Pero conviene enfatizar que estos problemas no existen solo este periodo, “ya que también caracterizaron al anterior y [a] los que le antecedieron. Reflejan, de esta manera, y no debe ocultarse, problemas fundamentales de la estructura económica y social” (Ocampo, 2000:125).

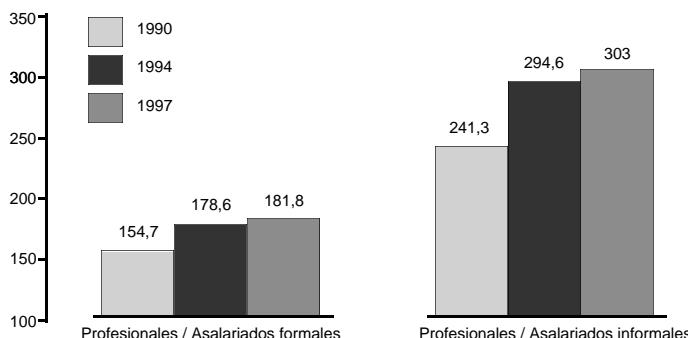
Asimismo, esa tendencia a la desigualdad, no es exclusiva —por lo menos hoy— América Latina. Se está dando también en el mundo desarrollado, aunque a partir de otros niveles de concentración. En Estados Unidos de América, por ejemplo, varios analistas han hecho notar que las tecnologías de la información incrementan las oportunidades de empleo e ingresos para los “analistas simbólicos”, como se designa a aquellos trabajadores altamente calificados dedicados a producir bienes inmateriales intensivos en conocimiento (Reich, 1993). A la inversa, los obreros de la línea de montaje, son afectados por la creciente exigencia de tener calificaciones informáticas, y porque las empresas trasladan los procesos rutinarios de producción a otros países (Thurow, 1992). Asimismo, en la Comunidad Europea se han percibido notables diferencias entre “las retribuciones de los sectores acomodados de la población [que] están aumentando de manera significativa” y las posibilidades de ocuparse, las características del tipo de empleo que consiguen, y las remuneraciones que obtienen, las personas del cuarenta por ciento inferior (Dahrendorf, 1996:44). Por ello ha surgido la discusión sobre la desigualdad “tolerable” en esas sociedades y las alternativas viables para desarrollar (o mantener) la protección de los vulnerables (Giddens, 1998).

Los esfuerzos de avanzar en la reducción de la desigualdad en América Latina están afectados por las características que impone la globalización, pero también por factores específicos de la región que no son modificables en el corto plazo. Hay cuatro especialmente relevantes. La distribución del **patrimonio** en la región es aún más concentrada que la del ingreso total. El promedio de su concentración se sitúa en el percentil 85 (CEPAL, 1998a), lo cual indica que 85% de la población latinoamericana tiene un acceso al patrimonio menor que el nivel promedio de la sociedad. Hay también un componente **demográfico**, ya que los hogares de menores ingresos tienen más miembros (en promedio cinco o más personas) que los hogares de mayores ingresos. Sigue existiendo una alta concentración del **capital educativo**. Solo la mitad de los que ingresan en primaria terminan el ciclo, y quienes lo logran tienen un rendimiento promedio muy inferior al de sus pares de los países industrializados. También es alta la tasa de

repitencia. De los 9 millones de niños que ingresan anualmente en la educación, alrededor de 4 millones fracasan en el primer año. Se calcula que el costo adicional de enseñar a los repitentes llega a 4.200 millones de dólares anuales. Finalmente, la **densidad ocupacional**, vale decir, la cantidad de ocupados en relación con el total de miembros del hogar, explica buena parte de las diferencias de ingreso de los hogares. En algunos países, el estrato alto dobla a los estratos bajos, en este indicador. Dada la importancia que tiene el ingreso laboral en el total del ingreso del hogar, esta diferencia explica buena parte de la alta concentración distributiva. La distancia que separa a quienes se ubican en el primer decil de la distribución del ingreso y los que están en el 40 por ciento inferior se incrementa por el ya anotado distanciamiento creciente de las **remuneraciones** entre ocupaciones modernas y empleos de baja productividad (Gráfico 9).

Gráfico 9

América Latina: Brechas de remuneración laboral entre trabajadores calificados y no calificados (1990-1997)



Fuente: CEPAL.

Se suele insistir en la importancia de la educación para la competitividad y también para mejorar la distribución del ingreso. Sin duda, es una recomendación adecuada, pero conviene recordar que los esfuerzos que se hagan en dicha dirección no se traducirán en mejoras distributivas en la próxima década. Ello se explica porque la rotación de personas en la fuerza de trabajo se realiza a un ritmo de 2% ó 3% anual, lo cual hace que el perfil ocupacional del 80%

de los trabajadores que estarán en funciones hacia fines de la próxima década, ya está incorporado hoy al mercado laboral. Por ello, no obtendrá ventaja alguna de las mejoras en el sistema educacional, que se orienta justamente a quienes aún no se han incorporado al mercado laboral.

Pero la preocupación por construir sociedades más igualitarias va más allá de lo económico y de lo relacionado con el bienestar material. Hay otras formas de igualdad sin las cuales no existe una buena sociedad. Algunas constituyen incluso requisitos para el buen funcionamiento del propio mercado. Así sucede con la *igualdad ante la ley*, expresada en las constituciones latinoamericanas, pero que dista mucho de darse en la realidad. Las reformas a los sistemas de justicia que se encuentran en marcha en algunos países de la región constituyen el reconocimiento de las carencias existentes, que también se dan en otros lugares donde todavía no se ha avanzado en ese punto. También es un requisito ineludible asegurar la *igualdad de oportunidades*, lo que implica remover las conexiones que existen entre las posibilidades de bienestar y ciertas características personales que no pueden ser modificadas o solo son difícilmente alterables (etnia, género), o que derivan del nacimiento en una familia con determinados atributos (nivel socioeconómico, casta, etc.).

En definitiva, incluso cuando se privilegia la libertad, corresponde asegurar una *igualdad de libertades*; esto es, “preocuparse igualmente, al nivel que sea, por todas las personas implicadas” (Sen, 1999:7).

También corresponde promover la *igualdad de posibilidades de expresión del pensamiento*. En cualquier país, existen múltiples perspectivas sobre cómo organizar la sociedad, y las personas, las comunidades y los grupos de más diverso tipo tienen que disponer de la posibilidad de desarrollar su propia perspectiva sobre las diferentes dimensiones del comportamiento humano y así desenvolver sus “hechos diferenciales”, lo que lleva al pluralismo cultural y al derecho a expresar sus preferencias y a organizarse para sostenerlas en el debate democrático.

Muchos de esos principios son fundamentales para un adecuado funcionamiento de la democracia. El principio de “un hombre, un voto” tiene que ser respetado para que la democracia funcione.

Se requiere, por tanto, *igualdad ciudadana*. Si bien se habla del “mercado político”, no puede aceptarse que el mercado (económico) determine las decisiones políticas. Así debe cautelarse “que quienes pesan y valen distinto en el mercado a partir de lo que tienen, adquieran peso y valor equivalente a la hora de ejercer como ciudadanos, sus derechos cívicos y políticos, sociales y laborales, valóricos e ideológicos” (Hardy, 2000). La *igualdad de derechos ciudadanos* lleva a que las diferencias personales no se transformen en privilegios de algunos y exclusiones de otros.

Integración a la sociedad de consumo

En América Latina, la mayoría de los hogares no obtiene ingresos suficientes para acceder a un nivel mínimo del consumo de masas. Este es una dimensión no solo del bienestar material, sino de estatus y de integración, crecientemente valorada por la sociedad. Pese a ello, es común que se insista en denunciar lo que denominan “consumismo”, que sería una desviación de ciertos patrones culturales, la que derivaría del efecto de demostración que lleva a adoptar modas “propias” de otros estratos sociales y de otros países.

En general, solo de 2 a 3 de cada 10 hogares urbanos registran actualmente un ingreso per cápita suficiente para integrarse a la sociedad de consumo de dimensiones y calidades latinoamericanas³. En las áreas rurales, la situación es aún menos favorable. Como excepción, en Uruguay alrededor de la mitad de los hogares tiene esa posibilidad; en otros países, un tercio. Una hipótesis optimista sostiene que, en 2005, Argentina y Chile se podrían incorporar al grupo de países latinoamericanos con más de la mitad de sus hogares integrados al consumo (Gerstenfeld, 1998).

Probablemente, son los miembros de estos hogares no pobres urbanos con ingresos insuficientes para integrarse plenamente al

3 Para integrarse a la sociedad de consumo, se requiere un ingreso per cápita del hogar superior a tres líneas de pobreza. En ese punto, la distribución muestra un claro salto en el nivel de gasto. Recuérdese que una línea de pobreza es, justamente, el nivel de la pobreza; percibir un ingreso de hasta dos líneas de pobreza muestra vulnerabilidad y riesgo de sufrir esa situación en alguna etapa de la vida.

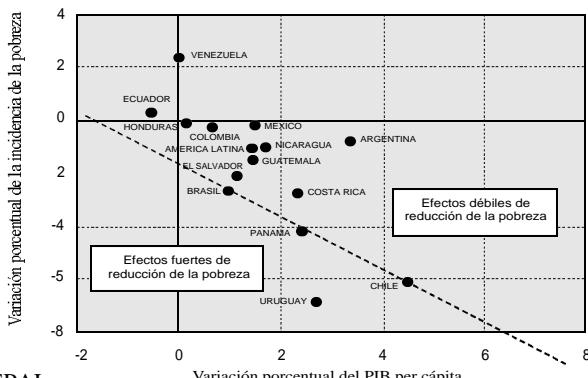
consumo, los que más influyen en la sensación de frustración que detectan las encuestas (Gerstenfeld, 1998).

Reducción de la pobreza

Pueden extraerse tres conclusiones de lo acaecido en este periodo en relación con la pobreza y la indigencia: a) hay un impacto positivo fundamental del crecimiento económico sobre la reducción de la pobreza; b) los episodios recesivos tienen un efecto negativo que lleva a que en un año de recesión se pierda entre la mitad y todo lo ganado en reducción de pobreza durante cuatro o cinco años de crecimiento; c) países que crecen a la misma tasa alcanzan resultados diferentes en cuanto a la reducción de la pobreza, lo que pone de relieve la importancia de las especificidades nacionales y obliga a evitar los tópicos sobre el “modelo” (Sanguinetti, 2002)⁴ y a preocuparse por aprovechar los grados de libertad con que cuenta cada nación y cada gobierno para generar políticas públicas adecuadas (Gráfico 10).

Gráfico 10

América Latina (14 países): Variación promedio anual del PIB per cápita y de la incidencia de pobreza, 1990-1999. (Porcentajes)



Fuente: CEPAL.

4 El ex -Presidente uruguayo llama la atención sobre el uso de la expresión “modelo” como “chivo expiatorio”. Sostiene que no hay en el hemisferio un modelo rígido, como puede verse en el notable desnivel de presencia del Estado y su presión tributaria consecuente (entre 10 y 30% del PIB) y el gasto social (entre 5 y 25%). Teme, finalmente, que tal utilización permita sustentar propuestas demagógicas muy conocidas que han llevado siempre a la desestabilización (*El País*, Madrid, 8 de mayo de 2002).

La Cumbre del Milenio de Naciones Unidas ha fijado la meta de reducir la pobreza extrema a la mitad en los próximos 15 años. ¿Cuáles son las posibilidades que tienen los países latinoamericanos y del Caribe de lograrlo? Para pasar de 18% a 9% de indigentes, la región debe mantener un crecimiento económico anual de 3,8% (Cuadro 1). Si se considera que la región se encuentra en un estadio de desarrollo intermedio, tal vez el desafío debería ser mayor, por lo cual la CEPAL ha insistido en que debería intentarse reducir a la mitad la pobreza (no la indigencia) en dicho lapso. En tal caso, el crecimiento económico necesario debe ser de 4,4% anual. El desempeño económico reciente, como se ha visto, está lejos de permitir alcanzar no solo las metas ambiciosas, sino también las menos desafiantes.

Cuadro 1

América Latina: Tasa de crecimiento económico requerida para reducir a la mitad la proporción de población en pobreza extrema en los próximos quince años (meta de la Cumbre del Milenio)

	Pobreza extrema (%)		Crecimiento (promedio anual)	
	Actual	Meta	PIB total	PIB p/c
América Latina	18	9	3,8	2,3
País con menor pobreza ^{1/}	11	5,5	3,5	2,2
País con mayor pobreza ^{1/}	25	12,5	4,5	2,7

Fuente: CEPAL.

1/ Respecto del promedio regional en 1999.

Movilidad social

Una sociedad abierta, moderna, preocupada por la equidad debería caracterizarse por la fluidez de su movilidad social. Una manera de asegurar el buen desempeño de los roles sociales es que existan posibilidades e incentivos para acceder a las posiciones mejor remuneradas o de mayor estatus, con base en los méritos personales. En las sociedades tradicionales, en cambio, los roles se asignan por principios de adscripción que reservan esas posiciones según nacimiento.

En las primeras fases de desarrollo, tiene lugar un tipo de movilidad “estructural”, por la cual se crean aceleradamente nuevas posiciones de mejor nivel, a las cuales se accede independientemente de la preparación para ejercer esas funciones. En fases más avanzadas, la movilidad se torna “circular”, en el sentido de que la generación de nuevas posiciones es menor y el cambio tiene que darse por rotación; esto es, por el abandono de alguno de los ocupantes de la posición más elevada (por retiro, muerte o desempleo) y requiriéndose en el que asciende credenciales adecuadas para su desempeño (Pastore y Silva, 2000:5).

Los estudios muestran que, en la región, solo tuvieron movilidad educacional dos de cada cuatro jóvenes urbanos, y uno de cada cuatro rurales. En consecuencia, cabe concluir que la probabilidad de movilidad social se encuentra prácticamente sin cambio desde 1980 (CEPAL, 1998a). La alteración de ese patrón está ligada, fuertemente, al sistema educativo.

Conviene destacar aquí que la sociedad meritocrática, donde las posiciones son desempeñadas por poseer ciertas capacidades, puede sumir en la exclusión y en la pobreza a aquellos que no las posean.

Especial referencia conviene hacer a una forma de movilidad social horizontal es la **migración internacional**. Ella tiene un fuerte y sostenido incremento entre países de la región y desde diversas zonas de América Latina hacia los países desarrollados, pese a las políticas restrictivas de entrada que estos practican.

La migración, por un lado, genera problemas de indocumentación, de control fronterizo y genera vulnerabilidad de los migrantes, quienes son en ocasiones víctimas de mafias. Pero, por otro lado,

tiende a generar mejoras en las condiciones de vida de quienes la practican, por cuanto se trasladan a países necesitados de mano de obra y con niveles salariales más elevados que los vigentes en las zonas de origen de los migrantes. Por otro lado, esos migrantes han demostrado capacidad de ahorro, lo cual les permite enviar dinero a familiares que permanecen en sus países de origen. Estas remesas tienen, sin duda, una gran potencialidad social y económica. Según el Fondo Multilateral de Inversiones del BID (FOMIN), la región recibe anualmente unos 20.000 millones de dólares de sus inmigrantes en el extranjero. Para seis países latinoamericanos, las remesas representan más de 10 por ciento de su producto bruto interno. Se calcula que, en 2001, los envíos de los salvadoreños residentes en el exterior alcanzaron un monto superior al de los daños económicos causados por los terremotos sufridos por el país ese año. En países de mayor tamaño, como México, sin duda, representan una proporción menor del ingreso nacional, pero siguen siendo una de las principales fuentes de divisas. Dichas remesas pueden alterar la distribución del ingreso en los países que las reciben, por cuanto es probable que sus receptores sean familias de bajos ingresos.

Los vínculos con los emigrados constituyen un nexo importante para sus países de origen. En primer lugar, aquellos constituyen un mercado para bienes tradicionales —gastronómicos, en especial— lo que dinamiza la producción de esos bienes en el país de origen. En segundo lugar, dinamizan la economía local de pequeñas comunidades rurales donde habitan los receptores de las remesas. En tercer lugar, los emigrados calificados (cuya formación fue financiada por los países de origen subdesarrollados y será aprovechada por los países receptores desarrollados) que mantienen nexos con su país pueden constituirse en una correa de transmisión que contribuya a la modernización del país, y al establecimiento de redes académicas.

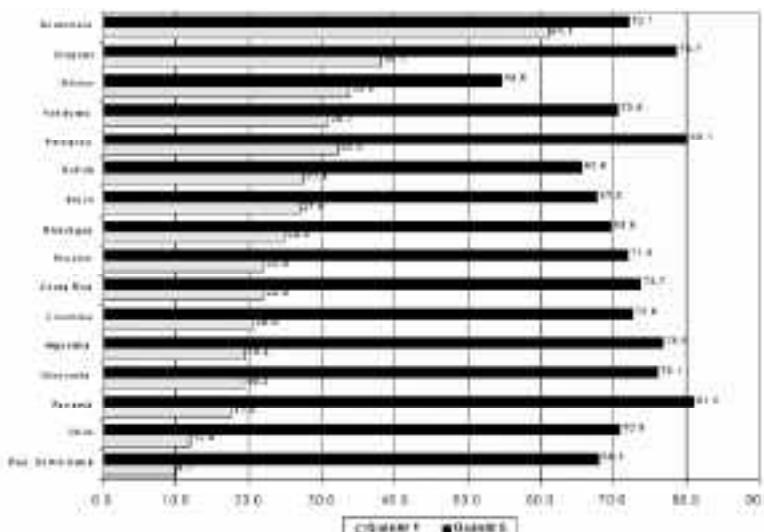
¿CÓMO CONCRETAR LA AGENDA?

Perspectivas de política pública

Las políticas públicas son cruciales en el logro de los objetivos de crecimiento y equidad, mediante decisiones económicas y sociales adecuadas. Una buena política económica tiene efectos sociales positivos, ya que se traduce en crecimiento, que es una condición fundamental para crear empleos y mejorar los salarios. Incluso, cuando solo se crean ocupaciones con productividad e ingresos bajos, como ha sucedido predominantemente en estos años, ellos permiten que los hogares pobres incrementen su densidad ocupacional y, consecuentemente, su ingreso per cápita, con lo cual aumenta la probabilidad de que puedan salir de la pobreza. La importancia que tiene la existencia de un segundo aportante al ingreso del hogar queda en evidencia cuando se comparan quintiles extremos de la distribución (Gráfico 11). El crecimiento, asimismo, genera más ingresos públicos que pueden destinarse a financiar políticas sociales.

Gráfico 11

América Latina: Familias nucleares con más de un aportante de ingresos, 1999 (%)



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

Por otro lado, es claro que las políticas sociales coadyuvan al crecimiento económico mediante la generación de capital humano, e influyen, directa e indirectamente, en la disminución de la pobreza y la mejora de las condiciones de vida. Sin embargo, no se les puede responsabilizar en exclusiva del bienestar de la población. Este solo será producto de la articulación de una buena política económica con correctas políticas sociales.

Las tres funciones básicas de las políticas sociales, en las que conviene poner énfasis aquí, son la *inversión en capital humano*, la *compensación social* y la *cohesión social*.

a) Inversión en capital humano: educación, salud, vivienda.

Cuando el principal factor productivo es el conocimiento, ya no es necesario recurrir solamente a argumentos éticos, filantrópicos, o de solidaridad, para justificar la conveniencia de hacer política social. Los países no podrán ser competitivos si carecen de una fuerza laboral adecuadamente formada y capacitada, que pueda incorporar ese conocimiento en su trabajo. Es posible, entonces, concebir la competitividad y la equidad como objetivos que pueden perseguirse simultáneamente y retroalimentarse. Desde ese punto de vista, la política social que se orienta a invertir en capital humano se convierte en un *prerrequisito* del crecimiento económico.

El capital humano es también crucial a efectos de disponer de oportunidades de bienestar. Sin embargo, es necesario reconocer que se trata de un bien que, en estas sociedades, se hereda. Hay una **transmisión intergeneracional de las oportunidades de bienestar** (CEPAL, 1998a), a través de varios eslabones.

En primer lugar, el **hogar de origen** tiene un papel fundamental en el aprovechamiento escolar. Hay varios factores de este que influyen: i) el *nivel socioeconómico*, que afecta la nutrición y el acceso a la salud; ii) las *condiciones habitacionales* (si hay hacinamiento o no), lo que destaca la importancia que tienen las políticas de vivienda; iii) la *organización familiar* (que puede ser monoparental, o con ambos padres presentes, en la cual influye también el tipo de

unión); y iv) el *clima educacional*, definido como la cantidad de años de estudio que posean los adultos del hogar.

En segundo lugar, la *escuela* constituye un eslabón crucial, lo que muestra la importancia de las políticas de construcción de infraestructura, de ampliación de la cobertura, de retención escolar y de mejoramiento de la calidad de la educación, como la formación de profesores, la dinámica en el aula y el método pedagógico, las bibliotecas y el currículum. Conviene resaltar en este punto la importancia de los *factores extraescolares*, que exige esfuerzos orientados a su compensación. Solo así podrá evitarse que el sistema educativo funcione como un mecanismo de reproducción de diferencias preexistentes.

Otros dos fenómenos educativos que hay que considerar en el proceso de la generación de capital humano son la devaluación educacional y el umbral educativo.

La *devaluación educacional* consiste en la pérdida de importancia de ciertos niveles académicos a medida que se generaliza su obtención; en definitiva, da cuenta de la necesidad de cursar cada vez más años de educación formal para acceder a la misma ocupación o para obtener un salario similar al que la generación precedente alcanzaba con menor educación formal. La experiencia muestra que cuanto menor sea el nivel educativo, mayor es la devaluación.

El *umbral educativo*, a su vez, es el número de años que deben cursarse como mínimo, en cada momento determinado, para obtener una ocupación que asegure una alta probabilidad de evitar la pobreza a lo largo del ciclo de vida. Hoy se sitúa en torno a los 12 años (CEPAL, 1999b) y solo lo alcanza un tercio de los jóvenes en las zonas urbanas y un décimo en las rurales. Este aspecto resulta crucial para el establecimiento de la responsabilidad del Estado en cuanto a los años de estudio que debe poner a disposición de la población. Lo que era razonable en la generación pasada, hoy resulta totalmente insuficiente. Ya no basta la educación básica para incorporarse razonablemente a la fuerza de trabajo.

La *ocupación* se encadena con los eslabones ya mencionados. Quienes tienen menos de 8 años de estudio, solo podrán acceder a ocupaciones que les proporcionarán ingresos que se sitúan en torno a dos y media líneas de pobreza, que son insuficientes para un

bienestar mínimo. En el otro extremo, los que tienen 12 o más años de estudio, se desempeñarán como técnicos, gerentes o propietarios y, en esas ocupaciones, obtendrán ingresos superiores a las cuatro líneas de pobreza. Quienes se encuentren en una posición intermedia (9-11 años de estudio), trabajarán como vendedores en general o en profesiones similares, recibiendo un ingreso que, en ciertas etapas de su ciclo de vida —cuando hayan constituido una familia y sus hijos lleguen a la adolescencia—, puede no proporcionarles un nivel de bienestar mínimo (CEPAL, 1998a).

Tempranamente, entonces, se decide el futuro de las nuevas generaciones, diferenciando entre los *integrados* y los *excluidos*, aquellos que tienen una educación insuficiente para ocupar empleos bien remunerados, por lo que no alcanzarán niveles de vida adecuados, ni estarán en condiciones de aportar a la competitividad, debido a que carecen de los conocimientos y de la flexibilidad para utilizar el progreso técnico en su contribución a la producción.

b) Compensación social: Redes de protección social. La lucha por la superación de la pobreza y la indigencia seguirá siendo central. Cobran importancia las *redes de protección social*; vale decir, aquellos “conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñados específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos pobres o vulnerables en períodos de transición [o crisis] económica” (Graham, 1994).

Estas redes deben ser estables, por lo cual corresponde que formen parte de sistemas institucionales permanentes, con personal especializado y cuenten con mecanismos de elegibilidad de quienes serán beneficiarios de sus servicios, así como de carteras de proyectos que puedan llevarse a cabo y metodologías comprobadas de monitoreo y evaluación de estos. De no ser así, no estarán en condiciones de responder oportunamente a las necesidades de protección en momentos de crisis.

Desde los años ochenta, esta protección se ha basado en programas de empleo de emergencia, programas contra la pobreza, y los fondos de inversión social, con los que se procuró complementar los

tradicionales programas de asistencia social. Pero también cabe recurrir a medidas que mantengan la ocupación, adelantando la inversión programada en infraestructura o promoviendo obras públicas en comunidades que hayan enfrentado desastres naturales o coyunturas económicas desfavorables (Iglesias, 2001).

Es propio de la naturaleza de estos programas que operen en períodos de recesión; vale decir, en momentos en que se contrae la economía. Pero suele prestarse poca atención a este aspecto, pese a que se ha demostrado que en un típico proceso recesivo el gasto social focalizado en los pobres disminuye 2% por cada 1% de reducción del producto (Hicks y Wodon, 2001). En definitiva, no se previeron los recursos que serían necesarios para superar la emergencia. No se consideró el carácter contracíclico que debe caracterizar la red.

La decisión en torno a recursos va más allá de la política social y tiene que ver con las políticas fiscales, que suelen ser procíclicas, básicamente porque los gobiernos tienen dificultades para resistir las presiones políticas de aumentar el gasto durante las épocas de bonanza económica. Esto no solo impide que se haga la reserva de los recursos que podrían financiar la red de protección social cuando ella deba actuar (en la recesión), sino que afecta también la credibilidad gubernamental frente a los acreedores, que se muestran relutantes a nuevos préstamos o exigen mayores tasas de interés.

La solución podría buscarse en el establecimiento de una regla fiscal flexible que exija mantener superávit moderado y previsible durante períodos de bonanza y la creación de un fondo de estabilización que permita financiar las redes de protección social en los períodos de crisis (Perry, 2002).

- c) **Cohesión social.** Una sociedad integrada es aquella en la cual la población se comporta según patrones socialmente aceptados y genera un ajuste entre las metas culturales, la estructura de oportunidades para alcanzarlos y la formación de capacidades individuales para aprovechar tales oportunidades. Por cierto, siempre hay comportamientos que no se ajustan a esas pautas, que pueden variar la cohesión social o producir procesos de desintegración, que usualmente están vinculados a fenómenos de exclusión; vale decir, a circunstancias en que la sociedad no po-

ne a disposición de las personas los medios (oportunidades) adecuados para alcanzar las metas propias de la respectiva cultura (CEPAL, 1997:III.73).

La preocupación por la cohesión no implica la búsqueda de la homogeneización. Por el contrario, corresponde asegurar el respeto a la identidad cultural propia y valorar la diversidad, junto con los aportes que derivan de la creatividad. Por ello, una sociedad cohesionada es la que comparte objetivos globales y normas, y deja espacio para una amplia gama de metas particulares, tanto individuales como grupales. Esto es de especial importancia en sociedades multiétnicas y multiculturales.

La incorporación de los excluidos por discriminaciones de diverso tipo (étnicas, de género, etc.) es una tarea pendiente. En ella, la acción afirmativa o discriminación positiva es un medio fundamental para avanzar en la superación de las desigualdades adscritas y superar asimismo los problemas de baja integración que presenta la región (pobreza, segmentación social, segregación residencial), a los que se suman fenómenos que tal vez no son nuevos, pero han alcanzado una relevancia notable en la actualidad, como la violencia en diversas formas, la inseguridad ciudadana, el narcotráfico y la corrupción.

Principios orientadores de la política social

La política social tiene que perseguir la *universalidad* y el *impacto*, para lo cual debe resolver los temas de la *institucionalidad* a través de la cual se llevarán a cabo sus programas y la *eficiencia* con la que dispondrá de los recursos disponibles. Utilizará instrumentos como la *focalización* y metodologías adecuadas para el monitoreo y la evaluación.

El *universalismo* ha sido parte del discurso tradicional de los gobiernos latinoamericanos, y se lo ha interpretado como el esfuerzo por generalizar una oferta de servicios igual para todos, aduciendo que ello contribuiría a la integración social. Pero la práctica latinoamericana siempre mostró desigualdades notorias en esa

provisión, por lo cual se ha hablado de universalismo *excluyente*, en unos casos, y *estratificado*, en otros (Gordon, 1996). La primera acepción pone énfasis en los que quedan al margen de cualquier protección; la segunda, acentúa que, si bien muchos son atendidos, las prestaciones que se otorgan varían en monto y calidad. Esas diferencias no tienen que ver con las necesidades, mayores o menores de cada cual, sino con el estatus de los beneficiarios. Los mejor atendidos pertenecen a los sectores más instruidos, más informados, más organizados, o viven en áreas mejor dotadas de servicios, y son personas que disponen recursos para hacer frente a los costos de transacción (transporte, tiempo) en los que se debe incurrir para recibir los servicios. En cambio, el acceso a esa oferta ha sido siempre difícil para quienes, aun teniendo mayores necesidades, carecen de las características enunciadas.

En educación, por ejemplo, si bien las constituciones establecen que el Estado tiene la obligación de asegurar determinado número de años de educación a su población, hay una proporción nada desdenable de cada cohorte que no ingresa siquiera en la escuela y otra que la abandona rápidamente. Entre los excluidos están sobrerepresentados los miembros de los grupos de menores ingresos.

Las políticas universalistas así entendidas tienen alto costo y bajo impacto. Es evidente que una oferta que atienda igualmente a todos resultará muy cara. Para ajustarla a los recursos disponibles, suele disminuirse la calidad de las prestaciones y, por tanto, se deteriora casi seguramente el impacto del programa sobre los beneficiarios, o, bien, se recorta la “universalidad” por criterios no transparentes que orientan los servicios hacia los grupos ya mencionados, en perjuicio de los más necesitados.

Por ello, hay que entender la universalización como la búsqueda de la satisfacción de las necesidades reales de todas las personas. Para superar las diferencias existentes, es necesario tratar desigualmente a quienes son socioeconómicamente desiguales, mediante la acción afirmativa o discriminación positiva. Así, lograr que los hijos de familias pobres asistan a la escuela y se mantengan en ella exige asignarles, además de una educación de buena calidad, un horario instruccional más extenso que permita compensar limitaciones que se originaron en el hogar. Exige, asimismo,

proporcionar programas nutricionales e, incluso, un subsidio por el costo de oportunidad que significa optar por la escuela *vis à vis* alguna inserción laboral (Levin, 1995). Programas como *Bolsa Escola* de Brasil tienen por objeto enfrentar justamente este aspecto.

Estas precisiones son necesarias porque en los últimos años, se ha generado “una gran confusión” entre los instrumentos —como la focalización (...)— y los principios que deben guiar las reformas del sector social” (Ocampo, 2000). Hoy, afortunadamente, aumenta el consenso en cuanto a que “la focalización(...) no se contrapone a la universalización de los derechos sociales y mucho menos significa desmontar los derechos conquistados”, sino que “se trata de una (forma) de *discriminación positiva* de grupos especiales de la población que están demandando atenciones especiales para permitir su efectiva inclusión en el acceso a la riqueza y a los bienes y servicios socialmente producidos, capaces de situarlos en un estadio de dignidad” (Silva e Silva, 2001:14). También se ha concordado en que “la focalización no significa la disminución de los gastos en programas sociales”, sino “elevar el patrón de eficacia del gasto social” (Draibe, 1997:24, en Silva e Silva *et al.*, 2001:139). Por lo expuesto, entonces, cabe concluir que aumenta el consenso sobre que “La focalización debe considerarse un instrumento para que los servicios sociales tengan una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad” (Ocampo, 2001).

En el mismo sentido, Barry (2001:52), cuando intenta recuperar los principios liberales clásicos, “ciegos a la diferencia”, afirma que el universalismo de los derechos económicos y sociales constituye un avance dentro de la tradición de la Ilustración. Entiende que en ese marco cabe la “acción afirmativa”, “para ayudar a los grupos cuyos miembros sufren carencias sistemáticas”, ... “siempre y cuando la ‘carencia’ se defina en términos universales —como la falta de cosas (recursos y oportunidades) cuya posesión sería considerada en general como ventajosa”. Y concluye, afirmando que esa focalización en “quienes sufren carencias sistemáticas sería una manera de ayudar a satisfacer la demanda liberal igualitaria de que los individuos no deben tener menos recursos y oportunidades que otros cuando la desigualdad ha sido el producto de circunstancias en cuya generación ellos no tuvieron responsabilidad”.

La *institucionalidad* se relaciona con el papel del Estado y de otros actores en la política social. Se ha dado, en los últimos años, mayor participación a la sociedad civil y al mercado, y se ha buscado que otros niveles estatales asuman responsabilidades y utilicen recursos propios y traspasados para la política social. Sin embargo, el Estado ha seguido teniendo una gran importancia en la práctica, lo cual ha influido seguramente en que también hayan sido crecientemente abandonadas las posturas más radicales en la discusión teórica contemporánea.

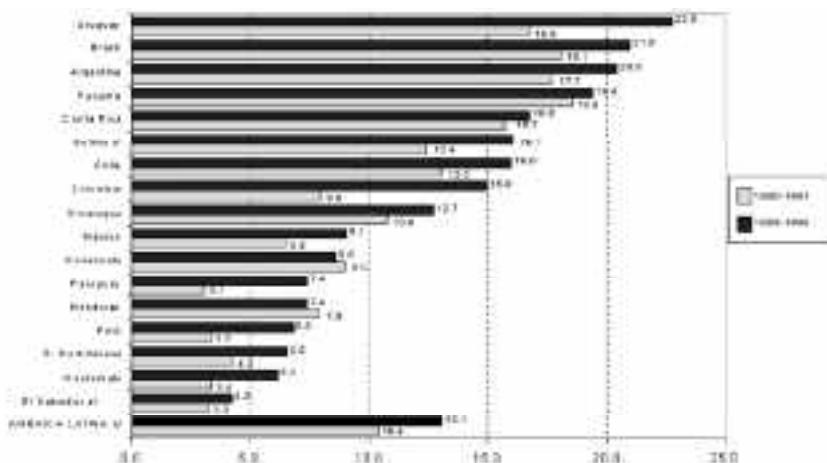
La tendencia histórica latinoamericana ha sido centralizadora, tanto en la matriz unitaria típica predominante, como en el centralismo larvado que caracterizó a los países que adoptaron estructuras federales. En los últimos años, empero, las experiencias de las políticas sociales, en especial las orientadas a superar la pobreza, mostraron muchos defectos del centralismo que lleva a tomar decisiones sin considerar adecuadamente las peculiaridades locales y opta por soluciones homogéneas para realidades heterogéneas. Esto condujo a muchos esfuerzos descentralizadores que procuraban promover la participación local y crear condiciones para el control de los programas y su ejecución por los beneficiarios. Mostraban, asimismo, que en los niveles locales es posible realizar un mejor cálculo de los costos y los beneficios de las acciones que se pretende implementar e, incluso, cabe la posibilidad de experimentar con métodos alternativos para proveer el mismo servicio. No todas las experiencias descentralizadoras fueron exitosas. Tal vez influyó en muchos de los fracasos la falta de experiencia en tomar decisiones en asuntos de interés propio. Cabe aquí recordar que suele decirse que “los problemas de la democracia, solo se solucionan con más democracia”, aunque corresponde también llamar la atención sobre la utopía comunitaria que hay detrás de muchos planteos descentralizadores que creen que allí no existe poder, ni luchas internas por recursos escasos ni riesgos de corrupción. En tal sentido, la perspectiva de futuro en materia de institucionalidad tiene que orientarse a evitar decisiones generales, aprender de las experiencias ya existentes, tener en cuenta las capacidades locales caso por caso, y reforzar ese nivel cuando muestra debilidades que imposibilitan la ejecución adecuada de los proyectos, al mismo tiempo que se

define el **cuántum** de descentralización que es posible en cada caso. Siempre habrá funciones que corresponden a un nivel central, que no es conveniente delegar, como las de índole normativa, fiscalizadoras, y otras como la de financiamiento que, aunque se quiera, no podrán transferirse totalmente. Pero debe superarse la perspectiva de que el *Estado sabe* cuáles son los problemas y cómo solucionarlos, y crear espacios para la participación de otros actores sociales y otros niveles estatales, afirmando que *la capacidad de innovación se encuentra diseminada en la sociedad*.

No es posible llevar a cabo políticas sociales efectivas si se carece de recursos. Por ello, es conveniente hacer una revisión de lo que ha sucedido con el gasto social. A consecuencia de la crisis de los años ochenta, muchos países, no todos, lo redujeron. En cambio, durante la década de los noventa, América Latina y el Caribe ha destinado a lo social el mayor monto de recursos de su historia, tanto si se considera su participación en el PIB (Gráfico 12), como la cantidad de dólares per cápita asignados a tal destino (Gráfico 13). El gasto social por habitante aumentó en 50% durante los años noventa y pasó de 360 dólares a 540 dólares per cápita en el promedio regional, y solo dos países registraron una disminución en términos reales. El aumento fue mayor al del producto por habitante. Por ello, a lo largo de la década se incrementó la importancia relativa de lo destinado a lo social: de 10,4% a 13,1% del PIB.

Gráfico 12

América Latina (17 países): gasto público social como porcentaje del PIB
1990-1991 y 1998-1999



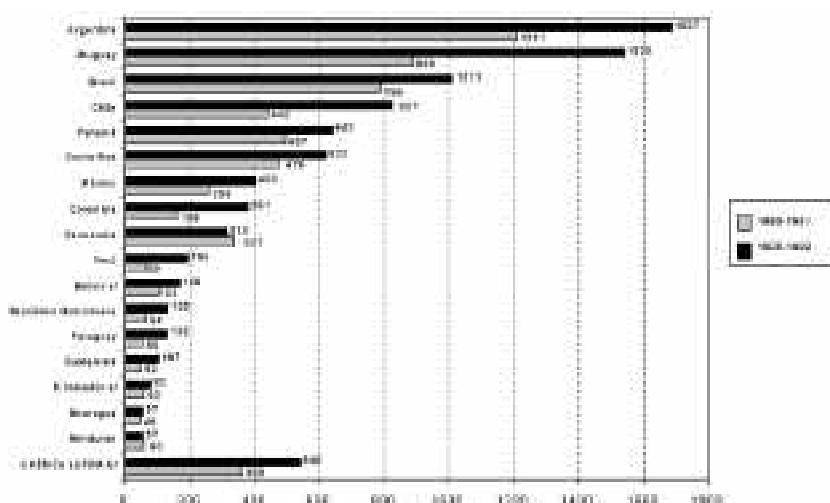
Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social; base de datos sobre gasto social.

a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Gráfico 13

América Latina (17 países): gasto público social por habitante
1990-1991 y 1998-1999 (En dólares de 1997)



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social; base de datos sobre gasto social.

a/ La cifra inicial corresponde al promedio 1994-1995.

b/ Promedio simple de los países, excluidos Bolivia y El Salvador.

Llaman la atención las significativas variaciones en la magnitud del gasto, según los países. Mientras Argentina y Uruguay tenían un gasto social que supera los 1.500 dólares por habitante, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Guatemala no alcanzan a los 100 dólares. Son situaciones claramente diferentes. Unos países deben incrementar los recursos disponibles, lo que exige el compromiso tanto del gobierno como de la sociedad civil y el apoyo de la cooperación internacional. Para los otros, en cambio, la mayor preocupación debe estar en conservar —dada la situación económica imperante— el nivel de recursos para lo social de que dispusieron durante los años noventa.

Pero en ambas situaciones es imperativo que hagan esfuerzos en utilizar mejor los recursos disponibles, preocupándose por elevar su impacto redistributivo. Aunque algunas partidas sean redistributivas, el gasto social como un todo no lo es suficientemente. Si se otorga valor monetario a las prestaciones que las personas reciben de las políticas públicas excluyendo la seguridad social, la distribución mejora y puede afirmarse que el 20% de hogares más pobres recibe una fracción del gasto social que en promedio sextuplica su participación en la distribución del ingreso primario (28,2% del gasto social en comparación con 4,8% del total del ingreso). Dichas transferencias representan 43% de lo percibido por los estratos de menores ingresos. Pese a ello, los grupos de menos necesitados siguen recibiendo una proporción enorme del gasto social, cuando se incluye la seguridad social.

La “ventana de oportunidades”, que otorgó a la región el aumento del gasto social —que se acompañó además de lo que se ha denominado “bono demográfico”⁵—, no ha sido aprovechada a cabalidad. En definitiva, “gastar mucho no necesariamente implica gastar bien”. Los recursos pueden ser utilizados con mayor o menor eficiencia y los programas pueden producir impactos diferentes: mejorar los déficit que presentaban en el momento en que se puso en marcha el programa, ser neutros e, incluso, agravar los problemas.

5 El “bono demográfico” es la ventaja que se deriva para la región latinoamericana de un crecimiento de la población más pausado, que provoca un aumento de la proporción de los adultos en el total de la población, lo cual hace que en teoría disminuya la tasa de dependencia (CEPAL/CELADE/ BID, 1996).

Por lo mismo, las tareas pendientes de la política social latinoamericana requieren mejorar la eficiencia en el uso de recursos escasos, y el impacto de los programas.

La *eficiencia* busca la alternativa que minimice los costos por unidad de producto (bien o servicio) proporcionado por el programa. Muchas veces esto es considerado “economicista”, olvidando que los recursos siempre son escasos y las necesidades, en cambio, crecientes. Lo que se malgasta en un caso, no podrá destinarse a cubrir otra necesidad.

Pero la pura eficiencia no justifica los programas. Ello debe alcanzar el objetivo para el cual son implementados. En educación, por ejemplo, el fin perseguido no es construir escuelas o pagar a los maestros. Estos son solo medios para obtener el verdadero fin, que es proporcionar conocimientos y valores a los educandos. Por tanto, en la política social la clave es el *impacto*, que consiste en la magnitud del beneficio recibido por la población objetivo a consecuencia del programa. Así, en uno de naturaleza nutricional, se trata de apreciar el porcentaje de reducción de la desnutrición de grado 1 y 2 en el grupo meta (Cohen y Franco, 1992).

La preocupación por la eficiencia y el impacto exige prestar una especial atención a la *focalización*. Focalizar es identificar con la mayor precisión posible a los beneficiarios potenciales y diseñar el programa con el objetivo de asegurar un impacto per cápita elevado sobre el grupo seleccionado, mediante transferencias monetarias o entrega de bienes o servicios (Franco, 1990a y 1995). Así se mejora el diseño de los programas, ya que cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias por satisfacer) y de quienes lo padecen (población objetivo), más fácil resultará diseñar medidas diferenciadas y específicas para su solución; aumenta, además, la eficiencia en el uso de los recursos escasos; y eleva el impacto producido por el programa al concentrar los recursos en la población de mayor riesgo.

CONCLUSIÓN

La situación económica, social y política de América Latina no es satisfactoria. El crecimiento económico no consigue alcanzar el ritmo necesario para mejorar los niveles de vida en toda la población. Las políticas sociales, por su parte, han recibido recursos muy importantes, que no será fácil mantener si no se asienta el crecimiento económico, y que en todo caso exigen mejorar la eficiencia en su utilización, así como la eficacia en el logro de los objetivos y el impacto de los programas sobre la población beneficiaria.

Conviene insistir en la importancia de la democracia y de la calidad de esta. Ella es un ingrediente básico para una *buena sociedad*. Las democracias de analfabetos no son tales democracias y, con mucha facilidad, abren camino al clientelismo y al populismo. Las sociedades de excluidos también son el caldo de cultivo de la violencia y la inseguridad ciudadana y terminan afectando el funcionamiento de la democracia. Deterioran, asimismo, las condiciones de vida no solo de los pobres, sino también de los integrados, que pasan a vivir en búnkers, a no circular con tranquilidad por su propia ciudad, y a fomentar el desarrollo de la industria de la seguridad privada.

Uno de los debates europeos actuales gira en torno a la *sociedad de dos tercios*; esto es, aquella donde solo dos de cada tres personas están integradas. Hoy, en América Latina predominan *sociedades de un tercio*. La preocupación por tanto está aquí agravada.

Como se dijo en el texto, la buena sociedad y el desarrollo social no se logran solo con política social. Es necesario que la política económica haga su parte, y que genere un crecimiento de buena calidad; esto es, que cree puestos de trabajo formales. Es evidente que la región muestra una gran vulnerabilidad frente a los cambios imprevisibles del mercado financiero internacional, pero también debe reconocerse que existen grados de libertad como para hacer las cosas mejor o peor a través de las políticas públicas. Asumir esta responsabilidad por los gobiernos y por los otros actores sociales, es crucial para tener éxito en los temas aquí planteados.

BIBLIOGRAFÍA

- Barry, B. (2001) “Cultura e igualdad”, en *Istor. Revista de Historia Internacional*, México D.F., Año II No. 7 (capítulo del libro *Culture and Equality*, Londres, Blackwell, 2001)
- Bate, P. (2002) “Un río de oro”, en BID América, <http://www.iadb.org/idbamerica/>
- Berry, A. (1997), “The Income Distribution Threat in Latin America”, en *Latin American Research Review*, Vol. 32, No. 2.
- BID (1998), *América Latina frente a la desigualdad*, Washington D.C.
- Birdsall, N. (1997), “Asset Inequality Matters: An Assessment of the World Bank’s Approach to Poverty Reduction”, en *American Economic Review*, mayo.
- (1998), “Comentario”, en Emmerij, L. y Núñez del Arco, compiladores, *El desarrollo económico y social a fines del siglo XX*. Washington D.C., BID.
- Birdsall, N., R. David y R. Sabot (1995), “La desigualdad como limitación para el crecimiento en América Latina”, *Oikos*, No. 8, septiembre.
- Bustelo, E. y A. Minujin (1998), *Todos entran*, UNICEF/Losada, Buenos Aires.
- Cardoso, F. H. (1998) *El Presidente segundo o Sociólogo. Entrevista de Fernan - do Henrique Cardoso a Roberto Pompeu de Toledo*. Sao Paulo, Companhia das Letras.

- CEPAL (1997) *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*. Santiago de Chile, CEPAL. (LC/G.1954/Rev.1-P).
- (1998a), *Panorama Social de América Latina 1997*, (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- (1998b), “Impacto de la crisis asiática en América Latina”, Documento presentado al Período de Sesiones de la CEPAL, (LC/G.2026 (SES 27/23), Oranjestad, Aruba.
- (1999a), *La crisis financiera internacional: una visión desde la CEPAL*, (LC/G.2040), Santiago de Chile.
- (1999b), *Panorama Social de América Latina 1998*. (LC/G.2050-P), Santiago de Chile.
- (2000a), *Panorama Social de América Latina 1999-2000* (LC/G.2068-P), Santiago de Chile.
- (2000b) *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*. Santiago, CEPAL (LC.G.2096, mayo). Presentado a la Segunda Conferencia Regional de Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social.
- (2000c) *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. Documento presentado al XXVIII Periodo de Sesiones de la Comisión, Ciudad de México (LC/G.2071(SES.28/3))
- CEPAL/CELADE/BID (1996) *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina*. Santiago de Chile (LC-/DEM/161).
- Cohen, E. y R. Franco (1992) *Evaluación de proyectos sociales*. México D.F., Siglo XXI Editores.
- Cohen, E. y R. Franco (2002) *Gestión social: ¿Cómo lograr eficiencia e impacto?* México, Siglo XXI Editores/CEPAL, de próxima aparición.
- Cornia, A. (1999) *Liberalization, Globalization and Income Distribution*, Helsinki, World Institute for Development Economics Research, WIDER, The United Nations University, Working Paper No. 157.
- Dahrendorf, R. (1996) *La cuadratura del círculo. Bienestar económico, cohesión social y libertad política*. México D.F., Fondo de Cultura Económica. Trabajo presentado a la conferencia de UNRISD, Rethinking Social Development, Copenhague, 1995.
- Franco, R. (1996), “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 58, Santiago de Chile, pp. 9-22.

- Gerstenfeld, P.(1998). “Oportunidades de bienestar y movilidad social en América Latina. Percepciones y realidades”, en *Revista Paraguaya de Sociología*, No. 101, Montevideo.
- Giddens, A. (1998). “El centro derecha sigue en la confusión neoliberal”, en *El País*, No. 933, 22 de noviembre, Madrid.
- Graham, C. (1994). *Safety Nets, Politics and the Poor*. Washington D.C., The Brookings Institution
- Hardy, C. (2000). “Repensar la agenda progresista”, Revista *Rocinante*, Santiago de Chile, octubre.
- Hicks, N. y Q. Wodon, “Protección social para los pobres en América Latina”, en *Revista de la CEPAL*, No. 73, abril 2001
- Iglesias, E. V. (2001). “La crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras”, en R. Franco, editor, *Sociología del Desarrollo, Políticas Sociales y Democracia*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Latinobarómetro (2000). *Informe de prensa Latinobarómetro 1999-2000*. Santiago de Chile, Corporación Latinobarómetro.
- Londoño, J. L. (1995). Poverty, inequality and human capital development in Latin America, 1950-2025. World Bank American and Caribbean Study,
- Londoño, J.L. y M. Szekely (1997). *Persistent poverty and excess inequality: Latin America, 1970-1995*, IDB Working Paper Series IDB No. 357, Washington, D.C.
- Lustig, N. et al.(2001). Reducción de la pobreza y crecimiento económico: la doble causalidad. Documento presentado al Seminario sobre Teoría del Desarrollo, CEPAL, Santiago.
- Manzi, J. y C. Catalán (1998). “Los cambios en la opinión pública”, en Toloza, C. y E. Lahera, editores, *Chile en los noventa*, Santiago, Dolmen.
- Marshall, T. H. (1950). *Citizenship and Social Class*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Martínez, J. y A. León (1998). *La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX*, Santiago, CEPAL, Serie Políticas Sociales No. 52
- Lustig, Nora (1997). *El desafío de la austeridad. Pobreza y desigualdad en la América Latina*, Fondo de Cultura Económica, México, D.F.

- Maslow, H. H. (1954). *Motivation and Personality*, Nueva York, Harper & Bros.
- Mora y Araujo, M. (1992). *Ensayo y error*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Morley, S (2000). *La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe*, Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- NACIONES UNIDAS (2000). La Declaración del Milenio, Nueva York.
- Ocampo, J. A. (2000). “Nuestra Agenda”, Presentación del Secretario Ejecutivo en el Foro Conmemorativo del Quincuagésimo Aniversario de la CEPAL, Santiago de Chile, 26 de octubre de 1998. En *La CEPAL en sus 50 años. Notas de un seminario conmemorativo*. Santiago, CEPAL (LC/G.2103.P).
- Pastore, J. y N. do Valle Silva, *Mobilidade Social no Brasil*. Sao Paulo, Makron Books.
- Perry, G. (2002). “Reglas fiscales y volatilidad macroeconómica en América Latina”, Informe No. 211, www.asuntospublicos.org.
- Reich, R. (1993). *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires, Vergara.
- Sen, A. K. (1999). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Alianza Editorial.
- Thurow, L. (1992). *La guerra del siglo XXI*, Buenos Aires, Javier Vergara editor.

CAPÍTULO II

INDICADORES SOCIALES:

UNA BREVE INTERPRETACIÓN DE SU ESTADO DE DESARROLLO

ÉDGAR E. GUTIÉRREZ-ESPELETA

INTRODUCCIÓN

Pareciera que los indicadores sociales son de nuevo del interés de los investigadores sociales, forjadores de políticas y banqueros. Después de un período letárgico de más de 25 años, y por muchas razones, se están redescubriendo dentro de un nuevo contexto más promisorio y desafiante para los científicos sociales.

En este capítulo se pretende contextualizar el desarrollo de las estadísticas e indicadores sociales dentro de la evolución del término “desarrollo” y su relación con el orden predominante en las esferas internacionales. Seguidamente, se hace un esfuerzo para presentar una síntesis de los esfuerzos en las Naciones Unidas, sobre todo en relación con las cumbres mundiales. Igualmente, se revisará el estado de las estadísticas y fuentes de datos para América Latina y el Caribe. Finalmente, se señalan cuáles podrían ser los desafíos actuales y próximos.

LO SOCIAL DENTRO DE LO PREDOMINANTE

El tema de los indicadores sociales no puede verse aislado de la evolución misma del concepto del desarrollo, lo cual explica su lenta evolución hacia instrumentos efectivos de toma de decisiones.

A partir de 1949¹, la palabra desarrollo pasó a ser una percepción que modela la realidad, un mito que conforta sociedades, una fantasía que libera pasiones. Sin embargo, las percepciones, los mitos y las fantasías se levantan y caen independientemente de los resultados empíricos y las conclusiones racionales; aparecen y se desvanecen, no porque estas sean correctas o incorrectas, sino porque están impregnadas de promesas, o se convierten en irrelevantes.

A manera de apuntar la evolución del término, Wilfred Benson, de la Secretaría de la OIT, fue tal vez el primero en referirse a los países del sur como países subdesarrollados en 1942. Rosenstein-Rodan, en 1944, los llamaba “áreas económicamente atrasadas”. Para ese mismo año, Arthur Lewis hablaba ya de la brecha entre naciones ricas y pobres. El término siguió apareciendo por aquí y por allá dentro de los documentos de las Naciones Unidas, pero no fue sino hasta el discurso de Harry Truman, el 20 de enero de 1949, que tomó vigencia y vigor.

A continuación, muchos pensadores propusieron otras definiciones. Por ejemplo, cuando Rodolfo Stavenhagen propuso el concepto de etnodesarrollo, reconocía que es necesario, para moldear el desarrollo nacional, verse al interior y buscar la cultura propia en lugar de usar culturas prestadas o extranjeras. Cuando Omo-Fada-ka propone el desarrollo “de abajo hacia arriba”, reconoce la desilusión y los fracasos del modelo “de arriba hacia abajo” en cumplir con los objetivos establecidos en las diferentes partes del mundo. O cuando Orlando Fals Borda y Anisur Rahman insistían en el desarrollo con participación, reconocían la exclusión que el desarrollo estaba causando.

Paralelamente, una atención muy pragmática fue evolucionando con el objetivo de buscar explicaciones causales del subdesarrollo; entre estas se mencionaban: factores de balanza comercial; intercambio desigual; dependencia; proteccionismo; imperfecciones del mercado; corrupción; falta de democracia o sentido empresarial. Algunas de estas razones siguen haciendo eco en esferas de formación de opinión pública.

1 The Development Dictionary. 1993. Ed. W. Sachs. Witwatersrand Univ. Press, South Africa. 3er. edition.

Entre 1950 y 1970, tuvimos en América Latina al Cuerpo de Paz, la Guerra a la Pobreza, el Programa de Cuatro Puntos, la Alianza para el Progreso, entre otros programas, los cuales no hicieron más que enraizar la noción de subdesarrollo en la percepción popular y profundizar la falta de habilidad creada con esa percepción. Aquí, los teóricos de la dependencia tuvieron igualmente su cuota de responsabilidad, ya que la explicación que daban del subdesarrollo era fundamentalmente por la explotación de una nación sobre otras; por el saqueo realizado en el pasado de sus recursos; de que el subdesarrollo fue el creador del desarrollo, entre otros argumentos. Al pecar de acríticos, sus críticas a la ambigüedad e hipocresía del desarrollo, le dieron más fuerza al carácter colonialista de este.

El concepto de desarrollo es tomado por las Naciones Unidas desde su creación en 1946, cuya acepción se relaciona con crecimiento económico. Durante los cincuenta, las cuentas nacionales y el concepto de producto interno bruto (PIB) inicia su prevalencia en los análisis sobre el desarrollo en los países del sur. Para 1962, el Consejo Social y Económico de las Naciones Unidas propuso que lo social y lo económico se integraran como componentes fundamentales del desarrollo. Durante los sesenta, esa visión se mantuvo, pero la vía recomendada para optar por el desarrollo fue el crecimiento económico pasando por varias fases donde se integraba lo social. Para finales de esa década, era evidente que el rápido crecimiento había traído un sinnúmero de desigualdades y, por lo tanto, los atributos que demandaban la integración de lo económico y lo social se habían ampliado (para esta época, las condiciones sociales se habían convertido en obstáculos sociales para el desarrollo).

Ya para 1970, Robert McNamara, presidente del Banco Mundial, reconoció que para los años setenta era necesario analizar algo más que el crecimiento del producto interno bruto; sin embargo, no hubo consenso ni internacional ni académico, como tampoco alternativas de otras definiciones.

Mientras que durante la primera década del desarrollo se conceptualizaba lo económico y lo social en forma separada, en la segunda década se debían de integrar. Por lo tanto, había que formular un nuevo paradigma, habiéndose reconocido la interacción entre recursos físicos, procesos técnicos, aspectos económicos y aspectos sociales.

La segunda década del desarrollo, que se inició bajo el enfoque unificado, resultó ser todo lo contrario: dispersión. Asuntos o problemas relevantes, como el ambiente, población, hambre, mujeres, hábitat o empleo, fueron traídos a la mesa de discusión en forma sucesiva. Cada problema siguió una carrera independiente en la concentración de la atención del público y de las instituciones. Más tarde, hubo un reconocimiento de que los problemas tenían un común denominador, y que eran necesarios los esfuerzos hacia la unificación. De allí surgió una nueva dificultad: ¿cuál de estos temas se iba a considerar en el centro de los demás? Disputas surgieron de las diferentes instancias burocráticas, ya que de eso dependía la supervivencia y la apropiación de recursos en las esferas de las Naciones Unidas.

En 1970 se proclamó entonces la estrategia internacional de desarrollo, al mismo tiempo que las Naciones Unidas proclamaba la necesidad de un enfoque unificado para el desarrollo, y de contar con una planificación que integrara completamente los componentes económico y social en la formulación de políticas y programas. No fue sino hasta 1974, que la Declaración de Cocoyoc², en México, enfatizó que el desarrollo no debería desarrollar cosas, sino al ser humano. Todo proceso de crecimiento que no lleve a la satisfacción de las necesidades básicas o, peor aún, que las interrumpa, es una parodia del desarrollo. La Declaración también enfatizó la necesidad por la diversidad y la búsqueda de diferentes rutas para el desarrollo, como también la meta de desarrollar la confianza en las

2 En octubre de 1974, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo, reunieron a un importante grupo de personalidades mundiales en un simposio sobre “*Los modelos de utilización de los recursos: estrategias para el ambiente y el desarrollo*”. Fruto de este simposio fue la Declaración de Cocoyoc, en la cual lee “*El desarrollo no debería estar limitado a la satisfacción de las necesidades básicas. Hay otras necesidades, otras metas y otros valores; el derecho a dar y recibir ideas y estímulos. Hay una profunda necesidad de participar en la formación de la base de la existencia de uno mismo, y hacer alguna contribución en la consolidación del futuro del mundo.*” En Cocoyoc se estableció que el objeto del desarrollo es la humanidad y no los objetos materiales, por lo que cuestionó enérgicamente el sobreconsumo para la buscar la satisfacción de las necesidades y un crecimiento armónico diferenciado para los países, toda vez que se encuentra en relación directa con las características culturales y ecológicas de cada región.

Fuentes: <http://cederul.unizar.es/revista/num01/pag18.htm>; www.neticoop.org.uy/lapalom/vidart.htm; www.semarnat.gob.mx/cecadessu/digital/desarrollo_sustentable_3.shtml

capacidades propias y del requisito del cambio fundamental en lo político, económico y social. Ya para 1975 se hablaba de desarrollo centrado en el ser humano.

Durante la segunda mitad de los años sesenta, muchas declaraciones y definiciones de desarrollo surgieron. Inclusive, se reconoció que el desarrollo no iba a solucionar el problema de la miseria y el hambre, más aún, todo lo contrario, lo iba a empeorar; por lo tanto, se propuso que en lugar de tratar de solucionar este problema, se debería tratar de satisfacer, en lo que se pudiera, las necesidades básicas. De aquí surgió la idea de grupos metas, muy atractivo para el Banco Mundial que, desde 1973, ya había empezado a trabajar con pobres rurales y pequeños campesinos. Para estas fechas, finales de los setenta, los expertos de la UNESCO empezaron a promocionar el concepto de desarrollo endógeno, que se oponía al concepto del desarrollo como proceso lineal el cual llevaba a las diferentes naciones a imitar el tránsito de las sociedades industrializadas.

A la siguiente década, la de los ochenta, se le llamó en América Latina y el Caribe la “década perdida”. Los procesos de ajuste significaron para muchos países el abandono parcial o total de muchos logros obtenidos en el pasado, todo a nombre del desarrollo.

Durante los noventa, se origina un nuevo paradigma, llamado redesarrollo en el norte, queriendo decir con esto que hay que desarrollar aquello que no se hizo bien en el pasado. El concepto de competitividad toma fuerza y se asienta en el miedo de no quedarse atrás en la carrera tecnológica. En el sur, esto significó maquiladoras y sumidero de desechos del Norte, y la colonización del sector informal. Conceptual y políticamente, el redesarrollo es reinterpretado como un desarrollo sostenible, por un futuro común, como lo sugirió la Comisión Brundtland.

El desarrollo sostenible se concibió como una estrategia para el desarrollo sostenido, no para apoyar el florecimiento y la permanencia de una vida social y natural infinitamente diversa. Nace también el Índice de Desarrollo Humano en el seno de las Naciones Unidas, el cual toma para su cálculo medidas del ingreso ajustado, la esperanza de vida y el logro educacional de las naciones. Con él, se ha posicionado a más de 130 países, usando una escala numérica. El informe de Desarrollo Humano trae, además, una variada información

cuantitativa sobre estos países; pero no resuelve el problema del uso del PIB dentro del índice, por lo que opta por reconocer la limitación y sugerir un mejoramiento del mismo. Actualmente, el informe ofrece mediciones complementarias del IDH, tales como el Índice de Pobreza Humana, Índice de Desarrollo Relativo al Género, Índice de Potenciación de la Mujer, entre otros.

El concepto del PIB expresa la creencia de que el mundo es un mercado enorme, en el cual las naciones compiten por la respetabilidad económica y por un lugar de preferencia. Considerada como una norma del comportamiento, la productividad se ha convertido en la nueva condición antropológica de la legitimidad de cada persona. El PIB extiende esa condición a escala nacional y gracias a la magia de los números, los expertos ven la economía mundial como un juego en donde el PIB de los países produce las anotaciones.

A pesar de todo esto, ya desde principios de los setenta, el PIB tenía sus enemigos. Robert Kennedy se refirió de la siguiente forma sobre el uso del PIB: *Por mucho tiempo pareciera que hemos renunciado a la excelencia y los valores de las comunidades por la mera acumulación de cosas materiales ... El PIB incluye contaminación de aire y publicidad de cigarrillos, y ambulancias que limpian nuestras calles de accidentes. Considera los llavines especiales en nuestras puertas, y las cárceles para aquellos que los rompen. El PIB incluye la destrucción de los bosques de pinos y la muerte del Lago Superior. Aumenta con la producción del NAPALM y los misiles y cabezas nucleares ... Y si el PIB incluye todo esto, hay más que no se comprende. No permite la inclusión de la salud de nuestras familias, la calidad en la educación, o el disfrute del juego. Es indiferente a la decencia de nuestras fábricas y a la seguridad de nuestras calles. No incluye la belleza de nuestra poesía o la unión de los matrimonios, o la inteligencia en los debates públicos o la integridad de las autoridades públicas ... El PIB no mide nuestro ingenio ni nuestro coraje, ni nuestra sabiduría ni el aprendizaje. Tampoco mide nuestra compasión ni nuestra devoción al país. Mide todo, en pocas palabras, excepto aquello que hace que la vida valga la pena vivirla; y puede decirnos todo acerca de América —excepto si nos sentimos orgullosos de ser americanos—. En nuestros días no podría imaginarse que alguien se opusiera a una*

opinión como la de R. Kennedy. Sin embargo, la ideología predominante, incluso en las esferas de las Naciones Unidas, lleva en la práctica a la adopción de posiciones y escenarios donde el ingreso per cápita sigue siendo la única vía aceptada para la resolución de las iniquidades y problemas sociales contemporáneos. Dentro de este esquema, se justifica entonces el amplio desarrollo y apoyo político que se ha registrado con los indicadores económicos.

Indicadores sociales: ¿se podrá crear un sistema único?

Un indicador es un instrumento construido a partir de un conjunto de estadísticas, que nos permite relatar una historia sobre fenómenos que no son evidentes ni medibles directamente.

La evolución de las estadísticas e indicadores sociales aún no satisface las expectativas de los foros sociales. La “pobreza”, por ejemplo, se sigue analizando solo desde la perspectiva del ingreso. El papel “auxiliar” de lo social a lo económico ha resultado en que el desarrollo de los indicadores sociales haya estado subordinado a explicar el cómo se invierten los recursos y no para explicar la satisfacción de las gentes en nuestras sociedades. A pesar de que se habla del paradigma del desarrollo centrado en el ser humano, aún se carece de mecanismos internacionales que efectivamente fiscalicen y reorienten el futuro de las presentes y próximas generaciones hacia niveles mayores de satisfacción, respetando la diversidad de culturas.

Quizás uno de los problemas más agudos que se ha tenido que enfrentar en la medición social es la falta de estándares sobre los cuales existan acuerdos internacionales, con una leve salvedad en los campos demográfico y de trabajo. Refiriéndose a las limitaciones que enfrenta la medición social, O. D. Duncan³ señala que —con la posible y en todo caso, limitada excepción de la economía— no se tiene en las ciencias sociales un sistema de mediciones que pueda ser coherentemente descrito en términos de un número pequeño de

3 Duncan, O.D. 1984. Notes on social measurement: Historical and Critical. New York: Russell Sage Foundation. Citado por Martin Blumer. 2001. Social Measurement: GATT Stands in Its Way? Social Research (consultado en mayo 2002 en www.findarticles.com/cf_0/m2267/2_68/77187771)

dimensiones. Como los científicos físicos, se tienen miles de “instrumentos”, pero estos se proponen medir miles de variables; no se tiene un sistema de unidades (mucho menos estándares) que, al menos en principio, relacione todas las variables a un conjunto común de cantidades primitivas lógicamente construidas. En las ciencias sociales no se tienen contrapartes de masa, longitud y tiempo y a estas dimensiones físicas, sigue señalando Duncan, la economía ha agregado el dinero como unidad. Que las Ciencias Sociales, más allá de la economía, no tengan un sistema de medición es, tal vez, otra forma de decir que la teoría en este campo es fragmentaria y sin desarrollar y que el conocimiento es ampliamente correlacional antes que teórico.

A inicios de los años sesentas, y como resultado del éxito en la administración de las políticas económicas, el enfoque analítico o deductivo triunfó sobre el descriptivo o inductivo en los Estados Unidos. La decisión de J. F. Kennedy de recortar los impuestos y la aparente precisión en las predicciones de los modelos econométricos sobre sus efectos en la economía de los Estados Unidos hicieron de los economistas un grupo de una gran influencia en la conducción de la política pública de ese país.

El trabajo de grupos, como el Consejo de Asesores Económicos (CAE), el gobierno de EE.UU., se convirtió en modelo para aplicar las Ciencias Sociales en asuntos de política pública, asumiendo que si se le hubiera dado la misma atención y apoyo, entonces la política social hubiera sido racionalizada en la misma forma que la política económica. Este argumento estimuló el nacimiento del movimiento de indicadores sociales en los sesenta e inicios de los setenta. A partir de estos eventos, grupos académicos y científicos sociales empezaron a desarrollar sistemas de estadísticas sociales comparables con los existentes en lo económico, produciéndose publicaciones tan importantes como *Social Indicators* en 1966, elaborado por la NASA, y *Toward a Social Report* en 1969, elaborado por Departamento de Salud y Bienestar de los Estados Unidos, o bien *Social Trends* producidos en la Gran Bretaña desde 1973. Posteriormente, el senador W. Mondale y otros legislaron entre 1967 y 1973 para la creación del Consejo de Asesores Sociales, el cual tendría como función la elaboración de un reporte anual como el Reporte

Económico del Presidente, creyendo que con la creación de la CAE se había institucionalizado la información económica y el poder de los economistas⁴. A los inicios de los setentas, la Organización de Cooperación Económica y Desarrollo (OCDE) estableció un programa en indicadores sociales hasta la publicación de las *Condiciones de Vida en los Países de la OCDE* en 1986, mientras que en las Naciones Unidas, la relación entre el desarrollo económico y el desarrollo humano ha sido explorado en diferentes vías, las cuales serán reseñadas en una sección posterior.

El movimiento de indicadores sociales fue un intento ambicioso para producir mediciones precisas, concisas y neutrales evaluativamente del estado de la sociedad y su cambio, usando una variedad de datos, muchos de ellos originados en el gobierno. Las ideas de este movimiento fueron atractivas. Según Andrews⁵, es importante monitorear cambios en el tiempo de un sinnúmero de cualidades de la vida, tanto a nivel de la población como un todo, como para sus subgrupos significativos, ya que tal información, cuando se combina con otros datos, pueden generar nuevo conocimiento acerca de cómo incrementar la calidad de vida por medio de políticas sociales más efectivas. Esta idea reclamó dos cambios fundamentales en las prácticas precedentes. Uno fue la expansión del ámbito del fenómeno que se monitorea más allá de los indicadores económicos tradicionales, así como un reconocimiento explícito de que la “calidad de vida”, no importa cómo esta se defina, implicaba más que solo las consideraciones económicas. El segundo cambio tenía que ver con la intención de focalizar directamente con indicadores de “producción”, *i.e.*, indicadores que mostraran cuán acomodada estaba realmente la gente, además de los indicadores más tradicionales de “factores de producción” que reflejaban la distribución presupuestaria, procedimientos y procesos que se presumen aumentan el bienestar.

4 Cobb, C. W. & C. Rixford. 1998. Lessons learned from the history of social indicators. *Redefining Progress*. San Francisco CA (consultado mayo 2002: www.rprogress.org).

5 Andrews, F. M. 1989. The Evolution of a Movement. Citado por Martin Blumer. 2001. Social Measurement: GAT Stands in Its Way? *Social Research* (consultado en mayo 2002 en www.findarticles.com/cf_0/m2267/2_68/77187771).

Se ensayó entonces la construcción de medidas estándares sobre el estado de la salud, el crimen, el bienestar, la educación y otras características sociales de la población. Según Blumer (*op. cit.*), en un número especial en 1989 del *Journal of Public Policy*, un grupo de comentaristas convergieron en que el movimiento de indicadores sociales fracasó por sus ambiciosas metas. Algunas de las razones para esto fue el escepticismo político por parte de los gobiernos de derecha en Gran Bretaña y Estados Unidos durante los ochenta, acerca del valor de los programas de los indicadores sociales. Pero también hubo limitaciones conceptuales serias, incluyendo los problemas de desarrollar un sistema de indicadores sociales y la ausencia de una unidad común de medición en relación con los fenómenos sociales, tales como educación, hogares, salud, o crimen.

Blumer señala que las dificultades en hacer mediciones sociales más precisas son, en realidad, los obstáculos más importantes en la construcción de indicadores. Una condición ha faltado para la creación de un sistema de indicadores sociales: la existencia de una unidad común de medición. Además, se apunta que el gobierno no es el escenario ideal sobre el cual implementar la aplicación de las Ciencias Sociales en los asuntos públicos y que la pobre armonización entre países son razones del fracaso del movimiento de indicadores sociales. Contrasta los indicadores económicos y su éxito tanto en el plano público como privado, y lo resume en el hecho de que tiene una unidad común: el dinero, el cual provee un hilo unificador. Este tipo de unidad común no se cuenta aun para campos como la educación, la salud, el crimen o vivienda. Presume que el escenario público está sometido a intereses políticos diversos y, por lo tanto, a recortes presupuestarios sustanciosos según las agendas políticas inmediatas. Además, la bifurcación de enfoques hace más difícil la tarea de armonización: existe una tendencia a la medición objetiva (como en la escuela escandinava de construcción de indicadores, centrada en cómo vive la población) y otra de medición subjetiva de experiencias y evaluaciones de calidad de vida, más características en Europa Occidental y Estados Unidos. En resumen, el movimiento de indicadores sociales fracasó en su meta de iniciar un sistema internacional armónico de “cuentas sociales.”

Las dificultades en establecer un sistema de indicadores sociales, como las cuentas nacionales, se enfrentan con el hecho de que las mediciones sociales van más allá del mero establecimiento o definición de unidades o variables. Las cuentas nacionales y el “sistema” de indicadores económicos utilizados en nuestros días obedecen a una concepción de Estado y de interrelaciones nacionales que se han acentuado en los últimos 50 años. Obedecen a una forma de concebir el mundo, la cual ha sido consensuada previamente en los foros internacionales, tales como los de las Naciones Unidas y los foros comerciales. Una vez que se obtuvieron las reglas para “jugar” el juego de la economía mundial, los “jugadores” (países) las siguieron y establecieron sus sistemas estadísticos con ese fin. En otras palabras, el sistema de indicadores económicos es posible porque obedece a un modelo conceptual previamente establecido. Por esta razón, Marris⁶ pudo diseñar un sistema de tubos acoplados y tanques como la base de una fotografía estadística general de la economía, donde las mediciones serían de tres tipos: tasas de flujo de cantidades de bienes y servicios, tasa de flujo de pagos en dinero y nivel promedio de precios. Ante un sistema de esta índole, es posible diseñar no solo una “descripción anatómica coherente”, sino también una unidad común.

En el ámbito de lo social, no existe ni existirá, un sistema preconcebido sobre cómo deben funcionar las interrelaciones y comportamientos sociales para un país en particular. Los actores en este “juego” son los habitantes, seres humanos, todos diferentes y con diferentes aspiraciones que colectivamente construyen las aspiraciones sociales en sus entornos. Las interrelaciones se dan en forma espontánea y libre y se manifiestan de mil formas. Ante un escenario como este, no se puede construir un “sistema de tubos y tanques acoplados” que representen los insumos, flujos y productos. En lo social, el desafío de construir indicadores requiere creatividad y un nuevo modelo de desarrollo.

Ante esta situación, efectivamente el gobierno no es el mejor escenario para desarrollar indicadores sociales, requiere de más actores. La participación de los diferentes grupos organizados, y la

6 Marris, R. 1958. *Economic Arithmetic*. MacMillan, London.

ventana para la participación individual, es necesaria para la definición de un sistema de monitoreo del progreso nacional, aunque el gobierno sea el responsable de llevar a cabo la sistematización de los datos y el acopio sistemático y de calidad de estos.

Las Naciones Unidas, la cuestión social y los indicadores sociales

Como se apuntó en el inicio, lo social ha estado en un segundo plano en la esfera mundial desde que se inicia la era del desarrollo. Sin embargo, en las últimas décadas han existido esfuerzos importantes para construir reglas del juego social, como se hizo en lo económico, sentándose así las bases para iniciativas posteriores.

Como parte de los preparativos para la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (junio 1995), la Conferencia de Estadísticos Europeos (CEE)⁷ presentó la Declaración sobre Estadísticas para el Progreso Social. En ella se hace una reseña histórica sobre la contribución de las estadísticas en la elaboración de las políticas económicas y sociales. Se reconoce la utilidad de las fuentes de datos originadas en los sistemas administrativos de los gobiernos en campos como la protección social, la salud, la educación y el crimen. Sin embargo, se reconoce también el hecho de que estos desarrollos no han tenido paralelismo con la necesidad de contar con estadísticas comparables, confiables y relevantes, en forma oportuna, para la formulación de políticas y el monitoreo: “Los Gobiernos han tenido a menudo que navegar en la oscuridad.”

Más aún, la CEE reconoce que dentro de la amplia gama de estadísticas, las estadísticas sociales han tendido a estar rezagadas con respecto a las estadísticas económicas. “La mejor estimación del número de desposeídos en la comunidad europea es entre 3 y 6 millones de personas en una época donde el número de ballenas en los

7 La Conferencia de Estadísticos Europeos es un órgano intergubernamental cuyos miembros son los directores de las oficinas de estadística de los países europeos y de Norteamérica. Su secretaría es la División de Estadística de la Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas y es un órgano subsidiario además de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

océanos han sido cuidadosamente estimado y monitoreado”⁸. Se reconoce, además, que las estadísticas sociales tienden a verse como subordinadas de los indicadores económicos, y que es una paradoja de consecuencia fundamental para la política pública, el que mientras se hacen esfuerzos gigantescos para diseñar o rediseñar programas sociales, el conocimiento empírico colectivo en esta área se encuentre en un nivel elemental.

Ante esta situación, la Declaración señala que las estadísticas deberían explícitamente tratar de alcanzar dos objetivos de máximo interés para la política pública:

- Monitorear la realización de resultados de las políticas y programas sociales (e.g. cambios en los niveles de desempleo; distribución del ingreso; salud de la población);
- Identificar aquellos factores que parecen estar asociados con resultados específicos (deseables o indeseables) y que se prestan para la intervención vía programas y políticas sociales.

Le concierne a esta misión, además, el desarrollo de marcos conceptuales relevantes, desde el punto de vista de políticas, y de sistemas de medición correspondientes, según la Declaración.

Esta Declaración fue hecha hace siete años y, como veremos en los próximos párrafos, la situación planteada entonces dentro del marco de países “desarrollados” occidentales aún prevalece en nuestra región.

En su sesión 28.^a, de abril de 1996, la Comisión de Estadística (CENU) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas le solicitó a su Grupo de Trabajo sobre Coordinación y Programas Estadísticos Internacionales darle seguimiento a la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social (Copenhague, marzo 1995). Asimismo, estableció también un Grupo de Expertos sobre las Implicaciones Estadísticas de las Conferencias de las Naciones Unidas para extraer

8 Traducción del autor.

un programa de trabajo que refleje las áreas de acción más importantes identificadas en la Cumbre y que indicara dónde se debe concentrar el trabajo estadístico internacional en el campo social, con la debida consideración al Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (Cairo, setiembre 1994) y la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres (Beijing, setiembre 1995)⁹.

Este Grupo de Trabajo, integrado por estadísticos de varias partes del mundo, pero fundamentalmente de Europa y Norteamérica, recomendó la adopción, por parte de la CENU, de una lista de cinco temas de políticas y áreas principales de incumbencia social que surgen de los tres eventos mundiales antes señalados, a saber:

- 1 Población y desarrollo
 - a. Salud
 - b. Bienestar material
 - c. Educación
- 2 Erradicación de la pobreza
 - a. Ingreso y gasto
 - b. Recursos económicos
- 3 Expansión del empleo productivo y reducción del desempleo
 - a. Trabajo
 - b. Ambiente laboral
 - c. Educación y entrenamiento

9 Un Economic and Social Council. 1996. Social Statistics: Follow-Up to the World Summit for Social Development. 18th Session Working Group on International Statistical Programmes and Coordination. New York.

- 4 Integración social
 - a. Vivienda
 - b. Trabajo
 - c. Crimen y justicia criminal

- 5 Estado de mujeres y hombres
 - a. Saludos cordiales, educación
 - b. Trabajo
 - c. Ingreso

Se reconoce que los temas de políticas están fuertemente relacionados, enfatizando la necesidad de desarrollar un marco conceptual que articule e integre las preocupaciones manifiestas en estos eventos mundiales.

Asimismo, se recomendó la adopción de una lista y menú de indicadores sociales que conformarían el Conjunto Mínimo de Datos Sociales Nacionales (CMDNS), compilado a partir de los siguientes criterios:

- Relevancia directa con respecto a los cinco temas de políticas identificados
- Definición y clasificación internacionalmente aceptada
- Indicador que sea ejecutable en la mayoría de los países
- Viabilidad de desagregación por sexo.

Debido a que la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social reconoció que cada país debía definir sus propios indicadores de pobreza, la propuesta del CMDNS no incluye indicadores de pobreza específicos. Sin embargo, muchos de los indicadores incluidos son relevantes para valorar el grado de desventaja de la participación en áreas claves de la economía y la sociedad. Los 15 indicadores sugeridos para el CMDNS son:

- Estimaciones de población por sexo, edad y cuando proceda y sea posible, por grupo étnico
- Esperanza de vida al nacer, por sexo
- Mortalidad de los lactantes, por sexo

- Mortalidad infantil, por sexo
- Mortalidad materna
- Porcentaje de infantes con peso menor a 2.500 gramos al nacer por sexo
- Número promedio de años de escolaridad completados, por sexo, y cuando sea posible, por categoría de ingreso
- Producto interno bruto per cápita
- Ingreso per cápita del hogar (nivel y distribución)
- Valor monetario de la canasta de alimentos requerida para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas
- Tasa de desempleo por sexo
- Razón de empleo y población por sexo, y por sector formal e informal, cuando proceda
- Acceso a agua potable
- Acceso a saneamiento
- Número de personas por habitación, excluyendo la cocina y el cuarto de baño

Se señala, también, que la lista anterior se debe de presentar desagregada según urbano y rural, cuando la población rural sea mayor que el 25% de la población total. La no inclusión de indicadores de proceso, a pesar de su importancia, se debe a la falta de acuerdo internacional sobre definiciones y a la ausencia de mecanismos de recolección en muchos países.

Este Grupo de Trabajo reconoció también que un sistema atinado de estadísticas sociales es vital para el desarrollo efectivo de políticas sociales, para informar al proceso de toma de decisiones sobre temas de políticas y para la evaluación del impacto de las políticas sociales y económicas. Sin embargo, también reconoció que los sistemas inadecuados de estadísticas sociales constituyen un impedimento mayor para un efectivo desarrollo social. La falta de conciencia sobre la importancia de la vinculación entre el desarrollo de políticas y de estadísticas sociales, la necesidad de más estándares y guías estadísticos armonizados internacionalmente, y la necesidad de mejorar marcos conceptuales sobre los cuales se puedan resumir los resultados de las políticas, todo ello apunta a la necesidad de darles a las estadísticas sociales una mayor prioridad, tanto a escala nacional como internacional.

Finalmente, es importante mencionar que el CMDSN se sugiere como un conjunto mínimo de datos; su adopción, según el Grupo de Trabajo mencionado, no se debe convertir en una condición previa para la asistencia en mejorar las estadísticas sociales en un país particular. Las circunstancias y prioridades nacionales difieren, lo que debe ser aceptado y reconocido como una fuente potencial de prioridades estadísticas distintas. El CMDSN puede ser visto como un menú del cual los países pueden seleccionar ítems de alta prioridad nacional (véase Anexo A). Pero el CMDSN sugerido se mantuvo tan pequeño y básico como fue posible para mejorar las oportunidades de adopción por tantos países como fuera posible.

En la 30.^a reunión de la Comisión de Estadísticas de las Naciones Unidas (marzo 1999) se presentó un informe sobre la compilación experimental del conjunto mínimo de datos sociales nacionales (CMDSN), el cual se había adoptado en la sesión anterior¹⁰. Esta compilación se basó inicialmente en datos nacionales oficiales notificados a los organismos internacionales o reunidos por estos, y complementados con informes nacionales. El período del ensayo fue de 1985 a 1998 para la gran mayoría de los indicadores. No se incluyeron datos ajustados, basados en modelos o estimados de otras maneras, al igual que proyecciones preparadas por organizaciones internacionales. Al final “se prescindió de tres indicadores por no tener información a nivel internacional, a saber, número promedio de años de escolaridad completados, valor monetario de la canasta de alimentos requerida para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas e ingresos per cápita del hogar ... En general, los datos disponibles y dados a conocer en publicaciones internacionales sobre los países de África, América, Asia y Oceanía no son tan recientes como los correspondientes a los países de Europa. En lo que se refiere a los indicadores del conjunto mínimo de datos sociales nacionales, si se exceptúan los datos estimados de la población total y del acceso a agua potable y saneamiento, los últimos datos disponibles para la mayor parte de los países de África, América,

10 Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. 1998. *Repercusiones estadísticas de las conferencias recientes importantes de las Naciones Unidas*. E/CN.3/1999/14

Asia y Oceanía datan del período comprendido entre 1985 y 1994, mientras que los correspondientes a los países de Europa son casi todos de 1995 o posteriores”.

Algunas de las conclusiones obtenidas por el Grupo de Trabajo son las siguientes:

- Existen muchas lagunas de datos en el plano internacional
 - Problemas de cobertura
 - Fecha de los datos
 - Escasez de datos (especialmente en África y Asia).
- Para algunos indicadores hay que considerar la calidad, comparabilidad y utilidad del indicador a escala internacional (*i.e.*, ingresos per cápita del hogar), mientras que para otros no se han encontrado normas claras de cálculo (*i.e.*, valor monetario de la canasta de alimentos requerida para satisfacer las necesidades nutricionales mínimas).
- No es suficiente proporcionar a los países una lista de indicadores. Además, hay que proporcionar definiciones claras para cada indicador.
- Falta de uniformidad entre los países con respecto a los conceptos y los métodos empleados en el acopio y procesamiento de datos y en la presentación de los informes correspondientes.
- La calidad de los datos estadísticos que se notifican a los sistemas estadísticos internacionales varía enormemente según los países.

A manera de ilustración, véase el siguiente cuadro donde se muestra la disponibilidad de datos en el plano internacional, por indicador y región. La Comisión de Estadística aceptó el conjunto de

indicadores con la sustitución del indicador “porcentaje de lactantes que pesan menos de 2.500 gramos al nacer por sexo” por el indicador “prevalencia del uso de anticonceptivos.” En el Anexo B se presenta la disponibilidad de datos en el plano internacional por indicador, región y fecha de los datos.

**Disponibilidad de datos en el plano internacional,
por indicador y región**

Indicador	Número de países					
	total	África	América	Asia	Europa	Oceanía
(Número total de países)	(195)	(54)	(39)	(48)	(42)	(12)
Población total	191	52	39	46	42	12
Población por sexo y edad	158	36	35	38	40	9
Esperanza de vida al nacer	104	10	24	28	37	5
Tasa de mortalidad de los lactantes	93	6	21	23	38	5
Tasa de mortalidad infantil	96	8	25	22	36	5
Razón de la mortalidad materna	78	4	22	15	35	2
Prevalencia del uso de anticonceptivos entre las mujeres en pareja	128	40	29	36	17	6
Número medio de personas por habitación	37	3	11	8	13	2
Porcentaje de personas con acceso a agua potable	155	52	34	42	18	9
Porcentaje de personas con acceso a saneamiento	167	51	32	42	32	10
Producto interno bruto per cápita	172	50	39	39	36	8
Tasa de desempleo	87	5	26	17	36	3
Relación empleo-población, 15 a 64 años de edad	66	3	26	12	23	2

* Número de indicadores por dominio y nivel de prioridad

El Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas le pidió a la Comisión de Estadística, en su calidad de órgano oficial de asesoramiento técnico, que le presentara un informe que proporcionara orientación respecto de los indicadores de conferencias; realizará un análisis técnico profundo de los indicadores de conferencias; formulará recomendaciones respecto de una lista limitada de indicadores de conferencias, y elaborara y recomendara al Consejo un mecanismo de examen estadístico de los indicadores que se propusieran en el futuro. Este informe fue elaborado por los Amigos del Presidente de la Comisión de Estadística y presentado para el conocimiento de la Comisión en su 33.^o período de sesiones realizado en marzo del 2002¹¹.

En este informe, el cual incorpora comentarios de un gran número de individuos de 34 países, además de las contribuciones de miembros de diversos organismos internacionales, se logró subdividir 280 indicadores en los siguientes dominios: demografía; salud y nutrición; medio ambiente y energía; economía y pobreza; educación, y otros indicadores sociales. Los indicadores se clasificaron, además en tres categorías prioritarias: indicadores fundamentales para una supervisión de las políticas que revisten la mayor importancia mundial y nacional, cuya recopilación se recomienda a todos los países (primera categoría); indicadores que añaden información a la que contiene la primera categoría y que abarcan distintos objetivos de políticas de los que abarcan los indicadores de más alta prioridad (segunda categoría), e indicadores necesarios para formar una imagen más acabada de la situación del dominio según las circunstancias nacionales (tercera categoría). La mayor parte de los indicadores restantes se clasificaron en una cuarta categoría de indicadores adicionales¹².

11 Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. 2001. *Informe de los Amigos del Presidente de la Comisión de Estadística sobre una evaluación de los indicadores estadísticos resultantes de las cumbres de las Naciones Unidas.* E/CN.3/2002/26

12 Las evaluaciones técnicas de cada indicador se puede localizar en <http://esa.un.org/unsd/indicatorfoc/>

La distribución de los indicadores por dominio resultó de la siguiente forma:

Dominio	PRIORIDAD		
	Primera categoría	Segunda categoría	Tercera categoría
Demografía	2	0	2
Demografía / Salud	4	4	2
Salud y nutrición	7	1	8
Medio ambiente y energía	6	13	8
Económica y pobreza	6	6	4
Empleo y fuerza de trabajo	5	12	8
Educación	5	2	4
Otros indicadores sociales	3	4	7
TOTAL	38	42	43

Fuente: ECN3/2002/26 del Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas.

Este estudio incorpora los indicadores que surgen del Conjunto Mínimo de Datos Sociales Nacionales; del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo-Sistema de Evaluaciones Comunes para los Países; de los Objetivos Internacionales de Desarrollo; de los Servicios Sociales Básicos para Todos; de los Indicadores de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible y de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el cual pretende darle seguimiento a la Declaración del Milenio, la cual se incorpora en esta sección como el Anexo B.

Como se ha visto en esta sección, los esfuerzos dentro del contexto de las Naciones Unidas han sido fundamentalmente unidimensionales, desintegrados y puntuales; es decir, los indicadores propuestos para darles seguimiento ya sea a planes de acción de cumbres mundiales o a iniciativas propias de la Consejo Económico Social, han girado sobre temas específicos que son medibles a partir de la recolección de datos ya sea por vía de encuestas o

censos, o bien de registro administrativo. El conjunto de estas iniciativas también muestra la carencia de un marco conceptual que permita no solo hacer valoraciones sobre el estado de la sociedad, sino también evaluaciones de los impactos de las políticas públicas. Una característica que hace de la medición social algo muy complejo es su carácter multidimensional y quizás por esto, y por las dificultades de lograr consensos en este ámbito entre las naciones, esta tarea no se haya emprendido con el entusiasmo necesario. Sin embargo, nos parece muy atinado el esfuerzo de la Comisión de Estadística de iniciar el proceso de armonización entre los requerimientos de información de los grandes eventos de la Naciones Unidas, como un paso firme hacia una mejor conceptualización de un sistema internacional de estadísticas sociales mínimo.

Existe una iniciativa dentro de las Naciones Unidas, como ya se ha mencionado anteriormente, que pretende ofrecer una respuesta multidimensional e integrada a la situación del desarrollo humano y sus tendencias en el mundo. Me refiero al Índice de Desarrollo Humano, el cual requiere de estadísticas muy básicas para su cálculo. Aun así, existen 29 Estados miembros de las Naciones Unidas que quedaron excluidos del IDH por falta de datos, lo cual es “indicativo de una falta de datos en un amplio conjunto de ámbitos normativos”¹³. Entre las conclusiones de este estudio se destaca la especial llamada de atención a la falta de datos y la baja calidad de los datos disponibles; a las incongruencias entre las estadísticas publicadas a escala nacional e internacional, lo que socava su utilidad y su credibilidad, y a la necesidad de que los metadatos que acompañan las estadísticas publicadas incluyan notas sobre cualesquiera otras incertidumbres.

A pesar de este esfuerzo, aún queda pendiente la tarea sustancial de formulación de marcos conceptuales que permitan integrar mediciones sociales unidimensionales en un instrumento que permita el análisis de los procesos y resultados de la interacción social.

13 Consejo Económico y Social. 2001. *Informe de la Oficina encargada del Informe sobre el Desarrollo Humano del PNUD*. Documento E/CN.3/2002/27

INDICADORES SOCIALES Y AMÉRICA LATINA

Con el fin de hacer una valoración de los indicadores sociales disponibles para América Latina y el Caribe, se procedió a consultar las siguientes fuentes de información:

Naciones Unidas

- Informe del Desarrollo Humano 2001
- <http://www.un.org/Depts/unsd/social/index.htm>
- Anuario Estadístico 1996
- Proyecciones de población mundial 1998
- Anuario Demográfico 1998

Banco Mundial

- World Indicators CD-ROM 2000

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- Anuario Estadístico 2000
- Panorama Social 1999-2000.

Para el caso de las dos primeras fuentes, se utilizaron aquellas variables que mostraban datos para un buen número de países de la región y en al menos un año en las últimas dos décadas. En total se obtuvo un conjunto de 113 variables sociales, el cual está compuesto de 79 variables que provenían de las fuentes de Naciones Unidas, 35 del Banco Mundial y 48 de la CEPAL. El siguiente cuadro muestra el número de variables comunes; es decir, variables que están disponibles en las fuentes consultadas.

FUENTES	Naciones Unidas	Banco Mundial	CEPAL
Naciones Unidas	79		
Banco Mundial		35	
CEPAL	21	15	48

De este cuadro resalta la escasa comunalidad entre las fuentes, indicando intereses muy distintos entre ellas. De los 113 indicadores, las Naciones Unidas comparte 21 indicadores con la CEPAL, mientras que con el Banco Mundial comparte 23 indicadores sociales. El Banco Mundial y la CEPAL comparten solo 15 indicadores. Solo 10 indicadores son compartidos por las tres fuentes. Al corresponder los valores de estos indicadores compartidos, se podría afirmar, en términos generales, que la comparabilidad no alcanza niveles satisfactorios. Debido a que los datos primarios son generados por diferentes medios a escala nacional, las diferentes organizaciones utilizan diferentes métodos o protocolos para incorporar los datos a sus respectivas bases. De los 113 indicadores, 34 provienen de encuestas (de hogares, ingresos y gastos, fecundidad o nutrición); 66 provienen de registros administrativos (vitales, educación, salud, judiciales, otros); 5 indicadores se construyen a partir de información censal y 8 provienen de las cuentas nacionales. Este problema señalado aquí fue también señalado por el Grupo de Trabajo que hizo el compendio experimental para la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas.

Si el interés fuera darles seguimiento a los indicadores que surgieron de la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (ICPD), de la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social, y de la Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres, la información disponible en la región, según las fuentes mencionadas anteriormente, muestra lo siguiente:

Conferencia	N.º total de indicadores propuestos	Naciones Unidas	Banco Mundial	CEPAL
Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo	8	4	3	1
Cumbre Mundial para el Desarrollo Social	42	3	2	9
Cuarta Conferencia Mundial sobre Mujeres	9	6	5	6

Si se acepta que las conclusiones o recomendaciones de estas Conferencias sintetizan las preocupaciones de un colectivo internacional; es decir, no solo de los gobiernos, sino también de otros actores relevantes en la dinámica social, América Latina y el Caribe estarían en deuda en la rendición de los informes de seguimiento respectivos, más aún, sabiendo que algunos de los datos para los indicadores en estas fuentes obedecen a proyecciones o estimaciones elaboradas en las oficinas centrales de esos organismos.

Un ejercicio interesante ha sido la compilación experimental del conjunto mínimo de datos sociales nacionales (CMDSN) por parte de un Grupo de Trabajo de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas. Para el caso de 39 países de América y utilizando las fuentes señaladas para la compilación experimental, se encontró que para uno de los 15 indicadores, no había datos recientes para el 72% de los países; es decir, 28 de los 39 países de América que fueron incluidos en este ejercicio no tenían datos recientes para el *Número de personas por habitación*. Los porcentajes de países sin datos disponibles se muestran a continuación:

	% de países sin datos recientes disponibles
Población total	0
Población por sexo y edad	10
Esperanza de vida al nacer, por sexo	38
Mortalidad infantil, por sexo	46
Mortalidad menores de 5 años, por sexo	36
Mortalidad materna	44
Prevalencia en el uso de anticonceptivos entre las mujeres en pareja	26
Número de personas por habitación, excluyendo cocina y baño	72
Acceso a agua potable	13
Acceso a salubridad	18
PIB per cápita	0
Tasa de desempleo, por sexo	33
Relación empleo-población , 15 a 64 años de edad	33

En este ejercicio no se incluyeron tres de los indicadores del Conjunto Mínimo, los cuales no fueron considerados parte de la compilación experimental.

Tanto este ejercicio como el presentado anteriormente, muestran un panorama deficitario si se trata de hacer una valoración del estado de la sociedad y sus tendencias a partir de las propuestas en los foros internacionales.

Con respecto al Conjunto Mínimo de Datos Sociales Nacionales recomendado por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, se llegó a comprobar que las fuentes de Naciones Unidas consultadas proporcionaban datos para 10 de los 15 indicadores propuestos; la del Banco Mundial, brindaba información para 7 de los indicadores y las fuentes de la CEPAL, brindaban información para 9 de los 15 indicadores. Hay que hacer la salvedad de que para dos indicadores (Número promedio de años de escolaridad completada y Valor monetario de la canasta de alimentos necesaria para los requerimientos nutricionales mínimos) no se registran datos en ninguna de estas fuentes.

EL DESAFÍO NACIONAL E INTERNACIONAL

Se apuntaba en párrafos anteriores que un indicador hace referencia a un conjunto de estadísticas que sirven para aproximar, o construir una metáfora, sobre los fenómenos sociales que no son directamente medibles. Asimismo, los indicadores son instrumentos que permiten visualizar un concepto, o aproximar la valoración de él, de una forma muy factual; es decir, por medio de estadísticas. Por lo tanto, los indicadores son instrumentos de apoyo necesarios, no solo para explicar las condiciones o estado de una sociedad, sino también para contestar por qué esas condiciones existen.

Los indicadores sociales se han concebido para responder inquietudes muy particulares, definidas anteriormente como unidimensionales, cuando, en realidad, la dinámica social es compleja y requiere de la integración y de la medición de las sinergias entre los diferentes componentes que interactúan en misma sociedad. Los indicadores entonces no pueden ser piezas de información aisladas,

sino que responden a un concepto. Su nombre lo indica, cuentan una historia sobre algo, pero ese algo ha sido definido previamente. Aquí, entonces, hay una diferencia sustancial con algunos otros grupos de pensamiento. Si se va a medir “algo”, se debe hacer en el tanto en que este “algo” pueda ser explicado o analizado a mayor profundidad, no solo para describir el fenómeno. Existen grupos de investigadores que proponen indicadores con la intención de que estos ayuden a dilucidar la esencia del problema, sin haber previamente definido cuál era el problema de interés; es decir, utilizan un enfoque inductivo. Estos grupos se focalizan en la medición por sí misma. Muchos consideran que el producto interno bruto es usado como una medida de bienestar económico, a pesar de que no fuera diseñado para ese propósito, por esto buscan alternativas (v.gr. Indicador de Progreso Genuino o Índice sobre la Salud Social).

El ámbito es tan variado que la construcción de indicadores sociales obedece a intereses, a veces, muy disímiles. Por ejemplo, los activistas sociales de movimientos comunitarios quisieran tener indicadores que muestren los impactos de la reducción del gasto público en los niveles del bienestar social. Otros, como las instituciones tradicionalmente implicadas en la política social a escala nacional, quisieran contar con instrumentos de información que les permitan definir nuevos roles sociales en la elaboración de políticas. Es común para este grupo referirse a la “auditoría social”, la cual, a pesar de que tiene muchas definiciones, casi siempre se refiere a un conjunto de indicadores sociales diseñado para aumentar la responsabilidad social y la rendición de cuentas¹⁴.

La Comisión Económica para Europa¹⁵ alega que aún persiste una gran brecha entre el estado y el uso de las estadísticas para el desarrollo social. Esto es particularmente evidente cuando se hacen

14 El *Social Watch (Control Ciudadano)* es un ejemplo de esto. Este movimiento es el producto de coaliciones de ciudadanos de más de 40 países que cada año desde 1995 (desde la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social) pregunta a los gobiernos qué han hecho para implementar el compromiso de erradicar la pobreza mundial e informan sobre qué se ha alcanzado y qué no. Ver <http://www.socwatch.org.uy/indicators/query.htm>.

15 United Nations Economic Commission for Europe. 2000. *Statistics and Indicators for Social Progress. Outline of a proposal for the Geneva 2000 Special Session on Social Development.*

comparaciones entre las estadísticas e indicadores económicos y los sociales. Tal brecha es más evidente y profunda en la elaboración de políticas internacionales, como parte del abismo entre la integración de la economía mundial y el discurso sobre las condiciones sociales y las implicaciones de la globalización. Entre las dificultades que tienen que ver con esta situación, se señalan el gran número de fuentes de datos diferentes y de actores, tanto públicos como privados; administrativas y basadas en muestras; nacionales y locales; los temas “conceptuales” que se reflejan en las definiciones estadísticas, marcos de contabilidad, clasificaciones, etc., y la falta de estándares internacionales.

Existe, entonces, una disyuntiva entre cómo satisfacer las demandas internacionales de información social en un mundo cada vez más cercano, más mundializado, y entre los requerimientos nacionales y hasta locales. Hay una necesidad de contar con un lenguaje común de clasificación, pero por el otro lado está la necesidad de mantener la diversidad que enriquece las culturas. Nos encontramos con fenómenos muy particulares, al menos en el caso de América Latina y el Caribe, donde elementos espirituales y religiosos juegan un papel fundamental en la dinámica social, particularmente en su capacidad de apoyar la construcción de redes de apoyo y solidaridad a escala local con expresiones claras a escala regional, así como movimientos migratorios motivados por razones tan diversas que van desde la inseguridad ciudadana, pasando por el desplazamiento ambiental y hasta aquellos motivados por aspiraciones meramente individuales y de consumo. Las experiencias de vida social obviamente no son iguales entre la ciudad y el campo, entre aquellas de los países “más avanzados” y los menos. Nos enfrentamos también con situaciones donde se nos dice que el crecimiento de este u otro país es asombroso, pero sus nacionales no sienten que eso sea cierto. Se nos dice que los países tienen comportamientos de bueno a excelente, pero, de nuevo, los nacionales sienten lo contrario. El discurso económico se ha divorciado de la realidad social, y como se mencionó anteriormente, lo social ha estado subordinado a lo económico, debido a que ha carecido de instrumentos que le permitan a la sociedad conformar el derrotero deseado, de forma robusta y sostenida.

Esta complejidad hace que cuando se quiera resumir efectivamente una valoración de la realidad por medio de piezas de información que fácilmente se conviertan en piezas de conocimiento, esta no sea una tarea fácil ni sencilla. Todo lo contrario, es compleja y requiere de creatividad y desprendimiento de concepciones pasadas.

Nos confrontamos entonces con la realidad de una iniciativa a escala internacional, dirigida por las Naciones Unidas, la cual hace una propuesta como el conjunto mínimo de indicadores sociales, y que, por el otro lado, también reconoce la necesidad de que los países definan sus propios indicadores, al menos en el tema de lo que se ha dado en llamar la “pobreza.” Ante esta situación, existe el desafío de permitir, en primer lugar, la satisfacción de un conjunto de demandas de la sociedad con respecto a ella misma, en el sentido de poder hacer valoraciones acertadas sobre su integración, sobre su inclusión y sobre su participación en el proceso de toma de decisiones; y por el otro lado, una demanda de la comunidad internacional de poder darles seguimiento a un conjunto de temas fundamentales para el desarrollo humano. El apoyo a la generación de estadísticas oficiales es fundamental en este sentido (véase Anexo C).

En algunas iniciativas relacionadas con el movimiento de indicadores sociales ,se decía que era importante la definición de indicadores para que nos digan si vamos en la dirección correcta, que fueran relevantes en la elaboración de políticas y que ayudaran en la evaluación efectiva de los programas sociales. Sin embargo, ir en la dirección correcta depende de cuál es esa dirección, y de quién la ha definido. Dentro de este contexto, la dirección correcta es aquella que ha sido definida por el colectivo social, formado este por la participación de los grupos organizados (organizaciones no gubernamentales, laborales, empresariales, profesionales, etc.), y del gobierno y la clase política representada en los partidos políticos.

Si bien es cierto se tiene que reconocer que los indicadores sociales han estado rezagados y que no se tiene un marco conceptual que los integre, es importante también reconocer que la sociedad, sus organizaciones, y ventanas para la participación individual, son los

que deben definir hacia dónde se quiere ir, cuáles son las metas a plazos de 5, 10 ó 15 años, y por consecuencia avalar los indicadores que permitan darle un seguimiento al colectivo social en ese trayecto. Esto es importante y fundamental, si se quiere que ciertamente los indicadores sociales sirvan para hacer esta valoración efectiva de los parámetros sociales considerados de relevancia hacia la sociedad de todos.

ANEXO A

MENÚ DE INDICADORES

Documento E/CN.3/AC.1/1996/R.4 del
Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

General

Estimaciones de población por sexo, edad y, cuando sea apropiado y posible por grupo étnico

1 Población y desarrollo

- Esperanza de vida al nacer, por sexo
- Mortalidad infantil, por sexo
- Mortalidad de menores de 5 años, por sexo
- Mortalidad materna
- Porcentaje de niños con bajo peso al nacer
- Número promedio de años de escolaridad completados, por rural/urbano, sexo, cuando sea posible por grupos de ingresos
- Porcentaje de mujeres embarazadas con al menos una visita prenatal
- Porcentaje de partos atendidos por personal de salud capacitado
- Porcentaje de mujeres embarazadas vacunadas contra el tétanos
- Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos

- Incidencia y prevalencia de enfermedades de transmisión sexual
- Calidad de los servicios de planificación familiar
- Acceso y calidad de los servicios de salud materna
- Incidencia de mutilación genital femenina

2 Erradicando la pobreza

- Salud física y mental
- Alfabetismo
- Condiciones familiares
- Desempleo
- Exclusión social
- Personas sin hogar
- Causas nacionales e internacionales que sustentan la pobreza

Pobreza absoluta

- Número de personas por habitación, excluyendo la cocina y el baño
- Acceso a agua potable
- Acceso a sanidad
- Valor monetario de la canasta de bienes para los requerimientos nutricionales mínimos
- Porcentaje de la población en pobreza (pobreza o línea de pobreza definida nacionalmente)
- Acceso a servicios relacionados con la salud, nutrición e infraestructura comunitaria
- Ingreso
- Educación
- Posibilidad de entrar en la fuerza laboral
- Alimentos
- Precios de los alimentos
- Acceso a bienes productivos, especialmente tierra y agua
- Localización geográfica
- Transferencias públicas

Pobreza relativa

- Familias bajo un ingreso mínimo establecido (línea de pobreza)
- Brecha de pobreza
- Familias con menos del 25 por ciento del ingreso medio

- Coeficiente de Gini
- Porcentaje de la población en el quintil de ingreso más bajo
- Porcentaje de la población en el quintil de ingreso más alto

3 Expansión del empleo productivo y reducción del desempleo

- PIB per cápita
- Ingreso del hogar per cápita (nivel y distribución)
- Tasa de desempleo, por sexo
- Tasa de ocupación, por sexo, y cuando sea apropiado, sector formal e informal
- Población asalariada como porcentaje de la población de 16 años y más, cuando sea posible por sexo
- Empleados en el sector formal como porcentaje del total de empleados
- Mediana y promedio de la permanencia en el trabajo en años, para hombres y mujeres, si está disponible
- Índices de salarios reales en el sector manufacturero, cuando sea posible en la economía en general
- Razón del salario promedio en el sector formal y el PIB por persona
- Dispersión de los salarios en la industria manufacturera, medido por el coeficiente de variación, cuando sea posible para hombres y mujeres por separado
- Razón de los salarios de las mujeres y los salarios de los hombres en la industria manufacturera y en la economía en general, cuando sea posible
- Trabajo no asalariado fuera de la economía de mercado
- Compensaciones no salariales
- Uso del tiempo
- Precariedad del empleo
- Subempleo visible
- Subempleo invisible
- Datos de capacitación, incluyendo capacitaciones de tipo informal

4 Integración social

- Número de personas en grupos vulnerables
- Estructura por edad/ género
- Perfil ocupacional

- Perfil por actividad económica
- Niveles de ingreso
- Posición dentro de la distribución general de ingreso
- Comodidades de las viviendas, tales como acceso a agua potable, salubridad y espacio por persona
- Estado de la salud, como mortalidad infantil, mortalidad a edades específicas, esperanza de vida y oferta nutricional
- Nivel educativo, tal como tasa de alfabetismo adulto, número de años en la educación formal y tasas de participación (para niños)
- Tasa de victimización por crímenes
- Proporción de elegibles para votar

5 Estado del hombre y la mujer

Datos distribuidos por sexo para:

- Población y vivienda
- Salud
- Enfermedades y causas de muerte
- Educación
- Tasas de escolaridad
- Tasas de deserción escolar
- Máximo nivel educativo por tema
- Uso del tiempo
- Atención médica para los menores
- Empleo asalariado
- Salarios e ingreso
- Sector informal
- Control de ingresos
- Acceso a la tierra y crédito
- Influencia y poder
- Toma de decisiones
- Violencia y crimen

ANEXO B

OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO

Documento E/CN.3/2002/25 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas

Objetivos y metas	Indicadores
Objetivo 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre	
Meta 1. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a 1 dólar por día	1. Porcentaje de la población cuyos ingresos son inferiores a 1 dólar por día 2. Coeficientes de la brecha de pobreza (la incidencia de la pobreza multiplicada por la gravedad de la pobreza)
Meta 2. Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padeczan hambre	3. Proporción del consumo nacional que corresponde a la quinta parte más pobre de la población 4. Prevalencia de niños menores de 5 años de peso inferior al normal 5. Porcentaje de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimenticia
Objetivo 2. Lograr la enseñanza primaria universal	
Meta 3. Velar por que, para el año 2015, los niños y las niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria.	6. Tasa de matrícula en la enseñanza primaria 7. Porcentaje de los estudiantes que comienzan el primer grado y llegan al quinto grado 8. Tasa de alfabetización de las personas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años

Objetivos y metas	Indicadores
Objetivo 3. Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer	
Meta 4. Eliminar las desigualdades entre los géneros en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles antes del fin del año 2015	9. Relación entre niñas y niños en la educación primaria, secundaria y superior. 10. Relación entre las tasas de alfabetización de las mujeres y los hombres de edades comprendidas entre los 15 y 24 años 11. Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola 12. Proporción de bancas ocupadas por mujeres en el Parlamento nacional
Objetivo 4. Reducir la mortalidad infantil	
Meta 5. Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015 la mortalidad de niños menores de 5 años	13. Tasa de mortalidad de los niños menores de 5 años 14. Tasa de mortalidad infantil 15. Porcentaje de niños de 1 año vacunados contra el sarampión
Objetivo 5. Mejorar la salud materna	
Meta 6. Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	16. Tasa de mortalidad materna 17. Porcentaje de partos con asistencia de personal sanitario especializado
Objetivo 6. Combatir el VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades	
Meta 7. Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación de VIH/SIDA	18. Tasa de morbilidad de VIH entre las mujeres embarazadas de edades comprendidas entre los 15 y los 24 años 19. Tasa de prevalencia del uso de anticonceptivos 20. Número de niños huérfanos por causa del VIH-SIDA
Meta 8. Haber detenido y comenzado a reducir para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	21. Prevalencia e índices de mortalidad palúdicas 22. Proporción de la población de zonas de riesgo de paludismo que aplica medidas eficaces de prevención y tratamiento del paludismo 23. Prevalencia y tasas de mortalidad asociadas a la tuberculosis
	24. Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa

Objetivos y metas	Indicadores
Objetivo 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	
Meta 9. Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente	25. Proporción de la superficie de tierras cubiertas por bosques
Meta 10. Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas que carezcan de acceso a agua potable	26. Superficie de tierras protegidas para mantener la diversidad biológica 27. Producto interno bruto (PIB) por unidad de utilización de energía (representa el uso eficiente de la energía) 28. Emisiones de dióxido de carbono (per cápita) [Más dos indicadores de la contaminación atmosférica global: el agotamiento de la capa de ozono y la acumulación de gases de efecto invernadero]
Meta 11. Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	29. Proporción de la población con acceso sostenible a mejores fuentes de abastecimiento de agua 30. Proporción de la población con acceso a mejores servicios de saneamiento 31. Proporción de la población con derecho seguro a la tenencia de tierra [el desglose de varios de estos indicadores por población urbana y rural puede ser pertinente para seguir de cerca el mejoramiento de la vida de los habitantes de barrios de tugurios]
Objetivo 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo ^a	
Meta 12. Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsibles y no discriminatorio	[En los casos de los países menos adelantados, los países africanos, los países sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo, algunos de los indicadores mencionados a continuación se vigilarán por separado]
Se incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos y la reducción de la pobreza, en cada país y en el plano internacional	Asistencia oficial para el desarrollo La AOD neta como porcentaje del producto nacional bruto (PNB) de los Países donantes del Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD) de la OCDE (los objetivos son el 0,7% en total y el 0,15% para los países menos adelantados)

Meta 13. Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados Se incluye el acceso libre de aranceles y contingentes a las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados y la cancelación de la deuda bilateral oficial, y la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza	33.	Proporción de la AOD destinada a los servicios sociales básicos (educación básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)
	34.	Proporción de la AOD que no está condicionada
Meta 14. Atender las necesidades especiales de los países sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y los resultados del vigésimo segundo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General)	35.	Proporción de la AOD destinada al medio ambiente de los pequeños Estados insulares en desarrollo
	36.	Proporción de la AOD destinada al sector del transporte de los países sin litoral
		Acceso a los mercados
	37.	Proporción de las exportaciones (por su valor y sin incluir las armas) admitidas libre de derechos y contingentes
	38.	Aranceles y contingentes medios aplicados a los productos agrícolas y textiles y el vestido
	39.	Subvenciones a la producción y la exportación de productos agrícolas en los países de la OCDE
Meta 15. Encarar de manera general los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo	40.	Proporción de AOD ofrecida para ayuda a crear la capacidad comercial
		Sostenibilidad de la deuda
	41.	Proporción de la deuda bilateral oficial de los países pobres muy endeudados que ha sido cancelada
	42.	Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios
	43.	Proporción de la AOD ofrecida como alivio de la deuda
	44.	Número de países que alcanzan los puntos de decisión y de culminación en la iniciativa para la reducción la deuda de los países muy endeudados

Meta 16. En cooperación con los países en desarrollo, elaborar y aplican estrategias que proporcionen a los jóvenes un trabajo digno y productivo	45.	Tasa de desempleo de las personas comprendidas entre los 15 y los 24 años
Meta 17. En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo	46.	Proporción de la población con acceso estable a medicamentos esenciales a precios razonables
Meta 18. En colaboración con el sector privado, velan porque se puedan aprovechar los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	47.	Número de líneas de teléfono por 1.000 habitantes
	48.	Número de computadoras personales por 1.000 habitantes

a [Se determinarán además otros indicadores]

ANEXO C

PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DE LAS ESTADÍSTICAS OFICIALES

Comisión de Estadística de las Naciones Unidas

- 1 Las estadísticas oficiales constituyen un elemento indispensable en el sistema de información de una sociedad democrática y proporcionan al Gobierno, a la economía y al público datos acerca de la situación económica, demográfica, social y ambiental. Con este fin, los organismos oficiales de estadística han de compilar y facilitar en forma imparcial estadísticas oficiales de comprobada utilidad práctica para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho a mantenerse informados;
- 2 Para mantener la confianza en las estadísticas oficiales, los organismos de estadística han de decidir, con arreglo a consideraciones estrictamente profesionales, incluidos los principios científicos y la ética profesional, acerca de los métodos y procedimientos para la reunión, el procesamiento, el almacenamiento, y la presentación de los datos estadísticos;
- 3 Para facilitar una interpretación correcta de los datos, los organismos de estadística han de presentar información conforme a normas científicas sobre las fuentes, métodos y procedimientos de la estadística;

- 4 Los organismos de estadística tienen derecho a formular observaciones sobre interpretaciones erróneas y la utilización indebida de las estadísticas;
- 5 Los datos para fines estadísticos pueden obtenerse de todo tipo de fuentes, ya sea encuestas estadísticas o registros administrativos. Los organismos de estadística han de seleccionar la fuente con respecto a la calidad, la oportunidad, el costo y la carga que le impondrán;
- 6 Los datos que reúnan los organismos de estadística para la compilación estadística, ya sea que se refieran a personas naturales o jurídicas, deben ser estrictamente confidenciales y utilizarse exclusivamente para fines estadísticos;
- 7 Se han de dar a conocer al público las leyes, reglamentos y medidas que rigen la operación de los sistemas estadísticos;
- 8 La coordinación entre los organismos de estadística a nivel nacional es indispensable para lograr la coherencia y eficiencia del sistema estadístico;
- 9 La utilización por los organismos de estadística de cada país de conceptos, clasificaciones y métodos internacionales fomenta la coherencia y eficiencia de los sistemas estadísticos a nivel oficial;
- 10 La cooperación bilateral y multilateral en la esfera de la estadística contribuye a mejorar los sistemas de estadística oficiales en todos los países.

CAPITULO III

DESARROLLO SOCIAL Y DERECHOS DE CIUDADANÍA

SARA GORDON R.

INTRODUCCIÓN

Las dificultades que experimentan las economías de los países latinoamericanos para consolidar un crecimiento continuo que permita logros sustantivos en el bienestar social, han dado fuerza al debate sobre las vías más adecuadas para proteger de la pobreza, de manera constante y sin interrupciones o discontinuidades, a la mayoría de la población.

A partir de los procesos de democratización y de las reformas tendientes a establecer la regulación por el mercado, ha sido cada vez más frecuente el uso del concepto de ciudadanía y el de derechos sociales ligado a este, como criterio para atender el bienestar social. En el debate sostenido por distintos actores políticos y sociales regionales e internacionales, comprometidos o vinculados con el combate a la pobreza, se ha difundido la noción de que la manera idónea de proteger a la población más vulnerable e impedir que sufra carencias más allá de cierto límite es garantizar derechos económicos y sociales; de esta forma, afirman, se pondrá en el centro de las políticas gubernamentales la satisfacción de necesidades básicas de las personas, y se podrán establecer sólidas redes de seguridad que aseguren el bienestar duradero. Otras modalidades distintas de proveer bienestar, como la caridad o la generosidad, carecen de mecanismos para garantizar continuidad y fomentan el agradecimiento y la dependencia.

Sin duda, el apelar a la ciudadanía y a los derechos económicos y sociales como criterios de asignación, indica objetivos sociales comunes que se pretenden alcanzar, y el rumbo que se quiere que siga la sociedad, convirtiéndose así en principios orientadores. En palabras de Marshall: "...las sociedades en las que la ciudadanía es una institución en desarrollo crean una imagen de la ciudadanía ideal con la que pueden comparar los logros alcanzados y que se convierten en objeto de las aspiraciones" (1950). Este proceso se fortalece porque la ciudadanía contiene un carácter fuertemente integrador y porque varios servicios y prestaciones sociales, como por ejemplo salud y educación, al atender los intereses y el bienestar de los ciudadanos individuales, satisfacen necesidades de la comunidad en su conjunto (Hindess, 1993: 28). La asignación de bienestar, de acuerdo con el criterio de derechos, permitirá, a la vez, construir condiciones para dar viabilidad al modelo de desarrollo y facilitará el consenso a favor de la democracia.

En virtud de la influencia y creciente utilización de la ciudadanía y los derechos sociales, es esencial reflexionar sobre la potencia de estos principios para constituirse en criterios distributivos y sobre la viabilidad de aplicar instrumental jurídico internacional con miras a lograr su realización en América Latina y el Caribe.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre ventajas y dificultades de esta forma de abordar la atención de las necesidades, tarea que implica analizar el postulado de los derechos económicos, sociales y culturales a la luz de las principales perspectivas del debate en el ámbito internacional y en América Latina y los componentes de la visión sobre los que prevalecen en la mayor parte de los países del continente. Asimismo, implica acercarse a las condiciones de operación, y evaluar la medida en que la legislación internacional suscrita por los países de la región es un instrumento eficaz para la realización de esos derechos.

Partiremos de una descripción general de la situación socioeconómica de los países de la región, con especial énfasis en las variables relacionadas con la pobreza, a fin de tener presente la magnitud de la tarea por enfrentar, y abordaremos la reflexión en dos planos: uno teórico-conceptual y el otro instrumental, ligado este último a condiciones de operación. En el plano conceptual retomaremos

algunos planteamientos sobre la ciudadanía elaborados por el análisis internacional, el modo en que se han plasmado en convenios suscritos en el marco de organismos internacionales y los principales componentes del debate a que ha dado lugar. Asimismo, nos referiremos a la validez y aplicabilidad del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) en el plano internacional y, en el ámbito regional, analizaremos los rasgos fundamentales de las concepciones y las prácticas relacionadas con los derechos. Para desarrollar el plano instrumental, seleccionaremos variables esenciales ligadas a estos conceptos, e ilustraremos algunas con referentes empíricos.

La pobreza en América Latina

En términos generales, la recuperación económica experimentada por los países de la región después de la crisis financiera de los años ochenta ha sido débil, con tasas de crecimiento irregulares y discontinuas, que han tenido un efecto reducido sobre la pobreza (BID, 1997: 18). Pocos países de la región han logrado una tasa de crecimiento alta y sostenida, y solo Chile y Colombia crecieron en más de un 5% anual durante cuatro años consecutivos (BID, 1997: 9-10), y solo cinco países —Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay— lograron alcanzar un nivel de ingreso por habitante más alto que el del período anterior a la crisis (Ibíd.). Aunque la reanudación del crecimiento durante los años noventa permitió un ligero decrecimiento de la tasa de pobreza en la mayoría de los países de la región, el número de pobres ha aumentado debido al crecimiento de la población. Según datos de CEPAL, la reducción de la incidencia relativa de pobreza, tanto a nivel de los hogares como de las personas, no fue suficiente para contrarrestar por completo el crecimiento demográfico de ese período, pues entre 1990 y 1999 la pobreza aumentó en 11 millones de personas. Sin embargo, sí se logró reducir la población en situación de indigencia o de pobreza extrema, en casi 4 millones de personas (CEPAL, 2001:15).

La inestabilidad del crecimiento y de los logros en la disminución de la pobreza también se aprecia cuando observamos períodos más breves. De acuerdo con la misma fuente, hacia 1999, “el 43,8% de la

población de la región (211 millones de personas) se encontraba en situación de pobreza, tres décimas de punto más que en 1997¹, en tanto que en ese período la población en situación de indigencia pasó del 19% al 18,5% (poco más de 89 millones), lo que en términos absolutos significó un aumento de 0,6 millones de personas (CEPAL, 2001: 13).

Estas características del modelo de desarrollo y la dificultad para abatir las tasas de pobreza, han contribuido a generar consenso sobre la urgencia de aplicar medidas que permitan garantizar mínimos de subsistencia a la población. Una vía para materializar este consenso es la de garantizar el acceso a ciertos aspectos de bienestar aplicando de manera efectiva los derechos económicos, sociales y culturales como derechos de ciudadanía. Sin embargo, esta vía plantea obstáculos y dificultades que es preciso conocer y, en su caso, remontar, a fin de aclarar las condiciones en que se pueden aplicar los derechos como criterio de asignación.

COMPONENTES DE LA CONCEPCIÓN Y PRÁCTICAS DE LOS DERECHOS SOCIALES EN AMÉRICA LATINA

Aunque no podemos hablar de una noción homogénea sobre los derechos económicos, sociales y culturales en América Latina, sin duda existen fuentes comunes y rasgos similares. Nos vamos a referir a los más importantes. Esa concepción está conformada por la perspectiva de los organismos internacionales, plasmada en la legislación de la mayor parte de los países, por la tradición de protección social de cada nación, y por una noción de ciudadanía como proceso en construcción, que evoca las luchas democratizadoras en varios países. También involucra las prácticas y modalidades de prestación de servicios, clientelares o corporativas, cuyo desenvolvimiento es específico de cada país y se expresa en la cultura política de cada uno de ellos.

1 Con respecto a 1997, esta cifra representa un aumento de 7,6 millones de personas pobres (CEPAL, 2001: 13)

La perspectiva de los organismos internacionales está contenida en varios documentos que han firmado y han ratificado los países de América Latina y el Caribe², sobre todo el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, la Declaración del Derecho al Desarrollo y varios convenios auspiciados por la OIT. Esta perspectiva es retomada por diversos organismos de Naciones Unidas, como UNICEF y UNRISD, al igual que el Banco Mundial (Apodaca)³. Los derechos indígenas han sido recogidos en documentos específicos, sobre todo la Convención N.º 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales de 1989 de la OIT, y las declaraciones sobre los derechos indígenas elaboradas por las Naciones Unidas y la OEA.

En estos documentos, pero sobre todo en el Pacto, se condensan los principales elementos de la concepción liberal y democrática sobre los derechos; por ello, la expondremos con algún detalle.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESyC) fue adoptado por la ONU en diciembre de 1966, y entró en vigor en enero de 1976 (Craven, 1998: 22). Al igual que el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, también adoptado en la misma fecha, el de Derechos Económicos emana de la Declaración Universal de Derechos Humanos, firmada en 1948 en el marco de la ONU.

A partir del reconocimiento de que la persona humana es el sujeto central de los derechos humanos y las libertades fundamentales y de que debe ser el principal beneficiario de esos derechos, se reconocen tres categorías de derechos: económicos, sociales y culturales. En el ámbito económico, los Estados reconocen derechos laborales clásicos, contemplados en diversos convenios auspiciados

2 Además de los mencionados, el Convenio contra la Discriminación de la Mujer, y la Convención a favor de la Protección de la Infancia y la Adolescencia.

3 UNRISD, UNICEF, y el Banco Mundial han considerado ciertos derechos como básicos y fundamentales. Entre otros, los derechos a la salud y al bienestar, a educación básica, el derecho al trabajo y a una remuneración justa y a un nivel de vida adecuado.

por la OIT, como derecho al trabajo, que comprende el derecho a ganar el sustento por medio actividades libremente elegidas o aceptadas (artículo 6); salarios justos, igual remuneración por igual trabajo, acceso igual a hombres y mujeres a las oportunidades promovidas por el Estado (artículo 7), prerrogativas ligadas al ejercicio de derechos civiles, como los de asociación en sindicatos para la protección de intereses y de huelga⁴(artículo 8) y diversas características relacionadas con condiciones adecuadas en el trabajo, como seguridad e higiene, jornada máxima, descanso semanal, vacaciones periódicas pagadas y seguridad social, etc.⁵ (Craven, 1998: 226). A fin de garantizar la salvaguarda de estos derechos, se prevé que los Estados apliquen medidas apropiadas, entre otras, orientación vocacional, programas de capacitación, y políticas para alcanzar el desarrollo y pleno empleo productivo (Craven, 1998: 194).

Los derechos sociales que se deben proteger comprenden: el derecho a un estándar de vida adecuado que incluye alimentación, vestido y vivienda y la mejora continua de las condiciones de vida. También se reconoce el derecho a no sufrir hambre, en virtud de lo cual los Estados se responsabilizan de dar los pasos necesarios para asegurar su realización⁶. Asimismo, se reconocen los derechos a la salud física y mental (artículo 12), a la educación básica⁷ (artículo 13) y el acceso igual a la educación superior y, por último, el derecho a tomar parte en la vida cultural (artículo 15). (Craven, 1998: 22-23, y Alston y Quinn, 1987: 185). Los Estados deben satisfacer,

4 También se reconoce el derecho de los sindicatos a establecer federaciones nacionales o confederaciones y a formar parte de organizaciones sindicales internacionales, así como a funcionar libremente bajo la única limitación de la ley (Artículo 8, en A y Q, 198: 209-210).

5 También contempla dar las mismas oportunidades de ascenso en el trabajo, solo bajo criterios de capacidad y antigüedad.

6 Esto incluye: a) mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos, utilizando el conocimiento técnico y científico, difusión de los principios de la nutrición y desarrollando reformas agrarias para alcanzar un desarrollo más eficiente y una eficiente utilización de recursos naturales (b) Tomar en cuenta los problemas de los países tanto de importación, como de exportación de alimentos, para asegurar una distribución equitativa de los alimentos en relación con las necesidades (artículo 11, en Craven, 287). También contempla la importancia de la cooperación internacional para lograr estos fines.

7 Los Estados se comprometen a emprender planes detallados para instrumentar la educación primaria obligatoria donde no existe (artículo 14).

como mínimo, las necesidades básicas de la población y asegurar el acceso igual de hombres y mujeres al disfrute de todos los derechos contemplados sin distinción de raza, sexo, color, lengua, religión, opinión política, origen social o nacional, propiedad, nacimiento u otro estatus. (Craven, 1998: 153, capítulo II artículos 2 a 5).

Los derechos arriba expuestos fueron confirmados y ampliados por la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, la cual afirma el derecho al desarrollo como un derecho universal e inalienable, que forma parte de los derechos humanos⁸. A la vez, establece el derecho y el deber de los Estados de formular políticas de desarrollo nacional, basadas en la participación social, para mejorar el bienestar de la población.

Respecto de los derechos indígenas, la Conferencia de la OIT en 1989 adoptó una orientación en la que reivindica el derecho de los pueblos indígenas y tribales a continuar existiendo y desarrollándose como ellos entiendan que sea mejor. También reconoce las aspiraciones de los pueblos indígenas a “ejercer control sobre sus instituciones, su modo de vida y su desarrollo económico, además de mantener y desarrollar su identidad, idiomas y religiones dentro del marco de los Estados en los que viven” (Plant, 1998: 8). Una línea semejante inspira la declaración de la ONU sobre los derechos indígenas, hace hincapié en los derechos de los pueblos indígenas a tener funciones e instituciones propias y separadas, asegurándoles a la vez todos los derechos humanos reconocidos internacionalmente, así como la oportunidad de participar en el Estado y sus instituciones políticas si así lo determinan (Plant, 1998: 9).

8 “Declaración sobre el derecho al desarrollo” resolución 41/128, 4 de diciembre de 1986, Naciones Unidas. Página web: <http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/74-sp.htm>. El derecho al desarrollo fue confirmado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en Viena en 1993. En esa conferencia se recomendó dar prioridad a la acción nacional e internacional para promover la democracia, el desarrollo y los derechos humanos, y erradicar el analfabetismo y dirigir la educación hacia el completo desarrollo de la persona humana (Viena, 1993).

Debate

Como se desprende del recuento arriba anotado, los derechos comprendidos por el PIDESyC evocan claramente la formulación elaborada por T. H. Marshall, sobre todo porque se consideran como una extensión de los derechos humanos. Por ese motivo, el debate a que ha dado lugar este Convenio lleva a referirse a la discusión que ha generado la concepción de este autor sobre los derechos sociales.

Marshall abordó los derechos en el marco de su concepción de ciudadanía, la cual concibió como un estatus de plena pertenencia de los individuos a una sociedad y se confiere a quienes son miembros a pleno derecho de una determinada comunidad, en virtud de que disfrutan de derechos en tres ámbitos: civil, político y social. El ámbito civil abarca los derechos necesarios a la libertad individual (libertad personal, palabra, pensamiento, fe, propiedad y posibilidad de suscribir contratos y el derecho a la justicia); el ámbito político involucra el derecho a participar en el ejercicio del poder político, sea como miembro de un cuerpo dotado de autoridad política, o como elector de los miembros de tal cuerpo. El social abarca tanto el derecho a un *modicum* de bienestar económico y seguridad, como a tomar parte en el conjunto de la herencia social y a vivir la vida de un ser civilizado, de acuerdo con los estándares prevalecientes en la sociedad (Marshall, 1950).

El incluir distintos tipos de derechos en un solo concepto, el de ciudadanía, permite a Marshall conciliar los valores y principios de la democracia liberal (civiles y políticos) con preocupaciones por el bienestar material (sociales), e incorporar a la pertenencia que da la ciudadanía la posibilidad de compensar los efectos del mercado. La idea central es que hay un tipo de igualdad social asociada al concepto de pertenencia total a una comunidad que no es consistente con las desigualdades que distinguen los diversos niveles económicos de una sociedad. La igualación de los individuos ligada a la ciudadanía social es una igualdad de estatus y es considerada por Marshall más importante que la igualdad de ingresos. Así, la igualdad humana básica de pertenencia es enriquecida con nuevos contenidos, dotada de un conjunto de derechos e identificada con el estatus de ciudadanía. La viabilidad económica de la aplicación

universal de los derechos sociales, está dada en lo fundamental a partir de la participación de los individuos en el mercado de trabajo, lo cual se explica porque Marshall sistematizó su concepción en una etapa de pleno empleo.

Varios autores han señalado la debilidad teórica del postulado de Marshall. Aunque ha recibido diversas críticas⁹, nos centraremos en las que están ligadas al debate que ha dado lugar el PIDESyC. La principal crítica reside en el hecho de confundir en un mismo concepto derechos que tienen una estructura distinta. Los derechos sociales no pueden ser colocados en el mismo plano que los civiles y los políticos, que en la tradición liberal son universales. Aunque no todos los derechos civiles son universales, ya que los derechos de propiedad y de firmar contratos no se aplican a todos, dado que se puede ser titular o no, esos derechos y los políticos le crean al Estado obligaciones de respeto: a la inmunidad de las personas, a la inviolabilidad del domicilio, en ese sentido, su acción o falta de acción está claramente delimitada. En cambio, los derechos sociales obligan al Estado a proporcionar prestaciones específicas que para ser satisfechas requieren del cumplimiento previo de complejas condiciones económicas, administrativas y profesionales (Barbalet, 1988). Preguntas tales como: ¿cuáles servicios particulares deben ser incorporados a los derechos sociales y ser distribuidos según criterios no mercantiles, o ¿cuál debe ser el nivel de los beneficios otorgados?, no pueden ser establecidas con el mismo carácter metodológico con el que se procede en los derechos civiles y los derechos políticos. Mientras estos últimos establecen las reglas del juego,

9 Entre otras críticas, se ha señalado el fuerte contenido evolucionista de este concepto, ya que Marshall presentó el desarrollo de los derechos de ciudadanía como un proceso gradual, ocurrido de modo espontáneo a partir de las instituciones de mercado y gracias a la benevolente protección del Estado y no como producto del conflicto político y social. (A. Giddens, 1982). También se ha indicado el carácter anglocéntrico de su análisis, ya que retoma únicamente la experiencia de Inglaterra (Turner, 1986, Mann, 1987), y se le ha criticado por no elaborar una explicación causal sobre por qué se desarrolla la ciudadanía (Turner, 1993), ni efectuar un análisis profundo sobre el Estado y las condiciones políticas que favorecen su surgimiento y mantenimiento (Turner, 1986). En el ámbito de los derechos, se ha señalado el carácter heterogéneo de los derechos civiles, ya que no se puede equiparar el derecho a la huelga y el derecho a la propiedad (Giddens, 1982).

los derechos sociales representan el resultado del funcionamiento de estas reglas en interacción con el mercado (Sgritta, 1993).

Por otra parte, los derechos sociales no son en sí mismos derechos de participación en una comunidad nacional común, sino solo condiciones prácticas que permiten esta participación. Además, a diferencia de los derechos civiles y los políticos, que son universales y formales, los sociales tienen sentido solo si se conciben como aspiraciones a prestaciones concretas y estas últimas no pueden ser universales, sino particulares y selectivas (Barbalet, 1988, Zolo, 1994). Ligado a este carácter específico, se halla el hecho de que no está claro en qué deben concretarse los derechos a la salud, a la educación o a la vivienda. En general, estos derechos se definen en términos de prestaciones mínimas o medias, tales como nivel mínimo de instrucción, o un nivel determinado de atención a la salud, pero el derecho al trabajo es una expectativa que no es formalizable, respecto de la cual el aparato público carece de medios efectivos de largo plazo, a menos que intervenga en las reglas del mercado, de donde provienen en buena medida los recursos necesarios para pagar los servicios (Zolo, 1994).

Adicionalmente, dado que los derechos sociales implican expectativas que tienen como objeto prestaciones públicas (transferencias, nivel mínimo de instrucción, salud y bienestar, etc.), traen consigo requerimientos organizativos y de procedimiento, y demandan un elevado monto de recursos. Su cumplimiento está muy relacionado con la existencia de una economía de mercado bien desarrollada, una sólida infraestructura administrativa y profesional, y un eficiente aparato fiscal.

La definición de los contenidos y el monto de las prestaciones sociales depende, en mayor medida que los derechos civiles y los políticos, de la disponibilidad de recursos económicos y financieros generados en el mercado, y también está ligada a decisiones discretionales de la administración pública, al juego de equilibrios de fuerza y a reivindicaciones políticas y sociales que surgen, con frecuencia de manera conflictiva, en la sociedad. En virtud de su elevado costo y de su incidencia en los mecanismos de acumulación de la riqueza y de la captación fiscal, los derechos sociales tienen un carácter mucho más aleatorio que las acciones dirigidas a proteger los derechos civiles y los políticos. Así, mientras la falta de efectividad del derecho al trabajo es un rasgo totalmente normal en el

estado social de derecho, no lo son la inviolabilidad del domicilio o las garantías a la propiedad privada (Barbalet, 1988, Zolo, 1994).

Varias de las críticas a la concepción de Marshall se han formulado también al PIDESyC, y han dado lugar a un debate amplio. Mencionamos los puntos fundamentales de este debate, porque plasman los núcleos problemáticos contenidos en el Pacto y orientan los asuntos por abordar. Retomaremos algunos de estos puntos cuando reflexionemos sobre las dificultades de aplicación en América Latina.

A diferencia de la formulación de Marshall, el PIDESyC no confunde en un mismo grupo de derechos los civiles y políticos con los económicos, sociales y culturales pues al disponer cada uno de su propio procedimiento de instrumentación, se reconoce la naturaleza distinta de ambas categorías de derechos: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Craven, 1998: 7). Sin embargo, al referirlos a los derechos humanos, se les confiere universalidad. Así lo argumentan algunos autores cuando al fundamentar la importancia de los derechos sociales señalan que estos tienen valor en sí mismos, independientemente de su contribución al disfrute de los derechos civiles y políticos. En palabras de Craven: [los derechos] “... pueden ser considerados derechos humanos universales en la medida en que se relacionan con elementos fundamentales de la naturaleza física del individuo, ya sean sus necesidades materiales o su capacidad de disfrutar bienes sociales” (Craven, 1998: 13 traducción propia).

El tema de la universalidad ha sido el meollo de la discusión sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Varios autores afirman que esos derechos no son universales, dado que carecen de un carácter absoluto y, a diferencia de los civiles y políticos, no pueden ser aplicados de manera inmediata y total, sino que deben ser aplicados de modo progresivo y a sectores específicos de la población (Bossuyt, citado por Craven, 1998: 15). Por esta razón, son condiciones de oportunidad (conditional opportunities); es decir, instrumentos que dan acceso al ejercicio efectivo de los derechos civiles y políticos (Barbalet, 1988, Santoro, 1994: 109). Quienes sostienen que sí se deben considerar como universales, argumentan que precisamente porque la libertad solo puede tener significado si el individuo disfruta de cierto grado de seguridad material, los derechos

se deben considerar como tales; en ese sentido, coinciden con la idea de que son condiciones de oportunidad que dan acceso a otros derechos. En apoyo a la interdependencia entre ambas categorías de derechos, se cita la conocida frase del presidente Franklin D. Roosevelt en su mensaje de 1944 al Congreso: “Hemos llegado a una clara comprensión del hecho de que la verdadera libertad individual no puede existir sin seguridad e independencia económica. Los hombres necesitados no son hombres libres”¹⁰.

Un camino planteado por quienes afirman el carácter universal de los derechos económicos y reconocen la naturaleza distinta de estos respecto de los civiles y políticos, es sostener que la diferencia entre ambos no es categórica, ni se debe distinguir tajantemente su implementación, ya que en muchos casos los derechos civiles y políticos también implican que el Estado emprenda acciones (Craven, 1998: 13). Asimismo, hay derechos sociales cuyo cumplimiento requiere regulación de agentes privados más que recursos económicos, como los laborales y sindicales (Abramovich y Courtis, 2001: 151). Sin embargo, esta solución no resuelve el problema fundamental: la especificación de ¿en qué deben traducirse y en qué medida se deben satisfacer las expectativas?

Estas dificultades se han reflejado en la falta de concreción de los marcos legales internacionales y, por supuesto en las legislaciones nacionales. De ahí que, exceptuando los derechos laborales, no haya un análisis legal detallado ni una especificación de en qué se deben traducir de modo particular los derechos a la salud, alimentación, vestido, vivienda, educación, etc. Ni en el nivel internacional, ni en el nacional (Alston, 1987: 351-352). Solo se ha estipulado la obligación de proteger a los grupos más vulnerables (personas con discapacidad, ancianos, niños, pacientes con VIH, enfermos mentales, víctimas de desastres naturales, etcétera) y de darles prioridad, sobre todo en etapas de ajuste económico (Abramovich, Courtis, 2001: 188).

Esta falta de precisión se expresa en la formulación misma de algunos derechos en el Pacto, así, como han señalado algunos especialistas, mientras en algunos derechos se establecen con detalle los

10 Roosevelt, F. D., “Décimo primer mensaje anual al Congreso de los EE.UU., 11 de enero de 1944”, en Steiner, H. y Alston, p. *International Human Rights in Context*, Oxford, 1996, p. 258.

pasos por seguir por parte de los Estados, como los derechos a la salud (artículo 12) y a evitar el hambre (artículo 11), en otros simplemente se reconoce el derecho a la seguridad social (artículo 9) y no se menciona ningún paso para alcanzarla (Alston y Quinn, 1987: 165)¹¹.

La carencia de especificaciones del Convenio, debido a la propia naturaleza de los derechos económicos, sociales y culturales se ha expresado en otros documentos internacionales que reafirman el derecho al desarrollo, en los que si bien se han establecido algunas prioridades¹², estas solo se señalan de manera general, y se repiten determinados objetivos del Pacto o se agregan nuevos, como la lucha contra la extrema pobreza, la obligación de los Estados de "... crear y mantener medidas a nivel nacional en los campos de la educación, la salud y el apoyo social, para promover y proteger los derechos de las personas en sectores vulnerables (...) y asegurar la participación de quienes están interesados en encontrar una solución a sus problemas". (Viena 1993, párrafo 14). También se reiteran los derechos a un estándar de vida adecuado para la salud y el bienestar, incluyendo alimentación, atención médica, vivienda y los servicios sociales necesarios (Ibíd. parr. 31).

Ligado a este problema, está el hecho de que se confunden dos asuntos: las medidas, acciones o conductas necesarias para coadyuvar a la realización de los derechos, con los resultados¹³. Ejemplo de ello es el citado artículo 6 que contiene el derecho al trabajo y a la vez señala algunos pasos que se deben seguir para alcanzar el pleno empleo; es decir, una obligación de resultado, en tanto que otro apartado del mismo artículo prohíbe el trabajo forzado, que implica una obligación de conducta.

Por último, en el plano de procesos sociales y económicos relacionados con las condiciones para el cumplimiento de los derechos,

11 Para hacer observar el cumplimiento del derecho a la salud entre otros pasos se recomienda la prevención, tratamiento y control de las enfermedades ocupacionales, epidémicas, endémicas y otras (Craven, 1998: 108).

12 Sobre todo la declaración emitida a raíz de la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993.

13 Una "obligación de conducta" es entendida por la Comisión Internacional (International Law Comisión) como aquella en la que un órgano del Estado está obligado a emprender un curso de acción o conducta específico, ya sea a través de una acción o una omisión, que representa una meta en sí mismo. En cambio, la "obligación de resultado" requiere que un Estado obtenga ciertos resultados, y el curso de acción se deja a la discreción del Estado (Craven, 1998: 107).

diversos procesos económicos que eventualmente deberían conducir a la realización de los derechos responden a lógicas que el Estado no puede controlar, como el derecho al trabajo, o bien que van en contra de objetivos de política económica, como es el caso de la lucha contra la inflación, una de cuyas principales medidas, la contención salarial, va a contracorriente del derecho al salario remunerador. De igual modo, el hecho de que en el marco de procesos de privatización diversos servicios públicos pasen a ser operados por agentes privados y a depender de las fuerzas del mercado, subordina el acceso a estos servicios a la distribución del ingreso, lo cual significa una clara desventaja para los sectores pobres. Más adelante, cuando analicemos las dificultades de instrumentar los derechos en América Latina y el Caribe, volveremos a este tema.

Validez y aplicabilidad del PIDESyC en el contexto jurídico internacional

La vaguedad de muchas normas, la naturaleza programática de algunos derechos y la consiguiente ausencia de instituciones nacionales específicamente comprometidas con la promoción de los derechos en tanto derechos, dificultan su cumplimiento (Alston, 1987: 333). Además, se debe agregar la complejidad de numerosos asuntos relacionados con el cumplimiento de los derechos. Ello, a pesar de que se han desarrollado instrumentos de evaluación.

En efecto, el consenso sobre la necesidad de instituir la vigilancia sobre los compromisos establecidos por los países firmantes y verificar el grado de progreso social alcanzado, llevó a establecer el mecanismo de reporte, el cual es la única forma de supervisión internacional que ha recibido el apoyo formal de los Estados parte y que ha sido institucionalizado (Alston, 1987: 355)¹⁴. Los Estados

14 Los Estados deben presentar reportes por etapas en los que se especifiquen los pasos dados y el progreso llevado a cabo en la observancia de los derechos, así como las dificultades (Craven, 1998: 37, 38).

deben informar, de acuerdo con un programa determinado por el Consejo Económico y Social, sobre las medidas adoptadas y el progreso logrado en la observancia de los derechos reconocidos en el Convenio (artículos 16-22). Estos reportes son revisados por un Comité de expertos en Derechos Económicos, Sociales y Culturales, (Alston, 1987)¹⁵, órgano que determina si un Estado ha cumplido sus obligaciones y formula recomendaciones generales.

Este mecanismo ofrece varias ventajas; entre otras, ha permitido establecer y desarrollar los estándares que deben aplicarse para verificar el cumplimiento de los derechos. Así, como resultado de una recomendación del Comité que analiza los reportes, los Estados empezaron a proporcionar datos por sexo que favorecen un conocimiento más preciso sobre la situación de las mujeres y llevó a introducir nuevas medidas para captar las disparidades de género en el cumplimiento de los derechos, tales como el Índice de Desarrollo de Género que cuantifica los logros en el desarrollo humano, y el Índice de Potenciación de Género, que evalúa la participación de las mujeres en la vida política y económica¹⁶.

Por otra parte, el reporte obliga a los funcionarios gubernamentales a contrastar con regularidad el Pacto con las prácticas y leyes nacionales, lo cual favorece la creciente difusión de la necesidad de hacer cumplir los derechos en los gobiernos. También facilita que la toma de decisiones se realice a partir de ciertos principios, ya que la elaboración del reporte implica redactar documentos sobre la política gubernamental en un determinado sector social o económico. Asimismo, el hecho de evaluar el grado en que los Estados cumplen con sus obligaciones permite emprender acciones para prevenir o corregir situaciones con miras a asegurar el cumplimiento de derechos (Craven, 1998: 31). De igual modo, proporciona la base para

15 El Comité, creado en 1986, está integrado por 18 expertos en el campo de derechos humanos electos por votación secreta por 4 años, y se renueva por mitades cada dos años. Para preservar la independencia de los miembros les paga la ONU (Alston, 1987, 349-350).

16 La Recomendación No. 9 confirma que los datos por sexo son muy útiles para evaluar el cumplimiento de objetivos de equidad de género contenida por that sex differentiated data is extremely useful in assessing compliance with clauses found in both the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR) and in the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women that mandate nondiscrimination and equality of treatment. (Apodaca, 1998: 140-141).

estimular debates públicos en relación con la adecuación de las políticas existentes al cumplimiento de los derechos, dando así oportunidad a diversos sectores de la sociedad de comentar sobre la evaluación gubernamental de la situación. De manera implícita, se espera que la publicidad desencadene un proceso de presión para que los Estados cumplan (Craven, 1998: 55).

Dado que la principal responsabilidad de asegurar el cumplimiento de las obligaciones contenidas en el Pacto descansa en los gobiernos, se les da una discreción considerable para determinar las medidas por emprender y el monto de los recursos por destinar para lograr los objetivos planteados.

Las dificultades involucradas en la realización de los derechos económicos, sociales y culturales, entre otras el hecho de que su cumplimiento dependa de la disponibilidad de recursos y la magnitud de la tarea propuesta, se reconocen implícitamente en los criterios que deben regir la acción de los Estados en el logro de los compromisos establecidos: el principio de realización progresiva, que alude al mejoramiento continuo de los derechos y el de que los Estados deben dar pasos “... al máximo de sus recursos disponibles”.

Los Estados se comprometen a emprender los pasos individualmente y por medio de asistencia internacional, especialmente técnica y económica, al máximo de sus recursos disponibles, con la meta de alcanzar progresivamente la realización completa de los derechos reconocidos en la Convención, a través de diversos medios apropiados, sobre todo la adopción de diversas medidas legislativas (artículo 2(1) Alston y Quinn, 1987: 165)

Sin duda, el mecanismo de vigilancia instituido por el Pacto, así como la noción de cumplimiento progresivo contenida en el Convenio han influido en que los Estados hagan esfuerzos por aproximarse de manera gradual a la observancia de los derechos económicos. No obstante, esta noción no logra garantizar la continuidad en la entrega de servicios y prestaciones durante los períodos de dificultades y crisis económicas que han acompañado de manera recurrente la instauración del nuevo modelo de desarrollo. Cálculos realizados a partir de cifras oficiales sobre los efectos del Pacto en el cumplimiento de los derechos por parte de los Estados, no permiten afirmar su influencia clara y definitiva. En lo que se refiere al cumplimiento

de los derechos de las mujeres, en términos generales, la evidencia encuentra una correlación positiva entre el desarrollo económico alcanzado por los países y la realización de los derechos de las mujeres. La proporción de mujeres con empleo remunerado respecto de la cantidad de hombres empleados, aumentó entre 1975 y 1985, lo cual indica un avance progresivo de los derechos económicos de las mujeres. Sin embargo, entre 1985 y 1990 la tasa experimentó un ligero decremento de 56% a 55%. Aunque la actividad económica de las mujeres ha aumentado a lo largo del tiempo, el nivel promedio de empleo de las mujeres es solo la mitad del de los hombres (Apodaca, 1998: 151). Datos recientes sobre el Índice de Potenciación de Género (IPG) indican que, en general, los países que se encuentran en los primeros lugares de la clasificación según el Índice de Desarrollo Humano (IDH), también lo están en la del IPG. En los países desarrollados hay una cierta correspondencia entre el lugar que ocupa cada uno de los países en los Índices de Potenciación de Género (IPG) y de Desarrollo Humano (IDH). Seis de los países que se encuentran en los diez primeros lugares en el IPG, también lo están en el IDH, y cuatro están en los primeros 20. En cambio, en América Latina y el Caribe no hay tal correspondencia. En general, los países tienen una mejor posición en el IPG que en el IDH. De los 19 países para los que se han calculado ambos índices, cinco están en los primeros lugares de la región en el IPG y en el IDH, pero el lugar que ocupan en el conjunto de las naciones es diverso. Así, por ejemplo, Venezuela ocupa el lugar número 20 en el IPG, pero 65 en el IDH, y Bolivia tiene el lugar 54 en el IPG, pero 114 en el IDH. A la inversa, Chile ocupa el lugar 51 en el IPG y 38 en el IDH (véase cuadro IPG en apéndice)¹⁷.

Por otra parte, en términos de la eficacia de la entrega de reportes, Craven menciona el dato de que en diez años (hasta 1997), 14

17 Fuente: www.undp.org/hdr2000/spanish/presskit/gem.pdf. El IPG se calcula con base en cuatro variables:

a) porcentaje de escaños ocupados por mujeres en parlamentos (datos al 29 de febrero de 2000), b) porcentaje de mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (del año más reciente disponible); c) en puestos profesionales y técnicos, y d) el PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares).

países no habían entregado ningún reporte al Comité encargado de supervisar el cumplimiento de los derechos, y 72 países estaban retrasados en la entrega de sus reportes (Craven, 1998: 57).

La concepción y las prácticas de los derechos en América Latina

Además de la perspectiva de los organismos internacionales, la concepción latinoamericana ha sido moldeada por prácticas institucionales referentes a la organización de la protección social, por modalidades de provisión de servicios y prestaciones y por objetivos sociales que animan a sectores organizados.

Un elemento central de la concepción es la convicción sobre la capacidad del crecimiento económico por medio la industrialización para crear empleo remunerador y así absorber el incremento de la población. Por medio de la sustitución de importaciones se protegió al mercado interno contra las sacudidas externas y se instrumentaron políticas destinadas a promover el empleo. La confianza en el crecimiento por la vía de la sustitución de importaciones se materializó en la creación de la seguridad social, y en la preferencia por proporcionar prestaciones de bienestar a los obreros y a sectores medios insertos en el sector formal de la economía.

Asimismo, el proceso de creación de los sistemas de seguridad social comprendió la regulación del mercado de trabajo por medio de códigos laborales que garantizaban ciertos niveles de seguridad en el empleo, establecían salarios mínimos, y proveían normas de higiene y seguridad. Las legislaciones laborales aprobadas emanaban de objetivos de defensa de los trabajadores frente a las empresas; premianban la antigüedad, pues preveían el aumento de la indemnización por despido de manera proporcional a la duración del empleo.

El crecimiento económico y la expansión del empleo formal, obrero y de sectores medios, experimentados entre la posguerra y los años ochenta, brindaron oportunidades de movilidad social a los sectores populares y permitieron incorporar a nuevas categorías sociales al disfrute de las prestaciones y ampliar las prestaciones proporcionadas. Entre 1950 y 1980, en América Latina, en promedio,

el 60% de los nuevos empleos fueron creados por los sectores formales de la economía, siendo el gobierno responsable del 15% y las empresas privadas medianas y grandes del 45% restante. El sector informal contribuyó con el 40% de los nuevos empleos (OIT, 1996, citado en Klein, 2000: 18).

La provisión social abarcó servicios de salud, seguros contra accidentes de trabajo, muerte, enfermedad, maternidad, pensiones de jubilación y, en algunos países, beneficios familiares, y extendió muchos de los beneficios a los dependientes de los participantes directos (Abel y Lewis, 1993, Cruz-Saco, 1998: 1). Como resultado de estos procesos, la pobreza disminuyó de 50% de las familias urbanas en 1960, a 35% en 1980 (PREALC, 1991: 81). El bienestar de la población, expresado en el IDH avanzó de modo muy lento y ligado estrechamente a la evolución del PIB. Un estudio que calcula el IDH para América Latina a partir de 1900, señala que los avances comenzaron en la década de 1930 y se aceleraron hasta la década de 1970, coincidiendo las mejoras de esperanza de vida, alfabetización y crecimiento del PIB. La principal variable en el pausado progreso de las variables sociales, ha sido el ritmo de crecimiento del PIB. En algunos países, se atribuyen los cambios positivos en estas variables, a mejoras espectaculares en el PIB, como ocurrió en Venezuela a partir de 1930, con la explotación de los yacimientos petroleros (Yáñez, 2002: 10).

La clasificación de los regímenes de seguridad social que retoma Mesa Lago (1986), en la que relaciona la etapa de creación del sistema de seguridad con el tipo y cantidad de prestaciones suministradas, constituye un acercamiento adecuado para establecer los principales rasgos y las diferencias de los sistemas de protección y, en ese sentido, los derechos económicos y sociales vigentes en los países latinoamericanos. En el primer grupo se encuentran los países pioneros en la creación de programas de seguridad social en los años veinte y treinta, los cuales contaron con el más extenso conjunto de derechos¹⁸. Forman parte de este: Chile, Uruguay, Argentina, Brasil, y Cuba. Uruguay (1914) y Chile (1924) fueron los primeros

18 Roberts sugiere que la organización de los sistemas de seguridad social está ligada a la diferenciación entre países de desarrollo temprano, rápido y lento, con base en el ritmo y periodo de urbanización y crecimiento económico de la región (1996: 47).

países de la región en que se promulgaron leyes que protegían a los obreros contra los riesgos de accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales (Uruguay) y contra los riesgos de vejez, invalidez, muerte y enfermedad común (Chile). Desde el inicio del siglo XX, estos dos países expandieron gradualmente la cobertura de los servicios de salud, educación y seguridad social y, junto con Argentina, desarrollaron los sistemas de seguridad social con mayor grado de universalidad de la región. (Mesa Lago, 1986: 133). En estos países se instituyó el seguro de desempleo. Este primer grupo de países logró una cobertura de entre el 62 y el 96 % (Cruz-Saco, 1998: 7).

El segundo grupo lo integran Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Ecuador, Panamá, Bolivia, Perú y Venezuela, países en que el sistema de seguridad social fue establecido durante los años cuarenta y alcanzó un nivel intermedio de cobertura. Los países con mayor desarrollo relativo de este grupo contaban con instituciones de seguridad social que protegían a los grupos de presión más poderosos: fuerzas armadas, empleados públicos, maestros, trabajadores de energía y ferrocarriles, antes de la creación del instituto gestor general (Mesa Lago, 1986: 134). Este segundo grupo alcanzó tasas de cobertura que oscilaron entre el 18 y el 50% (Cruz Saco, 1998: 7)

Por último, los sistemas de seguridad social del tercer grupo, República Dominicana, Haití, Guatemala¹⁹, El Salvador, Honduras y Nicaragua²⁰, se desarrollaron en los años cincuenta y sesenta y alcanzaron el nivel de cobertura más reducido de la región. En este grupo las tasas de cobertura fueron las más bajas, entre 2 y 19% (Ibíd.)

19 A mediados de los años noventa, el Ministerio de Salud de Guatemala cubría aproximadamente a un tercio de la población, el Instituto de Seguridad Social de Guatemala al 17% y el resto era cubierto por el sector privado. Los logros de este país en salud son muy reducidos: tiene la tercera más baja esperanza de vida al nacer de América Latina (64,5 años en 1999) y la diarrea y las infecciones respiratorias constituyen las principales causas de mortalidad infantil (Cruz-Saco, 1998: 10-11).

20 En Nicaragua, el Instituto Nicaragüense de Seguridad Social (INSS), fundado en 1957, sirvió principalmente a los sectores de clase media y sus servicios se concentraron en las zonas urbanas. Sollis (1993) señala que en 1979 el INSS era responsable del 50% de los gastos efectivos del sector salud, pero menos del 10% del total de la población, o 16% de la PEA, tenía acceso a estos. El INSS cubría al 67% de la población asalariada de Managua, en su mayoría burócratas del régimen (Ibíd.).

El sesgo laboral de las instituciones de seguridad social, basado en aportaciones tripartitas (Estado, trabajadores, empleadores), incidió en que no se cubriera a toda la población de la región: según un estudio de CEPAL citado por Mesa Lago, para 1980, el 61% de la población total de América Latina tenía cobertura en salud y un porcentaje igual (61%) de la población económicamente activa (PEA), en pensiones. Sin embargo, si se excluye a Brasil de los cálculos, la cobertura regional cae a 43% y, en la mayoría de los países, no llega al 25%. (Mesa Lago, 1986: 135). Al mismo tiempo, hasta los años ochenta, los gobiernos pusieron escaso énfasis en las políticas sociales dirigidas a población abierta, basados en el supuesto de que el crecimiento económico traería consigo el desarrollo social (Draibe *et al.*, 1995). En la mayor parte de los países, solo los servicios de educación básica y atención primaria a la salud estuvieron animados por objetivos de provisión universal, en estrecha relación con objetivos ligados al desarrollo.

La organización de la seguridad social, fundamentalmente a partir de la inserción en el mercado formal, determinó que en la mayoría de los países se excluyera a los sectores marginados del mercado formal, tanto urbanos como rurales; entre otros, trabajadores agrícolas, trabajadores por cuenta propia, empleados de empresas muy pequeñas, servidores domésticos y desempleados, así como los dependientes de todos estos, de ahí que los grupos con más necesidades carezcan de seguridad social en casi todos los países (Mesa-Lago, 1986: 135-36, Roberts, 1996). Además, la estructuración de la seguridad social con base en el modelo de familia fundamentado en un hombre proveedor, y una mujer cuidadora, influyó en que los beneficios de las mujeres trabajadoras se vieran reducidos. Los asegurados han sido los asalariados urbanos y sus dependientes cercanos.

Respecto del sector informal²¹, conviene recordar que la proporción que representaba este sector en relación con de la PEA urbana de

21 Según criterios establecidos por PREALC, integran el sector informal trabajadores por cuenta propia, el trabajo familiar no pagado y trabajadores de empresas de menos de 5 trabajadores (PREALC, 1982).

América Latina en 1960, de alrededor del 31%, no había cambiado hacia 1989 (Oliveira y Roberts, 1994, citado por Roberts, 1996: 48). Se registran diferencias significativas por país: en tanto en Chile el sector informal experimentó una progresiva reducción con respecto a la población trabajadora urbana entre 1950 y 1980, esto no ocurrió en Argentina y Uruguay (PREALC, 1982). Datos sobre México indican que al menos 99% de los trabajadores de pequeñas empresas informales carecen de la cobertura del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) (Mesa-Lago, 1990). En Brasil, el sistema de bienestar social implementado a comienzos de 1930 ha excluido a una importante proporción de la población, básicamente pobres rurales y urbanos, quienes representan casi el 50% de la PEA. En El Salvador, datos de 1992 indican la muy baja cobertura del sistema, el cual solo abarca a 17,6% de la PEA (Mena, 1995), y la consiguiente exclusión de los trabajadores informales, tanto rurales como urbanos. En 1991, solo 6,5% de los empleados en el sector agrícola y 11,7% de los trabajadores del sector de servicios personales y sociales –sector que presenta altos niveles de informalidad- fue cubierto por el ISSS con programas de salud (Mesa-Lago, 1994). En cambio, Costa Rica representa una excepción en Centroamérica, tanto porque posee un relativamente reducido sector informal –el cual se mantuvo constante en alrededor del 12% de la PEA entre 1950 y 1980 (PREALC, 1982)- y una activa política social. De acuerdo con Mesa-Lago (1990), la Caja Costarricense de Seguridad Social (CCSS) brinda al sector informal uno de los sistemas más amplios de pensiones y servicios de salud de la región. La totalidad del sector informal estaba cubierto en 1986 por diferentes programas de salud de la CCSS, aunque la cobertura de las pensiones era muy restringida: casi 97% de los trabajadores informales carecía de pensiones (Mesa-Lago, 1990).

Una característica muy importante de la organización de los sistemas de seguridad social y del sistema de atención al bienestar en general que contribuyó a conformar criterios sobre la asignación de bienestar, es la modalidad corporativa que ha revestido en la mayoría de los países. Por una parte, el poder político de las organizaciones sindicales y la importancia de los sectores (económica o política), han sido criterios esenciales para extender las

prestaciones sociales, lo cual generó una lógica de distribución basada en el poder y la capacidad de presión de las organizaciones, en virtud de la cual el sistema otorgaba coberturas más tempranas y más completas, prestaciones más generosas y financiamientos más ventajosos a los grupos con mayor poder y posibilidad de movilización (Mesa Lago, 1986: 133). A principios de los años ochenta, se estimaba que Argentina, Chile y Venezuela tenían entre 30% y 40% de la PEA afiliados en sindicatos, México y Colombia entre el 30 y el 40%, mientras que El Salvador y Guatemala menos del 10% (Roberts, 1996: 50-51).

Por otra parte, en varios países el Estado desarrolló formas de corporativismo vertical, según la definición de Schmitter, con base en estructuras sindicales y sectoriales jerárquicas que cooptaban a los afiliados por medio de beneficios de la seguridad social, tales como seguro de salud, pensiones, provisión de vivienda, etc. Así, las instituciones de protección y atención al bienestar se utilizaron como instrumentos para cooptar, neutralizar y controlar a diversos grupos a fin de apuntalar la legitimidad de un determinado régimen, y de mantener el orden social (Ibíd). Este modelo de provisión de bienestar estableció un tipo de relación Estado-sociedad en la que ciertos mecanismos de integración social se caracterizaron por la estratificación y el verticalismo unívoco de los beneficios sociales, lo cual generó una relación paternalista y clientelar de los beneficiarios con el Estado²².

El acceso de los sectores populares carentes de seguridad social a los beneficios sociales proporcionados por el Estado, también se llevó a cabo mediante relaciones clientelares. El complejo conjunto de redes patrón-cliente con funcionarios estatales o líderes políticos representó una de las principales fuentes de capital social para los sectores marginados e informales. Malloy (1993) destaca que, a pesar de que las reglas puedan decir que los beneficios constituyen derechos de ciudadanía, en la práctica, las estructuras de toma de decisión aseguran que muchos, si no la mayoría de los sectores de bajos ingresos,

22 La “ciudadanía regulada” en Brasil, la figura de trabajador industrial del peronismo en Argentina y la organización sectorial del partido oficial en México, por no mencionar sino los casos más conocidos, ilustran esta modalidad.

operen como clientes de algún patrón de nivel intermedio, de ahí que la relación de los sectores populares con el Estado fuera expresada más en términos de clientelismo o de paternalismo que en términos de derechos y obligaciones, lo cual contribuyó a dificultar el acceso al bienestar planteado en términos de derechos (Jelin, 1996: 82-84).

Estas características influyeron en el hecho de que la ciudadanía, en el sentido de acceso a diversas y variadas formas de bienestar, solo se adquiriera de manera plena mediante la pertenencia a ciertas organizaciones o asociaciones reconocidas por el Estado, y que se aceptara socialmente el privilegio de la demanda organizada hacia el Estado por encima de las reivindicaciones individuales. Las organizaciones con reconocimiento oficial fungieron así como sujetos fuertes de la ciudadanía, según la formulación de Zolo (Zolo, 1994: 28).

Esta modalidad de acceso a satisfactores por la vía de las organizaciones influyó en que en muchos países no se especificaran formas universales de acceso individual, excepto en el caso de la seguridad social que se basaba en contratos individuales y en servicios relacionados con requerimientos del desarrollo, como la educación básica y la atención primaria a la salud.

Para los fines de nuestra reflexión, importa destacar la importancia de la capacidad de presión de grupos organizados en la obtención de prestaciones sociales: sectores medios, grandes agrupaciones sindicales y, en determinados países, partidos políticos. Así, la combinación de trabajadores en el mercado formal junto con el criterio de atender fundamentalmente a sectores organizados con capacidad de presión, contribuyó 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. Además, la forma en que se organizaron los sistemas de prestaciones sociales, según el criterio de atender por categorías sociales en sistemas estratificados y fragmentados, trajo consigo el reforzamiento de las profundas desigualdades sociales y contribuyó a fortalecer una cultura cívica de menoscabo de la solidaridad social, y a defender como privilegio el acceso a las prestaciones, por medio del recurso a la capacidad de presión o de movilización. Las recurrentes crisis económicas y las medidas de ajuste estructural que han experimentado los países de la región, al provocar la pérdida del nivel

adquisitivo de la población cubierta por la seguridad social (obreros y sectores medios), agudizarían este rasgo y los conflictos distributivos relacionados con el acceso al bienestar.

La ciudadanía social como construcción de la democracia

Los procesos de cambio político y de democratización en América Latina, han traído consigo la reflexión en torno a la ciudadanía y al ejercicio de los derechos ligados a ella, así como la inserción o actualización de los derechos económicos, sociales y culturales en las Constituciones de los países, auspiciadas en el marco de los organismos internacionales.

Los derechos económicos, sociales y culturales son objeto de análisis y de afirmación, en dos niveles: su carácter de condiciones que permiten acceder al ejercicio de otros derechos y el de la pertenencia, que a la vez que contribuyen a configurar la concepción sobre los derechos económicos, sociales y culturales, se hallan ligados al debate sobre la universalidad de los derechos, como señalamos en el apartado del debate internacional. Una arista de la concepción está dada por la idea de la democracia como construcción, y en ese marco, la ciudadanía se concibe como producto de la lucha, como proceso, en el cual distintos actores sociales acceden a la reivindicación de sus demandas. En la medida en que la realización de los derechos se concibe como proceso en construcción, engarza con el carácter progresivo del cumplimiento de los derechos plasmado en el PIDESyC.

La reflexión sobre el tema de las condiciones necesarias para el ejercicio de derechos civiles y políticos, se condensa en la pregunta: “¿Se puede gozar de los derechos civiles y políticos sin tener acceso a las condiciones básicas (la eliminación del hambre, pero también acceso a educación e información) que aseguran la posibilidad de ejercer esos derechos?” (Hershberg y Hershberg, 1996: 233). La indigencia coloca a las personas en una situación en que no “pueden afirmarse por sí mismos”, lo cual conduce a reformular la noción liberal y autonomista de la ciudadanía y a darle un giro paternalista, ingrediente inherente a la idea de “protección social” y de la dimensión social, como tal, de la ciudadanía. (Reis, 1996: 138)

Los derechos económicos y sociales como requisito y como expresión de pertenencia a una comunidad se basan en el argumento de Hannah Arendt en cuanto a que la condición humana implica la pertenencia a una comunidad política. Esta perspectiva implica partir de la premisa de que el derecho básico es “el derecho a tener derechos”. No puede haber democracia con niveles extremos de pobreza y exclusión, pues indigencia y exclusión son la negación de los derechos fundamentales y se contraponen a la idea de actores (Hershberg y Hershberg, 1996: 233).

Por otra parte, la ciudadanía concebida como proceso hace referencia a una práctica conflictiva vinculada al poder y su ejercicio, y el de los derechos que forman parte de la transición a la democracia, de la construcción de instituciones vinculadas al régimen democrático. En esta tarea, las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel importante que desempeñar. A ellas corresponde la tarea de demandar, promover y vigilar esa construcción (Jelin, 1996: 116, 118). La ciudadanía involucra un proceso de definir y redefinir los derechos y de ampliar la base de la participación (Roberts, 1996: 39). De manera implícita, se ve a la democracia como prerequisito de la justicia social, con base en la idea de que una mayor posibilidad de participación de las personas en los procesos políticos aumenta la oportunidad de intervenir en la distribución de los bienes económicos y, por lo tanto, podrá conducir a una distribución más justa. Nohlen recuerda que esta expectativa se apoya en la experiencia del desarrollo del Estado de bienestar en las democracias de los países industrializados durante la posguerra, fenómeno asociado a la extensión del sufragio universal y a la creciente participación de las organizaciones de las clases bajas en el proceso de formación de la voluntad política (Nohlen, 2001: 338-339).

Esta combinación de objetivos no deja de dar un carácter excesivamente general y abstracto, vago, a la concepción de los derechos en la mayor parte de América Latina. Se deposita en los derechos sociales una condensación de objetivos. Se da por sentado que en la definición de ciudadanía debe incorporarse también la acepción que alude a las condiciones que favorecen la igualdad social y la participación, eludiendo la discusión sobre las necesarias especificaciones. Es decir, incluyen en la definición de ciudadanía tanto la

igualdad formal de los individuos, como las condiciones que permiten la igualdad. Se confunden así derechos con objetivos de integración. Cabe señalar que aunque esta corriente de pensamiento se ha extendido fundamentalmente en la década de los noventa, ha influido en la creciente utilización de los derechos y la ciudadanía por parte de diversos actores sociales y políticos. No obstante las ambigüedades a que hemos hecho referencia, su uso se explica porque expresa objetivos por alcanzar y porque hace visible una problemática muy grave de carencias, pretendiendo dar al mismo tiempo un argumento fuerte para abordarla y resolvlerla.

Los dos referentes mencionados han tenido su expresión en los trabajos de varios autores latinoamericanos, difundidos tanto en publicaciones académicas como de organismos regionales, como la CEPAL. Esos trabajos parten de la tríada de derechos postulada por Marshall, y comprenden los derechos económicos y sociales como una extensión de los derechos humanos individuales a una escala social, sin cuestionar sus diferencias de naturaleza. Como se desprende de la exposición anterior, las fuentes de la concepción de derechos vigente en América Latina tienen un carácter diverso y discorde, cuando no contradictorio, en el que se han sobrepuerto tradiciones de pensamiento liberales con modalidades corporativas, y destacan los objetivos tendientes al predominio de criterios de ética social.

Las mencionadas concepciones han tenido su expresión jurídica en documentos de carácter regional, y en las Constituciones de los países. En algunos de estos, los derechos económicos y sociales tienen una larga tradición en tanto objetivo orientador de la sociedad, como es el caso de México, y en otros se han plasmado de manera reciente, en estrecha relación con los procesos de democratización, como la brasileña, que data de 1988, mientras que los derechos indígenas fueron incorporados en los años noventa.

Los derechos económicos, sociales y culturales han sido retomados en un acuerdo de la OEA de manera sucinta, incorporando los aspectos sustantivos del PIDESyC: el artículo 26 de la Convención Americana sobre derechos humanos señala:

“Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación

internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados”²³.

La mayor parte de las Constituciones latinoamericanas incorpora en sus textos los derechos contenidos en el PIDESyC. Reconocen la libertad de organización sindical, el derecho de huelga y establecen la jornada máxima. De las consultadas²⁴, la chilena es la única que de modo escueto señala la “libertad de trabajo y su protección” y no contiene la formulación del derecho al salario o remuneración mínima. Argentina no eleva a rango constitucional los derechos a la salud y la educación. La Carta de Costa Rica incluye especificaciones sobre el financiamiento de la educación y el porcentaje mínimo del PIB que se debe gastar en este sector, y en la de Ecuador se anota el porcentaje del gasto gubernamental que se debe destinar a la educación hasta el bachillerato (no menos de 30%). La brasileña, por su parte, detalla el porcentaje que corresponde erogar a la Unión (18% de los ingresos fiscales) y a los Estados, el Distrito Federal y las municipalidades (25% de los ingresos fiscales). Además, ordena colectar entre las empresas privadas una contribución para la educación elemental. Aunque en la Carta de Guatemala se declara que la alfabetización es “urgencia nacional y obligación social”, solamente se especifica el porcentaje que se debe asignar a la Universidad de San Carlos (5%).

Respecto del derecho a la seguridad social, una buena parte de las constituciones de la región lo contienen, al igual que sus modalidades de financiamiento, y algunas, como la ecuatoriana, contemplan la incorporación progresiva de toda población, incluso de aquellas

23 *Convención Americana sobre derechos humanos*, San José de Costa Rica, emitida el 22 de noviembre de 1969. www.oas.org/SP/Prog/pg29-58.htm

24 La fuente para elaborar esta sección fueron las constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

personas que no participan en el mercado de trabajo formal. Costa Rica y Panamá no registran la seguridad social en su Constitución.

De manera adicional, algunas constituciones, como la colombiana, contemplan la provisión de un subsidio alimentario durante el embarazo y después del parto, a las mujeres desempleadas y desamparadas. Mención explícita de los ancianos como un sector específico de atención hacen la guatemalteca, la hondureña y la venezolana, en tanto que la peruana otorga su protección solo a los ancianos abandonados. Los discapacitados solo son mencionados en la Carta nicaragüense. Respecto de la vivienda, varios países la consideran como un derecho: Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, Nicaragua y Uruguay.

Por último, el derecho de la población a la protección del medio ambiente es reconocido constitucionalmente en Ecuador, Guatemala, Nicaragua y Uruguay.

Los derechos comprendidos en la Convención 169 de la OIT, referidos a las comunidades indígenas, han sido objeto de elaboración jurídica en varios países durante los años noventa, y se ha reconocido el carácter multicultural de esos países. Además, en Bolivia, en 1994, se estableció el fortalecimiento de las instituciones indígenas en el ámbito local en las reformas de participación popular, de ahí que las instituciones indígenas, formadas según sus usos y costumbres tradicionales, puedan recibir personería jurídica que les permita participar en el gobierno municipal, y han sido creados distritos municipales indígenas con subunidades de la estructura municipal del gobierno local (Plant, 1998: 26). La Constitución peruana de 1993, por su parte, afirma (artículo 149) que las autoridades de las “comunidades campesinas y nativas” pueden tener funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial siguiendo su ley consuetudinaria (Plant, 1998: 27). Si bien en México el desarrollo social ha recibido atención especial, no se ha reconocido personalidad jurídica a las comunidades indígenas. En Guatemala, desde la firma del acuerdo final de paz en 1996, que incluye la firma de un acuerdo aparte en marzo de 1995, sobre la Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se reconocen los derechos indígenas (Plant: 28).

CAMPOS PROBLEMÁTICOS RELACIONADOS CON EL MODELO ECONÓMICO Y CON DETERMINADOS RASGOS ESTRUCTURALES EN ALC

Los principales rasgos que representan núcleos problemáticos para la realización de los derechos en América Latina, son muy conocidos. En estos rasgos se plasman tanto las dificultades inherentes a los derechos económicos, sociales y culturales en tanto derechos humanos universales, como los obstáculos relacionados con su instrumentación.

El primer rasgo es sin duda la *inequitativa* (desigual) distribución del ingreso que prevalece en la mayor parte de la región. A pesar de que entre 1970 y 1982 el coeficiente de Gini disminuyó 10%²⁵, y “la relación de ingresos entre el 20% más rico de la población y el 20% más pobre se redujo de 23 a 18 veces” (BID, 1998: 16), estas tendencias se revirtieron durante la crisis de la deuda de los años ochenta, cuando el decil de más altos ingresos aumentó su participación en más del 10%, en tanto que los ingresos de los demás deciles disminuyeron. La participación en el ingreso del decil más pobre cayó 15% (Ibíd., 16-17). El mayor aumento del coeficiente de Gini ocurrió en los tres países más grandes de la región, Argentina, México y Brasil. (Filgueira, 1996:15, citado por Portes, 2001: 76).

Aunque la tendencia al deterioro de la distribución del ingreso se frenó en algunos países en los años noventa, la concentración del ingreso sigue siendo muy alta. Según cálculos del BID, el 20% más pobre de la población de cada país recibe solo un 3% de los ingresos totales, mientras que el 20% más rico obtiene el 60% (BID, 1997, 43); entre 1990 y 1995, el 10% más pobre de la región tuvo una pérdida de participación en el ingreso del 15% y el 10% siguiente del 4%. (BID, 1998: 17).

25 Estimaciones aproximadas del BID, a partir de las observaciones disponibles para 13 países que, según la fuente, representan unas cuatro quintas partes de la población latinoamericana.

Los países que presentan más desigualdad son Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Paraguay. Tres países del Caribe inglés —Jamaica, Bahamas y Trinidad y Tobago— muestran índices de concentración menores que los países de habla hispana, pero solo Jamaica tiene un nivel de desigualdad significativamente por debajo del patrón internacional (BID, 1998: 15). De hecho, en los años noventa los países que tenían las peores distribuciones iniciales, como Brasil, Guatemala y Panamá, empeoraron aún más, en tanto que aquellos que tenían las mejores distribuciones, como Uruguay y Jamaica, continuaron la mejoría (BID, 1997: 43). Colombia, cuya distribución del ingreso había mejorado notablemente entre 1980 y 1986, después se mantuvo estable (Filgueira, 1996:15, citado por Portes, 2001: 76).

La agudización de la concentración del ingreso está asociada a los cambios económicos desarrollados en el marco de la globalización, y a las políticas de ajuste, desregulación y privatización, impulsados a fin de pasar a un modelo de economía abierta. A pesar de que la globalización ha abierto nuevas posibilidades para el crecimiento y la creación de empleos, ha afectado los factores determinantes del empleo y los salarios. Asimismo, la economía de la región empieza a caracterizarse por una gran volatilidad, cuyas más graves repercusiones se dan entre la población de menores recursos (Klein, 2000: 8)²⁶.

Estos cambios han contribuido a profundizar las desigualdades en virtud de las modificaciones que han ocasionado en el mercado de trabajo. De acuerdo con Klein, más del 55% de las diferencias de ingresos las explican los resultados de este mercado; el aumento del desempleo, los desplazamientos hacia empleos menos productivos y más inestables y el aumento de las diferencias de salarios han elevado las desigualdades de ingreso porque afectan más a los hogares pobres. Las tasas de desempleo son más altas en los hogares pobres: en Chile, en 1996, la tasa de desempleo del quintil más pobre era 2,7 veces la del quintil más rico (Klein, 2000: 21). Asimismo,

26 De acuerdo con estudios del BID, “la relación positiva entre la volatilidad y la desigualdad del ingreso es significativa en términos estadísticos y económicos. La relación estadística sugiere que una reducción de tres puntos porcentuales en la volatilidad del crecimiento del PIB real reduciría aproximadamente dos puntos porcentuales el coeficiente de Gini de desigualdad de los ingresos”. (BID, 1998: 107)

el desempleo afecta más a las mujeres y a los jóvenes. Mientras la tasa de desempleo de las mujeres es aproximadamente un 30% más alta que el promedio, la de los jóvenes habitualmente duplica el nivel nacional (Klein, 2000: 12)²⁷.

El lento y discontinuo crecimiento económico ha mostrado una insuficiente capacidad de creación de empleos, que pueda absorber la creciente participación laboral de las mujeres y el crecimiento de la PEA de 2,6% al año. La fuerza de trabajo de la región, constituida a fines de los años noventa por cerca de 212 millones de personas, creció en 44 millones en el último decenio, llegando a representar en 1999 un 42% de la población total, tres puntos porcentuales por encima de lo registrado en 1990 (CEPAL, 2001: 20). Crecimiento económico discontinuo y aumento de la población influyeron en el incremento de la tasa de desempleo del 6,7% en promedio en 1980, al 8,8 % 1999, con oscilaciones en el periodo intermedio (Ibíd., 12), aunque algunos países han tenido cifras más altas: a mediados de 1996, Argentina tuvo una tasa oficial de desempleo de 16%, 10 puntos porcentuales mayor que cinco años antes. Otros cuatro países registraron tasas que excedían el 10%, que aumentaron o se mantuvieron estáticas durante los años noventa. Solo cuatro países —tres de ellos en América Central— registraron reducciones en el desempleo de 2 a 3 puntos porcentuales durante el mismo periodo (Latin American Weekly Report, 1996c, citado por Portes, 2001: 77). Para fines de 1998, la situación no había mejorado: en Argentina, Colombia y Venezuela se experimentaban tasas de desempleo de dos dígitos (BID, 2000).

Los procesos de creciente informalización, precarización y flexibilización, relacionados entre sí, han contribuido a configurar un mercado de trabajo en el que se pierde estabilidad laboral: se pagan salarios muy bajos a trabajadores no calificados y proliferan condiciones precarias de empleo (Klein, 2000: 13).

Dada la competencia internacional que enfrentan las industrias del sector moderno basadas en procedimientos intensivos de trabajo, es frecuente el pago de salarios muy bajos y la eliminación de

27 La variación promedio para toda América Latina es de 1,5 veces (BID, 2000,).

prestaciones laborales, motivo por el cual los trabajadores optan por un empleo en el sector informal, donde carecen de prestaciones, pero tienen mejores salarios. Ello ha ocurrido en República Dominicana, donde las condiciones laborales en zonas francas de exportación son tan malas que provocan un considerable flujo de retorno laboral hacia el empleo informal y el trabajo por cuenta propia. Así, el sector informal, considerado durante el periodo de industrialización por sustitución de importaciones como un refugio para quienes no podían encontrar empleo en el sector moderno de la economía, ha pasado a convertirse en un refugio del libre mercado en el sector moderno (Portes, 2001: 78)

Otro proceso que se ha desarrollado en relación con el requerimiento de competitividad de las empresas, es la subcontratación externa, la cual les permite una mayor flexibilidad para responder a las fluctuaciones del entorno económico. Los resultados en términos de salarios y condiciones laborales son diversos: en ocasiones hay mejora en los salarios a costa de la pérdida de estabilidad, pero en otras no se registran mejoras. En el sector minero estatal de Chile, donde hubo despidos masivos para reducir los costos de producción, muchos trabajadores fueron vueltos a contratar por subcontratistas. Perdieron estabilidad laboral y prestaciones, pero ganaron en términos de condiciones de trabajo y menores tasas de accidentes. Sin embargo, en muchos otros casos las condiciones de ingreso y empleo se deterioraron, asociados a la instalación de maquiladoras, empresas en las que no siempre se respetan las normas laborales y aun los derechos humanos. En la actualidad, abundan empleos precarios y sectores en los que la subcontratación se convierte en característica común del mercado de trabajo. En estos casos, los trabajos temporales, la falta de previsión social y la inexistencia de sindicatos, negociación colectiva y mecanismos de capacitación son frecuentes, aunque pueden también acompañarse de salarios elevados (Klein, 2000: 25-26).

Como resultado del proceso de precarización del empleo, la proporción de trabajadores asalariados con contrato permanente se ha reducido; en Chile (1996) y Venezuela (1995) solo el 38% de los trabajadores asalariados está empleado bajo esta modalidad, y en México (1994) solo representa el 19% de los asalariados.

Las diferencias entre hombres y mujeres son considerables. En Chile, Venezuela y México, el 55%, 56% y 27%, respectivamente, de los hombres asalariados poseen un contrato permanente; para las mujeres las cifras respectivas son 25%, 26% y 12% (BID, 1998: 157-158).

En los años noventa, el empleo en el sector informal (trabajadores por cuenta propia, trabajadores familiares no remunerados y trabajadores que prestan servicios en microempresas, es decir de menos de cinco trabajadores, o en el servicio doméstico) registró un alza importante, pues aumentó de 51.6% del total de la población activa en 1990 a 56% en 1995 (OIT, citado por Lustig, 1998: 303)²⁸. Solo Argentina, Chile y Honduras lograron evitar que creciera el sector informal. Para la región en su conjunto, 61 de cada 100 empleos generados en los años noventa fueron informales, y tuvieron especial dinamismo los creados por la microempresa (Klein, 2000: 17).

A pesar de la opción válida de empleo que representa la microempresa, en virtud de que en general pagan mejores salarios que otros sectores, sin embargo, ofrecen inadecuadas condiciones de trabajo, no proporcionan ni estabilidad laboral ni protección social, y en ellas son más frecuentes las violaciones a los derechos laborales básicos (trabajo infantil, libertad de asociación, negociación colectiva y trabajo forzado) que en empresas más grandes. Se calcula que el ingreso medio de las microempresas se acerca al 90% del ingreso medio de las actividades modernas, pero solo al 55% del ingreso medio en las empresas medianas y grandes. Entre el 65% y el 95% de quienes trabajan en microempresas carecen de un contrato laboral escrito, y entre 65% y 80% no tienen ni seguro médico ni previsión. También tienden a trabajar más horas y a tener más accidentes de trabajo. En Chile, un 30% de los trabajadores no tenía contrato o tenía contratos atípicos; en Argentina y Colombia la proporción se elevaba a 40% y a 74% en Perú. La mayoría se hallaba en microempresas: 50% en Chile, 65-70% en Colombia y Argentina, y 80% en Perú (Klein, 2000: 17).

28 Otros cálculos señalan que el empleo informal solo se expandió del 44% al 48% entre 1990 y 1998, Klein, 2000: 16-17.

Un fenómeno que ha caracterizado el desempeño de las economías latinoamericanas es la reducción de la capacidad de compra del salario mínimo en la mayoría de los países. Actualmente, es muy inferior de lo que era a comienzos de los años ochenta. La crisis de la deuda y los procesos de ajuste que le siguieron llevaron a caídas del salario mínimo, que se corrigieron solo parcialmente en los noventa. En promedio, “los salarios mínimos en 1999 eran inferiores en 26% a los de 1980, pero en la industria manufacturera habían subido en 2,9% en el mismo período”(Klein, 2000: 11). Solo Colombia, Costa Rica y Panamá han logrado mantener relativamente estable el salario mínimo en términos reales (BID, 1998: 169).

Estas tendencias se expresan de manera aguda en la participación laboral de las mujeres, ya que muestran una mayor probabilidad de trabajar en el sector informal y en profesiones de baja remuneración. “De hecho, existe una alta correlación entre la proporción de mujeres empleadas en una ocupación y su remuneración en relación con otras profesiones” (BID, 2000, 78).

En toda América Latina existe una amplia brecha salarial entre los trabajadores masculinos y femeninos. En todas las categorías de empleo, las mujeres reciben remuneraciones inferiores, aunque las mayores diferencias se encuentran en los empleos informales, tanto rurales como urbanos. En el sector formal, las mujeres ganan un 10% menos que los hombres por el mismo trabajo, y en las ocupaciones informales las mujeres reciben 25% menos por hora trabajada que los hombres de igual nivel de educación y edad (BID, 1998: 43). Cabe señalar que el sector informal permite a las personas, y sobre todo a las mujeres, desempeñar actividades que ofrecen más flexibilidad para ajustar los horarios y les permiten aprovechar mejor algunas habilidades, lo cual contribuye a explicar el crecimiento de este sector, a pesar de que la aplicación de las leyes es baja y no brinda condiciones de estabilidad (Ibíd., 154). Las mujeres menos educadas que se incorporan a la fuerza laboral tienden a concentrarse en trabajos del sector informal que pagan menos que los del sector formal para las mujeres con niveles comparables de instrucción. La mayor participación de las mujeres en empresas informales que en promedio tienen una baja productividad, contribuiría a explicar los menores ingresos de las mujeres (BID, 2000, 78).

Además, debido a la influencia del nivel de instrucción sobre la participación en la fuerza laboral y la probabilidad de trabajar en el sector formal o informal, los ingresos de las mujeres varían más que los de los hombres (BID, 1998: 68).

Esta situación se agrava en el caso de los indígenas y de población negra. En Guatemala, la población indígena de la capital hacia 1986 representaba 12% de la población, estaba concentrada en empleos precarios y tenía menos posibilidades de cobertura de seguridad social que la población mestiza (Pérez Sainz *et al.*, 1992). En el caso de Brasil, la población negra se encuentra concentrada en los segmentos más pobres de la población rural y urbana. A pesar de la afirmación de que en ese país la raza tiene menos significación en producir desigualdad que en otros países, la población negra continúa en lo más bajo de la escala de indicadores de pobreza (Roberts, 1996).

Ciertas tendencias en el comportamiento de los salarios, relacionadas con niveles educativos o de especialización, han tendido a aumentar las desigualdades y a profundizar las desventajas de los sectores más pobres. Nos referimos al mayor aumento registrado por los salarios industriales, en comparación con el de los salarios mínimos. Los salarios industriales crecieron a un ritmo de 1.4% anual entre 1990 y 1997, mientras los mínimos solo lo hicieron en un 0,3% (Klein, 2000: 19).

Por otra parte, se registran considerables diferencias entre los países en lo que concierne a los salarios agrícolas; aunque en todos los países los sectores agrícolas remuneran menos a los trabajadores que el sector industrial, la diferencia es muy poco apreciable en Panamá, es menor del 10% en Honduras, pero supera el 40% en Perú y México (BID, 1998: 44).

En 1995 ó 1996, la mayoría de los países de América Latina tenían niveles de salario mínimo que representaban menos de la mitad del salario promedio. En Bolivia, Brasil y Argentina se encontraban por debajo de 30%, y en Chile, México y Perú entre 30% y 40% del salario promedio. Estas proporciones son bajas en comparación con las de los países desarrollados. Sin embargo, en varios países de América Latina, los salarios mínimos eran superiores al 50% del promedio, y en el caso extremo de Venezuela en 1995 representaban cerca del 90% del salario promedio (BID, 1998: 170). Donde los

salarios mínimos son más elevados en relación con el salario promedio el incumplimiento de las normas es mayor: en Paraguay y El Salvador cerca de la mitad de los trabajadores tiene salarios que no llegan al 80% del mínimo, y en Honduras y Venezuela, de cada 100 trabajadores, entre 30 y 40 se hallan en la misma situación (Ibíd., 171).

Por otra parte, en varios países, el comportamiento de los ingresos ha influido en que la desigualdad no se reduzca, sino que se mantenga, como ha ocurrido en Chile, donde, a pesar del aumento del empleo y de los salarios reales habido entre 1983 y 1995, la desigualdad no disminuyó debido a que el nivel de ingresos del diez por ciento más rico se elevó aún más rápidamente. Su coeficiente de Gini de .479 en 1994, estuvo solo ligeramente por debajo de Brasil, país con la distribución del ingreso más desigual de la región (Filgueira, 1996: 16, citado en Portes, 2001: 77).

La condición de la educación es otro rasgo muy relacionado con la concentración del ingreso. La estrecha relación entre educación y distribución del ingreso es ilustrada por el hecho de que los países con mayor índice de desigualdad, también tienen las mayores distancias educativas. Las brechas educativas más pronunciadas entre los dos deciles más ricos se encuentran en Brasil, México y Honduras, donde son superiores a 3 años, y solo en Perú son de menos de dos años. Y entre el decil más rico y el 30% en la base de la escala de ingresos las brechas educativas promedio superan los 9 años en México y se encuentran entre 8 y 9 años en Brasil, Panamá y El Salvador, países de muy alta concentración del ingreso total. Las menores brechas educativas entre ricos y pobres se observan en Uruguay, Venezuela y Perú, que tienen concentraciones de ingreso moderadas, comparadas con los estándares de la región (BID, 1998: 20).

Estas distancias educativas producen rendimientos elevados para los pocos que reciben educación superior, los cuales se benefician de una educación de mayor calidad que los sectores de bajos ingresos, que en su mayoría asisten a la escuela pública y no pueden acceder a una educación privada de mejor calidad. Dado que una educación deficiente se traduce en un rendimiento inferior y en ingresos menores durante la vida laboral del individuo, la educación configura un canal adicional de concentración del ingreso laboral y contribuye a reproducir la desigualdad (BID, 1998: 56). En efecto,

se ha documentado que en aquellos países con una mayor proporción de mano de obra no calificada, la desigualdad tendió a mantenerse invariable o a elevarse ligeramente entre 1989 y alrededor de 1995, como sucedió en Brasil, Colombia, Costa Rica, México y Venezuela (Lustig, 1998: 306). Así, la educación profundamente estatificada que caracteriza a los países de América Latina está reproduciendo, en lugar de corregir, las desigualdades de ingreso.

En el bajo rendimiento de la educación básica se expresa la influencia de factores relacionados con la globalización. En efecto, la incorporación de China y otros países de menor desarrollo al comercio mundial ha presionado a la baja la remuneración del trabajo de personas con educación básica. Paralelamente, la liberalización comercial instrumentada por los países de América Latina y de otras regiones ha contribuido a elevar el precio relativo de los recursos naturales locales, en detrimento de la remuneración relativa del trabajo. “Y junto con las políticas macroeconómicas, la liberación comercial en América Latina parece haber propiciado la adopción de cambios tecnológicos que han desplazado la demanda laboral hacia el empleo más calificado”. Estos factores de demanda han interactuado además con una fuerte expansión de la oferta de trabajo no calificado por razones demográficas, que no ha sido contrarrestada con un mejoramiento de los niveles educativos (BID, 1998: 55).

Por otra parte, en los hogares pobres hay una alta tasa de deserción escolar. Un trabajo del BID (1998), citado por Klein, señala que “el 94% de los niños pobres en los países con alto desarrollo educativo se matricula en los primeros años de la escuela, contra el 76% en los países menos avanzados. Las tasas de matrícula disminuyen respectivamente al 63% y al 32% en el quinto año, y al 15% y el 6% en el noveno año. Las tasas de ingreso son similares entre niños pobres y los de las familias de mayores recursos, pero los últimos permanecen en la escuela por períodos más largos. Al quinto año, las tasas eran 93% y 83%, en tanto que al noveno, eran de 58% y 49% respectivamente” (Klein, 2000: 21).

Una investigación que compara la educación alcanzada hasta 1995 por los individuos nacidos entre 1968-70 (que para entonces tenían entre 25 y 27 años de edad), con la educación de quienes habían nacido treinta años antes, encontró que el progreso ha sido, en

promedio, de solo unos 3 años de escolaridad, lo cual representa aproximadamente un año por década. En este lento cambio, el progreso entre las mujeres ha sido más rápido que entre los hombres, pero es limitado (BID, 1998: 49).

En ese lapso, la mejora ha superado los 3 años para los hombres y los 4 años para las mujeres en Chile, Perú y México. Pero ha sido de solo 2,5 años aproximadamente para los hombres en Brasil, Costa Rica, Honduras y Venezuela, y de entre 3 y 3,5 años para las mujeres en Brasil y Costa Rica. Aunque en virtud del ritmo más acelerado de aumento de la educación femenina, actualmente las mujeres han superado a los hombres en años promedio de educación en casi todos los países, en la región hay todavía excepciones graves. Los datos mencionados no incluyen a Guatemala, ni a las zonas rurales de Bolivia, donde la matrícula de las niñas en edad escolar es muy inferior a la de los varones; en ambos países, el rezago en la educación femenina se concentra en las poblaciones indígenas. También es el caso de la población indígena de Panamá, donde las tasas de analfabetismo femenino en 1990 eran del 53%, en comparación con el 11% para todas las mujeres del país, o 10% para los hombres (BID, 1998: 49-50). Según cálculos basados en datos oficiales, en Guatemala el promedio de años de estudio de las mujeres de 15 a 24 años en las zonas rurales, pasó de 2,4 a 3,1 entre 1989 y 1998²⁹.

Las profundas desigualdades sociales también están asociadas con la concentración de las principales actividades productivas en zonas metropolitanas, y con fracturas espaciales y de carácter etnolingüístico que determinan grados de fragmentación etnolingüística y geográfica. Estas dos líneas de fractura social vienen a agravar la iniquidad de género y étnica y las desigualdades en varios países de América Latina.

Si bien América Latina no es una región extremadamente fragmentada desde el punto de vista etnolingüístico, pues existe una

29 CEPAL, *Indicadores comparados*. Cuadro América Latina (17 países): promedio de años de estudio de la población de 15 a 24 años de edad según sexo, zonas urbanas y rurales, 1980-1999. <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles/comparados/t-educacion7.htm>

lengua predominante (española, portuguesa o inglesa) en la mayor parte de los países, en algunos esta fragmentación es importante: Surinam, Bolivia, Guatemala y Perú (BID, 2000: 209). La mayoría de las estimaciones sobre la población indígena en la región coinciden en que es de alrededor de 40 millones de indígenas (8% de la población total). En Bolivia y Guatemala, los indígenas representan más de la mitad de la población nacional, aunque las cifras oficiales difieren de las de analistas independientes. En el caso de Guatemala, la estimación oficial es que representa 42% de la población, según el censo más reciente, en tanto que la CIDH de la OEA indica que significa 48%, y otras fuentes señalan 60% (Plant, 1998: 5). Esta población vive en condiciones de extrema pobreza³⁰. En otros países, a pesar de que es menos significativa, también es muy relevante: en Ecuador, la población indígena representa entre 35 y 45% de la población, la mayor parte de la cual se encuentra en situación de extrema pobreza; en México, alrededor del 10% de la población habla lenguas indígenas, habita en un tercio de los municipios del país, los cuales representan el 82% de los municipios de muy alta marginación (CONAPO, 1999). En Brasil, los pueblos indígenas solo representan 0,2% de la población, pero sus condiciones de vida son sumamente precarias y se han deteriorado los últimos años³¹.

La pobreza lleva a los indígenas de la mayoría de los países de América Latina a participar en los mercados de mano de obra, tanto urbanos como en la agricultura comercial. Estudios llevados a cabo en varios países con población indígena reportan el desarrollo de procesos similares: reducción creciente del cultivo de la propia tierra como actividad principal y aumento de la participación en la agricultura comercial, en los mercados de mano de obra regionales e internacionales, en el comercio formal e informal en zonas urbanas del propio país y de países vecinos, en el sector de servicio, en

30 En Guatemala, 77% de la población está debajo de la línea de pobreza, y se calcula que casi la totalidad de indígenas maya quiché están en esa situación. Reporte de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos <http://www.cidh.org/indigenas/indice.htm>

31 La esperanza de vida disminuyó de 48,3 años en 1993, a 45,6 años en 1997. Plant, 1998: 5.

el transporte y, en Guatemala, en las actividades de extracción (Plant, 1998: 18-19). Una encuesta realizada en este último país en 1989 estimó que solo una cuarta parte de la población indígena en el altiplano occidental de Guatemala participaba principalmente en el cultivo de su propia tierra, en tanto que un estudio en Ecuador encontró que los más pobres obtienen 22% de sus ingresos de la agricultura, 16% del ganado, 9% de la producción artesanal y 53% del empleo migratorio (Ibíd., 19). Una investigación sobre el altiplano sur boliviano, con base en entrevistas comunitarias, estimó que un 18% de la población había emigrado desde 1983, 45% a la ciudad de Sucre, 18% a la parte urbana de Santa Cruz, 7% a la parte rural de Santa Cruz y 10% a Argentina. La misma tendencia se da en Guatemala, donde se han registrado varios cientos de miles de nuevos inmigrantes a Ciudad de Guatemala durante los años noventa³² (Plant, 1998: 24).

La migración temporal a los campos de agricultura comercial no siempre significa una mejora sustantiva en la situación de pobreza, debido a que las formas de reclutamiento, el transporte, las condiciones de vida y de trabajo de los temporeros indígenas en la agricultura constituyen una fuente de preocupación en términos humanitarios. Aunque los salarios son más altos que los ingresos promedio en las comunidades de origen, también es alto el costo en términos de salud, higiene, pérdida de educación de los niños y desarticulación social (Ibíd.).

Esta línea de fractura tiene efectos en las variables educativa y de mercado de trabajo, sobre todo en los términos desiguales en los que las poblaciones indígenas han entrado en el mercado en comparación con otros sectores (Plant, 1998: 13). De acuerdo con las conclusiones de un análisis sobre las desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos, los niños y las niñas indígenas terminan en menor proporción la primaria, lo cual ... “muestra que existe una barrera del lenguaje que algunos niños no logran superar” (Mier y Terán y Rabell: 20). Sin embargo, el hecho de que los niños hablantes tengan mayores probabilidades de ingresar a la secundaria que los

32 Aunque la migración se debe en parte a la huida del altiplano durante los años de intenso conflicto civil, también se atribuye a los factores económicos actuales.

niños no hablantes, y de que las niñas indígenas tengan la misma probabilidad que las no hablantes, indica que la lengua indígena tiene un efecto distinto en la asistencia a la escuela secundaria. En lo que se refiere a la participación laboral de los menores, las familias indígenas se ven obligadas a enviar a trabajar a sus hijos en edades tempranas en mayor proporción que las familias que no hablan alguna lengua indígena; en efecto, entre los varones de 12 a 14 años, el 51% de los hablantes trabaja, en tanto que esta proporción es de 37% entre los no hablantes (Ibíd., 21).

Dado que la línea etnolingüística se combina con diferencias en normas culturales respecto de la sociedad mestiza, ello alimenta conductas de discriminación que erosionan la cohesión social.

La fragmentación geográfica, por su parte, contribuye a explicar la concentración territorial de las actividades productivas urbanas en pocas áreas, que ha traído consigo intensas corrientes migratorias del campo a la ciudad y desordenados procesos de urbanización que favorecieron la proliferación de poblamientos en zonas inicialmente carentes de servicios urbanos, de ahí que las políticas dirigidas a los sectores más pobres hayan beneficiado, de manera prioritaria, a las zonas urbanas. Esta característica se expresa en los factores que determinan la mayor disponibilidad de servicios de salud por parte de la población: el lugar de residencia, según la distribución geográfica de los servicios, y la pertenencia a alguno de los sistemas de seguridad social.

La fragmentación geográfica también ha influido en el aislamiento de vastas áreas que cuando se han abierto a la colonización no se logra incorporarlas al desarrollo, perpetuándose las desigualdades regionales: es ilustrativo el caso de Brasil, donde en 1960 el estado más pobre era Piauí, en el nordeste, con un PIB per cápita equivalente al 11% del de São Paulo, el estado más rico del sudeste. En 1995, treinta y cinco años después, Piauí seguía siendo el estado más pobre de Brasil, y su PIB per cápita solo ascendía al 16% del de São Paulo, que seguía siendo el más rico (BID, 2000, 168). Desde el punto de vista de la extensión del fenómeno, la fragmentación geográfica es muy importante. Según datos de un estudio del BID, América Latina es la región más fragmentada del mundo, aunque por supuesto hay diferencias sustanciales dentro de la región.

Los países con mayor grado de fragmentación geográfica son Ecuador, Colombia y Perú, y los menos fragmentados Uruguay, Bahamas y El Salvador (BID, 2000, 209).

La profundización de los rasgos de desigualdad enunciados, constituyen a la vez el meollo de la problemática por tratar y la marca de los obstáculos que se deben remontar a fin de garantizar atención universal por la vía de derechos a la satisfacción de determinadas necesidades. Estos rasgos delinean los contornos y los límites del alcance de las políticas. En el apartado siguiente analizaremos el modo en que estos contornos configuran los obstáculos por superar para una política basada en derechos.

OBSTÁCULOS, DIFICULTADES Y LIMITACIONES RELACIONADOS CON LA APLICACIÓN DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES

Aunque la concepción de derechos económicos, sociales y culturales conforma metas ideales que juegan el papel de normas orientadoras, el privilegiar este aspecto de ideal hacia el que se tiende, obviando una discusión sobre el fundamento de los derechos, influye en que las condiciones y los requerimientos sean puestos en segundo plano, y se pase por alto el diseño de formas específicas de realización de los derechos, elaboradas tomando en cuenta los rasgos esenciales de la problemática por enfrentar, los límites que se establecen en virtud de la configuración del mercado y de la restricción de los recursos fiscales, o bien de las relaciones de fuerza o de procesos de reivindicación de demandas, ya sea políticas, sociales o ambas.

Lógica de mercado versus lógica de derechos

El primer conjunto de obstáculos se refiere a la divergencia de lógicas existente entre los criterios de eficiencia y del mercado respecto de los de derechos, que se expresa en varios ámbitos. Esta

divergencia, inherente a la operación de los derechos y a los criterios de eficiencia y a la racionalidad del mercado, se ha agudizado a partir de las reformas dirigidas a la apertura de las economías y del carácter volátil del funcionamiento de estas. En la instrumentación de las reformas predominó el objetivo de “mejorar la eficiencia económica, más que por cualquier otro propósito de protección social e incluso de estabilización macro” (BID, 1997: 37). En algunos países como Guatemala, Paraguay y Perú, se incorporaron a la Constitución algunas normas destinadas a evitar el mal manejo económico, prohibiendo el uso de políticas monetarias expansivas para cubrir necesidades fiscales y el monopolio estatal en la provisión de seguridad social (Cruz-Saco, 1998: 6).

Si bien algunos procesos de globalización han traído consigo compromisos más firmes de los países latinoamericanos con los organismos internacionales para la realización de los derechos, otros han contribuido a dificultar esta tarea. ¿Cómo garantizar el derecho al empleo en el marco del contexto de recesión en el que se desempeñan las economías de la región, en las que el desempleo sigue siendo elevado aun cuando la economía se recupere después de cada sacudida externa? La meta de cumplimiento progresivo de los derechos que se establece en el PIDESyC presupone que los gobiernos pueden lograr un crecimiento sostenido durante un largo periodo, presupuesto que no se da. Y respecto de la meta de salario remunerador, incluida en la mayor parte de las legislaciones de los países latinoamericanos, enfrenta restricciones, debido a que se contrapone con la lógica de los requerimientos de la competitividad del entorno internacional, en el que hay países en los que se pagan salarios aún más bajos que los de la región. Pero, además, varios estudios han encontrado que aunque los aumentos del salario mínimo pueden efectivamente reducir la pobreza en el corto plazo, no pueden utilizarse en forma indiscriminada con este propósito, porque pueden generar desempleo y reducir el crecimiento, perjudicando a los pobres en el largo plazo (Morley, 1992 y 1997; Lustig y McLeod, 1997, citados en BID, 1998: 169).

Por otra parte, el hecho de que en el marco de procesos de privatización diversos servicios públicos hayan pasado a ser operados por agentes privados y a depender de las fuerzas del mercado,

contribuye a subordinar el acceso a esos servicios a la distribución del ingreso, lo cual significa una clara desventaja para los sectores pobres. En aquellos casos en que los esquemas de participación privada no incluyen claros principios de solidaridad, como ocurre en el sistema de salud en Chile, opera la selección adversa, tanto por estratos socioeconómicos como por los riesgos de salud asociados a la edad de la población cubierta (Ocampo, 1998: 12-13).

-El empleo

En el marco de la contraposición de lógicas entre el mercado y los derechos, se ubica la problemática del empleo, la cual tiene varias aristas. Una primera y más general arista, concierne a la falta de adecuación de la regulación laboral —que protege los derechos de los trabajadores en el mercado formal— a los requerimientos de la competencia internacional y a la creciente participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Esta falta de adecuación ha inducido a varios países a aprobar reformas laborales que representan un desafío a los derechos económicos, sociales y culturales registrados en las Constituciones.

La mencionada falta de adecuación de la regulación laboral abarca las normas de protección de los trabajadores en las que ha descansado la estabilidad en el empleo, tales como las restricciones a los períodos de prueba, a los contratos temporales y a término, y a penalizaciones a la terminación de los contratos laborales, que han permitido aumentar la permanencia laboral y han protegido contra la pérdida de ingresos asociada al desempleo de los trabajadores cubiertos por la ley. Sin embargo, estas normas son cuestionadas dado que se aplican muy poco, favorecen a los trabajadores varones con mayor educación, experiencia y mejores salarios (BID, 1998: 153), y tienden a limitar la participación femenina en el mercado laboral, las cuales deben combinar sus empleos con otras actividades. Entre otras, se señalan el alto costo de la terminación de los contratos, las reglas que implican imponer a las empresas costos por maternidad, y las que obligan a mantener

instalaciones para la atención de los niños en el lugar de trabajo³³. También los trabajadores jóvenes son afectados por esta forma de protección del empleo, pues sus tasas de desempleo son 1,5 veces superiores a la tasa general de desempleo (BID, 2000, 78)³⁴.

En los años noventa se llevaron a cabo reformas laborales en Colombia (1990), Perú (1991), Nicaragua y Argentina (1995) y Venezuela (1997), las cuales incorporaron formas más flexibles de contratos de empleo mediante la reducción del costo de los despidos y la introducción de contratos con menores impuestos a la nómina. Como efecto de las reformas, ha disminuido el porcentaje de los contratos de trabajo que otorgan beneficios plenos en el total del empleo y se han expandido formas más precarias de empleo (BID, 2000: 71).

Como se desprende de las reflexiones expuestas, los diversos procesos relacionados con la generación de empleo y con la calidad de los empleos se hallan fuera de la posibilidad de control por parte de los gobiernos, lo cual significa un obstáculo importante que solo puede ser modificado de modo parcial para alcanzar el cumplimiento de los derechos relacionados con el trabajo.

-Tributación

El financiamiento de los servicios de atención relacionados con el cumplimiento de derechos sociales involucra, además de una extendida economía de mercado, un aparato fiscal muy sólido, que logre obtener los recursos necesarios. Esto requiere de una sólida capacidad recaudatoria del Estado —esencial para hacer efectiva la

33 Este fue el caso de Perú donde la ley exigía que las empresas con más de 25 mujeres tuvieran guarderías, propiciando involuntariamente que los empleadores contrataran a un número inferior de trabajadoras. La ley fue derogada en 1991.

34 Las medidas sugeridas para adecuar la legislación laboral a los nuevos requerimientos y procesos, consisten sobre todo en sustituir la protección que hoy gozan algunos trabajadores por sistemas más amplios que respondan a las necesidades básicas de protección, equidad y competitividad, en separar el régimen de sanciones al despido arbitrario del régimen de protección del ingreso para el desempleado, y en colectivizar los costos dejando de imponerlos solo a las empresas. Cf. BID, 2000, pág. 78. BID, 1998: 154, 159 y BID, 2000: 69-70.

obligación de los ciudadanos de pagar impuestos— que comprende mecanismos para evitar la evasión y para recolectar impuestos de los trabajadores del mercado informal con posibilidad de pago.

En el cuadro 1 se registra la composición promedio de los ingresos fiscales de América Latina, y se los compara con la de los países de la OCDE, a fin de contar con un punto de referencia internacional.

Cuadro 1

Estructura del ingreso fiscal, Gobierno Central consolidado, 1990-94
(Porcentajes de ingreso total)

	OCDE	América Latina
Ingresos no tributarios	8,1	15,9
Ingresos tributarios	90,2	71,8
Impuesto a la renta	35,0	20,4
Contribuciones a la seguridad social	32,2	23,5
Impuestos indirectos	20,4	26,3
Impuestos al comercio	1,0	5,2

Fuente: Gavin *et al.* (1996), tomado de BID, op. cit., 1997, p. 114. Las cifras representan promedios de los datos de país, ponderados por población.

El cuadro ilustra de manera nítida las diferencias entre la estructura de los ingresos de América Latina y la de los países industrializados. De inicio, observamos que los gobiernos latinoamericanos dependen más de fuentes no tributarias de ingresos que los gobiernos de los países de la OCDE (casi 16%, frente a 8%). La composición de los ingresos tributarios también muestra diferencias, sobre todo los impuestos sobre la renta representan un porcentaje considerablemente menor en América Latina, al igual que las contribuciones a la seguridad social, en tanto que los impuestos indirectos y al comercio significan proporciones mayores que los promedios de la OCDE (BID, 1997: 114-115).

El menor porcentaje del impuesto a la renta en América Latina en el total de los ingresos fiscales, se explica porque las tasas de los impuestos a la renta en la región son muy reducidas; se sitúan en

promedio en el 25%. Se ha calculado que tasas impositivas (máximas) del 25 al 30% generan recaudaciones del 3,7 al 4,5% del PIB, cuando de acuerdo con el nivel de desarrollo de los países deberían generar 8%³⁵. En la región, solo Barbados, Belice, Chile (y Honduras hasta 1997) tienen tasas máximas de impuestos a las personas del 40% o más. La tendencia de los impuestos a las empresas ha sido semejante³⁶. Esta insuficiente recaudación basada en el impuesto a la renta, lleva a los gobiernos federales o centrales a hacer descansar una importante proporción de sus presupuestos en las aportaciones no tributarias, recabadas a partir de los ingresos provenientes de los recursos naturales y del ingreso de las empresas de propiedad estatal. Por otra parte, en virtud de que, como ya hemos mencionado, esos gobiernos dependen también en mayor medida de los impuestos indirectos, y estos a su vez están asociados al funcionamiento de las economías que en los últimos años se ha caracterizado por la volatilidad, lo cual repercute en que los presupuestos gubernamentales se vean sujetos a los efectos de esa volatilidad. Como resultado, se da una insuficiente capacidad de recaudación de los gobiernos en América Latina, que es evidente en la proporción de la recaudación respecto del PIB: es del 18%, cuando según los niveles de desarrollo de los países deberían ser de 24% (BID, 1998: 203-204; BID, 1997, 114-115).

En esta baja capacidad de recolección de impuestos hay un ingrediente de evasión fiscal, el cual expresa la falta de confianza de los ciudadanos en las autoridades, así como el deterioro de la solidaridad social, asociada a las profundas distancias sociales que veíamos en el apartado anterior (BID, 2000: 211). La falta de confianza también está relacionada con la escasa satisfacción de los ciudadanos con el desempeño de los gobiernos para resolver los problemas económicos, políticos y sociales de sus respectivos países. Esta satisfacción varía en estrecha relación con el modo en que

35 Estas tasas son menores que la de cualquier otra región; en los países desarrollados las tasas máximas de tributación superan en promedio el 40% y en los países asiáticos están ligeramente por debajo de esa cifra. Cf. BID, 1998, pág. 204.

36 El promedio de las tasas máximas de tributación a las empresas en América Latina se sitúa actualmente en 27%, por debajo de los promedios de todos los demás grupos de países, con excepción de Europa Oriental. BID, 1998: 203.

se desempeñan los gobiernos, y presenta claras diferencias entre los países. Según datos de Latinobarómetro, la satisfacción con la democracia ha disminuido, pues el promedio de la región pasó de 37% en 2000 a 25% en 2001. El país más satisfecho es Uruguay con 55%, y los menos satisfechos son Colombia y Paraguay con 10. En Chile, el 71% de los ciudadanos no está satisfecho con la democracia³⁷.

-El gasto social

En el financiamiento de los servicios de atención al bienestar relacionado con los derechos sociales, importan dos aspectos del gasto: el nivel de gasto y su distribución o destino.

En lo que se refiere al nivel de gasto, en promedio, América Latina se encuentra ligeramente por encima del patrón mundial de gasto social, y en Uruguay, Costa Rica, Panamá y Nicaragua este gasto es sustancialmente mayor de lo que cabría esperar de acuerdo con sus niveles de desarrollo (BID, 1998: 201). Cálculos de CEPAL indican que Argentina y Uruguay ejercen el gasto social per cápita (en dólares de 1997) más alto de la región, aunque es preciso señalar que, dada su estructura demográfica, caracterizada por una mayor proporción de población de más edad, estos dos países tienen los presupuestos de seguridad social más elevados (CEPAL, 2001: 268-269). De hecho, en los países donde el gasto social es alto, un porcentaje muy elevado del incremento del gasto social se ha destinado a seguridad social, sobre todo a pago de pensiones (BID, 1998: 201).

Un segundo grupo de países lo integran Brasil, Chile y Panamá, cuyos niveles de gasto social se ubicaron, en el ejercicio 1998/1999, entre \$642 y \$1011 per cápita. El resto de los 17 países analizados por CEPAL tienen niveles de gasto menores de \$500 per cápita, y algunos, como El Salvador, Honduras y Nicaragua están por debajo de los \$100, y Guatemala, levemente por arriba de esta cifra (\$107). Hay, además, otros países en los que el gasto social es

37 La pregunta que se plantea es: “En general, ¿Diría Ud. que está muy satisfecho, más bien satisfecho, no muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia en su país?”. Cf. Informe de prensa. *Encuesta Latinobarómetro 2001*, www.latinobarometro.org.

muy insuficiente de acuerdo con su nivel de desarrollo: Colombia, México y República Dominicana (BID, 1998: 201). En los dos primeros países, el gasto per cápita en el periodo señalado fue de \$381 en el primer país, \$406 en el segundo y \$135 en el tercero (CEPAL, 2001: 268-269).

Por otra parte, la volatilidad de las economías, al influir en la captación fiscal, también repercute en las oscilaciones del gasto, en periodos de sacudidas externas. De 15 países analizados por CEPAL, para los que dispuso de datos comparables entre 1990 y 1999, en 12 de ellos el gasto social sufrió caídas en algún momento (Ibíd.).

Estas oscilaciones en el gasto, así como la pérdida de empleos asociada a la recesión, han producido retrocesos en el IDH en algunos países, como se indica en el cuadro siguiente:

Índice de Desarrollo Humano para América Latina
1997 y 1999
Países seleccionados

	Clasificación según IDH 1997	IDH 1997 ^a	Clasificación según IDH 1999	IDH 1999 ^b
Barbados	29	0,857	31	0,864
Bahamas	31	0,851	42	0,820
Chile	34	0,844	39	0,825
Antigua y Barbuda	38	0,828		
Argentina	39	0,827	34	0,842
Uruguay	40	0,826	37	0,828
Costa Rica	45	0,801	41	0,821
Trinidad y Tobago	49	0,797	49	0,798
Venezuela	48	0,792	61	0,765
Panamá	49	0,791	52	0,784
México	50	0,786	51	0,790
Colombia	57	0,768	62	0,765
Cuba	58	0,765		
Ecuador	72	0,747	84	0,726

	Clasificación según IDH 1997	IDH 1997 ^a	Clasificación según IDH 1999	IDH 1999 ^b
San Vicente y Granadinas	75	0,744		
Brasil	79	0,739	69	0,750
Perú	80	0,739	73	0,743
Jamaica	82	0,734	78	0,738
Belice	83	0,732	54	0,776
Paraguay	84	0,730	80	0,738
R, Dominicana	88	0,726	86	0,722
Guyana	93	0,704	99	0,701
El Salvador	107	0,674	95	0,701
Bolivia	112	0,652	104	0,648
Honduras	114	0,641	107	0,634
Guatemala	117	0,624	108	0,626
Nicaragua	121	0,616	106	0,635
Haití	152	0,430	134	0,467

Fuentes: a. PNUD, Informe sobre desarrollo humano 1999, Washington D.C;
 b. Informe sobre desarrollo humano 2001 www.undp.org/hdr2001.

Entre 1997 y 1999, de los 25 países para los que se dispone de datos comparativos, en 15 hubo mejoría en el IDH, pero en seis de ellos la mejoría fue muy ligera, de menos de cinco milésimas (Uruguay, Trinidad y Tobago, México, Perú, Jamaica y Guatemala). En 10 países hubo reducción en los valores del índice.

El tema de la universalidad de los derechos introduce la discusión sobre el carácter progresivo o regresivo del gasto, y plantea dilemas sobre el destino de este, ya que los distintos tipos de gastos tienen efectos distributivos muy diferentes. Ocampo recuerda que “en términos absolutos, los sectores de mayores ingresos se benefician más del gasto social (aunque)... como proporción de los ingresos de cada estrato, los subsidios que se canalizan a través de dicho gasto son mayores para los sectores más pobres de la población”. El

gasto que se destina a los pobres en relación con la proporción de la población en situación de pobreza es progresivo cuando se trata de gastos en salud, educación primaria y, en menor medida, educación secundaria. En cambio, los gastos en seguridad social y en educación superior tienen una tendencia generalmente regresiva. Los gastos en vivienda se encuentran en una situación intermedia, ya que benefician especialmente a estratos medios de la distribución del ingreso (Ocampo, 1998: 11).

El orientar el gasto social de manera primordial a la seguridad social, como ocurre en Brasil, Chile, Uruguay y Argentina, plantea dilemas distributivos en relación con el carácter progresivo o regresivo del gasto, sobre todo por la proporción de población que se deja de atender. Sin embargo, la estructura demográfica de la población, en la que ha aumentado el porcentaje de mayores de 65 años, requiere orientar el gasto hacia demandas de protección social cuyo costo tiende a ser muy elevado. Según datos del BID, por cada punto porcentual que aumenta la población mayor, se eleva en 1% el gasto público (BID, 1998: 200).

Las dificultades señaladas han influido en que, a pesar de que en la mayor parte de los países de la región los derechos sociales se hallan plasmados en las Constituciones, y se ha llevado a cabo un proceso de armonización de los instrumentos jurídico-políticos respecto de la legislación internacional, esto no ha significado mejoras radicales en los indicadores de esos derechos, tales como el de desarrollo humano. Solo un aumento progresivo, aunque no continuo.

REFLEXIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

La revisión de las principales críticas al concepto de ciudadanía social ha mostrado las dificultades teóricas inherentes a este concepto, las cuales fueron confirmadas por el análisis sobre las modalidades de acceso a la ciudadanía social prevalecientes en América Latina, y que apuntan a tres observaciones fundamentales:

- Predominio de un patrón corporativo de acceso a bienes colectivos fundamentalmente por la vía de las organizaciones, que restringe la universalidad en la entrega de satisfactores de bienestar;
- Insuficiencia de recursos fiscales, debido tanto a la escasa capacidad impositiva del Estado, como a que las características de la economía favorecen la expansión de la producción informal de recursos.
- La alta proporción de población con graves carencias indica la conveniencia de orientar los criterios distributivos según las necesidades, atendiendo la magnitud de las carencias, más que según derechos sociales.

Respecto de este último punto, hay en América Latina una vasta bibliografía de identificación de necesidades a partir de mediciones que se vienen llevando a cabo de manera cada vez más sistemática, por lo menos desde principios de los años ochenta.

Dada la dificultad que significa establecer prestaciones de bienestar por la vía de derechos universales enunciados pero no especificados, una opción interesante para sustentar criterios distributivos se encuentra en el planteamiento de Bellamy, quien propone que se especifiquen derechos que llama ‘institucionales’, en lugar de derechos sociales emanados de los derechos humanos. Según este autor, los derechos institucionales nacen de las deliberaciones políticas y se traducen en leyes particulares y en convenciones en las que están de acuerdo los ciudadanos que participan en el proceso político, y permiten retomar la dimensión de obligaciones y deberes contenida en la ciudadanía. Estos derechos presentan ventajas respecto de los derechos del hombre ya que, a diferencia de estos últimos, expresan fines determinados socialmente que pueden ser reformulados cada vez que sea necesario para hacer frente a cambios de circunstancias. Además, es posible usar la legislación para otorgar derechos específicos, que atiendan demandas de los diversos ámbitos de la vida social, como en el caso de los derechos reproductivos de las mujeres,

en lugar de limitarse a un estándar homogéneo. Por otro lado, cuando los derechos se institucionalizan, los deberes correspondientes pueden ser ubicados con precisión para resolver los conflictos. Estas características de los ‘derechos institucionales’ los hacen más adaptables que los derechos del hombre a la heterogeneidad social (Bellamy, 1994: 225, 250).

El concepto de derechos institucionales permite considerar de modo claro aspectos que, en el caso de los derechos sociales, son ambiguos, y unificar objetivos de integración con criterios de política social tomando en cuenta restricciones, limitaciones y metas. También se toman en cuenta condiciones en las que se va a dar cumplimiento a estos derechos. A partir del debate sobre los derechos institucionales, se puede retomar la propuesta de Alston (1987: 358), quien plantea adoptar un enfoque programático que requeriría que la realización progresiva de varios derechos se convirtiera en un objetivo de un programa claramente definido.

Finalmente, la especificación de estos derechos deberá orientarse a evitar que los circuitos del intercambio de apoyo político por atención al bienestar —constituidos por los partidos, los sindicatos, las burocracias públicas, etc.— efectúen una discriminación sistemática en favor de los intereses de las organizaciones dotadas de mayor poder organizativo y reivindicativo y, en menor medida, de las asociaciones con menor capacidad de organización, en desmedro de la gran mayoría de los ciudadanos que carecen de recursos organizativos y reivindicativos. En otras palabras, se debe impedir que la satisfacción de las expectativas sociales dependa de las posibilidades de afiliación corporativa de diversos sectores, que influyen en que cuanto más poderosa sea la organización a la que se pertenece, más eficaz sea la reivindicación de las demandas, lo cual lleva a la exclusión de hecho de quienes tienen escasa capacidad de afiliación.

De este modo, podrá hacerse efectivo el compromiso general de la sociedad a trabajar por el funcionamiento apropiado de los arreglos económicos, políticos y sociales para favorecer derechos, recomendado por Sen (2000: 123).

Recomendaciones

La elevada incidencia de la pobreza determina la necesidad de instrumentar programas dirigidos a los sectores de menores ingresos, tanto para desarrollar capacidades individuales como para ampliar las oportunidades de esos sectores. Pero, además, la existencia de graves desigualdades sociales hace necesaria la aplicación de políticas específicas que permitan a amplios sectores de la población remontar el bajo lugar que ocupan en la distribución del ingreso. En el marco de las características de acceso a los derechos en América Latina que convierten a las organizaciones en los sujetos fuertes de la ciudadanía, la atención de las desigualdades no puede ser abordada solo como derechos sociales universales.

Se deben atender las necesidades básicas de la población de menores recursos: educación básica³⁸ y salud básica para los pobres, particularmente a los que viven en zonas atrasadas o pertenecen a grupos desfavorecidos, como la población indígena. Respecto de la educación, es conveniente recordar aquí algunos hallazgos de la investigación sobre esta población, en el sentido de que una vez que los niños hablantes de lenguas indígenas logran terminar la primaria, tienen más probabilidades que los no hablantes de concluir la secundaria, lo cual permite ser optimista. Respecto de la salud, es necesario tener presente que ninguna de las reformas a los sistemas de salud llevadas a cabo en varios países de América Latina en los años noventa, ha alcanzado logros sustanciales en la ampliación de la cobertura hacia sectores de población que tradicionalmente han estado excluidos de esquemas de seguridad social (Cruz-Saco, 1998: 4).

Por otra parte, se requiere proporcionar pensiones mínimas a los más pobres, ya que las transferencias directas tienen gran importancia para evitar que la pobreza extrema se transmita de una generación a otra. Según algunos cálculos, “si se pudiera fijar como meta destinar entre menos de 0,5 y 2% del PIB a las personas que viven en condiciones de pobreza extrema, estas dejarían de pertenecer a esa clase” (Lustig, 1998: 307).

38 Dado el bajo rendimiento que tiene la educación básica, se debe tender a ampliar la cobertura de la educación media superior (bachillerato).

A las comunidades indígenas se les debe dar atención específica mediante la formulación de indicadores que definan la pobreza en términos de necesidades básicas insatisfechas, teniendo en cuenta la naturaleza de las economías de subsistencia, las cuales se caracterizan por un bajo nivel de ingresos en efectivo y por el hecho de que las necesidades básicas se satisfacen en gran medida por medio de mecanismos de redistribución de bienes fuera del mercado (Plant, 1998: 34). Estas medidas deben respetar y fomentar el ejercicio del mayor grado posible de control de las comunidades indígenas sobre su propio desarrollo (Ibíd., 30).

También deben finanziarse los programas de cuidado diario y otros programas de salud que favorecen la educación de los niños y la participación laboral de las mujeres. Por último, las inversiones en servicios domiciliarios de agua, saneamiento y electricidad para los hogares de menores ingresos (BID, 1998: 199).

BIBLIOGRAFÍA

- Abramovich, V. y Ch. Courtis (2001). “Hacia la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales” en Carbonell, Miguel, Juan Antonio Cruz, Rodolfo Vázquez (Comp.), *Derechos sociales y derechos de las minorías*, Porrúa, UNAM. México, pp. 139-210.
- Alkire, S. (2002) “Dimensions of Human Development” en *World Development* Vol. 30, No. 2, pp. 181-205.
- Alston, P. (1987) “Out of the Abyss: The Challenges Confronting the New U.N. Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Right Quarterly*, Vol. 9, Núm. 3, Agosto, pp. 332-381.
- Alston, P. y G. Quinn (1987) “The nature and Scope of States Parties’ Obligations under the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights” en *Human Rights Quarterly*, Vol. 9, Núm. 2, Mayo, pp. 156-229.
- Apodaca, C. (1998) “Measuring Women’s Economic and Social Rights Achievement”, en *Human Right Quarterly*, Vol. 20, Núm. 1, Febrero, pp. 139-172.
- Barbalet, J. (1988) *Citizenship: Rights, Struggle and Class Inequality*. Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Bellamy, R. (1994) “Tre modelli di cittadinanza”, en Danilo Zolo (coord.) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Editores Laterza, Col. Libri del Tempo.
- Beattie, R. (2000) “Social protection for all: but how?”, en *International Labour Review*, vol. 139, núm. 2, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza.

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2000) *Desarrollo más allá de la economía, Progreso económico y social en América Latina, Informe 2000*. BID, Washington.
- (1998) *América Latina frente a la desigualdad. Progreso económico y social en América Latina. Informe 1998-1999*, BID, Washington, D.C.
- (1997) *América Latina tras una década de reformas*. Washington.
- CEPAL, (2002) *Indicadores comparados*, <http://www.cepal.org/mujer/proyectos/perfiles-comparados/t-educacion7.htm>, actualización febrero de 2002.
- (2001) *Panorama social de América Latina 2000-2001*, Santiago de Chile.
- CIDH (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) OEA (1997) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Brasil, capítulo VI, los derechos humanos de los pueblos indígenas en Brasil” www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1999) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, capítulo X. www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1993) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, capítulo XI. Los derechos de los indígenas en Colombia” www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1997) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Ecuador, capítulo IX. Asuntos de derechos humanos de especial relevancia para los habitantes indígenas del país”, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1993) “Cuarto Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala”, capítulo III, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (1998) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en México, capítulo VII. La situación de los pueblos indígenas y de sus derechos”, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- (2000) “Informe sobre la situación de los derechos humanos en Perú. Segundo informe, capítulo X. Los derechos de las comunidades indígenas, www.cidh.org/indigenas/indice.htm
- CONAPO (1999) *La situación demográfica de México*, 1999. México.
- Córdova, A. (1994) “Desarrollo, desigualdad y recursos naturales”, en Pascual Moncayo, P. y J. Woldenberg (coords.), *Desarrollo, desigualdad y medio ambiente*, México, Cal y Arena.
- Córdova, A. (1986) *La política de masas del cardenismo*. México, ERA, Serie Popular, núm. 26, 8ava. Ed.
- Constitución de la Nación Argentina* (2002), <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/argentina>, última actualización enero de 2002.

Constitución política de Bolivia de 1967 con reformas de 1994 (2002) <http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/bolivia>, última actualización abril de 2002.

Constitution of the Federal Republic of Brazil, 1988 (2002) [www.georgetown.edu/pdba - /Constitutions/brasil](http://www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/brasil), última actualización marzo de 2002.

Constitución política de la República de Chile de 1980, con reformas de 1997 (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/chile, última actualización enero de 2002.

Constitución política de Colombia de 1991, actualizada hasta reforma de 2001 (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/colombia, última actualización febrero de 2002.

Constitución política de la República de Costa Rica de 1949, actualizada con la reforma 8106/2001 (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/costarica, última actualización enero de 2002.

Constitución política de Ecuador, 1998 (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitution - s/ecuador, última actualización enero de 2002.

Constitución política de la República de Guatemala, 1985, con reformas de 1993 (2001) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/guatemala, última actualización diciembre de 2001.

Constitución de la República de Honduras, 1992, con reformas hasta el decreto 2 de 1999 (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/honduras, última actualización marzo de 2002

Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, actualizada hasta reforma del 14/08/2001 (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/mexico, última actualización marzo de 2002.

Constitución de Nicaragua de 1987, con reformas de 1995 (1999) www.georgetown.e - du/pdba/Constitutions/nicaragua, última actualización mayo de 1999.

Constitución política de Panamá, con reformas hasta 1994 (1999) www.georgetown.e - du/pdba/Constitutions/panama, última actualización febrero de 1999.

Constitución de la República del Paraguay 1992 (2002) www.georgetown.edu/pdba/Constitu - tions/paraguay, última actualización febrero de 2002.

Constitución política del Perú de 1993, actualizada hasta reformas introducidas por la Ley 27365 de 02/11/2000 (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitu - tions/peru, última actualización marzo de 2002.

Constitución de la República Oriental del Uruguay de 1967, con reformas hasta 1996 (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/uruguay, última actualización enero de 2002.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999 (2002), www.georgetown.edu/pdba/Constitutions/venezuela, última actualización enero de 2002.

Convención Americana sobre derechos humanos, San José de Costa Rica el 22 de noviembre de 1969. www.oas.org/SP/Prog/pg29-58.htm.

Craven, (1998) *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights. A perspective on its Development*, Clarendon Press, Oxford, Nueva York.

Cruz-Saco, M. A. (1998) "Introduction. Context and Typology of Reform Models" en *Do options exist?* University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa.

Demo, Pedro y L. Nunes de Aranha Oliveira (1997), "Ciudadanía y derechos humanos desde la perspectiva de las políticas públicas", Cuadernos de la Cepal, Núm. 79, Santiago de Chile.

Donnelly, J. (1999) "Human rights, democracy and development" en *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No.3, Agosto., pp. 608-632

Esping-Andersen, G. (2001) "Reestructuración de la protección social. Nuevas estrategias de reforma en los países adelantados" en Franco, Rolando. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Siglo XXI, CEPAL, México.

Ferrajoli, L. (1994) "Dai diritti del cittadino ai diritti della persona", en Danilo Zolo (coord.) *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Editores Laterza, col. Libri del Tempo.

Franco, R. (2001) "Introducción", en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Siglo XXI/CEPAL, México.

Garretón, M. A. (2001) "Igualdad, ciudadanía y actores en las políticas sociales", en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL, México

Giddens, A. (1982) *Profiles and Critiques on Social Theory*, Londres, Macmillan.

Hershberg, Elizabeth y Hershberg, Eric (1996), "Desarrollos convergentes, diversidad y cambio: imágenes de los derechos humanos" en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 231-240.

Hindess, B. (1993) "Citizenship in the Modern West", Turner, B. S. (coord.) *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage.

Iglesias, E. (2001) "Las crisis, el desempleo y las redes de protección social. Explorando nuevas fronteras, en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL, México.

INI/PNUD (2000) *Estado del desarrollo económico y social de los pueblos indígenas de México. Primer informe*. Tomo I, México.

- Jelin, E. (1996) "La construcción de la ciudadanía: entre la solidaridad y la responsabilidad" en Jelin, E. y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 113-130.
- _____ (1996) "Mujeres, género y derechos humanos" en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 193-212.
- Klein, E. (2000) "La estratificación social bajo tensión en la era de la globalización" en *Revista de la CEPAL*, N. 72, diciembre, pp. 7-30.
- Kymlicka, W. (1995) *Ciudadanía multicultural*, Paidós, Barcelona.
- LATINOBARÓMETRO (2001) *Encuesta*. Informe de prensa, www.latinobarometro.org
- Lechner, N. (1999) "El Estado en el contexto de la modernidad" en Lechner, Norbert, René Millán, Francisco Valdés (coord.) *Reforma del Estado y Coordinación social*. Plaza y Valdés, IIS-UNAM, pp. 39-54.
- _____ (1995) "La reforma del Estado y el problema de la conducción política" en *Perfiles Latinoamericanos* No. 7, diciembre.
- Lustig, N. (1998) "Pobreza y desigualdad: un desafío que perdura" en *Revista de la CEPAL*, núm. Extraordinario, octubre, pp. 297-313.
- Mann, M. (1987) "Ruling class strategies and citizenship", *Sociology*, vol. 21, núm. 3, 339-54.
- Marshall, T.H. (1950) *Citizenship and Social Class and other Essays*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Mecle Armiñana, E. S. (2001) "Los derechos sociales en la Constitución argentina y su vinculación con la política y las políticas sociales" en Alicia Ziccardi, (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 37-64.
- Mesa-Lago, C. (2001) "Privatización de sistemas de pensiones en América Latina", en Franco, R. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI/CEPAL, México.
- _____ (1986) "Seguridad social y desarrollo en América Latina", *Revista de la CEPAL*, NÚM. 28, abril.
- Midaglia, C. y P. Robertt (2001) "Uruguay: Un casi de estrategias mixtas de protección para sectores vulnerables" en Alicia Ziccardi, (comp.) *Pobreza, desigualdad social y ciudadanía*, CLACSO, Buenos Aires, pp. 327-376.
- Mier y Terán, M. y C. Rabell (s/f) "Desigualdades en la escolaridad de los niños mexicanos" (mimeo.)

- Nohlen, D. (2001) “Democracia y justicia social en América Latina” en Franco, Rolando. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*. Siglo XXI, CEPAL, México.
- Ocampo, J. A. (1998) “Distribución del ingreso, pobreza y gasto social en América Latina” en *Revista de la Cepal*, No. 65. Agosto, pp. 7-14.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (1993) Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos, *Reporte del Secretario General*, Viena, 14-25 Junio.
- Plant, R. (1998) “Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones”, www.iadb.org, última actualización, 2001.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2001) *Informe sobre desarrollo humano 2001*, www.undp.org/hdr2001.
- (2000) *Informe sobre desarrollo humano 2000*, www.undp.org/hdr2000/spanish/presskit/gem.pdf
- (1999) *Informe sobre desarrollo humano 1999*, Mundi-Prensa Libros, Madrid y Washington.
- Poe, S. C., C. Wendel-Blunt, y K. Ho (1997) “Global Patterns in Achievement of Women’s Human Rights to Equality” en *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, Núm. 4, noviembre, pp. 813-835.
- Portes, A. (2001) “El neoliberalismo y la sociología del desarrollo: tendencias emergentes y efectos inesperados” en Franco, Rolando. (coord.) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI, CEPAL, México, pp. 61-86.
- Roberts, B. (1996) “The Social Context of Citizenship in Latin America” en *International Journal of Urban and Regional Research*, Vol. 20, N. 1, March, pp. 38-65.
- Sánchez, C. (1996) “Las demandas indígenas en América Latina y el derecho internacional” en Pablo González Casanova y Marcos Roitman (coord.), *Democracia y Estado multiétnico en América Latina*, CEIICH-UNAM, Jornada ediciones, p. 93-123.
- Santoro, E. (1994) “Le antinomie della cittadinanza: libertad negativa, diritti sociali e autonomia individuale”, en Zolo, Danilo *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Latterza.
- Scott, C. (1999) “Reaching Beyond (without Abandoning the Category of ‘Economic, Social and Cultural Rights’ en *Human Rights Quarterly*, Vol. 21, No. 3, Agosto, pp. 633-660.
- Sen, A. (2000) “Work and rights”, en *International Labour Review*, International Labour Office, Ginebra, vol. 139, num. 2, pp. 112-128.
- Sgritta, Giovanni (1993) “Politica sociale e cittadinanza”, en Donati, Pierpaolo, *Fondamenti di politica sociale*, La Nuova Italia Scientifica.

- Stavenhagen, Rodolfo (1996) “Los derechos indígenas: algunos problemas conceptuales” en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp.151-169.
- Turner, B. S. (1986) *Citizenship and Capitalism: the Debate over Reformism*. Londres, Allen & Unwin.
- Turner, B. S. (1993) “Contemporary Problems in the Theory of Citizenship”, en B. S. Turner, (coord.) *Citizenship and Social Theory*, Londres, Sage.
- Wanderley Reis, Fábio. (1996) “Civismo, intereses y ciudadanía democrática” en Jelin, Elizabeth y Eric Hershberg (coord.) *Construir la democracia: derechos humanos, ciudadanía y sociedad en América Latina*, Nueva Sociedad, Caracas, pp. 131-148
- Yáñez, César. (2002) “El nuevo cálculo del Índice de Desarrollo Humano en el Informe del PNUD 1999, su impacto en América Latina y su evolución histórica secular desde 1900” en www.iigov.org/revista.
- Zolo, D. (1994) “La strategia della cittadinanza”, en Danilo Zolo, *La cittadinanza. Appartenenza, identità, diritti*, Roma, Latterza.

APÉNDICE

Índice de potenciación de género según países seleccionados

Clasificación según índice de potenciación de género	Valor del índice de potenciación de género	Clasificación según Índice de desarrollo humano	Escaños ocupados por mujeres en parlamentos (%) ^a	Mujeres en puestos ejecutivos y administrativos (%) ^b	Mujeres en puestos profesionales y técnicos (%) ^b	PIB per cápita de las mujeres (PPA en dólares) ^b
1. Noruega	0,825	2	36,4	30,6	58,5	22.400
2. Islandia	0,802	5	34,9	25,4	52,8	22.062
3. Suecia	0,794	6	42,7	27,4	48,6	18.605
4. Dinamarca	0,791	15	37,4	23,1	49,7	19.965
5. Finlandia	0,757	11	36,5	26,6	62,7	17.063
6. Alemania	0,756	14	33,6	26,6	49,0	15.189
7. Países Bajos	0,739	8	32,9	22,8	45,7	14.902
8. Canadá	0,739	1	22,7	37,3	52,2	17.980
9. Nueva Zelanda	0,731	20	29,2	36,6	51,5	13.646
10. Bélgica	0,725	7	24,9	30,2	47,1	15.951
16. Bahamas	0,633	33	19,6	31,0	51,4	11.577
17. Barbados	0,629	30	20,4	38,7	51,2	9.037
20. Venezuela	0,597	65	28,6	24,3	57,6	3.281
22. Trinidad y Tobago	0,583	50	19,4	39,7	50,5	4.131
24. Costa Rica	0,553	48	19,3	29,9	45,1	3.126
30. El Salvador	0,527	104	16,7	34,9	44,3	2.779
35. México	0,514	55	18,0	20,7	40,2	4.112
37. Colombia	0,510	68	12,2	40,4	44,6	4.079
39. Repùb. Dominicana	0,505	87	14,5	30,6	49,4	2.333
40. Belice	0,493	58	13,5	36,6	38,8	1.704
43. Ecuador	0,481	91	14,6	27,5	46,6	1.173
45. Uruguay	0,472	39	11,5	24,0	63,1	5.791
46. Panamá	0,470	46	9,9	33,6	48,6	3.034
48. Honduras	0,460	113	9,4	54,4	48,5	1.252
50. Perú	0,446	80	10,8	26,9	41,6	2.104
51. Chile	0,440	38	8,9	22,4	50,5	4.011
52. Suriname	0,482	67	15,7	13,3	69,0	2.735
54. Bolivia	0,422	114	10,2	24,9	42,6	1.217
57. Paraguay	0,406	81	8,0	22,6	54,1	2.058
Antigua y Barbuda		37	8,3			
Argentina		35	21,3			
Brasil		74	5,9			62,0
Cuba		56	27,6	18,5		
Dominica		51				
Granada		54	17,9			
Guatemala		120	8,8			
Guyana		96		18,5		
Haití		150				
Jamaica		83	16,9			
Nicaragua		116	9,7			

a. Datos al 29 de febrero de 2000. b. Datos del año más reciente disponible.

Fuente: www.undp.org/hdr2000/spanish/presskit/gem.pdf

CAPÍTULO IV

JUVENTUD, DESARROLLO SOCIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

ERNESTO RODRÍGUEZ

INTRODUCCIÓN

Jóvenes latinoamericanos: actores estratégicos del desarrollo

El siglo XX, en América Latina, fue testigo de una dinámica centrada eminentemente en la consideración de los jóvenes como simples beneficiarios de políticas públicas, que han pretendido incorporarlos en el proceso de reproducción biológica y social de nuestras sociedades. El siglo XXI, en cambio, deberá centrarse en asumir que los jóvenes, lejos de ser parte del problema (como suele vérselos desde el mundo adulto), pueden ser parte de la solución a los agudos problemas que estamos enfrentando a todos los niveles, en su calidad de *actores estratégicos del desarrollo*. Lo dicho tiene que ver centralmente con el estilo de desarrollo predominante a lo largo de todo el siglo pasado, contrastado con el estilo de desarrollo que comienza a perfilarse con fuerza en este comienzo de nuevo siglo y milenio. Si en el pasado la base central fue la reproducción y el mantenimiento de las reglas de juego vigentes (forjadas en el marco del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones), en el futuro, la regla fundamental será “la permanencia del cambio”; es decir, la transformación permanente y sistemática de las reglas de juego vigentes.

Aunque parezca una afirmación irrelevante, lo cierto es que el cambio paradigmático que esto implica puede tener enormes repercusiones en la lógica de las políticas públicas y en el lugar que las generaciones jóvenes pueden llegar tener en la sociedad a la que pertenecen. Si en el pasado y desde la lógica de la reproducción, los jóvenes solo debían prepararse para ser adultos (asumiendo paulatinamente roles adultos, como trabajadores y ciudadanos, fundamentalmente) en la *sociedad del conocimiento* (actualmente en construcción) deberán ser los abanderados del cambio y la modernización social. La transición demográfica en la que están centralmente involucrados nuestros países, además, ofrece las mejores condiciones para procesar este cambio radical de paradigma, en la medida en que ya no están naciendo los enormes contingentes de niños que tuvimos que incorporar a nuestras sociedades en los últimos cincuenta años, ni todavía contamos con los significativos contingentes de población adulta mayor que pesarán decisivamente en el conjunto de la población en la segunda mitad de este nuevo siglo. Estamos, por tanto, ante la mejor relación entre población activa y pasiva desde el punto de vista del desarrollo.

Los próximos veinte años, por tanto, serán testigos de la existencia de la mayor generación joven de toda la historia demográfica latinoamericana, que deberá integrarse dinámicamente en el proceso de desarrollo, desde la asunción de roles protagónicos en el impulso de los cambios que nuestros países deberán procesar inevitablemente, en el marco de la construcción de la sociedad del conocimiento, lo que, a su vez será posible, porque los jóvenes están infinitamente más y mejor preparados que los adultos para lidiar con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (herramientas fundamentales en la construcción de la sociedad del conocimiento) y cuentan con mucha mayor flexibilidad para adaptarse a los cambios permanentes que caracterizarán la dinámica futura de nuestras sociedades, sin estar condicionados por ataduras inconducentes con el presente; es decir, todo lo contrario a lo que ocurre y ocurrirá en adelante con la población adulta, cuyas capacidades generales y específicas se tornarán obsoletas cada vez más rápidamente.

Si estos elementos analíticos son percibidos adecuadamente por las clases dirigentes de nuestras sociedades, podrían impulsarse políticas públicas de juventud totalmente renovadas, apostando

decididamente a la participación juvenil en la construcción de la sociedad del conocimiento y superando resueltamente los tradicionales enfoques del pasado, que desconfiaban totalmente del rol de los jóvenes, dado su evidente protagonismo en las irrupciones sociales y políticas más radicalmente contestatarias del sistema establecido (fundamentalmente, desde los movimientos estudiantiles universitarios). De este modo, podrían tenderse puentes entre los nuevos movimientos juveniles (menos politizados y más concentrados en el bienestar de todos) y las políticas públicas destinadas a enfrentar los principales déficit de desarrollo en nuestras sociedades. Un impulso renovado al *voluntariado juvenil*, podría constituirse en un pieza clave del combate a la pobreza, principal meta del desarrollo en todos nuestros países. Por esta vía, se lograría incidir positivamente en el creciente distanciamiento entre los jóvenes y la institucionalidad pública (las elecciones, el parlamento, la justicia, la policía, etc.) y al mismo tiempo se utilizaría la voluntad generosa de cooperación de los jóvenes en la superación del principal problema que enfrenta toda América Latina en la actualidad.

Naturalmente, habría que mantener y acrecentar (con enfoques renovados) las políticas públicas destinadas a favorecer la inserción social de los jóvenes (a través de servicios de educación, empleo, salud y recreación, en lo fundamental) pero ello debiera impulsarse desde enfoques integrados, articulados, descentralizados y focalizados, de modo de responder con eficacia y pertinencia a los diferentes problemas que aquejan a las nuevas generaciones, visibles en la evidente exclusión social que estos enfrentan, superando resueltamente los enfoques sectoriales, centralizados y pretendidamente universales del pasado, que no lograron más que brindar respuestas parciales, pasajeras y destinadas solo a algunos sectores juveniles en particular (pertenecientes a clases medias y altas). Una adecuada articulación entre los procesos de reforma del Estado y el diseño y la implementación de estas políticas públicas de juventud renovadas, podría potenciar significativamente estas dinámicas, en la medida en que se podría incidir en la modernización y el fortalecimiento de la propia gestión pública en estos dominios (como en muchos otros) procurando establecer nuevas relaciones entre Estado, Mercado y Sociedad Civil, reformulando las interrelaciones entre Cultura Juvenil y Cultura Escolar (incorporando adecuadamente a los medios masivos de comunicación en las

acciones que se desplieguen) y profesionalizando el trabajo de quienes actúan en estos dominios.

Urge, por tanto, incorporar más y mejor estas temáticas a la reflexión académica, al debate público sobre el desarrollo y al diseño y la implementación de políticas públicas, desde enfoques renovados, desestigmatizando a los jóvenes, apostando a su creatividad y entrega generosa, y abriendo más y mejores espacios para canalizar su participación activa a todos los niveles. De este modo, lograremos encarar con mucho más eficacia y pertinencia los principales problemas que aquejan a nuestras sociedades (inseguridad ciudadana, por ejemplo) y que en todos los casos implican una evidente participación juvenil. Los jóvenes, en la actualidad, son los principales afectados por el desempleo y la exclusión social, al tiempo que son la columna vertebral de todos los movimientos ligados a la violencia, pero pueden ser los principales constructores de la paz, la equidad y la prosperidad si cambiamos las coordenadas con las que nos hemos manejado hasta el momento.

EL CONTEXTO: PRINCIPALES PARÁMETROS PARA EL ANÁLISIS

Para comenzar, importa caracterizar el contexto en el que se ubica el tema, revisando algunos conceptos básicos conocidos, analizando el complejo vínculo entre juventud y sociedad, caracterizando genéricamente la actual condición juvenil en América Latina y haciendo un breve recorrido histórico por los principales modelos de políticas públicas de juventud ensayados en nuestros países durante las últimas décadas.

¿De qué estamos hablando?: Algunos conceptos básicos sobre juventud

La juventud ha sido analizada desde muy diferentes perspectivas teóricas y metodológicas, a partir de la contribución de disciplinas científicas muy diversas. En su concepción más general, el

termino “juventud” se refiere al período del ciclo de vida en que las personas transitan de la niñez a la condición adulta, y durante el cual se producen importantes cambios biológicos, psicológicos, sociales y culturales, que varían según las sociedades, las culturas, las etnias, las clases sociales y el género. Convencionalmente, para comparar la situación de jóvenes en distintos contextos y hacer un seguimiento de su evolución en el tiempo, se establecen cotas de edad (criterio simple pero riguroso), pues sus ventajas son evidentes: su medición no presenta mayores problemas de confiabilidad y es una variable investigada en la gran mayoría de las fuentes disponibles de recolección periódica de datos. Pero, ¿cuáles son esas cotas? Para establecer la edad de entrada a la juventud se observa un razonable consenso en dar prioridad a los criterios derivados de un enfoque biológico y psicológico, en el entendido de que el desarrollo de las funciones sexuales y reproductivas representa una profunda transformación en la dinámica física, biológica y psicológica que diferencia con nitidez al adolescente del niño. En cambio, en el establecimiento de las cotas superiores surgen dudas importantes.

Para clarificar el tema, es preciso reconocer la creciente amplitud del ámbito de lo juvenil, recordando que a medida que las sociedades pasan de lo rural a lo urbano, de lo agrario a lo industrial y de lo industrial a la actual sociedad del conocimiento, ese ámbito se va ensanchando y asume dimensiones que resultan inéditas en la historia de la humanidad. Pero lo más relevante es la pérdida de consistencia del conjunto de estatus que constitúan nodos centrales en la identificación del mundo adulto. En el pasado, el ingreso al mundo adulto implicaba la confluencia en el tiempo de comportamientos económicos, sociales, culturales y políticos que convergían en torno a patrones modales bien establecidos. En la actualidad, sin embargo, se aprecian al menos tres procesos que modifican la naturaleza y características de los roles adultos: (i) son menos centrales en la producción económica y cultural; (ii) son menos consistentes entre sí (aumentan las personas que asumen a la vez roles típicamente adultos y típicamente juveniles) y (iii) su significado pierde nitidez con los cambios en la constitución de las familias y en la participación laboral.

Desde el punto de vista demográfico, los jóvenes son, ante todo, un grupo de población que se corresponde con un determinado

entorno etario y que varía según los contextos particulares, pero que generalmente se ubica entre los 15 y los 24 años. En el caso de contextos rurales o de aguda pobreza, el entorno se desplaza hacia abajo e incluye el grupo de 10 a 14 años; en varios casos, en el contexto de estratos sociales medios y altos urbanizados se amplía hacia arriba para incluir al grupo de 25 a 29 años. Desde esta perspectiva, los jóvenes —según diversas circunstancias particulares— pueden identificarse como el conjunto de personas que tienen entre 10 y 29 años. El entorno etario elegido cuenta con adecuados fundamentos sustantivos, en la medida en que la entrada y salida de esa etapa de la vida coinciden con procesos sumamente relevantes. Así, la cota inferior del entorno elegido considera la edad en que ya están desarrolladas las funciones sexuales y reproductivas, que diferencian con claridad al adolescente del niño y tienen profundas repercusiones en su dinámica física, biológica y psicológica. Por su parte, la cota superior se identifica —hechas todas las salvedades antes mencionadas— con el momento en que los individuos llegan —en diversas circunstancias específicas y con ritmos diversos en cada esfera particular— al cierre del ciclo educativo formal, enfrentando el ingreso al mercado de trabajo y la formación de un hogar propio, transformándose en adultos.

En virtud de tales procesos, y desde los enfoques biológicos y psicológicos, la juventud estaría definida —en la vida de cualquier persona— como el período que va desde el logro de la madurez fisiológica hasta el logro de la madurez social. Pero no todas las personas de una misma edad recorren este período vital de la misma forma ni logran sus metas al mismo tiempo, por lo que desde la Sociología y las Ciencias Políticas se ha insistido en la necesidad de incorporar otras variables al análisis del fenómeno juvenil. Así, se ha mostrado con suficiente elocuencia que la juventud tiene significados muy distintos para las personas pertenecientes a cada sector social específico y que la juventud se vive de maneras muy diversas, según el contexto circunstancial en que las personas crecen y maduran. Y en estudios recientes se ha ido más lejos, incorporando criterios provenientes de la Antropología y otras disciplinas afines, con el fin de mostrar la existencia de verdaderas culturas juveniles, y haciendo especial hincapié en los problemas de identidad

juvenil como eje de la caracterización de los jóvenes en cuanto grupo social. Desde esta visión, se ha mostrado la existencia de grupos juveniles con características comunes, más allá de las diferencias que sus miembros tienen en términos de pertenencia a diferentes estratos sociales, crecientemente influidos por la cultura de masas.

Pero, ¿cuáles son los aspectos esenciales que deben destacarse en el análisis, con el propósito de disponer de una caracterización precisa y útil para diseñar y aplicar políticas públicas en relación con los jóvenes? Para empezar, uno de los más relevantes es el tipo de roles y funciones que los jóvenes deberían cumplir en la sociedad en que viven, y en este sentido, al menos cuatro elementos cruciales son definitorios: (i) la obtención de la condición adulta como meta principal; (ii) la emancipación y la autonomía como trayectoria; (iii) la construcción de una identidad propia como problema central y, (iv) las relaciones intergeneracionales como marco básico en el logro de dichas metas. Una revisión esquemática y sintética al respecto nos puede brindar elementos de juicio relevantes para el análisis que estamos realizando.

Parece claro que la obtención de la condición adulta constituye la meta principal, procesando de la mejor manera posible ese tránsito entre la infancia y la adultez que todo joven debe hacer. Ya no es un niño pero todavía no es un adulto, y por más que se estire la condición juvenil en términos temporales, permaneciendo más años en el sistema educativo, postergando su ingreso en el mercado de trabajo y la constitución de nuevos hogares, lo inevitable es que los jóvenes se transformen en adultos. Por definición, la condición juvenil es transitoria y se pierde muy rápidamente con el paso de los años (incluso son evidentes las diferencias entre jóvenes de edades diversas). En ese marco, la *emancipación* se constituye en el eje central de la trayectoria que los jóvenes deberán recorrer entre la total dependencia de padres y tutores propia de la infancia y la autonomía plena propia de la condición adulta. En este sentido, esa trayectoria deberá enfrentar múltiples y complejos desafíos —propios del cambio de roles en proceso— que dificultarán significativamente la formación de su identidad propia (no construida por padres o tutores como en los niños) y que constituye el problema central de este proceso.

Tal como se sostiene en numerosos estudios de la CEPAL, “por una parte, la naturaleza misma de la transición supone la existencia de un proceso continuo de cambio de roles; por otra, tales cambios implican el riesgo de resentir las identidades construidas. En otras palabras, el individuo está sujeto a una tensión particular: debe cambiar, pero a la vez debe seguir siendo el mismo. En caso contrario, ante las decisiones que permanentemente debe tomar en su proceso emancipatorio, puede ser arrastrado en cualquier dirección” (Filgueira, 1998). Además, en aquel proceso los jóvenes pasan a interactuar con la sociedad en que viven de un modo creciente y casi siempre conflictivo, en especial con las generaciones adultas precedentes ya integradas a la dinámica societal y escasamente dispuestas a facilitar la incorporación de las generaciones más jóvenes a esa compleja dinámica, en un contexto en el cual —paradójicamente— esta incorporación resulta clave para asegurar el proceso de reproducción biológica y social de una sociedad dominada por los adultos. Semejante perspectiva confiere a los conflictos generacionales una relevancia significativa, en la medida en que ellos explican gran parte de las tensiones que permanentemente surgen en nuestras sociedades.

Como puede desprenderse de muchos de los comentarios realizados, es posible afirmar que *la juventud como tal no existe*. En la realidad, existen muchos y muy diversos sectores o grupos juveniles, con características particulares y específicas, que los diferencian nítidamente entre sí. En este sentido, importa diferenciar al menos cuatro grupos juveniles específicos:

- (i) Los *estudiantes universitarios*. Desde luego, estos conforman uno de los principales grupos juveniles, el único —por cierto— que era socialmente reconocido hasta los años setenta. En buena medida, ellos fueron tradicionalmente el prototipo de la juventud, en la medida en que siempre cumplieron a cabalidad con las condiciones sustanciales para ser reconocidos como tales. Durante décadas este fue el único sector de la juventud que participó en el escenario social y político de nuestros países en calidad de actor, a través de los movimientos estudiantiles, pero sus características esenciales han variado con el tiempo y la masificación y segmentación de nuestras

universidades, y ya no cuentan con aquellos reconocimientos hegemónicos.

- (ii) La *juventud popular urbana*. En forma paralela, especialmente a partir de los años setenta y ochenta, nuestros países fueron testigos de la irrupción social de la *otra juventud*; es decir, la juventud popular urbana, excluida del acceso a la educación media y superior, habitantes de crecientes y extendidas zonas marginales, y que con métodos totalmente diferentes a los de sus pares universitarios, comenzaron a organizarse en grupos de esquina y hasta en pandillas juveniles, y a desplegar procesos de identificación propios junto con prácticas ligadas a diversas formas de violencia, como expresión de su rechazo a esa sociedad integrada de la que no forman parte.
- (iii) Los *jóvenes rurales*. Después de disfrutar de ciertos privilegios otorgados como prioridades de las políticas públicas en los años cuarenta y cincuenta, los jóvenes rurales han perdido protagonismo y visibilidad —de la mano de los crecientes procesos de urbanización y modernización social— hasta tornarse minoritarios. Sometidos a fuertes procesos de transformación en sus características esenciales, cada vez más influenciados por la cultura urbana moderna y por los cambios registrados en las sociedades rurales en que habitan, conservan, sin embargo, características propias muy relevantes, al tiempo que manifiestan una mejor disposición ante la innovación y muestran niveles educativos más altos que las generaciones anteriores, todo lo cual puede ser un gran aporte a la modernización del medio rural en los planos familiar, comunitario y productivo.
- (iv) Las *mujeres jóvenes*. Por último, otro sector con características propias muy marcadas, y afectado por intensos procesos de exclusión y reclusión, pero con una clara tendencia a la integración social, es el de las mujeres jóvenes. Afectadas por una doble exclusión social (etaria y de género), sin identidad propia en los movimientos juveniles y tampoco en los

de mujeres, y cargando con el peso de tradiciones sumamente conservadoras en términos de sus roles en el hogar y en la sociedad, ellas han ganado espacios de reconocimiento, de la mano de su creciente incorporación a la educación y al trabajo en particular, aunque todavía en posiciones subordinadas.

Pero esta enumeración no estaría completa si no incorporáramos la *variable étnica*, en la medida en que las condiciones en que crecen y maduran los jóvenes indígenas y afroamericanos (por ejemplo) tiene especificidades propias, que los diferencian claramente de los jóvenes pertenecientes a las culturas blancas dominantes. Y aunque tengamos en cuenta que algunos especialistas sostienen con sólidos fundamentos que la condición juvenil no existe o es muy efímera en estos grupos, lo cierto es que se trata de personas claramente identificables y visibles en varias sociedades latinoamericanas (en las que distan de ser “minorías étnicas”) afectadas por agudos cuadros de exclusión social y serios conflictos de identidad que no pueden desconocerse desde las políticas públicas.

Por último, importa destacar que la clasificación realizada dista de ser excluyente, en la medida en que se pueden constatar fácilmente varias superposiciones relevantes, que llevan a sostener que cuando nos concentrarmos en las mujeres pobres pertenecientes a grupos étnicos y habitantes del medio rural (por ejemplo) estamos en presencia de los cuadros más graves de exclusión social. Lo contrario ocurre con los varones urbanos de raza blanca, estudiantes, pertenecientes a clases medias y altas, que gozan de todas las ventajas.

Juventud y sociedad: Aristas diversas de un vínculo complejo

Como se sabe, los jóvenes no están aislados. En realidad, viven e interactúan permanentemente con la sociedad a la que pertenecen, recibiendo de ella muchas y muy variadas influencias. Una de las vinculaciones se produce en el marco de la socialización juvenil, entendida como el proceso de transmisión de normas, valores y costumbres desde la sociedad adulta a las nuevas generaciones, desplegado con el

objetivo de asegurar la reproducción biológica y social, a través de “agentes socializadores”, destacándose la familia, la escuela, los grupos de pares y los medios de comunicación.

Tradicionalmente, *la familia* ha sido el principal agente socializador, concentrando incluso funciones ligadas a la educación básica. Sin embargo, con el correr del tiempo y en el marco de los procesos de modernización social, la educación formal fue absorbiendo algunas de aquellas funciones educativas domésticas, al tiempo que las familias experimentan profundas transformaciones, afectando especialmente la estabilidad y el modelo nuclear, dando paso a esquemas múltiples de familias diversas (completas e incompletas) donde ambos cónyuges participan en el mercado de trabajo. Por estas vías, las familias fueron perdiendo gravitación en los procesos de socialización y cediendo lugar a la influencia ascendente de otros agentes, como el sistema educativo (que no ha sabido cumplir sus funciones socializadoras más allá de las fronteras de la transmisión de saberes) y los medios masivos de comunicación.

Algo parecido ocurrió con la irrupción de los *medios masivos de comunicación*, en particular la televisión, que en el curso de unas pocas décadas pasaron a ejercer una influencia decisiva en la socialización juvenil, compitiendo con las familias en el seno mismo del hogar, y aun con el sistema educativo formal, y desarrollando métodos e instrumentos mucho más atractivos para los jóvenes, como también valores y normas diferentes y hasta contradictorios con los que emanaban de la familia y del sistema educativo formal. El sistema educativo no ha sabido resolver hasta hoy esta creciente y desafiante competencia —a la que se agregan ahora los contenidos de las redes informáticas— y no ha logrado todavía incorporar masivamente esos medios a su dinámica cotidiana, como instrumentos de gran potencialidad para el desarrollo de sus propios fines.

Por su parte, los denominados *grupos de pares* han cumplido siempre un papel decisivo en la socialización de la juventud y constituyen uno de los pocos agentes propiamente juveniles escasamente controlados por los adultos, pero resulta difícil identificar un signo único de incidencia en las generaciones jóvenes, por cuanto la constitución misma de grupos juveniles es sumamente heterogénea (movimientos estudiantiles, grupos más informales a escala popular

urbano y rural, movimientos juveniles ligados a las iglesias, etc.) y han sido crecientemente influenciados por los medios masivos de comunicación, borrando diferencias internas. La regla en este caso es, por tanto, la diversidad.

Pero junto con recibir variadas influencias de la sociedad en que viven, los jóvenes tratan de incidir en la dinámica societal a través de estrategias muy diversas, ya sea procurando constituirse en actores sociales y políticos o desplegando diversas formas de expresión e identidad, que intentan transmitir al conjunto de la sociedad. Sin embargo, la mayor parte de las formas que este afán de participación juvenil ha asumido a lo largo de la historia, se ha caracterizado por su transitoriedad, alternando períodos de gran protagonismo y visibilidad pública con otros de fuerte retracción e invisibilidad. Todo parece estar íntimamente relacionado con *la transitoriedad de la condición juvenil* que lleva a que, a diferencia de los trabajadores o las mujeres que se guían por las dimensiones *materiales* de su existencia, los jóvenes se orienten por las dimensiones *simbólicas* de su existencia, no desarrollando prácticas corporativas como aquellos y aquellas. Estos planteamientos facilitan a su vez un análisis más objetivo del polémico tema de la real o supuesta apatía juvenil (particularmente, en relación con su participación política) en comparación con el supuesto interés de generaciones anteriores de jóvenes durante los años sesenta y setenta, fundamentalmente. Las evidencias disponibles indican que efectivamente existe un marcado distanciamiento de los jóvenes respecto de las principales instituciones públicas (los partidos políticos, el parlamento, la justicia, la policía, y otros), pero aquellas también señalan escasas distancias con las percepciones —también muy críticas— que tienen otros sectores poblacionales (así lo muestran las encuestas del Latinobarómetro, por ejemplo), lo que estaría indicando que se trata de un problema ligado a estas instituciones y su dinámica específica en la sociedad actual y no de un cuestionamiento antidemocrático específico de los jóvenes (Balardini coord., 2000).

En verdad, todo parece indicar que la real o supuesta apatía juvenil se relaciona con el desencanto que estarían produciendo instituciones que funcionan cada vez más en el marco de rutinas bastante más aburridas que espectaculares en materia de innovaciones

(propias de las democracias que se van asentando en casi toda la región), lo que contrasta con la mentalidad predominante en los jóvenes que quisieran ser testigos de cambios rápidos y de fondo. Lo cierto es que cuando los jóvenes perciben posibilidades reales de incidir en las decisiones, participan entusiastamente, como ocurrió entre los jóvenes colombianos con la Asamblea Nacional Constituyente en 1990 o con los jóvenes paraguayos en la crisis de marzo de 1999, por ejemplo, en la que fueron protagonistas centrales del enfrentamiento a los intentos frustrados de golpe de Estado.

Por otra parte, importa asumir que el vínculo entre juventud y sociedad admite una tercera estrategia de abordaje, relacionada con las dificultades del proceso de integración social que los jóvenes intentan recorrer en su tránsito a roles adultos, y que las propias políticas públicas procuran facilitar a través de diversas iniciativas. Hay aquí cuatro dimensiones que son particularmente críticas: la educación, el trabajo, la salud y la vivienda. En relación con la educación, son evidentes los importantes logros alcanzados en América Latina en su cobertura y también las considerables carencias que todavía se registran en términos de equidad y calidad. Esta combinación resulta explosiva, pues por una parte permite a los jóvenes tomar debida conciencia de las oportunidades y posibilidades existentes en la sociedad, pero, por otra, los pone en precarias condiciones para aprovecharlas. El resultado es una gran frustración, que desalienta a los jóvenes y los empuja al abandono escolar (sobre todo en los estratos más pobres y excluidos). Esto se relaciona muy estrechamente con el tema de la inserción laboral de los jóvenes, puesto que una de las principales dificultades que enfrentan se vincula con la falta de capacitación, a lo que se suma la falta de experiencia de los jóvenes (que los coloca en desventaja frente a los adultos) y la elevada selectividad de los que disponen de altos niveles educativos en el momento de buscar empleo. Si se suma el escaso interés de los actores principales del proceso productivo (sindicatos, empresarios y gobiernos) por incorporar a los jóvenes (presionados por otras prioridades) tenemos por delante un panorama muy difícil para la juventud. El otro aspecto preocupante es el vinculado con la salud, en el que los jóvenes enfrentan serias dificultades en varios planos simultáneos, visibles en términos de *conductas de riesgo* que debe-

rían ser atendidas mediante la prevención y la promoción de estilos saludables de vida. Los accidentes de tránsito, las enfermedades de transmisión sexual, el consumo de drogas legales e ilegales, y el embarazo precoz en las adolescentes son algunos de los principales problemas, pero solo unos pocos países y determinadas esferas específicas desarrollan, desde una perspectiva integral, respuestas consistentes con la dimensión y complejidad de dichos problemas (los estudios de la OPS son una referencia fundamental en estas materias). Por último, los jóvenes enfrentan serias dificultades vinculadas con el acceso a una vivienda propia, en el momento de considerar la posibilidad de constituir nuevos hogares, independientes de sus respectivos hogares de origen. Esto conduce a reforzar dos tipos de conductas sumamente preocupantes de los jóvenes: por una parte, la constitución de nuevos hogares que no se independizan de los hogares paternos (la nueva pareja convive con los padres de uno de sus miembros) y, por otra, el desarrollo cada vez más frecuente de relaciones de pareja pasajeras, que se rompen y se reconstituyen de manera constante, haciendo que el proceso registre una tendencia cortoplacista muy evidente.

LA JUVENTUD EN AMÉRICA LATINA: EXCLUSIÓN Y PROTAGONISMO

¿Cómo se aplican todos estos conceptos a la actual situación de los jóvenes en América Latina? Tal como se destaca en numerosos diagnósticos recientes, “los principales signos de estos tiempos son la institucionalización del cambio y la centralidad del conocimiento como motor del crecimiento”. Esos mismos diagnósticos enfatizan que “ambos factores colocan a la juventud en una situación privilegiada para aportar al desarrollo”, por lo cual, el tema es sumamente relevante en el contexto de estas notas. ¿Por qué se destacan estos parámetros en los textos recientes sobre el tema? Los argumentos son muchos, pero, en lo esencial, la idea es que en este nuevo siglo que está comenzando, “la juventud pasa a ser el segmento de la población cuya dinámica se acompaña naturalmente al ritmo de los tiempos (mientras que) lo contrario sucede con la población adulta, para la cual la celeridad de las transformaciones en el

mundo de la producción reduce el valor de mercado de su experiencia acumulada y coloca sus destrezas en permanente riesgo de obsolescencia”. “De este modo —se destaca— el foco de la dinámica se desplaza a las nuevas generaciones” (CEPAL-OIJ, 2000). Como se sabe, el tema del conocimiento y la información como pilares de las nuevas estrategias de desarrollo, está siendo analizado en todos los foros internacionales, y en esa línea, el Banco Mundial dedicó el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1998-1999* a estos temas (*el conocimiento al servicio del desarrollo*) al igual que el PNUD en su Informe sobre el Desarrollo Humano 2001 (*poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano*).

En dicho marco, y en lo que tiene que ver estrictamente con el tema central de este informe, el documento de CEPAL-OIJ sostiene que “son varias las razones que permiten afirmar que la globalización, así como la creciente ampliación de las fronteras de competitividad en un escenario de acelerada incorporación de innovaciones tecnológicas, se acompaña de una notable elevación de la potencialidad de la contribución de los jóvenes al desarrollo de sus sociedades. Ciertamente, la principal de esas razones es el papel destacado del conocimiento como motor de las transformaciones y como recurso fundamental de las sociedades para enfrentar los desafíos que ellas les plantean. La juventud —se destaca— es la etapa de la vida dedicada esencialmente a la adquisición de conocimientos. Para ello, la sociedad otorga una *moratoria de roles*; esto es, una suspensión temporal de obligaciones que favorece tanto la flexibilidad para adaptarse a nuevas situaciones (experimentando con ellas y haciendo un balance de sus ventajas y desventajas) como la incorporación rápida de innovaciones, proceso que no enfrenta, como suele ser el caso entre las generaciones adultas, las resistencias provenientes de hábitos y prácticas cristalizadas, o de intereses que ya han echado raíces en estructuras institucionales”.

Los argumentos son contundentes, aunque todavía no estén debidamente asumidos desde la lógica de las políticas públicas. Ello es muy visible, si se mira la actual condición juvenil, del modo en que lo hace el texto de CEPAL y OIJ, al destacar que “mientras el despliegue de los actuales estilos de desarrollo exigen un aprovechamiento óptimo del tipo de activos que se concentran en la

juventud, se da la paradoja que aumenta la exclusión social entre los jóvenes”, destacando como principal evidencia los elevados niveles de desempleo juvenil en la región, que duplican y hasta triplican en varios casos el desempleo adulto. El *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe* de la OIT reúne la evidencia más actualizada al respecto, y no hace falta detenerse demasiado en el tema (OIT, 2001). Baste recordar que el desempleo juvenil tiene características netamente estructurales, y ha persistido en niveles sumamente elevados en los últimos cuarenta años (al menos), tanto en épocas de crisis como en etapas de crecimiento económico sostenido, y ello se explica por razones estructurales, vinculadas a la actitud de los actores fundamentales de la dinámica del mercado de trabajo, que se guían con otras prioridades (los sindicatos priorizan a los trabajadores ya integrados al mercado de trabajo, los empresarios prefieren contratar adultos, y los gobiernos priorizan la atención de los jefes de hogar, también adultos).

Pero “la heterogeneidad entre los portafolios de activos (especialmente en capital humano y capital social) de jóvenes ubicados en distintas posiciones sociales de los sistemas nacionales de estratificación —destaca el texto CEPAL-OIJ— parece estar agudizándose. Mientras un sector logra adquirir los recursos necesarios para una adaptación rápida a las nuevas exigencias de calificación, otros no lo hacen. Por un lado, porque la velocidad de la demanda de este tipo de calificaciones parece ir más rápido que la capacidad de las sociedades, tanto para generar una oferta de trabajo con las competencias suficientes, como para crear las condiciones que permitan desarrollar las aptitudes y las actitudes que favorecen una adaptación flexible al cambio y una rápida incorporación de nuevos conocimientos. Por otro, porque el debilitamiento de algunas de las instituciones primordiales, como la familia y la comunidad, es mayor entre los jóvenes de los hogares más humildes que en el resto, lo que se traduce en una ampliación de las diferencias en cuanto a las aptitudes de las familias para invertir en la educación de sus hijos y para cumplir un rol socializador complementario al de la escuela”.

“Un segundo elemento a considerar —agrega el informe— es el mayor grado de articulación institucional y política de las generaciones adultas comparado con el de las generaciones jóvenes. En

una situación de creciente incertidumbre laboral, los segmentos de la población que actúan como corporaciones tienden a cerrar filas en torno a la defensa de sus conquistas y, en particular, de las posiciones alcanzadas en el mercado. Estas acciones generan rigideces que obstaculizan tanto la plena utilización de los recursos humanos de los jóvenes como una más alta inversión del Estado en la formación de sus capacidades, todo lo cual plantea un fuerte interrogante sobre el nivel de iniquidad intergeneracional existente en nuestras sociedades” (ídem). El tema, sin embargo, no figura entre las prioridades sustantivas de las estrategias tendientes al logro de mayores niveles de equidad social, que se concentran casi exclusivamente en las diferencias en la estratificación social, en alguna medida en la dicotomía urbano-rural y últimamente —en cierta medida solamente— en las inequidades de género.

Los elementos vertidos en las citas realizadas son muy relevantes, por lo que merecen algún comentario adicional, retomando el concepto de exclusión social como un fenómeno complejo e integral, que no se limita mecánicamente a la falta de oportunidades laborales, y que se nutre de muchas otras dimensiones problemáticas, ligadas a la crisis de los tradicionales sistemas de socialización juvenil y al tema de la reproducción intergeneracional de la pobreza, temas que han sido crecientemente analizados por los principales organismos internacionales (especialmente por los de Naciones Unidas).

El informe CEPAL-OIJ especifica estos procesos, al destacar que “en la actualidad los jóvenes de estratos populares urbanos experimentan un nivel de riesgo de exclusión social históricamente inédito (...) fruto de una confluencia de determinaciones desde el mercado, el Estado y la sociedad, que tienden a concentrar la pobreza entre los jóvenes, aislándolos de otros estratos de la sociedad”, entre las que destacan: “(i) la creciente incapacidad que exhibe el mercado de trabajo para absorber personas con escasas calificaciones y para garantizar la cobertura de prestaciones sociales tradicionalmente ligadas al desempeño de empleos estables; (ii) las dificultades que enfrenta el Estado para reformar la educación y los sistemas de capacitación a un ritmo ajustado a los requerimientos por nuevas aptitudes y destrezas; (iii) las transformaciones en las familias y en la composición de los vecindarios (...) afectadas por una

reducción de su competencia para generar estímulos y confianza en niños y jóvenes sobre las virtudes asociadas a la inversión de esfuerzos en la educación como el medio privilegiado para alcanzar las metas deseadas; (iv) la emancipación temprana de los jóvenes de niveles educativos bajos y tasas de fecundidad más altas que la de sus pares con niveles educativos superiores, cuya acción contribuye a que la pobreza se concentre en las primeras etapas del ciclo de vida familiar; (v) la segregación residencial, por la cual se produce una creciente concentración espacial de hogares con similares niveles de vida, homogeneizándolos hacia adentro y distanciándolos hacia fuera; (vi) la separación de los espacios públicos de sociabilidad informal fuera del mercado, lo que reduce la frecuencia de encuentros cara a cara entre personas de distinto origen socioeconómico; y (vii) la segmentación de los servicios básicos, entre los que se destaca especialmente —por su significación en estos temas— el caso de la educación”.

¿Qué consecuencias trae todo esto? “En primer lugar, la débil participación en el sistema educativo y la precariedad de la inserción laboral impiden que ambos sistemas operen como transmisores de normas y valores que ordenan la vida cotidiana, estructuran aspiraciones y definen metas por alcanzar. Segundo, los fenómenos de *inestabilidad* e *incompletitud* que están afectando a las familias de estos sectores, también inciden en reducir su capacidad de socialización y de cumplimiento de un rol complementario y reforzador de las funciones de los establecimientos educativos. Tercero, el aislamiento del *mainstream* de la sociedad deja a los jóvenes sin modelos cercanos de éxitos vinculados al adecuado aprovechamiento de la estructura de oportunidades. O sea, que el *aislamiento social* de la juventud popular urbana se da en un contexto de *hueco normativo* provocado por el deterioro de las instituciones primordiales, por la débil y precaria participación en la educación y en el trabajo y por el distanciamiento de los modelos de éxito que asocian esfuerzos con logros” (ídem).

Pero analizando las consecuencias de los elementos mencionados, resulta imperioso dar un paso más, y preguntarse por la influencia de otros factores que inciden en la dinámica juvenil. El informe CEPAL-OIJ lo hace, destacando que en el marco de las circunstancias antedichas, “los jóvenes quedan en disponibilidad, abiertos a

otras influencias que permitan la construcción de una identidad que ayude a apuntalar su autoestima y le de un sentido gregoriano, de formar parte de una comunidad”, tema que ha sido analizado a la luz de los planteos sobre las *tribus juveniles*. En esta óptica, las tribus son —ante todo— “el resultado de innumerables tensiones, contradicciones y ansiedades que embargan a la juventud contemporánea”, y por ello, se visualizan como “una respuesta social y simbólica frente a la excesiva racionalidad de la vida actual, al aislamiento individualista a que nos someten las grandes ciudades, y a la frialdad de una sociedad extremadamente competitiva. Adolescentes y jóvenes suelen ver en las tribus la posibilidad de encontrar una nueva vía de expresión, un modo de alejarse de la normalidad que no los satisface y, ante todo, la ocasión de intensificar sus vivencias personales y encontrar un núcleo gratificante de afectividad. Se trata, desde muchos puntos de vista, de una especie de cobijo emotivo por oposición a la intemperie urbana contemporánea, que paradójicamente les lleva a la calle” (Costa, Pérez y Tropea, 1996).

¿Cuáles son las metas y aspiraciones que pueden plantearse en estas circunstancias?, se preguntan CEPAL y OIJ. “Se da aquí otra paradoja —responden— porque las condiciones de exclusión social que afectan particularmente a las juventudes populares urbanas, se acompañan de un nivel de exposición inédito a propuestas masivas de consumo, y de una centralidad igualmente inédita de la cultura juvenil en la sociedad. Todo ello define una situación de *anomia estructural*, en la cual los jóvenes tienen una relativamente alta participación simbólica en la sociedad que modela sus aspiraciones, y una participación material que no permite la satisfacción de esas aspiraciones por cauces legítimos”.

“La combinación de todos estos elementos —agrega el informe— contribuye a la formación de *subculturas marginales*, de *pandillas* y *barras* que tienen códigos propios, subculturas que suelen incorporar y consolidar, en el tiempo, los hábitos y comportamientos que surgen como correlatos socialmente disruptivos de las situaciones de marginalidad y exclusión social. La cristalización de las subculturas marginales no solo impide que los jóvenes aporten al funcionamiento de la sociedad, sino que erosionan la trama social y las normas de convivencia, y en última instancia, motorizan un circuito

vicioso de reforzamiento de la segregación y la segmentación” (ídem). En definitiva, estamos ante una explicación bastante razonable y transparente de uno de los problemas actuales más preocupantes: la creciente violencia, en la que —tanto en su calidad de víctimas como en su calidad de victimarios— los jóvenes son lamentablemente claros protagonistas. Inseguridad pública, exclusión juvenil y hueco normativo son, pues, tres elementos estrechamente vinculados en términos de explicación racional, pero estos no figuran como corresponde en el momento de diseñar respuestas pertinentes y oportunas desde las políticas públicas.

Políticas Públicas de Juventud: Modelos Hipotéticos y Recorrido Histórico

¿Cómo han respondido a esta particular problemática las políticas de juventud? Al menos cuatro “modelos” hipotéticos podrían caracterizarse al respecto.

Un primer modelo de políticas públicas, cuyas características fundamentales se hicieron patentes durante las tres décadas de más amplio y sostenido crecimiento económico en América Latina (entre 1950 y 1980), se concentró en dos esferas particularmente importantes de la condición juvenil: la educación y el tiempo libre. Los logros obtenidos son evidentes, especialmente respecto de la creciente incorporación de amplios sectores juveniles a los beneficios de la educación, sobre todo en el nivel básico y, más recientemente, en los niveles medio y superior. Así, mientras a comienzos de los años cincuenta las tasas de escolarización en el nivel primario se ubicaban cerca del 48%, a fines de los años noventa llegaron al 98%; en el mismo lapso, las tasas brutas de escolarización secundaria aumentaron de 36% a casi 60% y las de la educación superior de 6% a 30%. Sin embargo, los logros cuantitativos no se han verificado en la misma medida en términos cualitativos, en la medida en que con el paso del tiempo las oportunidades de movilidad social ascendente brindadas por la educación se fueron reduciendo. Por una parte, la inversión en infraestructura, equipamiento y capacitación docente, fue relativamente insuficiente y condujo a un deterioro

de su calidad. Por otra parte, un grupo importante de los sectores medios y altos desertó del sistema público, inclinándose por opciones privadas, dando lugar a una creciente segmentación del sistema.

Mientras tanto, y conjuntamente con la expansión del sistema educativo, los gobiernos procuraron brindar más y mejores oportunidades en el uso del denominado tiempo libre de los jóvenes. Esas iniciativas estaban dirigidas, de manera explícita o implícita, a evitar que los jóvenes incurrieran en conductas como el abuso de drogas, el consumo excesivo de alcohol, el ejercicio irresponsable de la sexualidad o cualquier otro tipo de comportamiento “antisocial” que, además de poner en riesgo su bienestar, pudiera tener consecuencias negativas sobre la salud del tejido social. Así, se comenzaron a desarrollar diversas actividades deportivas, recreativas y culturales encaminadas a ocupar creativamente el tiempo libre de los jóvenes. Paralelamente, se establecieron servicios de salud para los adolescentes, enfatizando la prevención de riesgos y promoviendo estilos de vida saludable y no solo la atención de enfermedades ya desarrolladas, con éxitos y fracasos diferenciales en cada caso nacional en particular. Los beneficios —en definitiva— han sido evidentes, pero, en todo caso, lo que importa es resaltar que la esencia de este modelo de políticas de juventud, concebido como válido para todos los jóvenes, resultó eficaz solo para los jóvenes integrados a la sociedad en general y a la educación en particular, lo que acota sus alcances reales.

Con la creciente incorporación de jóvenes al sistema educativo, comenzó a gestarse una gran movilización juvenil organizada en torno a la condición de estudiante. En las raíces de esta movilización han influido los cambios en la composición social del estudiantado universitario; las primeras señales de agotamiento del modelo de industrialización sustitutiva de importaciones y la consecuente reducción de las oportunidades de movilidad en el mercado de trabajo; la vigencia de dos concepciones antagónicas, en el marco de la Guerra Fría, en cuanto al desarrollo de las sociedades; y la resonancia de la revolución cubana. En ese contexto, la movilización juvenil asumió rápidamente marcados sesgos contestatarios, en abierto desafío al sistema político y social establecido, y en respuesta a la preocupante situación vigente a finales de los años sesenta,

visible en casi todos los países de la región, independientemente de su grado de desarrollo. Aunque la movilización de los jóvenes latinoamericanos se vio influenciada por acontecimientos en otras partes del mundo —como los relacionados con el “mayo francés”— paulatinamente se fue consolidando su asociación con algunos movimientos populares, en particular con los protagonizados por las organizaciones sindicales, que en casi todos los países de la región se habían desarrollado a la sombra de la industrialización sustitutiva. Si bien en menor medida, se llegó también a algunos acuerdos con movimientos campesinos, que básicamente se traducían en apoyar sus fuertes reclamos por el acceso a la tierra. Los estudiantes universitarios, adicionalmente y con una organización creciente, comenzaron a influir también en la formación de agrupaciones políticas de izquierda y hasta de movimientos guerrilleros, cuya etapa de auge se sitúa en los años sesenta y setenta.

En un esquema de fuertes polarizaciones a escala mundial, tales procesos resultaban lógicos, como también lo fueron las reacciones de los sectores dominantes. Así, fueron cobrando cuerpo algunas variantes del modelo de políticas de juventud descrito anteriormente, vinculadas con las funciones de control social, tradicionalmente desempeñadas por los ministerios de Gobernación o del interior. Dado el carácter eminentemente juvenil de las manifestaciones contestatarias de la época, la labor de esos organismos debía ser respaldada por otras instituciones más ligadas a la promoción de los jóvenes, y la estrategia, consistente en el aislamiento de los movimientos estudiantiles y su reclusión en los establecimientos universitarios, resultó exitosa, pues se evitó la expansión de las movilizaciones, impidiendo que estas se articularan con las provenientes de los jóvenes populares urbanos. El carácter eminentemente autónomo de los movimientos estudiantiles (elemento que no estuvo presente en el modelo orientado a la educación y el tiempo libre, que fue una respuesta del Estado a las nuevas generaciones y no una iniciativa impulsada y gestada por los propios jóvenes) explica, en buena medida, la rápida y extendida politización de los movimientos estudiantiles, que mostraron capacidad para aliarse con otras organizaciones sociales no juveniles, aunque ello no ocurrió con otras de carácter juvenil, pero de signos sociales

diferentes, como las desarrolladas en el medio popular urbano, según ya hemos destacado.

Por otra parte y como se sabe, la creciente movilización estudiantil y sindical —junto con el desarrollo de los partidos políticos de izquierda y de movimientos guerrilleros de muy variada especie— derivó, en buena medida, en la instauración de gobiernos militares en la mayoría de los países que habían pasado por experiencias populistas en América Latina, hecho coincidente con el comienzo de la recesión económica y social y la expansión de la pobreza en el decenio de 1980. Los gobiernos democráticos que comenzaron a generalizarse —especialmente en América del Sur— recibieron una pesada carga, que los obligó a intentar el fortalecimiento de los régimenes políticos nacientes y a poner en práctica programas de ajuste económico sumamente impopulares, pero postulados como necesarios para hacer frente al pago de la abultada deuda externa y reordenar las economías nacionales. En Centroamérica, en cambio, el ajuste se procesó en paralelo al auge de la guerra civil, sustentada en la polarización Este-Oeste.

En ese marco se gestaron nuevos movimientos juveniles, esta vez con el protagonismo de los jóvenes de las poblaciones marginales de las principales ciudades del continente, mayoritariamente excluidos de la educación y de la sociedad en general, según ya hemos destacado. Paralelamente, y como reacción a la pobreza generalizada, surgieron nuevos fenómenos sociales, que a fines de los años ochenta derivaron en verdaderas asonadas nacionales, incluyendo asaltos a supermercados y ocupaciones de oficinas públicas. Si bien los hechos ocurridos en Caracas a comienzos de 1989 fueron los más resonantes, también hubo reacciones similares en ciudades argentinas y brasileñas, y el protagonismo juvenil fue claro en todos los casos (al igual que en los sucesos más recientes en la Argentina). Como un paliativo transitorio a los agudos problemas sociales ocasionados por las medidas de ajuste estructural, se pusieron en práctica diversos programas de combate a la pobreza, sustentados en la transferencia directa de recursos a los sectores más empobrecidos, mecanismos de asistencia alimentaria y de salud y creación de empleos transitorios. Para ello, se establecieron organismos de compensación social (fondos de emergencia) fuera de las estructuras

ministeriales, y si bien ninguna de estas iniciativas fue jamás catalogada como programa juvenil, en casi todos los países la mayor parte de los beneficiarios eran jóvenes (los programas de empleo de emergencia beneficiaron a miles de ellos).

Estos programas tenían el claro propósito de prevenir conductas delictivas, ya que el aflojamiento de los controles sociales represivos después del término de los régimenes militares en varios países —sumado a la crisis de representación de las instituciones sociales y políticas— dejó un enorme vacío. Sin embargo, los éxitos se vieron mermados tanto por las grandes dimensiones de la crisis como por la tensión entre el carácter coyuntural conferido a estos programas y la persistencia de las restricciones económicas. Ello parece haber incidido en la reinstauración de aquellos programas, esta vez con estrategias más integrales y estables en el tiempo y con medidas dirigidas a enfrentar la creciente inseguridad urbana; tal es el sentido de los recientes *programas de seguridad ciudadana*, que tienen componentes explícitos orientados a la población juvenil y que comienzan a multiplicarse en diferentes países de la región (volveremos sobre el tema).

Por último, un cuarto modelo de políticas de juventud parece haber comenzado a operar desde comienzos de los años noventa, resaltando la importancia del capital humano para el desarrollo y estructurado en torno a la inserción laboral y social de los jóvenes. Germán Rama (1992) fundamentó estas orientaciones, argumentando que “el tratamiento de la juventud es una dimensión crucial en la supervivencia y desarrollo de la sociedad. De la capacidad que tenga una sociedad para salvaguardar los patrimonios biológicos de las nuevas generaciones, de socializar a los jóvenes en los valores fundamentales que definen su existencia como sociedad, de formarlos en la cultura y el conocimiento apropiados al nivel del desarrollo de los países que figuran en la frontera de la transformación científica y tecnológica, de establecer condiciones de equidad en el acceso a los bienes materiales y culturales para preservar las bases sociales de la democracia, de evitar la pérdida de futuros recursos humanos por la vía de la formación y capacitación adecuadas para todos y de formar a los que van a ser sus ciudadanos con capacidad y responsabilidad para ejercer sus derechos soberanos, depende el

desarrollo venidero de las presentes sociedades nacionales”, agregando que “en un mundo de permanentes cambios, la juventud pasa a tener un papel de mayor relieve que en el pasado”.

“Para la sociedad —agrega el autor— ya no se trata tan solo de asegurar su reproducción colectiva, sino que se presenta el problema de contar con individuos capaces de *aprender a aprender* a lo largo de sus vidas (...) La plasticidad de los jóvenes para aprender permanentemente y adaptarse con la naturalidad del iniciado a las nuevas formas de organización social, ha pasado a constituir un capital de tanto valor como el económico en la transformación. De la capacidad de nuestras sociedades para formarlos para un mundo cambiante y de la habilidad de apelar a los jóvenes para incorporarlos a actividades que requieren de tecnologías y procedimientos modernos, dependerá la adaptabilidad de las sociedades, a un tipo de modalidad social que seguramente regirá a lo largo de todo el siglo XXI, que se definirá por una permanente impregnación de la ciencia y la tecnología en el quehacer social y por un cambio constante en las maneras de sentir, de pensar y de hacer”.

Sobre la base de este tipo de fundamentos, en el último decenio se lograron importantes consensos sobre la centralidad de la educación en los procesos de desarrollo y se otorgó una alta prioridad al tema de la inserción laboral de los jóvenes. El programa de capacitación laboral “Chile Joven”, iniciado en 1990, fue precursor en estas materias y está siendo replicado en muchos otros países. Se trata, en general, de medidas destinadas a entregar capacitación en períodos relativamente breves y mediante modalidades operativas no-vedosas, concentrando las preocupaciones, más que en su mera calificación técnica, en la pertinencia de los oficios que se seleccionan y en la efectiva inserción laboral de los jóvenes. Estos programas son ejecutados a través de diversas entidades públicas y privadas, en un marco de reglas de juego competitivas; los gobiernos participan en funciones de diseño, supervisión y evaluación, alejadas de la ejecución, y lo que se procura es incorporar a los jóvenes a la modernización social y la transformación productiva que exigen los actuales procesos de internacionalización de la economía. Por lo dicho, este modelo asume un enfoque diferente a los otros, claramente asociado con la transformación.

POLÍTICAS DE JUVENTUD: UN BALANCE DE LOS AÑOS NOVENTA

Corresponde ahora realizar un balance de las políticas públicas de juventud implementadas en la última década, diferenciando los aspectos programáticos de los institucionales, revisando la inversión realizada y analizando las percepciones sociales generadas.

Evaluación Programática: Avances Sectoriales, Acotados y Discontinuos

Desde el punto de vista programático, se aprecian avances sustanciales en varias esferas específicas; sin embargo, como estos avances no se articularon adecuadamente ni se mantuvieron por suficiente tiempo, sus repercusiones efectivas sobre las poblaciones destinatarias —los jóvenes— han sido magras e inconstantes. Como era de esperar, las esferas privilegiadas son la educación, el empleo, la salud y la recreación. En cambio, es escaso el avance que registran los temas de participación ciudadana y prevención de la violencia entre los jóvenes, aspectos que actualmente comienzan a ser más atendidos.

En lo que atañe a la educación, el principal logro es la ampliación de la cobertura de la población objetivo, particularmente entre las mujeres. Este avance se ha conseguido, en buena medida, gracias al importante aumento de la inversión en educación, ya que el gasto público en el sector se incrementó —en el promedio regional— del 2,9% al 4,5% del producto interno bruto (PIB) entre 1970 y 2000. Los progresos en materia de equidad social y calidad de la enseñanza, en cambio, han sido menores. Así lo ponen de manifiesto los serios problemas de repitencia y deserción y las carencias de aprendizajes fundamentales, especialmente respecto del lenguaje y las matemáticas. El PNUD (1998) identificó cinco áreas problemáticas en la educación: (i) desaceleración de la tasa de crecimiento de la matrícula; (ii) desigual cobertura de la enseñanza entre

países, regiones subnacionales y grupos sociales; (iii) deficiente rendimiento académico de niños y jóvenes, especialmente de los pertenecientes a hogares de escasos recursos y bajo nivel de capital social; (iv) concentración de la inversión en los más ricos, como lo ilustra el desarrollo de la enseñanza superior; y (v) múltiples ineficiencias que explican la paradoja que existe entre niveles de inversión crecientes y niveles de rendimiento escolar decrecientes, aun después de controlar los efectos de la masificación. La *Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe* (varios autores, 2001c) ha llegado recientemente a conclusiones similares.

En la esfera de la salud se verifican importantes progresos en varios rubros específicos. Los programas de prevención y tratamiento del consumo de drogas (legales e ilegales), por ejemplo, han conseguido avances en varios países. Algo similar puede decirse de los programas de prevención y atención de las enfermedades de transmisión sexual (especialmente el VIH/SIDA), ya que algunos países han logrado estabilizar e incluso hacer retroceder los niveles de contagio y prevalencia (Brasil, por ejemplo). En el caso de la prevención de los embarazos entre adolescentes, también se registran avances, aunque todavía queda un largo camino por recorrer, en parte debido a la persistencia de hábitos culturales y estructuras sociales que concentran la mayor cantidad de casos en los sectores afectados por los más agudos cuadros de pobreza e indigencia. Otro tanto puede decirse de los accidentes de tránsito —una de las principales causas de muerte entre los jóvenes— pese a los esfuerzos de las autoridades públicas y en directa relación con la creciente complejidad del funcionamiento vial de las principales ciudades de la región (OPS, 1998). También son visibles los avances obtenidos en el dominio de la recreación, la cultura y el deporte, esferas desde las cuales se procura el fomento de estilos saludables de vida entre los jóvenes. Los avances se han logrado tanto en función de políticas públicas específicas hace algunas décadas atrás —especialmente en los decenios de 1950 a 1970— como debido a esfuerzos privados (*con y sin* fines de lucro) en las décadas siguientes, más recientemente. Los medios de comunicación de masas han ejercido una influencia creciente en este ámbito; articulados con los intereses lucrativos de

empresas privadas transnacionales, han descubierto en los jóvenes un mercado de consumo amplio y sofisticado, que rinde mucho desde el punto de vista lucrativo.

Relativamente menor es el trabajo acumulado en lo atinente a la prevención y atención de las diversas expresiones de violencia juvenil, aunque este viene en aumento. Las iniciativas en estos dominios adoptadas en los últimos años coinciden con la puesta en práctica de programas de seguridad ciudadana —principalmente en Colombia, El Salvador y Uruguay— que cuentan en su dinámica con componentes relevantes ligados con la juventud. En este contexto, se procura trabajar más intensamente desde ópticas preventivas y no simplemente represivas como en el enfoque tradicional, a los efectos de reinsertar a los jóvenes que cometan actos delictivos, asumiendo la complejidad del fenómeno y evitando las explicaciones simplistas. Pero quizás los mayores avances corresponden a la esfera de la sensibilización de la opinión pública y de los tomadores de decisiones en relación con la necesidad de atender más y mejor la salud reproductiva de los adolescentes y jóvenes. Si bien todavía es mucho lo que resta por hacer en estas materias, buena parte de los avances se han conseguido mediante campañas de “advocacy”, que cuentan con la presencia de los jóvenes y cuya participación forma parte de los esfuerzos dirigidos a habilitarlos como actores estratégicos del desarrollo (Burt, 1998; Rodríguez, Russel, Madaleno y Kastrinakis, 1998).

Por otra parte, también se han logrado avances en el ámbito de la inserción laboral de los jóvenes, particularmente en lo que se refiere a capacitación para el trabajo. Así, a partir de la pionera e innovadora experiencia del Programa “Chile Joven”, varios países de la región disponen ahora de una amplia gama de programas novedosos, que exigen ingentes esfuerzos de inversión y el diseño de prolijas estrategias de ejecución y focalización, para asegurar el acceso de los jóvenes de hogares de escasos recursos. Las evaluaciones realizadas subrayan los progresos obtenidos por estos programas y destacan que la focalización ha funcionado bien, tanto en términos sociales como de género. Los jóvenes que participaron en estos programas disfrutan de ventajas que no están al alcance de aquellos que no lo han hecho: disponen de mayores facilidades para su

inserción laboral, empleos más estables, condiciones más apropiadas de trabajo y mejores relaciones sociales. Comparados con grupos testigos, los jóvenes participantes logran mejores rendimientos, consiguen trabajo con más rapidez, permanecen en sus cargos por más tiempo y mejoran sus ingresos en mayor proporción que los que no pasan por estos programas (compartiendo el mismo perfil social que los que sí lo hacen). Así lo muestran los diferentes estudios disponibles, concentrados en casos nacionales.

Adicionalmente, estos programas logran impactos sociales sumamente relevantes, fomentando el retorno al sistema educativo de una buena parte de los jóvenes que participan de estas iniciativas, mejorando las relaciones de los beneficiarios con sus familiares y con el entorno comunitario y de sus grupos de pares, y potenciando significativamente el capital social con el que estos jóvenes cuentan a los efectos de procesar su integración social de manera más fluida y dinámica. La satisfacción que los beneficiarios muestran con la experiencia realizada es muy elevada. Además, como estos programas no se han aplicado del mismo modo en todos los países, la variedad de experiencias permite aprender de las potencialidades y debilidades de cada uno de ellos, lo que posibilitará mejorar estos esfuerzos en el futuro inmediato. Así, el programa PROJOVEN de Uruguay parece lograr una mejor focalización (lo que al parecer se relaciona con la escala reducida en la que opera), mientras que el programa en Argentina ha mostrado serias carencias, probablemente por su amplitud. (varios autores, 2001b; Gallart y otros 1999; varios autores, 1998).

En cambio, los avances en los programas destinados a fomentar emprendimientos productivos para jóvenes han sido más acotados. Aunque no se dispone de evaluaciones rigurosas, las evidencias sugieren serias limitaciones en la instrumentación de varios de estos programas, y los más antiguos muestran una falta de articulación entre la capacitación, el crédito y la asistencia técnica para la gestión. Además, los fuertes procesos de reconversión productiva y las crisis económicas recientes imponen condiciones adversas a las micro y pequeñas empresas, adversidades que son escasamente compensadas por las políticas públicas diseñadas con tal propósito. En años recientes se adoptaron medidas que tienden a superar las

limitaciones mencionadas, pero todavía no se puede evaluar su desempeño efectivo, lo que obliga a esperar futuros desarrollos, para poder emitir opiniones fundadas sobre sus resultados.

Por último, importa destacar que el trabajo desplegado en lo atinente la formación ciudadana de los jóvenes y el fomento de su participación activa en el desarrollo es relativamente menor, a pesar de la preocupación de los tomadores de decisiones por la real (o supuesta) apatía juvenil, incluyendo su distanciamiento creciente de la mayor parte de las instituciones democráticas. ¿Qué es lo que ocurre realmente? ¿Cómo explicar estos procesos? En primer lugar, conviene recordar que la inmensa mayoría de los jóvenes latinoamericanos y caribeños se encuentran totalmente al margen de las organizaciones y movimientos juveniles existentes. Apenas entre un 5 y un 20 por ciento declaran participar de alguna en especial. La abrumadora mayoría de los que lo hacen, además, se concentran en organizaciones deportivas y religiosas. Si bien muchos asisten a conciertos de *rock* u otros eventos musicales similares, las principales actividades que realizan en su tiempo libre tienen que ver con “pasarla con amigos”, mirar televisión o ir al cine o a bailar. Así lo demuestran todas las encuestas conocidas, que también muestran que la presencia de jóvenes en movimientos estudiantiles, sindicatos, partidos políticos y organizaciones comunitarias, es ínfima.

Sin embargo, cuando se les consulta sobre su interés por participar en dichas organizaciones, las respuestas positivas son abrumadoramente altas, lo cual demuestra que lo que rechazan son las prácticas con que dichas organizaciones se manejan, y no sus fines u objetivos concretos. Esto es muy relevante: los jóvenes quieren participar (y lo hacen muy activamente cuando las convocatorias son transparentes y comparables), pero no quieren sentirse manipulados. Sin embargo, importa también reconocer que entre los que participan se verifica siempre una gran inconstancia: en la mayor parte de los casos, se trata de una participación en actividades específicas, durante ciertos períodos, y no de una pertenencia a las organizaciones como tal. Esto evidencia otra característica relevante: los jóvenes viven el presente con una gran intensidad, sin que en sus vidas cotidianas pese demasiado la noción de mediano y largo plazo (aunque los adultos siempre identifiquen a los jóvenes con el futuro).

Estamos, en todo caso, ante un nuevo paradigma de participación juvenil (Serna, 1998), totalmente distinto al tradicional: mientras que en el pasado las identidades colectivas se construían en torno a códigos socio-económicos e ideológico-políticos, ahora se construyen en torno a espacios de acción relacionados con la vida cotidiana (derechos de la mujer, defensa del ambiente, etc.); mientras que en el pasado los contenidos reivindicativos se relacionaban con la mejora de las condiciones de vida (en educación, empleo, salud, etc.) ahora se estructuran en torno al ejercicio de derechos (en la sexualidad, en la convivencia, etc.); mientras que en el pasado los valores predominantes tenían una impronta mesiánica y global (el cambio social debe modificar la estructura para que cambien los individuos) ahora están más vinculados con el aquí y el ahora, desde la lógica de los individuos, los grupos y las estructuras (en simultáneo); y mientras en el pasado la participación era altamente institucionalizada, ahora se reivindican las modalidades horizontales y las redes informales, más flexibles y temporales, evitando la burocratización.

Evaluación Institucional: Confusión de Roles y Desarticulación

Si bien los logros obtenidos en varias esferas son importantes, su concreción se ha producido de manera desarticulada, como resultado del diseño y la ejecución de políticas sectoriales que rara vez interactúan y se refuerzan mutuamente, y en términos institucionales, esta desarticulación suele asociarse a una confusión de competencias entre los entes ejecutores y los encargados del diseño, la supervisión y la evaluación. A pesar de que las teorías sobre el desarrollo institucional insisten en la diferenciación de roles y funciones entre los agentes implicados en cualquier política pública, la dinámica real muestra instituciones que pretenden hacerlo todo a la vez, con lo que resulta frecuente la superposición de esfuerzos en varios niveles de operación y el descuido de otros. Estos problemas se advierten cuando se trata de establecer nexos entre las instituciones especializadas en los asuntos de la juventud (institutos nacionales, direcciones generales y ministerios o viceministerios de juventud) y las secretarías o ministerios sectoriales (salud, trabajo, educación, y otros).

Por el lado de las instituciones especializadas, la pretensión de “hacerlo todo” ha obtenido más problemas que ventajas. Por un lado, han enfrentado serios problemas de competencia con las grandes secretarías de Estado, al intentar poner en práctica programas de salud, educación o empleo para jóvenes, en paralelo y sin las necesarias articulaciones con los respectivos ministerios. Dichos problemas de competencia han terminado siempre con el triunfo de las grandes secretarías de Estado, desde todo punto de vista más poderosas, implantadas y legitimadas que los institutos o direcciones nacionales de juventud, de creación más reciente y con escasos niveles de implantación real. Por otra parte, las instituciones especializadas han confundido sus roles en la mayor parte de los casos, proponiéndose ser representantes del Estado ante los jóvenes y representantes de los jóvenes ante el Estado, sin contar con la legitimación y las herramientas para cumplir dichos roles. Esto ha sucedido, en gran medida, porque estos institutos y direcciones de juventud han sido conducidos desde sus comienzos por dirigentes juveniles de los partidos políticos en el gobierno, sin contar con experiencias previas de gestión en la administración pública, y demasiado acostumbrados en lo previo a la lógica del conflicto por espacios de poder, con los mayores en su mismo partido y con los jóvenes de los demás partidos, prácticas que han pasado a desarrollar en la dinámica de estas nuevas instituciones, como una simple continuación de aquellas. Una de las modalidades concretas en que esta confusión opera, es la ligada con la excesiva concentración de varios de estos institutos o direcciones de juventud en actividades de corto plazo, dedicadas a la organización y la movilización juvenil, descuidando el desarrollo de programas de mediano y largo plazo que promuevan el acceso juvenil a los diferentes servicios sociales (educación, salud, empleo, recreación, etc.) y generando problemas con diversos actores sociales y políticos que no aceptan la presencia del Estado en este tipo de dinámicas.

En el caso de las grandes secretarías de Estado, por su parte, los problemas tampoco son menores, pero las explicaciones parecen ser otras. Por un lado, se constata la predominancia de enfoques sectoriales que diferencian muy escasamente los sectores poblacionales con los que operan, al tiempo que se mantiene la vigencia de

enfoques simplistas y estereotipados respecto a los jóvenes, que muestran un gran desconocimiento de las dinámicas juveniles tal cual son en la realidad. Adicionalmente, se constatan problemas en la gestión. Como muchas entidades actúan en forma monopólica, la preocupación por diseños programáticos rigurosos y mecanismos de seguimiento apropiados tiende a ser escasa, y en estas condiciones se hace muy difícil que las evaluaciones a posteriori tengan la objetividad necesaria. Asimismo, la dispersión y desarticulación de los esfuerzos impide conseguir un tipo de repercusión como la que se derivaría del funcionamiento concertado de las diferentes instituciones, excesivamente aisladas unas de otras en su gestión operativa. Las evaluaciones disponibles señalan, además, que los programas sectoriales se concentran excesivamente en los problemas y en los individuos, perdiendo de vista la integralidad de las intervenciones institucionales, tanto más necesaria toda vez que existen evidentes nexos entre problemas diversos, como dificultades económicas del entorno, disfunciones y limitaciones en las dinámicas familiares y factores de riesgo que predisponen al desarrollo de conductas atípicas.

La OPS insiste en la necesidad de superar estas limitaciones metodológicas en su *Plan de Acción de Desarrollo y Salud de Adolescentes y Jóvenes en las Américas 1998–2001*. Citando a Catalano y Hawkins, este informe identifica algunos factores de riesgo “comunes en los casos de consumo de drogas, delincuencia, embarazo adolescente, abandono de la escuela y violencia: carencia extrema de recursos económicos, conflicto familiar, historia de conducta problemática en la familia y dificultades en el manejo de los conflictos familiares. Además, el abuso de drogas, la delincuencia y la violencia comparten características del vecindario que brindan oportunidades para desarrollar conductas problema: leyes y normas comunitarias que favorecen las actividades delictivas, el consumo de drogas y la adquisición de armas de fuego, grupos de pares involucrados en conductas problemáticas, una actitud favorable de los padres hacia el comportamiento problemático, poco sentido de pertenencia a las comunidades, y en general, desorganización social (...) En esas circunstancias los jóvenes que luchan por desarrollar su identidad, destrezas y estilos de vida, tienen fácil acceso a actividades sociales consideradas problema, y un acceso restringido a

actividades que favorecen su desarrollo. Mientras más adverso es el contexto en que se desarrolla el adolescente, mayor será la necesidad de apoyo que le permitirá sobrevivir y prosperar en el futuro” (OPS, 1998). Si este razonamiento se aplica en cualquier otra esfera del desarrollo juvenil, se llega a conclusiones similares, por lo que se deberían extraer consecuencias claras al respecto.

Por otra parte, en los últimos años han surgido en varios países de la región, oficinas y espacios específicos para la promoción juvenil en la órbita municipal, en procura de desplegar acciones desde el espacio local. El supuesto básico que ha guiado este tipo de esfuerzos, en consonancia con los procesos de descentralización en muchas otras esferas de las políticas públicas, ha sido la real o supuesta mayor cercanía a los problemas y a las expectativas de los jóvenes, respecto de las instituciones centrales, pero, en algunos casos nacionales, se han dinamizado a partir de orientaciones alternativas más amplias. Aunque se han desplegado acciones y programas sumamente relevantes en varios casos específicos, también en este nivel se han enfrentado serios problemas ligados con la gestión institucional. En algunos casos, los problemas se han relacionado con el mismo tipo de conflictos de competencia mencionados anteriormente en el caso de las instituciones del nivel central, en este caso en relación con otras secretarías o departamentos de las respectivas municipalidades. En otros casos, en cambio, los problemas se han generado por la tendencia casi “natural” de los adultos (a cargo de las otras dependencias municipales) a considerar a los jóvenes como “mano de obra barata” (como suele decirse) y a responsabilizar a las secretarías y oficinas de la juventud de tareas de apoyo logístico en el desarrollo de otros planes y programas más generales.

Un tipo de actividad muy promovido desde este tipo de oficinas, han sido los conciertos de *rock* y las actividades recreativas y deportivas. Seguramente guiados por un diagnóstico que enfatiza la ausencia de ofertas específicamente centradas en el tiempo libre de las nuevas generaciones, estas oficinas han tratado de llenar dicho vacío, en procura de —al mismo tiempo— trabajar con orientaciones propias de la cultura juvenil dominante (muchas veces como reacción a las orientaciones más burocráticas y alejadas de la cultura juvenil que real o supuestamente imperan en el nivel central).

Lo cierto, en todo caso, es que en muchos casos estas actividades terminan siendo censuradas por las autoridades adultas de las mismas municipalidades (y por el conjunto de la población adulta) por fomentar prácticas censuradas por el mundo adulto, como el consumo de drogas y alcohol, o la violencia entre los jóvenes. Todo esto ha llevado a que en numerosos encuentros entre los operadores de este tipo de instancias institucionales se formulen serios cuestionamientos a las dinámicas desatadas, y se formulen grandes interrogantes respecto a la especificidad y al sentido de estas. En teoría, son instancias que debieran operar en su ámbito local específico, en el marco de una amplia y efectiva coordinación con las instancias especializadas del ámbito central (los institutos o direcciones nacionales de juventud) y con las demás instituciones del ámbito municipal, pero en los hechos, y por diversas circunstancias específicas, en la mayor parte de los casos ello no ocurre. También aquí existen serias dudas acerca de la especificidad real de estas oficinas, que deberán enfrentar en el futuro inmediato el desafío de precisar con rigurosidad el rol y las funciones por desempeñar, así como las estrategias y metodologías de trabajo por desplegar, potenciando las ventajas y minimizando las limitantes del ámbito local.

Por último, importa realizar algunos comentarios en relación con la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas de juventud, haciendo un especial énfasis en las organizaciones juveniles y en las organizaciones no gubernamentales de promoción juvenil, y ubicando las reflexiones en el contexto histórico correspondiente. Sin duda, las diferencias entre los procesos nacionales son, en este caso, tan o más marcadas que en las otras temáticas analizadas, pero, de todos modos, se pueden realizar algunos comentarios generales, recordando que en la mayor parte de los casos, la sociedad civil ha estado emergiendo con una gran fuerza en los últimos años, en el marco de los procesos de reforma del Estado actualmente en marcha, a través de muy diversas modalidades operativas. Pero, junto con esta “emergencia”, que permite visualizar la dimensión de estos fenómenos, habría que destacar los cambios en los modelos desplegados en las últimas décadas. Así, todo parece indicar que en la mayor parte de los casos, las organizaciones juveniles

y las ONG especializadas han ido recorriendo un proceso que las ha llevado de la oposición a los gobiernos establecidos (claramente en el caso de las dictaduras militares y los gobiernos autoritarios de los años setenta y ochenta en América Latina), a la creciente incorporación en el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas de juventud, colaborando en gran medida con los gobiernos en los noventa.

Este proceso se ha visto facilitado por los cambios procesados en las “reglas de juego” con las que este tipo de organizaciones han estado operando. Así, mientras en los años setenta y ochenta estas recibieron amplios respaldos políticos y financieros de organismos internacionales y agencias de cooperación al desarrollo de los países altamente industrializados, en los últimos años han tenido que financiar sus actividades a partir de la “venta de servicios”, lo que a su vez se ha vinculado con la apertura de los Estados nacionales, que en el marco de los procesos de tercerización de diversos componentes de las políticas públicas, han pasado a contratar con cierta regularidad a este tipo de organismos, dejando de lado los enfrentamientos del pasado. Estos procesos, sin duda, no están exentos de problemas, pero lo cierto es que en la mayor parte de los casos se vienen desplegando experiencias sumamente interesantes de complementación de esfuerzos entre entidades públicas y privadas no lucrativas, que permitirán potenciar aún más en el futuro las políticas de juventud. Esto es muy visible en el caso de los programas de capacitación laboral de jóvenes, por ejemplo, que son ejecutados por una amplia gama de entidades privadas de capacitación, contratadas por los organismos estatales, que se reservan para sí algunos roles ligados con la definición de las grandes orientaciones de política y la supervisión y evaluación de lo que efectivamente se hace. En la misma línea, se vienen desplegando experiencias en otras esferas, en especial en salud adolescente y en el desarrollo de programas de seguridad ciudadana, que permitirán acumular fecundas experiencias para desplegar esfuerzos similares en adelante.

Recursos Invertidos: Cuántos, en Qué y Cómo se Gastan

Si al análisis de la gestión institucional se suma la evaluación de la inversión realizada en políticas públicas de juventud en las últimas décadas, se puede contar con un diagnóstico más exhaustivo al respecto. Y aunque no se cuenta con estudios comparativos para un número suficiente de países, las evaluaciones disponibles demuestran al menos dos tendencias claras: (i) la inversión en juventud, en un sentido amplio, es significativa, pero acotada en comparación con la inversión en otros grupos de la población; (ii) esta inversión, en disonancia con las prioridades fijadas a partir del diseño de las políticas públicas, se concentra abrumadoramente en la educación regular. Si bien las metodologías utilizadas hasta el momento son todavía aproximativas y disímiles entre sí, estudios realizados en Brasil, Puerto Rico y Uruguay ilustran sobre aquellas tendencias y muestran que la política pública implícita, inherente a las asignaciones presupuestales, es la que se aplica, incluso si dista de la política pública explícita.

En un plano más genérico, el *Panorama social de América Latina* de la CEPAL 2000-2001 muestra las tendencias del gasto público (GP) en general y del gasto público social (GPS) en particular, destacando que en el decenio de los noventa, este aumentó en 14 de los 17 países analizados. Esta recuperación ha compensado las pérdidas registradas en los años ochenta, pero en los últimos años se ha desacelerado en relación con el primer quinquenio de los noventa. Casi la mitad del aumento registrado en esta última década se concentró en salud y educación (áreas de gasto progresivo), mientras que otro 40% se concentró en seguridad social (área de gasto regresivo en términos de distribución del ingreso). En los países de gasto social bajo, predominaron los aumentos del gasto en educación y salud (60% del total), mientras que en los países de gasto medio y alto han predominado los aumentos en seguridad social (50%).

En términos agregados, las tendencias anotadas son relevantes para el examen de la distribución del GPS entre diferentes grupos de la población. Así, la inversión en seguridad social —predominante en los países con gasto social medio y alto— es asimilable

casi completamente a la población adulta y de la tercera edad, afirmación también válida para buena parte de la inversión en salud; solo en el caso de la educación puede decirse que se trata de una inversión concentrada significativamente en niños y jóvenes. Asimismo, se puede afirmar que la regresividad predomina en las inversiones más cuantiosas (la seguridad social), mientras que la progresividad se manifiesta solo en algunas esferas de la enseñanza (educación primaria, principalmente) y de la salud (atención primaria y secundaria, fundamentalmente). Lo dicho contrasta notoriamente con las prioridades que debieran fijarse desde la lógica de la construcción de la sociedad del conocimiento que está en pleno desarrollo y requiere de cuantiosas y estratégicas inversiones en educación, conocimiento y desarrollo tecnológico.

Un segundo elemento por considerar es el vinculado con la inversión en educación, dado que se trata de la esfera que, a pesar de concentrar una escasa proporción del conjunto del gasto social, concentra la mayor inversión en juventud. Al menos dos problemas parecen existir en este nivel: la excesiva concentración del aumento del gasto público social en educación destinado a mejorar los salarios docentes (lo que ha impedido concretar aumentos en infraestructura y modernización) y la regresividad del elevado gasto en educación superior, desde el punto de vista de la distribución de los ingresos. En relación con el primero de los problemas aludidos, las explicaciones son muy simples: en la medida en que los docentes están adecuadamente organizados en términos corporativos, sus reclamos se hacen oír y en general son atendidos por parte de las autoridades públicas, para evitar que el año escolar se resienta con excesivas jornadas de protesta y cierre de cursos. Por ello, en la medida en que se obtienen más recursos para la educación, los actores involucrados en el proceso de toma de decisiones, rápidamente se ponen de acuerdo en destinarlos completamente a mejorar los salarios docentes. Implícitamente, sin embargo, se decide en simultáneo no invertir en infraestructura y modernización escolar, con lo cual, los establecimientos educativos se van deteriorando sistemáticamente, y perdiendo la necesaria tendencia al cambio y la adaptación a los desafíos. Las consecuencias de tales tendencias son sumamente preocupantes.

Por otra parte, aunque se dispone de evidencias suficientes que demuestran que el gasto público en educación superior es regresivo en términos de distribución de ingresos (en la medida en que el conjunto de la sociedad financia la educación de los jóvenes pertenecientes a las familias de más elevados recursos), la tendencia no solo no cambia de signo, sino que incluso se torna más aguda en el tiempo. También en este caso las explicaciones del fenómeno tienen que ver con las dinámicas corporativas, en la medida en que nuestras sociedades funcionan con base en un acuerdo que ya tiene décadas de implantado, con base en cual los gobiernos transfieren recursos a las universidades en grandes proporciones, sin involucrarse en el uso y destino de dichos fondos (las universidades son autónomas) a cambio de mantener las actitudes “contestatarias” en los propios establecimientos universitarios.

En todo caso, el uso supuestamente igualitario de los recursos destinados a la educación superior, a través de la gratuidad de la enseñanza que brindan las universidades públicas, favorece ampliamente a los jóvenes de clases medias y altas, en la medida en que la igualdad de oportunidades que se genera con la gratuidad, no resulta suficiente para asegurar el acceso igualitario de los jóvenes de todas las clases sociales. Así, los jóvenes pertenecientes a estratos sociales bajos y empobrecidos, no acceden a la universidad, y si lo hacen, permanecen poco tiempo en ellas, desertando en algún momento del ciclo, con lo cual, en el final de este el sesgo social favorable a los jóvenes de clase alta es todavía más evidente. En definitiva, lo que hace falta es asegurar igualdad de oportunidades, “tratando desigualmente a los desiguales”, a través de programas de becas que beneficien especialmente a los jóvenes que pertenecen a familias de escasos recursos, distribuyendo mejor el gasto entre las diversas ramas de la enseñanza, priorizando a la educación media.

No menos imperiosa es la necesidad de asignar cuotas crecientes de recursos a otras políticas diferentes a las educativas, que tienen prioridad en el diseño de las políticas públicas, pero que no cuentan con la jerarquización debida en los presupuestos nacionales, como sucede con los programas de inserción laboral, de fomento de la participación ciudadana de los jóvenes y de prevención de conductas de riesgo. En estas materias, se pueden visualizar

grandes contradicciones entre las prioridades que se fijan en las políticas de juventud que definen los operadores políticos (en los institutos y ministerios de juventud) y las prioridades que se fijan desde la asignación de recursos en los parlamentos nacionales. En general, los primeros están priorizando fuertemente los programas de inserción laboral y de participación ciudadana juvenil, pero los segundos, siguen priorizando claramente (casi exclusivamente, se podría decir) a la educación y al tiempo libre (recreación y deporte, fundamentalmente). Lo dicho no pretende sugerir que haya que disminuir la inversión de recursos en educación. En todo caso, lo que se pretende fundamentar es la necesidad de ampliar el gasto público destinado a las nuevas generaciones, en procura de al mismo tiempo un mayor equilibrio entre las diversas esferas en las que dicho gasto debiera concentrarse, aumentando más significativamente las partidas destinadas a capacitación laboral y a participación ciudadana de los jóvenes, dado que estas son las esferas que, hasta el momento, cuentan con una gran prioridad desde la definición política de prioridades, y con partidas presupuestales puramente simbólicas.

El problema se agrava, si se tiene en cuenta que los recursos asignados últimamente a la capacitación laboral y a la participación ciudadana juvenil, han provenido, en la mayor parte de los casos de organismos internacionales que, por definición, realizan inversiones de corto plazo, que luego deben ser asumidas directamente por los Estados Nacionales si se pretende mantenerlas y/o acrecentarlas. En todo caso, la expectativa que se tiene al concretar este tipo de asignaciones, es que estas permitan mostrar las ventajas y la importancia de este tipo de inversiones, a los efectos de facilitar la toma de decisiones para su mantenimiento en el tiempo, una vez que la cooperación internacional deja de operar. Es cierto —también— que siempre resulta más sencillo asignar partidas extrapresupuestarias (como las provenientes de la cooperación internacional) a programas “nuevos” (como los que ahora se están priorizando), pero el principal riesgo al respecto está ligado a la falta de sostenibilidad en el tiempo de dichas partidas, una vez que la cooperación internacional deja de operar (si el Estado no asume compromisos de mediano y largo plazo). Por ello, resulta imperioso trabajar intensamente en la búsqueda de líneas de financiamiento genuino para este tipo de

iniciativas, que deben ser estables en el tiempo si lo que se pretende es obtener impactos efectivos en los destinatarios.

Por otra parte, resulta evidente que las prácticas vigentes se concentran abrumadoramente en el financiamiento de la oferta de servicios, sin que existan, en la práctica, experiencias relevantes de financiamiento de la demanda, práctica mucho más común —y más eficiente, por cierto— en el ámbito privado. Nos estamos refiriendo, en particular, a la extendida existencia de “bonos” que facilitan el acceso a diversos servicios públicos —en la salud y en la educación fundamentalmente— que son entregados a los beneficiarios finales (los propios consumidores) para que estos los utilicen en la institución que más les convenga. Esto, naturalmente, solo es posible en un marco de mercados no monopólicos, en los que existan efectivamente alternativas diferentes que ofertan el mismo servicio, por lo que en varios casos nacionales, se está trabajando en la desmonopolización de servicios públicos y en la creación simultánea de mercados competitivos, abiertos a la participación de diferentes oferentes de servicios. En el dominio de las políticas de juventud, por cierto, esto se está intentando solamente en el caso de los programas de capacitación laboral.

Por otra parte, algunos estudios señalan que la inversión se puede concretar a través de diversas vías concretas. En salud, por ejemplo, se ha demostrado que la inversión es más eficiente cuando se asigna a programas preventivos que cuando se asigna a programas directamente curativos. En el caso de los jóvenes, además, esto es particularmente relevante, por el tipo de afecciones y de problemas predominantes, que —como se sabe— están concentrados significativamente en las denominadas “conductas de riesgo” (accidentes de tránsito, por ejemplo) y menos en enfermedades del tipo de las que afectan a los adultos. Análogamente, se ha destacado que la inversión asociada a las políticas carcelarias es más eficiente cuando se aplica a medidas preventivas y no a prácticas punitivas. En lo que hace a la temática juvenil, en particular, esto es muy evidente cuando se comparan costos y resultados de dos tipos de intervención referidas a los menores infractores: por un lado, tradicionalmente se los recluye en establecimientos carcelarios especiales, pero por otro y más recientemente, se está trabajando en diversos programas de

“libertad asistida”, que han mostrado mejores resultados y costos más bajos que los tradicionales. El ejemplo de la Justicia Juvenil en Costa Rica es paradigmático al respecto y marca un camino por seguir en los demás países, con las adaptaciones que correspondan. Sin embargo, las tendencias predominantes en la región son exactamente las contrarias. Esto es así, en la medida en que las instituciones que tradicionalmente se ocupan de la prestación de servicios hacia la juventud, defienden corporativamente sus prácticas tradicionales, como una forma de defensa de fuentes de trabajo y de existencia institucional, sin importar que ello redunde en mayores costos o en impactos marginales insignificantes en la población destinataria. Por ello, los cambios en estas materias difícilmente provengan de las propias instituciones involucradas. Estos van a tener que ser promovidos desde los procesos de reforma del Estado, a través de incentivos que tiendan a lograr la colaboración de las instituciones como tal.

La Visión de los Actores Participantes: Entre Discursos y Prácticas Efectivas

Este análisis quedaría inconcluso si no incorporaran algunos comentarios sobre las actitudes predominantes entre los actores implicados en el diseño y ejecución de las políticas públicas de juventud. Algunas de estas actitudes son conocidas, pero otras solo se expresan indirectamente y quedan subsumidas en circuitos más acotados en su alcance e influencia efectiva. No es posible examinar cada uno de los casos que cabría considerar, pero al menos importa contrastar la actitud de algunas estructuras corporativas con la de los movimientos juveniles y de algunas instituciones estatales relevantes, sin descuidar las de los padres y de la comunidad, que son referentes centrales en la vida cotidiana de los jóvenes, en todos los países de la región.

En el caso de los jóvenes, en todas partes y en muy diferentes momentos de la historia reciente, se han podido notar algunos énfasis muy marcados. Entre ellos, al menos entre los jóvenes más organizados y movilizados (que expresan sus puntos de vista públicamente a través de muy diversos medios) existe una extendida

molestia con las clases dirigentes que tienden a identificar a los jóvenes con “el futuro”, por lo que se insiste persistentemente en que los jóvenes son “el presente”, aludiendo con ello a su interés de ser atendidos en relación con su actual dinámica y no solo en función de su preparación para asumir en el futuro diversos roles adultos (como trabajadores, como ciudadanos, etc.). Este tipo de argumentos predomina entre quienes orientan las instituciones públicas especializadas en el dominio de la juventud, tanto a nivel del Estado central (institutos y ministerios de juventud) como en el caso de las oficinas provinciales, municipales y locales de juventud. Sin duda, esta ha sido una de las principales herramientas para diferenciarse del resto de la administración pública (esfera en la que predomina el discurso que se critica) y tratar de acercarse lo máximo posible al mundo juvenil, en procura de tener en cuenta la propia cultura allí dominante, incluyendo percepciones, expectativas y demandas formuladas implícita o explícitamente por los propios jóvenes.

Sin embargo, se trata de un discurso que luego resulta muy difícil de poner en práctica a través de medidas específicas y concretas. Por ello, muchas veces se vuelve en contra de quienes lo difunden, en la medida en que se torna tan inoperante como el contrario, con la agravante de que, en este caso, no se parte de concepciones erróneas o criticables. Por ello, últimamente se lo percibe casi vacío de contenido efectivo, y se lo tiende a relegar en términos prácticos, al igual que el discurso que predomina en la clase dirigente. En este sentido, se está tomando creciente conciencia de las limitaciones intrínsecas de la propia condición juvenil, que resulta muy difícil de aprehender debido a su evidente “volatilidad” en tanto condición social “pasajera” (que se pierde con el paso de los años). La consecuencia práctica podría ser darle mayor énfasis al corto plazo en el diseño de programas, en el marco de una lógica más amplia provista desde el mundo adulto, del modo en que se opera en los movimientos juveniles más estables y menos autónomos (del estilo de los ligados a la dinámica de las iglesias, por ejemplo).

El discurso de las clases dirigentes, por su parte, se centra en el argumento anteriormente criticado: los jóvenes son el futuro, y hay que prepararlos para que en el futuro vivan mejor y puedan participar dinámicamente en la sociedad a la que pertenecen. Por tanto, en

el presente, los jóvenes no tienen mucho más que hacer que prepararse para ser “grandes” y no “meterse en líos” en su tiempo libre. El tema tiene implicancias de todo tipo sumamente complejas. Por un lado, podría argumentarse —como se hace desde los jóvenes organizados y desde las instituciones especializadas— que el argumento es sumamente conservador, y que no persigue otra cosa que “desentenderse” del presente de los jóvenes. Llevado a sus extremos, este tipo de argumentos se puede explicitar diciendo que —por la vía de los hechos— se les niega a los jóvenes la posibilidad de participar —aquí y ahora— en la dinámica de la sociedad a la que pertenecen, lo que tiene implicancias muy profundas en términos de derechos que no se reconocen y prácticas corporativas que solo pretenden perpetuarse en el tiempo, sin que se concreten modificaciones en las reglas de juego establecidas. Por otro lado, el argumento central que estamos comentando tiene un fundamento real, sobre todo si se mira estas dinámicas desde la lógica del protagonismo que deberían asumir los jóvenes en la construcción de la sociedad del conocimiento (como veremos más adelante). Desde esta óptica, es cierto que los jóvenes tienen que prepararse para asumir roles y responsabilidades cuando sean adultos, pero, en todo caso, la clave es “cómo” se preparan. En la óptica tradicional, la preparación y la asunción de roles funcionan totalmente disociadas y distanciadas en el tiempo (primero se preparan y luego asumen responsabilidades), mientras que en las ópticas más modernas e innovadoras, la preparación y la asunción de roles es progresiva y simultánea (los jóvenes aprenden a participar, participando).

En el fondo, lo que parece existir es un conflicto generacional, sordo pero real, en el que está en juego quien toma las decisiones. Desde esta óptica, lo que determina la actitud tradicional de las clases dirigentes es el temor a que los jóvenes los desplacen del poder, lo cual se expresa en los hechos a través de prácticas que tratan de demorar al máximo los necesarios e inevitables recambios generacionales. Por esta vía, además, se aspira a transmitir a las nuevas generaciones todos los elementos que permitan mantener en el tiempo las reglas de juego establecidas, a modo de evitar cambios radicales que se ubiquen por fuera de dichas lógicas. En el marco de sociedades que se repiten a sí mismas durante décadas (como las

que tuvimos en la larga etapa de industrialización sustitutiva en América Latina entre los años treinta y los años setenta), esto tiene su lógica, pero en el caso de sociedades que están tratando de adecuarse a la “permanencia del cambio” (como está ocurriendo en el mundo entero a partir de la revolución tecnológica actualmente en marcha), dicha lógica desaparece por completo y el argumento se torna disfuncional con la nueva dinámica societal a todos los niveles. Por lo dicho, es aconsejable no dejarse entrampar en el falso dilema planteado (futuro o presente).

El tema amerita una vuelta adicional, incorporando la actitud de las clases dirigentes, tal cual ella se expresa a través de diversas prácticas corporativas. Los estudios disponibles no abundan en estos temas, pero se inclinan a sostener dos argumentos centrales: los movimientos juveniles no actúan en términos corporativos y los actores corporativos involucrados no están interesados en potenciar las políticas de juventud. Algunos análisis fundamentan esas actitudes en explicaciones coyunturales, confiando en que tales circunstancias puedan cambiar; en otros, las interpretaciones se basan en argumentos más estructurales y son menos optimistas respecto de las posibilidades de cambio en el futuro. Desde esta perspectiva, se asume que los partidos políticos se interesan solo marginalmente por los temas de la juventud, ya que la edad no es una variable relevante para propósitos electorales. En los países donde los jóvenes conforman un sector relativamente pequeño de la población en edad de votar, esa relevancia se acota en términos cuantitativos; en los países de elevada población juvenil, la condición de jóvenes no se expresa en el comportamiento electoral y la relevancia del tema se acota cualitativamente.

Los sindicatos y las cámaras empresariales tampoco expresan mayor inquietud por el tema de la juventud. Los primeros dan prioridad a la atención de los trabajadores ya incorporados al proceso productivo, y los segundos a la contratación de trabajadores adultos más experimentados. En la misma línea operan los ministerios de Trabajo, que prefieren concentrarse en los adultos jefes de familia, aunque ello signifique la desatención de los jóvenes, pues ellos no tienen aquellas responsabilidades. En todo caso, también aquí es válido el argumento anteriormente expuesto, en la medida en

que estas posturas pueden funcionar en la sociedad tradicional, que ya no existe tal cual estuvo estructurada en sus momentos de mayor dinámica. Hoy las familias son diferentes a las del pasado, y ya no funciona el modelo donde hay un único aportante de ingresos (el hombre adulto, jefe de familia), función que ahora comparten ambos miembros de la pareja y también varios de los hijos mayores.

Otro tanto puede decirse de las instituciones estatales, más preocupadas de su propia existencia que de incorporar decididamente a las nuevas generaciones en su dinámica operativa. En un contexto en el que los usuarios que realmente cuentan son los adultos —pues pueden incidir en esa dinámica—, los jóvenes no tienen voz (en el sentido que Hirschman otorga al concepto) suficiente para hacerse oír, por lo cual, estos solo pueden oscilar entre la *salida* y la *lealtad* (siguiendo con la terminología de Hirschman) aceptando las reglas de juego o marginándose de este. El panorama se torna inquietante cuando a lo anterior se agregan las limitaciones estructurales de los movimientos juveniles, que son los únicos que podrían transformarse en voz de los jóvenes, pero que no lo hacen porque —como ya se ha dicho— se guían por las dimensiones simbólicas y no por las dimensiones materiales de su existencia. Por tanto, la combinación de todas estas “lógicas”, lleva casi irremediablemente a una especie de “callejón sin salida”, que inhibe la acción.

Es conveniente —incluso— ir más allá en el análisis e incorporar otras dimensiones, rescatando, en particular, la visión de algunos actores que no siempre se expresan corporativamente, pero que tienen relevancia. Es el caso, por ejemplo, de los padres de los jóvenes, que casi siempre siguen con más preocupación que sus propios hijos la situación en la que estos crecen y maduran. Los padres no realizan manifestaciones públicas del estilo de una huelga sindical ni publican mensajes al gobierno y a la opinión pública como lo hacen los empresarios, pero, por ejemplo, cuando se los consulta en encuestas de opinión pública, sus juicios y puntos de vista surgen con gran nitidez. Los padres, que sí son influyentes en otros planes, tampoco tienen voz propia, por lo que no son considerados en tanto tales en el sistema educativo, en las instancias electorales o incluso en la fijación de prioridades en materia de políticas públicas. En cualquier caso, su colaboración puede llegar a ser decisiva.

Por todo lo dicho, 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). Esta situación parece paradójica, especialmente en relación con los enfoques que postulan la participación juvenil como motor de la transformación productiva, la modernización social y la afirmación democrática. Sin embargo, lo cierto es que las apuestas exageradas a la organización y movilización juveniles han terminado, en general, en fracasos evidentes en contextos disímiles y en circunstancias históricas diversas.

Estos factores no se han considerado debidamente en las políticas públicas, ya que la experiencia indica que la mayor parte de los instrumentos puestos a disposición de los jóvenes —los centros de información, por ejemplo— son utilizados más intensamente por los padres, quienes los emplean para orientar y apoyar más sólidamente a sus hijos. Tales mediaciones, como las que cumplen y pueden cumplir los docentes en los establecimientos educativos, los promotores y líderes de los movimientos de jóvenes, los sacerdotes y pastores y algunos periodistas sensibilizados en estos dominios, resultan claves para el desarrollo de las políticas públicas de juventud. Sin embargo, hasta el momento estas mediaciones apenas han sido atendidas parcialmente y en unos pocos casos concretos, por lo que constituyen otro desafío para las reformulaciones que se realicen en el futuro. Desde esta óptica, se puede argumentar muy sólidamente que las únicas organizaciones y movimientos juveniles que perduran en el tiempo, son los que funcionan con alguna “lógica” adulta, como es el caso de la Pastoral Juvenil o la Asociación Cristiana de Jóvenes o el Movimiento Scout. Del mismo modo, las únicas ONG que permanecen en el tiempo y acumulan experiencias y aprendizajes de utilidad, son las que saben combinar la cercanía con el mundo juvenil, sin quedarse exclusivamente en este, integrándolo a la dinámica del conjunto de la sociedad. Lo mismo vale para las instituciones públicas especializadas, que no pretenden cumplir roles que no les corresponden, concentrando energías en lo que efectivamente son insustituibles (visión de conjunto, animación de procesos, articulación de esfuerzos, etc.).

OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS EN EL COMIENZO DE UNA NUEVA ERA

Antes de pasar a la formulación de algunas propuestas alternativas, corresponde analizar el contexto en el que habrán de operar las políticas públicas en el comienzo de este nuevo siglo. Para ello, se analizan las implicancias del bono demográfico y de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, relacionando las políticas de juventud con la reforma del Estado y problematizando el complejo tema del financiamiento de estas políticas públicas. Por las razones que se exponen a continuación, resulta evidente que estamos ante una gran oportunidad histórica y estructural, que habría que saber aprovechar en lo inmediato.

Bono Demográfico, Juventud y Desarrollo Humano en el siglo XXI

La primera gran oportunidad por analizar está dada por el denominado “bono” o “dividendo” demográfico. Más allá de los términos, lo que se pretende destacar es que las tendencias demográficas pasadas, presentes y futuras, están brindando una gran oportunidad al desarrollo, por cuanto ya no están naciendo los contingentes abrumadores de niños que protagonizaron la demografía en los últimos cincuenta años, y todavía no se cuenta con contingentes demasiados significativos de población anciana, especialmente en los países en desarrollo. El Fondo de Población de las Naciones Unidas, en su *Informe sobre el Estado de la Población Mundial 1998*, ha llamado la atención sobre la existencia, en la actualidad, de “la mayor generación de jóvenes que jamás haya existido”. “En los países en desarrollo, agrega, las menores tasas de natalidad ofrecen la posibilidad de un dividendo demográfico en los próximos 15 a 20 años, a medida que una afluencia de jóvenes ingresa a la población activa, mientras que, al mismo tiempo, nace una menor cantidad de niños”. Esto es, sin dudas, una oportunidad para el desarrollo. “Si

pudieran encontrarse empleos para esos jóvenes, la afluencia de la población activa podría ser la base de mayores inversiones, mayor productividad del trabajo y rápido desarrollo económico”, se enfatiza.

Por su parte, a escala regional, el BID ha destacado el fenómeno con el mismo énfasis. “La mayoría de los países de América Latina se encuentran ahora en un momento propicio de la transición demográfica. Las tasas de fecundidad están descendiendo y una gran cohorte de niños se está incorporando a las filas de la población activa. Con menos hijos que criar y aún pocos ancianos en goce de retiro, puede decirse que la actual generación de latinoamericanos se encuentra realmente en una posición favorable para convertirse en el motor del crecimiento económico y en un agente social del cambio”, se sostiene, agregando que “en los próximos veinte años se producirá un descenso de la proporción de niños con respecto al número de trabajadores, antes de que el aumento de la proporción de jubilados con respecto al número de trabajadores activos comience a representar una carga financiera mucho más pesada. De lo que se deduce —concluye— que tenemos por delante dos décadas para acelerar el desarrollo, poner la gente a trabajar, financiar mejoras educativas y ahorrar para el futuro”. Las citas del BID pertenecen al Informe 1998-99 sobre el Progreso Económico y Social en América Latina (*América Latina Frente a la Desigualdad*), y el tema fue retomado con más fuerza y profundidad todavía en el Informe 2000 (*Desarrollo más allá de la Economía*). En este, se insiste en destacar que “en el período 2000-2030 los coeficientes de dependencia totales de América Latina registrarán niveles históricamente bajos”, pero advirtiendo que la región “no puede esperar pasivamente los mayores beneficios potenciales generados por el cambio en la estructura de edades, sino que debe aplicar activamente políticas que permitan aprovechar dichos beneficios”. En esta óptica, “los principales aspectos de política que requieren inmediata atención para que los países de América Latina aprovechen esta oportunidad demográfica incluyen asuntos laborales, criminalidad, educación, salud, ahorro y pensiones”.

Como puede apreciarse, resulta imprescindible incorporar este tipo de dimensiones a nuestro análisis, dado que aquí se juega buena parte de los elementos de juicio que luego determinan la

definición de prioridades en materia de políticas públicas y la correspondiente asignación de recursos. Y si miramos la prioridad que ha tenido la temática juvenil en los últimos cincuenta años, podremos constatar claramente que los niños siempre estuvieron en primer lugar y a ellos se destinaron las atenciones y los recursos en casi todos los planos relevantes. Si a partir de dichas constataciones proyectamos este tipo de análisis a los próximos cincuenta años, podremos constatar con cierta facilidad que la prioridad del futuro pueden llegar a ser los más viejos, sin etapas intermedias. Si tenemos en cuenta los ejes centrales de los debates y las actuaciones públicas de estos últimos años, podremos constatar fácilmente, que esto ya está ocurriendo en la práctica. Lo importante, en todo caso, es demostrar que el desafío de la tercera edad nos afectará con mucha fuerza hacia mediados de este siglo (y para ello hay que prepararse, claro) pero enfatizando —al mismo tiempo— que *el desafío juvenil ya está entre nosotros*, y tendrá una vigencia central en los próximos veinte años, por lo que debe ser atendido prioritariamente en estas dos décadas claves. Si se siguen arrastrando las inercias del pasado (atendiendo prioritariamente a los niños) y se suman las preocupaciones por el futuro (analizando exclusivamente la temática de la tercera edad), se corre el riesgo de desatender la situación de las generaciones jóvenes, con todas las asincronías que esto tiene, visibles en la *irrupción social de los jóvenes* (reclamando espacios que la sociedad no les brinda, a través de toda clase de estrategias) sin que las políticas públicas respondan adecuadamente.

Desde luego, el tema tiene implicancias diferentes para cada país en particular, de acuerdo con la ubicación de cada uno de ellos en la transición demográfica como tal. Por ello, y más allá de no poder realizar un análisis particularizado de cada caso nacional, importa formular algunos comentarios por grupos de países, diferenciando los casos de “modernización temprana”, de aquellos de “modernización tardía” y de los que están en “plena transición” en una etapa intermedia. En la primera categoría, se ubican claramente los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay y Chile) junto con Costa Rica, Cuba y en menor medida Panamá. En este caso, la transición demográfica (en comparación con las otras categorías) está más avanzada, y el desafío de la tercera edad está más instalado, pero de

todos modos el tema de las generaciones jóvenes es muy relevante y deberá ser atendido prioritariamente. En la categoría intermedia, por su parte, se ubican los países más grandes de América Latina (Brasil, México, Colombia) junto con otros no menos relevantes (Venezuela y Perú, por ejemplo) y en ellos es donde las tendencias que estamos comentando (el “bono demográfico”) puede ser visualizadas más clara y categóricamente. Los contrastes entre tendencias demográficas y políticas públicas en todos ellos es evidente: mientras que las generaciones jóvenes irrumpen socialmente por todas partes, las políticas públicas siguen funcionando con las inercias del pasado. El resultado es el desarrollo inusitado de la violencia, con un protagonismo juvenil evidente (en Colombia, esta es —como se sabe— una de las principales “ocupaciones” de los jóvenes). Definitivamente, en estos países se tendrán que atender estas tendencias prioritariamente y con la mayor urgencia, si se quiere estar a tono con los grandes desafíos del nuevo siglo. Por último, en la categoría de los países de “modernización tardía” (Guatemala, Nicaragua, Honduras, Bolivia y Paraguay, entre otros) todavía se cuenta con contingentes de niños muy numerosos, pero las tendencias de cambio se están acelerando significativamente, debido al descenso de las tasas de natalidad y mortalidad y el consecuente aumento de la esperanza de vida al nacer. En estos casos, el “bono demográfico” va a llegar un poco más retrasado (en comparación con el resto), pero tendrá una vigencia efectiva en la segunda y tercera década de este nuevo siglo. La ventaja estará dada, sobre todo, por el retraso relativo del aumento de los contingentes de población anciana, que solo comenzarán a ser significativos en la segunda mitad de este siglo. Por todo lo dicho, la prioridad de las políticas públicas se debería ir desplazando claramente desde la primera infancia hacia la adolescencia y la juventud.

La temática que estamos analizando plantea dos grupos de desafíos relevantes: uno relacionado con las políticas públicas como tal y el otro relacionado con los actores que deberán protagonizar estos debates en el futuro inmediato. En lo que hace a la dimensión sustantiva, parece claro que las áreas ya destacadas (asuntos laborales, criminalidad, educación, salud, ahorro y pensiones) deben ser analizadas a la luz de estos desafíos. Definitivamente, no es lo

mismo analizar los asuntos laborales desde la lógica de las corporaciones empresariales y sindicales, que desde la lógica de la incorporación de las generaciones jóvenes a la dinámica de nuestras sociedades, y otro tanto podría decirse respecto a las políticas públicas relacionadas con la salud (es muy diferente trabajar para combatir la mortalidad infantil que para atender las conductas de riesgo entre los jóvenes). Otro tanto podría argumentarse en lo que atañe a la criminalidad, desde el momento en que las condiciones cambian radicalmente en un escenario donde existen (o no) contingentes muy grandes de jóvenes excluidos a disposición de los grupos criminales organizados (el narcotráfico, por ejemplo). Desde luego, el problema no se soluciona con más y mejores oportunidades de integración social para los jóvenes, pero ello contribuiría significativamente al respecto. Del mismo modo, los desafíos cambian radicalmente si desde la educación se pasa de la histórica prioridad en la enseñanza básica a la enseñanza media. Y aún en el caso de las políticas relacionadas con el ahorro y las pensiones (una de las formas de ahorro más relevantes) los escenarios están cambiando notoriamente, y con ello, también lo están haciendo las políticas públicas. El tema, sin duda, es muy diferente si se analiza desde la lógica del aparato público (preocupado por el déficit crónico de los sistemas de pensiones) o desde la lógica de los propios jubilados y pensionistas (preocupados por cobrar pensiones dignas) que si se lo analiza desde la lógica de las nuevas generaciones, que en la mayor parte de los países de la región están siendo incorporadas a nuevos sistemas pensionales, de incierto futuro, perdiendo los “privilegios” de los actuales pensionistas y aumentando su carga contributiva para disminuir los déficit del sistema, sin que nadie se haya puesto a reflexionar sobre las consecuencias que esto tiene en términos de su incorporación social y del procesamiento de la necesaria autonomía de las nuevas generaciones.

Por su parte, el tema de los “actores”, también es relevante, en la medida en que no serán los jóvenes organizados quienes trabajen en estas materias (los movimientos juveniles no tienen posturas corporativas, según ya hemos destacado) y ello obliga a que las instituciones especializadas en juventud (tanto públicas como privadas) asuman roles de representación (informalmente pero muy

efectivamente) a los efectos de incorporar estos enfoques a los debates actualmente en marcha. Para ello, estos temas deben ser analizados rigurosamente, *desde la lógica de los jóvenes*, superando los clásicos enfoques corporativos o político-institucionales particulares.

La Construcción de la Sociedad del Conocimiento

La segunda gran oportunidad para el desarrollo en general y para las políticas de juventud en particular, está dada por las potencialidades de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y su decisiva influencia en todas las dimensiones de la dinámica societal. Como se sabe, estas nuevas tecnologías entrañan innovaciones en varios planos simultáneamente: microelectrónica, computación (tanto en equipo como en programas), telecomunicaciones y óptica electrónica (microprocesadores, semiconductores, fibra óptica, etc.). Lo relevante es que esas innovaciones son las que están permitiendo procesar y almacenar cada vez más información y distribuirla cada vez con mayor velocidad, a través de redes esparsas por todo el mundo. Los especialistas sostienen que la capacidad de la computación se duplicará cada 18 a 24 meses (gracias a la rápida evolución de los microprocesadores) y que cada 6 meses se duplicará la capacidad de las comunicaciones (con base en una explosión en la amplitud de banda, sustentada en los avances de la tecnología de las redes de fibra óptica). Ambas tendencias, además, se desplegarán en paralelo con enormes reducciones de los costos y significativos aumentos de la velocidad y la cantidad de información por distribuir.

Sin duda, el símbolo más evidente de todas estas tendencias es el desarrollo de la Internet, que ha logrado interconectar en muy pocos años a millones de personas en los lugares más remotos del mundo (en 1995 los usuarios eran apenas 20 millones, y en el 2000 ya eran 400 millones, y se prevé que para el 2005 serán 1000 millones). Pero como también se sabe, el acceso a Internet está muy desigualmente distribuido (las tres cuartas partes de los usuarios viven en los países altamente industrializados, miembros de la OCDE, que tienen apenas el 14% de la población mundial). Así, mientras en

Estados Unidos los usuarios son el 54% de la población total, en América Latina y el Caribe son solo el 3,2%. La otra brecha está dentro de los países: la mayor parte de los usuarios vive en zonas urbanas (el 80% de los usuarios en República Dominicana vive en Santo Domingo), tiene mejor instrucción y más dinero (en Chile, el 89% ha recibido educación terciaria), son jóvenes (entre los 18 y 24 años tienen cinco veces más probabilidades de ser usuarios que los mayores de 55 años) y son mayoritariamente hombres (en América Latina, las dos terceras partes) aunque esta brecha se viene achicando (en Brasil, las mujeres eran un tercio en 1995 y en 2000 ya eran la mitad). Pero lo relevante no es la dimensión, sino las implicancias prácticas del tema, en la medida en que las TIC están permitiendo darles más transparencia a la planificación y a las transacciones, aumentar la participación política (tanto en términos de formulación de propuestas como en el desarrollo de mecanismos de control ciudadano), desarrollar muy significativamente la educación a distancia, la telemedicina, el teletrabajo, etc. Por todo esto, el proceso en marcha abre importantes oportunidades por aprovechar y genera nuevos riesgos que habrá que controlar.

El Índice de Adelanto Tecnológico (IAT) elaborado por el PNUD, permite apreciar en términos comparados en qué etapa están nuestros países en estas materias. En términos operativos, el IAT está estructurado con base en cuatro dimensiones claves, medibles en torno a ocho indicadores específicos: *creación de tecnología* (número per cápita de patentes concedidas e ingreso per cápita percibido del extranjero por concepto de regalías y derechos de licencia), *difusión de innovaciones recientes* (difusión de Internet y exportación de productos de tecnología alta y media), *difusión de viejas innovaciones* (teléfonos y electricidad), y *conocimientos especializados* (años de enseñanza y tasa bruta de escolarización de estudiantes terciarios matriculados en ciencias, matemáticas e ingeniería) y “trata de reflejar en qué medida un país está creando y difundiendo tecnología y construyendo una base de conocimientos humanos, y por ende, su capacidad para tomar parte en las innovaciones tecnológicas de la era de las redes”(PNUD, 2001)

La escala construida por el PNUD incluye 72 países, agrupados en cuatro categorías: líderes, líderes potenciales, seguidores

dinámicos y marginados. En la primera de ellas figuran 18 países (todos altamente industrializados), mientras que en la segunda figuran 19, otros 26 en la tercera y 9 más en la cuarta (marginados). La lista global está encabezada por Finlandia, y los siguientes en la lista son Estados Unidos, Suecia, Japón, Corea, Holanda, Reino Unido, Canadá, Australia, Singapur, Alemania, Noruega, Irlanda, Bélgica, Nueva Zelanda, Austria, Francia e Israel. La lista de los líderes potenciales está encabezada por España, y los lugares siguientes los ocupan Italia, varios países de la Europa Oriental (República Checa, Hungría, Eslovenia, Eslovaquia, Bulgaria, Polonia, Croacia y Rumania) otros “tigres asiáticos” (Hong Kong, Malasia) y otros países europeos (Portugal, Grecia, Chipre). En esta categoría se ubican también cuatro latinoamericanos (México, Argentina, Costa Rica y Chile), mientras que varios otros se ubican entre los “seguidores dinámicos”, encabezados por Uruguay. Solo un país latinoamericano figura entre los marginados (Nicaragua), pero lo relevante es observar como las combinaciones de indicadores específicos son notoriamente diferentes en cada caso. Así, mientras que México y Costa Rica cuentan con porcentajes destacados de sus exportaciones en el terreno tecnológico, Argentina y Chile se destacan por sus elevados niveles de matriculación terciaria en ciencias (al igual que Bolivia, Perú, Ecuador y República Dominicana en su grupo). Del mismo modo, Uruguay se destaca por su número de anfitriones en Internet y también por su amplia cobertura de teléfonos y electricidad (al igual, en esto último, que Panamá y Brasil).

En el marco de estas notas, conviene retomar un elemento comentado al pasar en las páginas precedentes, a los efectos de tomar debida conciencia del evidente protagonismo juvenil en la construcción de la sociedad del conocimiento. Nos referimos al dato relativo a la sobrerepresentación de los jóvenes entre los usuarios de Internet, que se relaciona también con el nexo evidente entre matriculación superior en ciencias (uno de los indicadores utilizados para la construcción del IAT) y la dinámica de los *jóvenes altamente calificados*, que constituyen un capital humano de gran relevancia en nuestros países. Si los jóvenes que viven en hogares afectados por agudos cuadros de pobreza y exclusión deben ser el eje de las políticas públicas de juventud, desde el ángulo en que estas toman a los

jóvenes como destinatarios, los jóvenes altamente calificados deben serlo desde el ángulo en que estos son considerados *actores estratégicos del desarrollo*. Definitivamente, estos jóvenes están protagonizando los principales procesos de investigación y desarrollo, al tiempo que están colaborando decididamente en el desarrollo de nuevas herramientas en estas esferas y están protagonizando el uso dinámico de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación; la edad promedio de quienes trabajan en estas materias e incorporan estas nuevas herramientas en su vida cotidiana, lo muestra claramente. En el fondo, puede afirmarse, con total certeza y convicción, que estamos ante una verdadera revolución a todos los niveles, que dista significativamente del desarrollo de cambios menores asociados a la *posmodernidad* y esta revolución está siendo clara y centralmente protagonizada por los jóvenes en todo el mundo. De lo que se trata, en definitiva, es de nuevas herramientas que en el marco de la *glocalización* (globalización y desarrollo local en simultáneo) permiten acercar el mundo a cualquier persona o grupo humano, en cualquier lugar del mundo y en cualquier momento. Son los propios conceptos de espacio y tiempo los que cambian radicalmente, en dimensiones que todavía cuesta mucho imaginar efectivamente, por lo que estamos ante una verdadera mutación de época, aún más relevante de lo que fueron las revoluciones industriales.

Las esferas en las que se podrían analizar estas tendencias de cambio son infinitas, pero aquí importa rescatar las relacionadas con la educación (definida en un sentido muy amplio), dado el sesgo con el que está estructurado este informe. Y en este sentido, estamos ante la oportunidad de reformular radicalmente todo lo que se ha hecho hasta el momento desde la denominada *educación a distancia*, por ejemplo, que, aunque ha existido en nuestros países desde hace décadas, a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación ha adquirido una relevancia inusitada e inimaginada por sus promotores originales (Varios autores, 2000c). Definitivamente, esta es una de las esferas más relevantes del desarrollo, y por ello, los principales organismos internacionales, los gobiernos, las empresas, las familias y las personas, en todo el mundo, están invirtiendo cada vez más recursos en el desarrollo de las capacidades personales, grupales e institucionales en

estas materias, de modo de no quedar al margen de estas fuertes tendencias de cambio. La universalización en el acceso y el uso dinámico e innovador de estas nuevas herramientas, son los principales desafíos, y en el dominio de las políticas públicas de juventud (como en muchos otros) todavía no se han dado pasos relevantes.

Políticas Públicas de Juventud y Reforma del Estado: un vínculo por construir

El tercer gran proceso en materia de oportunidades y desafíos, en este comienzo de nuevo siglo y milenio, es el vinculado con la reforma del Estado actualmente en marcha. Muchas reformas estructurales llevadas a cabo en América Latina y el Caribe en los años noventa fueron impulsadas al amparo del *Consenso de Washington* y se concentraron principalmente en asuntos de disciplina fiscal, liberalización de la política comercial y del régimen de inversiones, desregulación de los mercados internos y privatización de empresas públicas. Pero como sostiene un informe del Banco Mundial, “los dictámenes de políticas del Consenso de Washington ignoraron la función que podrían cumplir los cambios institucionales en acelerar el desarrollo económico y social de la región” (Banco Mundial, 1998). En esencia, las prioridades de la región durante la crisis de la deuda de los años ochenta se centraron en la búsqueda de estabilidad económica y en desmontar los andamiajes del modelo proteccionista de desarrollo. Sin embargo, una nueva oportunidad para el cambio se presenta ahora, teniendo como base que la sostenibilidad de las reformas económicas está condicionada por las reformas institucionales. Organismos como el Banco Mundial propician y dan apoyo financiero a las denominadas “reformas de segunda generación”, incluyendo en ellas las de la justicia, los parlamentos y la administración pública. Postulan, además, que las transformaciones deben, por sobre todo, cambiar el sistema de incentivos y restricciones sobre los que actúan burócratas y políticos. Dentro de este marco, se consolidan las preocupaciones vinculadas a la propia gobernabilidad democrática, y se intenta aplicar diversos instrumentos para lograr una más activa participación de la

sociedad civil en los procesos de desarrollo, tratando de ampliar el protagonismo del “sector público no estatal” (Bresser Pereyra y Cunill Grau Ed., 1998).

En cuanto a la primera dimensión, las prioridades se refieren a la modernización de los partidos políticos y de los sistemas electorales, de representación y de participación popular, y tratan de incorporar más y mejor la percepción de los ciudadanos en la dinámica de los procesos de afirmación democrática en que se hallan inmersos casi todos los países de la región. Y en lo que atañe a la participación de la sociedad civil, los mecanismos que se están poniendo en práctica se concentran en dos roles fundamentales: la prestación de servicios y la representación de intereses. En la esfera de las políticas sociales, la desmonopolización de los servicios públicos se concibe como una alternativa a la privatización (la “publicización”) y la representación de intereses se vincula con el desarrollo de mecanismos de control social de las políticas o con la participación en su propio diseño, como las experiencias del “presupuesto participativo” en Brasil, iniciadas de forma pionera en Porto Alegre hace más de diez años.

En la esfera más acotada de las políticas públicas de juventud, la distribución de roles y funciones puede concebirse como la principal respuesta a la desarticulación de esfuerzos institucionales, encarada desde la estructuración de sistemas institucionales eficientes. A nivel central, los institutos, direcciones generales o ministerios de juventud deberían dedicar muchos de sus esfuerzos al conocimiento de los problemas que afectan a los jóvenes y al seguimiento sistemático de la dinámica de las políticas públicas dirigidas a ellos. Del mismo modo, podrían cumplir un papel decisivo como facilitadores de las articulaciones y tareas compartidas por diversas instituciones públicas. También podrían brindar información y asesoramiento a los jóvenes para contribuir a su inserción fluida en la sociedad, y trabajar en la formación de recursos humanos a todos los niveles, homogeneizando enfoques y estrategias. Para efectuar estas tareas se requiere la realización sistemática de estudios e investigaciones, la evaluación continua de las políticas públicas ligadas al tema, y por supuesto, recursos humanos aptos para ello. A su vez, las contrapartes estaduales, provinciales y municipales de los

institutos, direcciones y secretarías de juventud, deberían incursionar en la ejecución de programas y proyectos, evitando celosamente competir con otras instancias ejecutoras de su mismo nivel (las direcciones de educación o de salud en las divisiones administrativas subnacionales) con las que deben cooperar de la manera más amplia posible, articulando también sus tareas con las instancias nacionales.

¿Cómo se puede definir este rol intermedio? Una manera de hacerlo es mediante la promoción de la participación juvenil, lo que exige asumir la idea de que los jóvenes son actores estratégicos del desarrollo y no meros beneficiarios de políticas, por ejemplo, como *voluntarios del desarrollo*, según veremos más adelante. También es posible concebir mecanismos para que los diversos grupos y movimientos juveniles expresen críticas, propuestas y puntos de vista sobre todos aquellos temas de su interés y para que, con los respaldos necesarios, materialicen las iniciativas que consideren prioritarias. Pero debe evitarse el riesgo de incurrir en extremos que pueden ser perjudiciales, tales como la manipulación estatal o el fomento irresponsable de acciones opositoras. En todo caso, es esencial aceptar que los movimientos juveniles son efímeros en su existencia, muy cambiantes en materia de intereses y expectativas, “indisciplinados” (vistos desde fuera) y, sobre todo, reacios a directivas externas, especialmente cuando estas son percibidas como autoritarias. Por otra parte, los ministerios, secretarías y direcciones generales, como encargados de la ejecución de las políticas sectoriales —de educación, salud, empleo y otras— deberían contar con equipos técnicos especializados en los temas de la juventud, capaces de mirar sus actividades desde la lógica de los destinatarios y abiertos a trabajar con una mentalidad moderna y apropiada. Y para completar este rápido “recuento” de instituciones y espacios existentes en el dominio de la promoción juvenil, también es importante considerar otra esfera escasamente atendida en esta clase de análisis: los espacios de encuentro y socialización juvenil. Si en algún sitio operan efectivamente las políticas públicas destinadas a la juventud, es allí, pero solo excepcionalmente se analizan sus dinámicas operativas, cargadas muchas veces de “perversiones” serias a enfrentar (en las Casas de Juventud, por ejemplo, que se han multiplicado en los últimos años en casi toda la región, logrando éxitos muy relativos).

Pero, ¿cómo se articulan efectivamente estos esfuerzos tan autónomos?, ¿cómo lograr que desde esta lógica se puedan alcanzar resultados pertinentes?, ¿qué mecanismos permitirían evitar los problemas que surgen cuando se trata de coordinar las acciones entre instituciones diversas? Las respuestas deben buscarse en la gestión operativa, desentrañando sus claves y diseñando mecanismos alternativos en aquellos casos en que sea pertinente. Una de las claves alude al financiamiento de las políticas públicas, esfera en la que cabe reconocer la importancia tanto de la separación entre financiamiento y ejecución como de las diversas vías de asignación de recursos. En cuanto a la separación entre financiamiento y ejecución, los fundamentos parecen categóricos: si quien financia a la vez ejecuta, no hay mecanismos objetivos para discernir si lo que se hace está bien y si los caminos estratégicos y metodológicos elegidos para operar son los mejores. Por tanto, es fundamental separar ambas funciones y operar sobre la base de licitaciones que fomenten la más amplia competencia y la más efectiva transparencia. En realidad, en ningún caso se puede tener la certeza de que el camino elegido es el único (y el mejor de los posibles) para enfrentar un problema cualquiera, por lo que resulta más pertinente la convocatoria a diversos actores, invitándolos a presentar propuestas diversas de solución a los problemas que se pretenda enfrentar. Del mismo modo, si en lugar de financiar a las instituciones (la oferta de servicios) se entregara el manejo de los recursos a los beneficiarios (la demanda), se contaría con mejores herramientas para evitar la “rutinización” de los programas y la burocratización de las instituciones encargadas de operarlos. Adicionalmente, es imprescindible separar financiamiento y ejecución de las funciones de evaluación, las que deben ser desempeñadas por un tercer agente institucional. Cuando el agente financiador es el mismo que evalúa, siempre dispondrá de la última palabra y el que ejecuta no podrá actuar con autonomía e independencia, situación que define un monopolio de hecho, aunque haya separación entre roles y funciones. Por todo lo dicho, parece claro que estas propuestas contienen medidas claramente orientadas a la descentralización, pero importa destacar que estas procuran trascender los mecanismos puestos en práctica hasta el momento, y que han presentado limitaciones y problemas muy evidentes. La descentralización pura y simple no siempre trae consigo mejores niveles de vida para la

población en el plano local, y muchas veces contribuye a profundizar las desigualdades territoriales (como ha ocurrido en la esfera de la educación y de la salud, en varios casos nacionales en los últimos años) y al desarrollo de tendencias autárquicas perjudiciales (algunos procesos nacionales han sido paradigmáticos en este sentido). Por tanto, es aconsejable que la descentralización conlleve una genuina distribución concertada de roles y funciones entre los niveles centrales, intermedios y locales.

Finalmente, si todo lo dicho hasta el momento se adecua a la condición transversal que las políticas de juventud comparten con aquellas referidas a otros grupos específicos de la población —niños, mujeres, grupos étnicos, tercera edad, migrantes, y otros—, estos cambios en la gestión específica pueden tener repercusiones sumamente relevantes para la modernización de la gestión pública en su conjunto, puesto que se constituirían en focos de acumulación de experiencias de trabajo simultáneo y coordinado en diversas esferas específicas. Las políticas de juventud podrían complementar la visión limitada de las políticas sectoriales específicas, como las educativas —que se concentran exclusivamente en la enseñanza (y descuidan los aprendizajes efectivos)—, o las de empleo —que se concentran excesivamente en el jefe de hogar (el típico hombre adulto integrado al sector formal de la economía), descuidando la situación de las mujeres y los jóvenes (los más perjudicados por el desempleo y el empleo precario)—, o las de salud, concentradas en la atención de la enfermedad y no en la prevención y mejoramiento de la salud. Con este tipo de enfoque se contribuirá a la formulación de políticas públicas más realistas, apoyadas en un sustrato sociodemográfico tan necesario para asegurar que las acciones sean pertinentes y aplicables. De este modo, las políticas públicas de juventud —como las referidas a la infancia y a los adultos mayores— podrían recorrer rutas estratégicas similares a las seguidas por los programas de igualdad de oportunidades para las mujeres, que lograron articular —por la vía de los hechos y enfrentando grandes resistencias institucionales y políticas— programas sectoriales que jamás se habían mirado de frente.

En este marco, puede resultar decisivo contar con una clara perspectiva generacional en las políticas públicas, procurando articular dinámicamente las diversas fases del ciclo vital de las

personas (infancia, juventud, adultez, tercera edad) a los efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales. Tanto las experiencias del Consejo Nacional de Población de México, como de la Comisión Nacional de Población y Desarrollo de Brasil y de la Secretaría de Asuntos Generacionales y de Familia del Ministerio de Desarrollo Humano de Bolivia, cuentan con aportes sustanciales en estas materias, y deberían ser evaluadas en términos comparados con mayor rigurosidad, a los efectos de extraer las lecciones correspondientes y estar así en condiciones de replicar dichos enfoques en otros países de la región.

En esta línea de acción, puede resultar decisivo contar con las capacidades técnicas y operativas que permitan analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas y cada una de las políticas públicas desde esta perspectiva generacional, al tiempo que también puede resultar sumamente productivo el poder posicionarse en los grandes debates nacionales desde la perspectiva de lo juvenil, lo que puede resultar sumamente productivo en temas como la reforma laboral o de los sistemas de pensiones, que en ningún caso resultan neutras para los jóvenes de la región, y sin embargo casi nunca se procesan teniendo en cuenta este tipo de ángulos. Así, el trabajo temporal, por ejemplo, puede ser visto críticamente desde los sindicatos (con lógica adulta), pero puede ser evaluado más favorablemente desde posturas no corporativas (con lógica juvenil) y aun con una lógica más dinámicamente relacionada con los desafíos del futuro (derivados de la internacionalización de la economía) que con los privilegios del pasado (construidos a la sombra de sistemas proteccionistas y clientelistas en el marco de economías cerradas).

El Financiamiento de las Políticas Públicas de Juventud

A los desafíos que hemos estado identificando habría que agregar algunos más específicamente centrados en el complejo tema del financiamiento. Aquí nos interesa dimensionar la inversión necesaria, jerarquizar las áreas prioritarias en las que concretar las futuras inversiones, proponer la reformulación de las estrategias operativas

con las que se debería utilizar efectivamente dicha inversión y advertir sobre las consecuencias que se pueden desatar si no se concreta la inversión necesaria en el momento oportuno y en las esferas priorizadas desde los consensos sociales y políticos que puedan concretarse.

Comenzando por el dimensionamiento de la inversión necesaria, habría que señalar que estamos ante la necesidad de ampliar sustancialmente el nivel de gasto público dedicado a juventud hasta el momento. Por los argumentos expuestos anteriormente, no es posible pretender la construcción de la sociedad del conocimiento con los actuales niveles de inversión en las nuevas generaciones, en comparación con lo que se invierte en la tercera edad, por ejemplo. Esta relación debiera ser revisada desde todo punto de vista, procurando estructurar mayores y mejores equilibrios al respecto, al menos si lo que se pretende es construir sociedades más prósperas y equitativas. Lo dicho resulta muy sencillo de enunciar, pero a la vez muy difícil de concretar. Intereses muy poderosos van a operar en contrario, tratando de impedir que tales cambios se concreten. Por ello, habrá que actuar con realismo, procurando ligar las mejoras en el nivel de gasto público asignado a las nuevas generaciones, a las mejorías en el desempeño económico. Esto es particularmente evidente en lo que atañe a las esferas prioritarias, miradas desde los desafíos futuros: educación, conocimiento, ciencia y tecnología.

Para concretar estos cambios, resultará imprescindible contar con acuerdos políticos y parlamentarios que le den a estos viabilidad y estabilidad en el tiempo. Desde este punto de vista, estas orientaciones debieran atravesar la lógica competitiva con la que operan los partidos políticos, procurando desarrollar consensos tan amplios y sólidos como sea posible. Pero estos acuerdos no serán suficientes. A ellos, habrá que sumar el apoyo de la sociedad en su conjunto, para lo cual, las políticas públicas pueden desplegar incentivos específicos, mostrando las ventajas de una mayor democratización en el acceso a bienes y servicios entre generaciones. Ello puede concretarse en muy diversas esferas, tanto en el plano laboral como en lo atinente al acceso a una vivienda propia, y tanto en relación con la educación formal e informal como en lo específicamente centrado en aspectos ligados con la recreación, el deporte y la

cultura, o en lo relacionado con los medios masivos de comunicación. En todo caso, de lo que se trata es de tomar conciencia acerca de la íntima relación existente entre la inversión en juventud y el desarrollo, con base en los argumentos que hemos venido desarrollando.

El aumento de la inversión en juventud, entonces, es una condición fundamental. Pero si esta habrá que sumar una segunda iniciativa de gran relevancia: la priorización de las áreas en las que dicha inversión acrecentada se va a concentrar en adelante. Desde la lógica con la que están estructuradas estas notas, dichas prioridades deberían estar claramente fijadas en torno al acceso a servicios (educación, salud y empleo) retomando la noción anteriormente expuesta, respecto de la necesidad del apoyo de la sociedad en su conjunto (proceso en el que las políticas públicas pueden colaborar). En concreto, sería necesario contar con una mayor predisposición de los empresarios a contratar personal joven, al tiempo que sería imprescindible que en el contexto de la dinámica familiar también se incentivara la incorporación laboral de los jóvenes, a través de modalidades que les permitan seguir estudiando. Para ello, desde las políticas públicas se pueden generar incentivos legales y tributarios específicos, que fomenten el empleo temporal y de medio tiempo, exonerando a las empresas del pago de ciertos impuestos por identificar en cada caso concreto (por ejemplo). Por esta vía, se estaría facilitando la disponibilidad de ingresos propios por parte de los jóvenes (con todas las implicancias que esto tiene en términos de autonomía y mayor autoestima).

En la misma línea, sería imprescindible brindar mayores facilidades en materia de acceso a vivienda propia a las parejas jóvenes que están tratando de constituir hogares autónomos. De este modo, se estaría facilitando el proceso en el momento más crítico de la reproducción biológica y social de nuestras sociedades, y también en este nivel las políticas públicas pueden brindar incentivos específicos, en este caso, desde la fijación de plazos más largos para el pago de los préstamos correspondientes (si algo tienen los jóvenes a su favor, es más años de vida por delante para amortizar sus deudas) incluyendo períodos de gracia diferenciados de acuerdo con necesidades particulares. Otro tanto podría hacerse en el terreno de la salud, enfrentando las lógicas perversas que sostienen que, como

los jóvenes se enferman menos que los niños y que los adultos, no tienen por qué ser una prioridad desde el punto de vista de la asignación de recursos volcados a la atención sanitaria de la población. En este caso, debiera incentivarse el desarrollo de programas preventivos, que ahorrarán recursos a posteriori desde la atención de problemas ya declarados y desarrollados (una campaña publicitaria o el desarrollo de programas informativos específicos, son infinitamente más baratos que la atención directa de casos vinculados con el consumo de drogas, el VIH-SIDA o los intentos de suicidio, por ejemplo). Desde luego, en la misma línea sería imprescindible ampliar y mejorar la inversión en educación. En este caso, las políticas públicas pueden incentivar las carreras técnicas (para descongestionar las universidades) al tiempo que pueden priorizar la educación secundaria (por sobre la educación superior) y desarrollar amplios programas de becas para estudiantes pertenecientes a hogares de escasos recursos, que compiten en condiciones muy desiguales frente a los más favorecidos (a los que se les debería cobrar por el servicio que reciban) compensando las desigualdades existentes. La defensa de la “gratuidad” de la enseñanza, con base en argumentos igualitarios, esconde en realidad la defensa de los privilegios de los jóvenes de clase media y alta de manera evidente.

Una tercera dimensión que habría que reformular sustancialmente, es la vinculada con las modalidades de utilización de los recursos dominantes hasta el momento. Desde este punto de vista, importa retomar los comentarios formulados anteriormente en lo que atañe al financiamiento de la oferta y/o la demanda de los servicios destinados a las nuevas generaciones. Desde esta óptica, deberían promoverse, con decisión y firmeza, los sistemas de “vouchers”, que trasladan el poder de decisión del uso de los recursos a los propios usuarios finales, relativizando el poder de las instituciones que prestan dichos servicios. En el terreno educativo, esto es particularmente relevante. Si se sigue financiando la oferta del servicio (partidas presupuestales asignadas a las diferentes ramas de la enseñanza, y desde allí a los diferentes establecimientos educativos) se seguirán incentivando las prácticas monopólicas que empobrecen el servicio que brindan. Como no tienen competencia, no existen incentivos para tratar de desarrollar siempre las respuestas más pertinentes a los

menores costos posibles. En este contexto, no tiene sentido preguntarse si lo que se hace está bien o se podría hacer mejor, ni tampoco si con los recursos de que se dispone se podría hacer más o mejor. El “bono” traslada la decisión de donde invertir los recursos al usuario, y por esta vía, la institución que presta el servicio deberá demostrar que es la mejor en su área (a los efectos de conquistar “clientes”) y hacerlo bien (para evitar que sus clientes se vayan con su bono a otra institución similar). Lo mismo vale para cualquier otro servicio.

Sin embargo, las experiencias desplegadas hasta el momento han enfrentado varios problemas relevantes, por lo cual, será imprescindible organizar estos sistemas tratando de evitar dichos problemas. Entre los más destacados, figura la tendencia a agigantar las diferencias entre regiones y entre grupos sociales, para lo cual, resulta imperioso contar con mecanismos compensatorios activos, promovidos desde las propias políticas públicas. En la misma línea, se han enfrentado problemas ligados con la dinámica de la oferta que se reformula, en cuyo marco las entidades más poderosas están en condiciones de imponerse en el mercado que se abre. Frente a ello, también habrá que desplegar mecanismos compensatorios, apoyando a las entidades de menor poderío relativo, a los efectos de ponerlas en condiciones de competir con las más estructuradas. Por último, esto mismo vale para los casos en los que se abren los mercados, pero no existen instituciones para hacerse cargo de la operación de los programas correspondientes, frente a lo cual, las políticas públicas también deben ser activas, promoviendo la formación de entidades específicas (como se hizo en el terreno de la capacitación laboral, por ejemplo). Estamos hablando, en su conjunto, de impulsar el financiamiento de la demanda, apoyando en simultáneo a la oferta, de modo de evitar distorsiones inconducentes y de contar al mismo tiempo con las mejores condiciones para la prestación de los servicios reformulados desde el punto de vista de la gestión. Esto permitirá combatir los problemas que se generan en el marco de las lógicas burocráticas y monopólicas, evitando al mismo tiempo que se generen nuevos problemas al respecto. Y para que todo esto funcione adecuadamente, el Estado deberá contar también con herramientas eficientes de regulación y control, de modo de evitar

la sustitución de monopolios públicos por monopolios privados y el desarrollo de procesos de deterioro de los servicios que se desmonopolizan, por la irresponsabilidad de las empresas o las instituciones que se benefician en dicho marco.

Finalmente, conviene dar un paso más, incluyendo algunas reflexiones respecto a lo que ocurriría si no se introdujeran los cambios que estamos proponiendo. Y, al respecto, importa destacar al menos dos tipos de costos relevantes: los que se derivarían de la no construcción de la sociedad del conocimiento y los que se derivarían de la desatención de los jóvenes, que caerían en diversos tipos de conductas problema, censuradas por el mundo adulto. En lo que tiene que ver con esta última dimensión, resulta evidente que si no se cambian las coordenadas con las que se viene manejando la inversión de recursos en el terreno de las políticas públicas de juventud, los costos serán enormes. Estudios concretados en los Estados Unidos demuestran palpablemente que los costos de mantener un delincuente en una cárcel son infinitamente más elevados que los que implican los programas de libertad asistida y los programas de reinserción social. Del mismo modo, resulta evidente que es infinitamente más barato financiar espacios para la adecuada utilización del tiempo libre por parte de los jóvenes, que cualquier programa destinado a posteriori a atender las consecuencias del desarrollo de “conductas problema”: consumo de drogas, violencia juvenil, imprudencia en el tránsito, intentos de autoeliminación, embarazo precoz, etc. Por su parte, en lo que tiene que ver con la primera de las dimensiones aludidas, la evidencia indica que existen varios de los principales desafíos por encarar en lo que atañe a la construcción de la sociedad de conocimiento, que no podrán enfrentarse sin el concurso de las generaciones jóvenes, por lo cual, de no promoverse su participación, no se conseguirán los impactos esperados en estas materias.

Por una vía diferente, entonces, se llega al mismo tipo de conclusiones y efectos. Y lo más relevante es que, en ambos casos, quien pierde es la sociedad en su conjunto. Los recursos que se pretenda destinar a la atención de las diversas conductas problema censuradas desde el mundo adulto, deberán sacarse de otras esferas prioritarias, con lo cual, se resentirán otros programas y servicios. Por su parte, la no concreción de avances sustanciales en el terreno

de la construcción de la sociedad del conocimiento, profundizará las brechas existentes entre nuestros países y los altamente industrializados, que podrán contar con más y mejores instrumentos para perpetuar la dominación sobre los más retrasados, y en nuestro caso, nos estaremos privando de contar con herramientas modernas para el enfrentamiento de los muchos y muy complejos problemas que nos aquejan. En el fondo, estamos ante el eterno dilema: invertir en el corto plazo, solucionando problemas del momento, o invertir en el mediano y largo plazo, con base en opciones estratégicas explícitas y concertadas, en el marco de “pactos fiscales” sólidos y a prueba de consultas electorales (si todos los actores se comprometen, ninguno pagará costos). El tema es sumamente complejo en sí mismo, pero lo es mucho más en coyunturas de crisis como las que atraviesa casi toda América Latina en la actualidad, pero ello no hace más que reafirmar la pertinencia del enfoque que estamos proponiendo, y urge a ensayar mecanismos alternativos como los que aquí estamos proponiendo.

UN ENFOQUE GENERACIONAL PARA LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Finalmente, importa presentar algunas propuestas alternativas, exponiendo los fundamentos y criterios básicos por tener en cuenta, junto con las principales prioridades sustantivas por encarar, analizando el potencial del voluntariado juvenil al servicio del combate a la pobreza y la cooperación regional que podría desplegarse en el futuro.

Fundamentos y Criterios Básicos para el Diseño de Políticas Alternativas

El modelo centrado en la educación y el tiempo libre, caracterizado en la primera parte, 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. Por ello, solo fue exitoso en términos parciales y en el marco de ciertas circunstancias concretas, difíciles de mantener en el tiempo, como lo ha demostrado la propia experiencia en las últimas décadas.

En todo caso, el mundo ha cambiado radicalmente en las últimas décadas, y en el nuevo contexto internacional, se otorga una creciente importancia a la formación de recursos humanos aptos para procesar los cambios que se quieren promover. De lo que se trata es de contar con trabajadores altamente calificados, con empresarios modernos y dinámicos, con ciudadanos responsables y activos, y con estrategias pertinentes para la mejor utilización de dichos “recursos humanos” en la búsqueda del crecimiento económico, la equidad social y la afirmación democrática, implementando nuevas estrategias de desarrollo. En este contexto, en el terreno de las políticas de juventud, ya no tiene sentido diseñar respuestas “conservadoras” (porque lo que ahora se persigue es el cambio) y “funcionales” (porque ahora lo que se quiere es transformar las reglas de juego vigentes), por lo que no tiene sentido diseñar políticas que se propongan incorporar a las nuevas generaciones en un proceso de “reproducción” de la sociedad vigente. De lo que se trata, ahora, es de diseñar políticas que permitan incorporar a las nuevas generaciones al proceso de cambios que se está tratando de promover, por lo cual, se deben diseñar programas que tiendan a preparar de la mejor manera posible a los jóvenes para que sean protagonistas de dichos cambios. Y si esto es así, no tiene ningún sentido seguir imaginando políticas y programas donde los jóvenes son simples objetos receptores; resulta imprescindible promover la participación protagónica de los jóvenes, como sujetos de derechos y como

actores estratégicos del desarrollo. ¿Y por qué los jóvenes? Porque están infinitamente mejor preparados que los adultos para lidiar con las nuevas tecnologías, porque no están atados a nada en el marco de la sociedad actualmente vigente, y porque están más y mejor dispuestos a trabajar por la transformación de las “reglas de juego” vigentes. Por ello, las futuras políticas de juventud deberían ser estructuradas con un fuerte énfasis en el presente de los jóvenes como protagonistas, y no centradas en su preparación para el desempeño de roles adultos en el futuro.

Diez criterios son centrales: (1) las políticas públicas deberían tomar a los jóvenes en una doble perspectiva: como destinatarios de servicios y como actores estratégicos del desarrollo, participando protagónicamente de la modernización de sus países; (2) deberían operar sobre la base de una auténtica y amplia concertación de esfuerzos entre todos los actores involucrados en su dinámica efectiva, desterrando los esfuerzos aislados y excluyentes entre sí; (3) deberían operar sobre la base del fortalecimiento de las redes institucionales existentes y/o creando otras en las esferas en las que no existen, poniendo en práctica la concertación aludida; (4) deberían operar sobre la base de una profunda y extendida descentralización territorial e institucional, priorizando el plano local; (5) deberían responder adecuadamente a la heterogeneidad de grupos juveniles existentes, focalizando con rigurosidad acciones diferenciadas, para responder a las particularidades existentes; (6) deberían promover la más extendida y activa participación de los jóvenes en su diseño, implementación y evaluación efectiva; (7) deberían contar claramente con perspectiva de género, brindando iguales oportunidades y posibilidades a varones y mujeres; (8) deberían desplegar un esfuerzo deliberado para sensibilizar a los tomadores de decisiones y a la opinión pública en general, mostrando la exclusión juvenil como un *handicap* del conjunto de la sociedad; (9) deberían desarrollar también esfuerzos deliberados por aprender colectivamente del trabajo de todos, fomentando las evaluaciones comparadas, los intercambios de experiencias y la capacitación horizontal de recursos humanos; y (10) se debería definir con precisión y consensuadamente una efectiva distribución de roles y funciones entre los diferentes

actores institucionales involucrados, a los efectos de no superponer esfuerzos conflictivamente y no dejar áreas sin cubrir.

Por todo lo dicho, importa dotar a las políticas públicas en su conjunto de una perspectiva generacional, superando resueltamente el enfoque —acotado— de trabajo prevaleciente hasta el momento (sectorializado, monopólico, centralizado, etc.) evitando caer en los espacios y programas exclusivos para adolescentes y jóvenes como hasta el momento, y tratando de incorporar estas temáticas particulares de la mejor manera posible a todas y cada una de las políticas públicas, emulando la perspectiva de género impulsada por las mujeres, que ha tenido más y mejores resultados desde todo punto de vista, en la mayor parte de los países.

¿Qué tipo de implicancias puede tener este enfoque alternativo? En primer lugar, hace falta contar con políticas poblacionales que no solo se ocupen de las principales dimensiones sectoriales al respecto (fecundidad, migración, mortalidad, etc.), sino que, además y fundamentalmente, articulen dinámicamente las diversas fases del ciclo de vida de las personas (niñez, juventud, adultez, tercera edad) a los efectos de responder con políticas específicas que formen parte de un conjunto articulado de políticas públicas generales. Desde este punto de vista, resulta imperioso combatir las desigualdades intergeneracionales, que son muy significativas en casi todos los países de la región. Esto queda claramente visualizado, cuando se analizan los niveles de pobreza en la región, diferenciando tipos de constitución familiar y etapas del ciclo vital en que estas se encuentran. En Brasil, por ejemplo, la pobreza en hogares unipersonales es del 4,9%, mientras que en el caso de familias con hijos menores de 12 años y entre 13 y 18 años es del 49%, lo que también ocurre en México, donde las cifras respectivas son 2,8% y 37,7% (en el caso de familias con hijos adolescentes) y en Colombia, donde mientras la pobreza en hogares unipersonales es del 6,6%, en las familias con hijos menores de 12 años es del 51% y en los hogares con hijos adolescentes es del 52,5%, según el *Panorama Social de América Latina* de la CEPAL. Y en segundo lugar, se trata de analizar rigurosamente los enfoques con los que se debería trabajar en todas y cada una de las políticas públicas en relación con adolescentes y jóvenes, tratando de lograr los mayores y mejores impactos en cada

caso particular. Desde este ángulo, los establecimientos de educación media —por ejemplo— no son solo los ámbitos naturales para el desarrollo de los aprendizajes correspondientes, sino, además y sobre todo, ámbitos privilegiados de socialización adolescente y juvenil, en los que una buena parte de los estudiantes invierten la mayor parte de su tiempo productivo (fuera del dedicado al descanso y al ocio) y en los que se van preparando para asumir roles adultos, como trabajadores y como ciudadanos.

Cuatro prioridades sustantivas para esta primera década del siglo

Como se sabe, la inversión en recursos humanos es un elemento central del proceso de crecimiento económico sostenido y del logro de bienestar social, tanto por los rendimientos crecientes sobre los niveles de productividad como por las externalidades asociadas a la mejora de sus atributos. Los dos factores claves para la adecuada formación de recursos humanos, son la educación y la salud. Reconociendo las notorias dificultades que las nuevas generaciones enfrentan tanto en la esfera de la salud como en la esfera de la educación, y al mismo tiempo, teniendo en cuenta la significativa relevancia que tienen los jóvenes, en su calidad de recursos humanos calificados y sanos para la implementación de las estrategias de desarrollo, es obvio que en el terreno de las políticas públicas de juventud importa enfatizar estas dos áreas.

En lo que tiene que ver con la educación, parece claro que las prioridades van a ser diferentes en cada país, pero, en general, existen cuatro desafíos centrales: (i) generalizar la universalización en el acceso a la enseñanza básica y sobre todo media, (ii) asegurar estándares adecuados de calidad y rendimiento escolar, enfrentando decididamente los problemas de aprendizaje y la deserción escolar, (iii) mejorar sustancialmente la equidad entre los diferentes grupos sociales, buscando frenar y, eventualmente, revertir los procesos de segmentación educativa, y (iv) expandir los preescolares a la población de 4 y 5 años con el doble propósito de compensar los déficit en capacidad de socialización en los hogares más humildes

y facilitar el ingreso de las jóvenes madres al mercado de trabajo. Para que todo ello sea posible, habrá que ampliar y profundizar los procesos de reforma educativa actualmente en marcha, modernizando la gestión e involucrando a los actores que todavía no participan activamente del proceso (los padres, las comunidades y los estudiantes, fundamentalmente) dándole la *voz* que todavía no tienen y promoviendo su *empoderamiento*. Un aspecto clave por trabajar en este sentido, es el vinculado con el evidente divorcio existente entre cultura juvenil y cultura escolar, esferas que habrá que tratar de articular más y mejor en el futuro, tendiendo puentes y fomentando los diálogos mutuos (los docentes deberían conocer más y mejor las culturas juveniles, y los estudiantes comprender más y mejor las lógicas de la cultura escolar). En el terreno de la salud, las prioridades también van a variar entre países y aun dentro de ellos, pero existen al menos otros tres desafíos centrales: (i) una atención adecuada y oportuna de la salud sexual y reproductiva, priorizando muy especialmente el tema de los embarazos precoces en la adolescencia y la atención de las enfermedades de transmisión sexual, (ii) la detección y el tratamiento oportuno de las principales conductas de riesgo, haciendo un especial énfasis en las vinculadas con los accidentes de tránsito, el consumo de drogas legales e ilegales, y el desarrollo de actividades ligadas con diversas formas de violencia, y (iii) el fomento de estilos saludables de vida, promoviendo todo tipo de actividades recreativas, culturales y deportivas, en ambientes sanos para la socialización, el crecimiento y la maduración personal y social de los destinatarios, desarrollando los factores de *resiliencia* existentes entre los jóvenes y las jóvenes.

La segunda prioridad debería centrarse en la inserción laboral de los jóvenes, que es la clave para romper con la exclusión que los afecta y para tornarlos menos vulnerables. Dado que los problemas son muy diversos, se requieren medidas diferentes, adaptadas a las particularidades de cada uno de los grupos juveniles prioritarios, y dado que las causas que explican dichos problemas tampoco son homogéneas, se requieren estrategias específicas en cada caso.

Una primera gran respuesta deberá seguir siendo la *capacitación laboral*, unida al desarrollo de *primeras experiencias laborales*. De este modo, se estará respondiendo a dos de las principales

explicaciones del desempleo juvenil: la falta de experiencia y la falta de capacitación. En los países que ya cuentan con programas en gran escala en estos dominios, el reto será perfeccionar sus estrategias operativas, corregir los defectos detectados en el marco de las experiencias ya desarrolladas, y ampliar su cobertura, de modo de poder obtener en el futuro más y mejores impactos en sus destinatarios. Para los países que todavía no cuentan con este tipo de programas (la mayor parte) el reto es diseñarlos y ponerlos en práctica. La esencia de este tipo de iniciativas programáticas sigue siendo totalmente válida. Por tanto, se debería seguir haciendo un fuerte énfasis en la estrategia de focalización (en los sectores juveniles más vulnerables), en la modalidad descentralizada de operar (dándole un gran protagonismo a los municipios), a través de estrategias no monopólicas (con la colaboración de la más amplia gama de instituciones de capacitación, públicas y privadas) respaldando las propuestas integrales (capacitación, pasantías laborales y apoyo a la inserción laboral) elaboradas con base en acuerdos en el mercado (entre entidades de capacitación y empresas, en lo fundamental), y respaldadas con exigentes mecanismos de monitoreo y evaluación.

Pero es preciso tener en cuenta que la capacitación no genera puestos de trabajo. Por tanto, resulta imperioso desplegar iniciativas ligadas a la generación de puestos de trabajo, sobre todo de tipo independiente, dadas las dificultades existentes en materia de creación de puestos de trabajo dependientes. La vía sigue siendo el impulso de *micro y pequeñas empresas*, pero dicho impulso se debería realizar sin idealizaciones, y con un enfoque nítidamente económico, supeditando a este las eventuales metas de tipo social o cultural. Las *microempresas de subsistencia* (ligadas al sector informal) pueden colaborar en el combate a la pobreza y en la promoción de la integración social de los jóvenes, siempre y cuando sean eficientes y estén integradas a programas de combate a la pobreza más amplios e integrales, por lo cual, resulta imperioso evitar los circuitos reproductores de la pobreza que han recorrido muchas experiencias de este tipo en América Latina. Las *microempresas de desarrollo* (incorporadas al sector formal de la economía), por su parte, pueden cumplir roles sumamente dinámicos en las economías de la región, siempre que ubiquen los *nichos* en los que pueden crecer,

desplegando —por ejemplo— el enfoque español de los nuevos *ya-cimientos* de empleo.

Una tercera gran prioridad debe estar dada por la atención del perverso vínculo existente entre juventud y violencia. Naturalmente, los contextos específicos en los que la violencia juvenil se despliega efectivamente son muy diferentes, razón por la cual, las medidas por impulsar deberán ser también diferentes. En los casos en que el tema ha adquirido dimensiones significativas y características abrumadoras como en Colombia, las prioridades deberían estar centradas en el desaprendizaje de la violencia entre aquellos jóvenes ya vinculados al fenómeno, junto con el desarrollo de una cultura de paz desde actividades educativas y preventivas a todos los niveles, mientras que en aquellos países en los que el fenómeno se encuentra todavía acotado a ciertas esferas específicas como en el Uruguay, las prioridades deberían concentrarse muy especialmente en medidas de tipo preventivo (sin descuidar el tratamiento de los casos ya existentes, mejorando y modernizando las vías establecidas). Los Programas de Seguridad Ciudadana puestos en práctica en ambos países en los últimos años, están marcando un camino que debiera ser emulado en adelante por muchos otros países, trabajando simultáneamente en la recalificación de la policía, el combate a la violencia doméstica (que genera las condiciones para que luego la violencia se utilice en cualquier otro ambiente), la puesta en práctica de medidas de desarme y desaprendizaje de la violencia, la promoción de mecanismos alternativos de resolución de conflictos (mediación social, por ejemplo), la modernización de la justicia (rompiendo con la imagen de parcialidad e impunidad que domina en varios casos nacionales), el ofrecimiento de alternativas pacíficas de socialización juvenil (casas y clubes juveniles, por ejemplo) y el mejoramiento del tratamiento del tema que realizan los medios de comunicación.

Demás está recordar que las vías puramente represivas no son eficientes (de hecho, la cantidad de presos aumenta constantemente y la inseguridad ciudadana aumenta mucho más, por ejemplo) pero no resulta ocioso insistir una vez más en que —además— dichas vías son más caras, razón por la cual, el diseño y la implementación de este tipo de programas alternativos resulta mucho más

viable desde el punto de vista de la inversión de recursos necesaria, y permite abrigar la esperanza de poder obtener mejores impactos en los destinatarios. Del mismo modo, otra de las claves es la constancia y la credibilidad de las instituciones que operen en estos dominios. Por ejemplo, en el caso de las pandillas juveniles, una función importante de las instituciones que atienden el problema es la de hacer cumplir y respaldar los *pactos de no agresión* que se acuerdan con los bandos en conflicto, pues si ello no ocurre, dichas medidas no podrán sostenerse en el tiempo, por falta de credibilidad.

Y en cuarto lugar, importa recordar que la exclusión juvenil también se da en el plano de su participación ciudadana, por lo que corresponde enfrentarla, promoviendo nuevos canales e instancias más eficaces y atractivas para el desarrollo de estos derechos. Las razones son muchas y muy variadas, pero, en lo fundamental, se trata de una vía privilegiada para promover el fortalecimiento democrático de los diferentes países de la región, por lo que la responsabilidad debe estar compartida por muchos y muy diversos actores. Desde luego, una de las dimensiones más relevantes es la vinculada con la *participación política juvenil*, que puede y debe ser promovida en varias dimensiones simultáneamente. En lo que hace a la participación electoral, el tema central es la credibilidad devaluada de los partidos y los líderes políticos, que debería ser encarada a través de la modernización de las prácticas políticas tradicionales. Pero, además, en paralelo, podrían promoverse algunas iniciativas ligadas con la formación cívica en la enseñanza formal e informal, contando con la participación protagónica de los propios jóvenes. Un efectivo apoyo de los medios masivos de comunicación, creando espacios para que los jóvenes opinen y debatan sobre temas de actualidad, podría ayudar.

Pero la participación política de los jóvenes no puede agotarse en el plano electoral. En paralelo se podrían instrumentar otras medidas específicas y concretas, entre las que se destacan —por el entusiasmo que generan— las ligadas con la creación de *parlamentos jóvenes*, del estilo de los que existen en Chile y Paraguay (entre otros). En la misma línea, la creación de instancias consultivas a nivel comunal y municipal, en torno a prioridades para la acción y/o el diseño y reformulación de planes y programas, puede permitir el

despliegue de experiencias que de a poco se vayan consolidando. La clave, en todo caso, es que los jóvenes no se sientan manipulados y al mismo tiempo perciban que su participación tiene sentido y pesa en la toma de decisiones. En paralelo, la participación puede fomentarse creando o modernizando roles específicos e instituciones u organizaciones que permitan trabajar activamente en estos dominios. A nivel estudiantil, por ejemplo, parece claro que resulta imprescindible revitalizar (modernizando) la participación en el *co-gobierno universitario*, que ha caído en prácticas burocráticas y excesivamente politizadas, alejando al grueso de los estudiantes de sus dinámicas operativas. A nivel de la enseñanza media, por su parte, resultan muy auspiciosas algunas experiencias innovadoras, como la de los *personeros estudiantiles* de Colombia.

La revisión de las lógicas de funcionamiento de las organizaciones y los movimientos juveniles, es un capítulo aparte. Si bien la creación de Consejos Nacionales y Locales de Juventud, que agrupan a las organizaciones y movimientos existentes, y dotándolos de potestades ligadas con la representación de intereses ante los poderes públicos y otras organizaciones de la sociedad civil, parece ser una vía sumamente productiva, se deben extremar los cuidados para evitar las *prácticas clientelísticas* y las diversas formas de *manipulación* que siempre aparecen en este tipo de procesos, al igual que las tendencias vigentes entre ciertos sectores juveniles de pretender la exclusividad en estas materias, “privatizando” espacios de participación que deben ser ineludiblemente amplios y plurales.

Voluntariado Juvenil, Participación Ciudadana y Desarrollo Humano

Pero las prioridades sustantivas no deberían quedarse en el plano en que los jóvenes son vistos como beneficiarios de las políticas públicas que se implementen. Además, y fundamentalmente, debieran fijarse tomando a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo, y en este sentido, el *voluntariado juvenil* constituye una clara prioridad. Es preciso avanzar resueltamente en estas materias, promoviéndolo como un eje central de las políticas públicas

de juventud y de las propias estrategias de desarrollo. Así, la participación juvenil en gran escala tendría presencia en los programas de combate a la pobreza, las campañas de alfabetización, el cuidado de parques y plazas, la construcción de infraestructura o la defensa del medio ambiente, por citar solo algunas esferas en las que aquellas iniciativas podrían concretarse. El voluntariado propuesto podría tener varios efectos simultáneos que se retroalimentarían de modo positivo, permitiendo a los jóvenes ganar experiencias que les ayudarían a madurar y a conocer más y mejor sus respectivos entornos, y a realizar aportes claramente visibles tanto al desarrollo de sus comunidades como del país. Además de estimular la consolidación de instancias de participación con un significado debidamente valorado por los jóvenes, estas iniciativas permitirían enfrentar los estigmas sociales existentes, centrados en la imagen ampliamente difundida de *jóvenes problema*.

En suma, es evidente que los programas de voluntariado juvenil constituyen una iniciativa ambiciosa pero de gran potencialidad, tanto para los jóvenes como para la sociedad en su conjunto. Se trata de una iniciativa viable, pues puede basarse en un conjunto de actividades que se realizan en varios países de la región, y los múltiples ejemplos de participación de los jóvenes en la atención de las consecuencias de los desastres naturales (inundaciones, erupciones volcánicas, huracanes, terremotos) en Centroamérica, Chile y Venezuela son experiencias concretas y dignas de destaque, al igual que la contribución generosa de los jóvenes en la defensa del medio ambiente ante derrames petroleros, incendios forestales y demás accidentes desplegados en gran escala en los últimos años. Por tanto, el voluntariado juvenil puede convertirse en una excelente opción para transformar sufrimientos colectivos en solidaridad y apoyo mutuo y para contribuir a que la comunidad perciba que es posible mejorar la calidad de vida, desde el desarrollo de prácticas en las que todos pueden y deben involucrarse creativa y protagónicamente, aquí y ahora, a través de modalidades proactivas, que superen ampliamente las limitaciones de las prácticas puramente reactivas (reclamar para que otros hagan) pensando siempre en perspectivas de mediano y largo plazo de tipo estructural, vistas desde los intereses del conjunto de la sociedad, y no solo ni principalmente des-

de la lógica de grupos corporativos particulares, que anteponen siempre sus intereses particulares a los de la sociedad.

En el marco de este tipo de iniciativas, se podrían encarar varios problemas existentes en planos conexos, como el referido a la objeción de conciencia frente al servicio militar obligatorio, que si bien constituye un tema complejo, es objeto de examen y debate en casi todos los países de la región. También cabe revisar los programas de extensión universitaria, que bajo la forma de “practicantados” funcionan en varios países de la región. Muchos de estos programas se rigen por modalidades burocratizadas y “rutinizadas”, que no satisfacen a ninguna de las partes intervenientes, pero esta práctica puede ser revitalizada a través del voluntariado juvenil.

En lo que tiene que ver con el desarrollo de *servicios civiles sustitutivos* del servicio militar obligatorio, asumiendo resueltamente el derecho a la objeción de conciencia que tienen o deben tener (según la legislación vigente en cada caso nacional) los jóvenes, son varios los problemas que se podrían encarar. Desde el punto de vista del funcionamiento del servicio militar obligatorio, ya son muchas las modificaciones que se han ido incorporando, desde su eliminación pura y simple como en Argentina (con lo que este país se equiparó a aquellos que no cuentan con servicio militar obligatorio como Costa Rica y Uruguay), pasando por países que le han quitado el carácter obligatorio (como Honduras) o han legislado la objeción de conciencia, pero todavía no la han reglamentado (como Paraguay). En este contexto, el servicio civil sustitutivo (obligatorio o voluntario) podría evitar problemas extremadamente graves del servicio militar (como la reiterada muerte de reclutas jóvenes por diversas circunstancias siempre complejas) y permitir que quienes no quieren participar en este puedan contar con alternativas aceptables que permitan mantener los aspectos positivos del mismo (en varios casos, este se ha transformado en un espacio educativo y de reconocimiento social para sectores campesinos jóvenes, por ejemplo).

Por su parte, en lo que tiene que ver con la renovación y el redimensionamiento de los servicios de extensión universitaria, parece claro que desde el voluntariado se podrían encarar reformas relevantes, que potenciarían en gran medida estas prácticas. Como se sabe, estas existen en casi todos los países de la región,

especialmente en las grandes universidades nacionales, pero sus impactos efectivos son muy escasos, en la medida en que los estudiantes las toman como una obligación curricular más y las instituciones que los reciben en pasantía los utilizan en tareas sin importancia. Desde un enfoque renovado, se podría preparar mejor a ambas partes y enmarcar las experiencias en el contexto de las grandes políticas públicas, para que de este modo se pudieran desplegar con una mayor pertinencia y lograr entonces más y mejores impactos efectivos. Otro tanto podría decirse de varias formas de trabajo voluntario ya existentes (bomberos voluntarios, por ejemplo) que no son reconocidas desde las políticas públicas y cuentan con escasos incentivos para su desarrollo efectivo. Desde enfoques renovados, se podrían otorgar más y mejores reconocimientos para hacer más atractivas estas iniciativas y para ampliar su alcance efectivo, integrándolas más claramente a la dinámica de las políticas públicas como tal.

Pero, ¿en relación con qué tipo de dinámicas podrían desplegarse estos esfuerzos? Por muchas razones, el combate a la pobreza podría ser un escenario prioritario, ya que como se sabe, en este comienzo de nueva década, nuevo siglo y nuevo milenio, la pobreza sigue siendo el principal problema de la región, y en este contexto, los sectores más afectados son los niños y adolescentes, sin que se estén tomando medidas específicas para distribuir más equitativamente los recursos que se invierten, entre los diferentes sectores poblacionales. Esta es la esfera, además, en la que más recursos se están invirtiendo en materia de desarrollo social. Todos nuestros países cuentan con programas específicos al respecto, y las metas fijadas en el marco de la *Cumbre del Milenio* son un gran desafío para todos. Por su parte, las evaluaciones de las estrategias desplegadas en estas materias, realizadas hasta el momento, muestran signos evidentes de insatisfacción con los resultados obtenidos, no solo porque la pobreza se mantiene o disminuye marginalmente, sino porque los instrumentos y las metodologías utilizadas no han sido adecuadas. Uno de los factores explicativos tiene relación con los actores responsables de poner en práctica los programas y las estrategias de combate a la pobreza, esfera en la cual, siguen primando los enfoques “estatistas” (con escasa participación de la sociedad civil e impulsados por funcionarios públicos, escasamente interesados

en estos). Se han intentado, sin duda, enfoques muy diversos, pero acotados en sus alcances en casi todos los casos. Así, se partió por criticar las políticas universales (proponiendo alternativamente los enfoques de intervención focalizada), se siguió luego criticando la inoperancia de las grandes secretarías de Estado (creando fondos sociales en paralelo) y hasta la excesiva compartimentación de los esfuerzos institucionales (creando las denominadas “autoridades sociales”), llegando incluso al reconocimiento de los límites evidentes de la gestión gubernamental (convocando a la participación de las organizaciones de la sociedad civil). Pero todo ha resultado insuficiente, por lo que se siguen buscando respuestas más pertinentes y oportunas, que muestren más eficacia y eficiencia.

Los jóvenes podrían ser la base de la solución que se está buscando afanosamente. Bolivia, por ejemplo, ha obtenido recientemente, una condonación importante de su deuda externa, a partir de lo cual, podrá invertir unos 1.500 millones de dólares en programas de combate a la pobreza durante los próximos 15 años. Dada la dinámica institucional y política boliviana actual, estos recursos se invertirán haciendo un fuerte énfasis en el desarrollo local, en respaldo a las acciones programáticas de los municipios de todo el país, pero como en muchos otros países de la región, estos no cuentan con las capacidades como para hacerse cargo de estas oportunidades, razón por la cual, se desarrollarán diversas acciones de modernización y fortalecimiento institucional en estas esferas, para potenciar al máximo las dinámicas de trabajo por desplegar. En dicho marco, el gobierno ha decidido impulsar el diseño y la implementación de un *Programa de Voluntariado Juvenil*, en alianza con las universidades nacionales interesadas, pensado como un típico servicio social universitario (por concretarse como parte del currículo general) que permita contar con estudiantes avanzados y egresados recientes, a los efectos de colaborar con la dinámica municipal, en aquellas esferas específicas que se prioricen en cada caso y que guarden relación con la capacitación adquirida (profesiones). La Secretaría de Asuntos Generacionales y Familia será la responsable gubernamental de implementar la iniciativa, y el ejemplo se podría replicar en cualquier otro país (Honduras, por ejemplo) sin ninguna dificultad.

El Libro Blanco sobre la Juventud en Europa, aprobado recientemente como guía central para el despliegue de acciones de cooperación horizontal entre todos los países miembros de la Unión Europea, hace un énfasis significativo en la necesidad de potenciar el voluntariado juvenil en el futuro inmediato, y lo hace con sólidos fundamentos, a partir de la experiencia desplegada en los últimos tiempos, que demuestra que este es un mecanismo privilegiado de participación juvenil y que impacta muy positivamente en varias esferas simultáneas del desarrollo de la sociedad como un todo. Por su parte, en América Latina también existen experiencias relevantes en estas materias, pero, a diferencia de los europeos, nuestros países no han procesado evaluaciones sistemáticas al respecto. Esto ocurrió durante mucho tiempo, porque para algunos sectores el voluntariado no es un método participativo compatible, pues según estos enfoques, fomenta el uso de “mano de obra barata” sustituyendo puestos de trabajo. En la misma línea, otros sectores han sostenido que, a diferencia de lo que ocurre en Europa y otros países altamente industrializados, en América Latina no se cuenta con los recursos necesarios como para desplegar este tipo de iniciativas. Evidentemente, ni una cosa ni la otra son ciertas. No hay pruebas de lo primero (al contrario) y lo segundo queda desmentido desde el momento en que el voluntariado se pone al servicio de políticas públicas que cuentan con el financiamiento correspondiente (el combate a la pobreza, por ejemplo). Y si vamos un paso más allá, tampoco son válidas las acusaciones que pretenden mostrar estas iniciativas como una forma encubierta de manipulación estatal a la participación juvenil. Sin restringir dicha participación al voluntariado (al contrario) su potenciación puede colaborar en gran medida con el desarrollo de experiencias relevantes para todos los sectores involucrados.

Las experiencias en América Latina demuestran también que el voluntariado juvenil no es un simple mecanismo de entretenimiento, que solo logra impactos marginales en la dinámica de nuestras sociedades. Así lo demuestra la Campaña Nacional de Alfabetización en Guatemala, que ha sido categorizada como un gran movimiento nacional de juventud. En efecto, a partir de la creación del Movimiento Nacional para la Alfabetización (MONALF/GUA) en octubre de 2000, sobre la base de alianzas estratégicas entre

organismos del Estado y de la sociedad civil, se han movilizado 50.000 jóvenes (estudiantes de enseñanza media) que han alfabetizado a 180.000 personas. Hace algo más de diez años ocurrió otro tanto en la Campaña Nacional de Alfabetización del Ecuador, en la que participaron 100.000 jóvenes, lográndose también impactos sumamente relevantes, y si nos vamos más atrás en el tiempo todavía, lo mismo se verificó en Cuba, en las primeras etapas de la revolución. No se trata de seguir enumerando ejemplos específicos, pero lo cierto es que los debates en estas materias están demasiado ideologizados y pragmatizados, sin que se pueda incorporar en ellos un mínimo de racionalidad, con base en evaluaciones serias y rigurosas, que muestren las potencialidades y las limitaciones de lo que hasta ahora se ha venido realizando. Resulta, por tanto, sumamente importante procesar estas evaluaciones, a los efectos de contar con más y mejores elementos de juicio, y por esta vía estar en las mejores condiciones para darle un nuevo impulso a estas iniciativas, corrigiendo errores y canalizando el rico potencial contributivo de las nuevas generaciones al desarrollo de nuestras sociedades, asumiendo que los jóvenes quieren participar, pero en iniciativas puntuales y con impactos visibles en el corto plazo.

Cooperación Regional y Políticas Públicas de Juventud: el Rol del Banco Mundial

Finalmente, importa analizar algunos de los principales parámetros de la cooperación regional en el dominio de la juventud, con vistas a su potenciación en el futuro inmediato. En este sentido, se establecen aquí cuatro prioridades específicas por desplegar.

La primera tiene que ver con una esfera sumamente relevante: si como hemos tratado de demostrar en las páginas precedentes, tenemos un gran abismo entre exclusión juvenil y convocatorias al protagonismo en la construcción de la sociedad del conocimiento, y simultáneamente tenemos sociedades que funcionan con base en presiones corporativas y jóvenes que se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia (y no por sus dimensiones materiales), tendremos que desarrollar esfuerzos significativos para tratar de que

las políticas públicas de juventud tengan una mayor atención en el futuro y se ubiquen en posiciones de mayor prioridad en la agenda pública.

Desde luego, esta es una labor en la que los esfuerzos nacionales y locales, promovidos desde las instituciones especializadas en el dominio de la juventud de cada país resultan fundamentales e insustituibles, pero lo cierto es que la cooperación regional puede colaborar en gran medida al respecto. Varias podrían ser las modalidades por desplegar, pero entre ellas, nos importa destacar dos particularmente relevantes: (1) incorporar dinámicamente la temática de la juventud en todas las reuniones internacionales generales y sectoriales que se despliegan regularmente, haciendo un énfasis especial en las reuniones intergubernamentales, en las que se encuentran periódicamente los ministros y técnicos especializados en las diferentes esferas del desarrollo, colaborando centralmente de este modo con las instituciones especializadas en la temática juvenil en cada país; y (2) utilizar sistemática y regularmente, en el marco de una política explícita en estas materias, a los grandes medios masivos de comunicación, haciendo un énfasis especial en las principales cadenas televisivas que tienen presencia en la mayor parte de los países de la región, ya que la difusión regular de mensajes adecuados, dirigidos a padres, docentes, dirigentes sociales y comunitarios, dirigentes juveniles y jóvenes en general, también colaboraría claramente en estas dinámicas.

El Banco Mundial ha colaborado en iniciativas de este tipo en otras esferas del desarrollo o en relación con otros sectores poblacionales, por lo cual, podría colaborar con el desarrollo de herramientas útiles para este tipo de tareas. Pero para lograr impactos relevantes, sería necesario contar con argumentos sólidos, adecuadamente presentados para cada público en particular, que generen sintonía con los respectivos destinatarios y que puedan ser apropiados como un respaldo al proceso de *empoderamiento* por parte de los actores con los que interesa interactuar prioritariamente. Por lo dicho, la estrategia comunicacional que estamos proponiendo debería estar estructurada sobre la base de *propuestas proactivas y no reactivas*, asumiendo que *la lógica de las comunicaciones es más emotiva que racional*. Las experiencias desplegadas hasta el momento,

generadas desde la educación formal y que solo trasladan la lógica de la sala de clase a la televisión (por ejemplo) han mostrado serias limitaciones, por el desconocimiento de este principio elemental de la comunicación.

Una segunda prioridad debería centrarse en la ampliación y sistematización de los esfuerzos que se vienen desplegando en lo que tiene que ver con la modernización de la gestión pública, en especial pero no exclusivamente, en relación con las instituciones especializadas en juventud. También en este caso son varias las esferas en las que se podría operar en adelante, pero entre las más relevantes podrían destacarse las siguientes: (1) *apoyo al diseño, monitoreo y evaluación de planes, programas y proyectos* (para superar resueltamente el elevado nivel de improvisación que todavía prima en una buena parte de las instituciones especializadas en el dominio de la juventud, que siguen operando casi exclusivamente desde la lógica de responder a las urgencias cotidianas y al despliegue de iniciativas de corto plazo); (2) *apoyo a la capacitación de recursos humanos* (estableciendo una política articulada que brinde un itinerario de capacitación, con entradas y salidas flexibles, que permita desarrollar procesos y asegure los mayores niveles de especialización y permanencia en estas materias de quienes participen, utilizando intensamente la educación a distancia); (3) *apoyo al desarrollo de herramientas para la gestión* (encuestas nacionales de juventud, directorios institucionales, guías de servicios, bibliografías y estados del arte, compendios estadísticos, planes integrales o integrados de juventud, centros de información, boletines y revistas especializadas, etc.); y (4) *apoyo al desarrollo de habilidades para el trabajo en red* (desarrollando procesos dinámicos y efectivos de concertación interinstitucional, cambiando la cultura todavía dominante que centra los esfuerzos en el desarrollo del ciclo completo (diseño, ejecución y evaluación) de cualquier iniciativa, y pasando a distribuir roles y funciones de manera concertada).

Por otra parte, para el desarrollo de estas y otras iniciativas por el estilo, será imprescindible utilizar intensiva e innovadoramente las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y esta es otra esfera en la que la cooperación regional puede resultar decisiva. Esto también puede concretarse a través de diversas

modalidades y en diferentes esferas específicas, pero entre las más relevantes conviene destacar las siguientes: (1) *instalación de un Gran Portal sobre Juventud en Internet* (combinando información sobre y para la juventud, integrando dinámicamente todos los sitios existentes en estas materias, ofreciendo toda clase de servicios, y utilizando la experiencia desplegada por el Banco Mundial en el Programa *Enlaces Mundiales para el Desarrollo*); (2) *Instalación de un Observatorio Virtual Permanente sobre Políticas de Juventud* (ofreciendo sistemática y regularmente información y análisis comparado sobre la situación de los jóvenes, las políticas públicas de juventud, los modelos de gestión más exitosos, las experiencias promocionales más destacadas, las herramientas más pertinentes y los diseños programáticos más rigurosos, en desarrollo en los diferentes países de la región); y (3) *Instalación de una Universidad a Distancia en Políticas de Juventud* (como el referente fundamental para el desarrollo de la política de formación de recursos humanos, articulando dinámicamente y creativamente las capacidades locales dispersas en los diferentes países de la región).

Definitivamente, una buena parte del éxito en la gestión futura a todos los niveles, pasará por el desarrollo de este tipo de iniciativas, que demandará la inversión de un conjunto significativo de recursos (a disposición desde diversos programas de cooperación en estas materias en casi todos los organismos especializados al respecto) pero, por sobre todas las cosas, de un cambio radical de mentalidad, para lo cual habrá que incidir en gran medida en la cultura dominante, que sigue aferrada al uso de tecnologías tradicionales, que además de obtener impactos menos relevantes son más costosas y complejas de mantener y desarrollar (publicaciones impresas, cursos y seminarios presenciales, uso de teléfono, fax y correo tradicional, etc.). Son muchos los ejemplos que demuestran que la sola instalación de “aulas de informática” en establecimientos educativos (por ejemplo) no garantiza nada, en la medida en que no existe la mentalidad necesaria (en los docentes en este ejemplo) para utilizarlas intensamente.

Desde luego, con los actuales niveles de desarrollo de las iniciativas existentes, será imposible asumir la puesta en práctica de las propuestas hasta aquí formuladas. Por tanto, será necesario asociar

a una amplia gama de actores internacionales (que ya vienen trabajando en estos dominios en sus respectivas esferas de especialización), constituyendo con ellos y entre ellos sólidas alianzas estratégicas, en las que todos puedan ganar. Entre ellas, conviene concretar cuatro particularmente relevantes: (1) *Alianza con las Redes Intergubernamentales* (incorporando más y mejor estos temas en las Cumbres de Jefes de Estado y en las Conferencias Sectoriales de Ministros, Gobernadores, Alcaldes e Intendentes, haciendo un énfasis especial en la Organización Iberoamericana de Juventud que es la red regional más especializada en estos temas); (2) *Alianza con el Sistema de Naciones Unidas y el Sistema Interamericano* (con CEPAL, OIT, CINTERFOR, OPS, UNICEF, FNUAP, UNESCO, IICA y el IIN, entre otros); (3) *Alianza con las Redes de la Sociedad Civil* (con el Foro Latinoamericano de la Juventud, el Grupo de Trabajo sobre Juventud de CLACSO, la Red de Juventud Rural que anima el IICA, la Red Latinoamericana y Caribeña de Jóvenes por los Derechos Sexuales y Reproductivos, y la Confederación Latinoamericana de Asociaciones Cristianas de Jóvenes, por citar solo a algunas); y (4) *Alianza con Fundaciones y Agencias de Cooperación Internacional* (por ejemplo, con la GTZ de Alemania, la AECI de España, la CIDA de Canadá, la AID de Estados Unidos, la Fundación Internacional de la Juventud, la Fundación Kellogg, la Fundación Ford y el Banco Interamericano de Desarrollo).

En definitiva, como hemos tratado de demostrar, resulta imperioso pasar a considerar a los jóvenes como *actores estratégicos del desarrollo* (promoviendo su participación activa a todos los niveles) y modernizar la gestión en todos los planos, desde enfoques integrales e integrados que superen resueltamente la sectorialidad vigente, que solo permite avances parciales e inconstantes en algunas de las áreas problemáticas. El principal desafío de este nuevo siglo será la construcción de la *sociedad del conocimiento*, y para ello, habrá que avanzar sustancialmente en el combate a la pobreza y la exclusión. En ambos planos, como ya hemos destacado, los jóvenes pueden cumplir roles activos y protagónicos, pero, para ello, resulta imperioso generar los incentivos y los espacios necesarios. El Banco Mundial puede cumplir un rol protagónico al respecto, animando a los actores a trabajar en tal sentido.

BIBLIOGRAFÍA

- ABDALÀ, Ernesto (2001) *Manual para la Evaluación de Impacto en Programas de Formación para Jóvenes*. CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- ABRAMOVAY, M.; CASTRO, M.; CASTRO, L.; SOUSA, F. y COSTA, C. (2002) *Juventud, Violencia y Vulnerabilidad Social en América Latina: Desafíos para Políticas Públicas*. UNESCO – BID, Brasilia.
- ACEVEDO, Dacil y Otros (Comp) (1999) *Primer Foro de Jóvenes del Mercosur, Bolivia y Chile: Alternativas Frente al Desempleo Juvenil*. BID-INTAL, Buenos Aires.
- ÁLVAREZ, R.; AZOFRA, M.J. y CUESTA, M. (1999) *Economía y Juventud*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- ARRIAGADA, Irma (2001) *Familias Latinoamericanas: Diagnóstico y Políticas Públicas en los Inicios del Nuevo Siglo*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 57, Santiago.
- AVANCSO (1998) *Imágenes Homogéneas en un País de Rostros Diversos: El Sistema Educativo Formal y la Conformación de Referentes de Identidad Nacional entre Jóvenes Guatemaltecos*. Cuadernos de Investigación N.º 11, Guatemala.
- BAEZA CORREA, Jorge (2001) *El Oficio de Ser Alumno en Jóvenes de Liceo de Sector Popular*. Universidad Católica Raúl Silva Henríquez, Santiago.
- BALARDINI, Sergio (Comp.) (2000) *La Participación Social y Política de los Jóvenes en el Horizonte del Nuevo Siglo*. CLACSO, Buenos Aires.
- BANCO MUNDIAL(2002) *Instituciones para los Mercados*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2002. Washington.

- BANCO MUNDIAL (2001) *Lucha contra la Pobreza*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1999) *El Conocimiento al Servicio del Desarrollo*. Informe sobre el Desarrollo Mundial 1999. Washington.
- BANCO MUNDIAL (1998) *Más Allá del Consenso de Washington: la Hora de la Reforma Institucional*. Washington.
- BID (2001) *Competitividad: El Motor del Crecimiento*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2001. Washington.
- BID (2000) *Desarrollo Más Allá de la Economía*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 2000. Washington.
- BID (1999) *América Latina Frente a la Desigualdad*. Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999. Washington.
- BRASLAWSKY, Cecilia (1999) *Re - Haciendo Escuelas: Hacia un Nuevo Paradigma en la Educación Latinoamericana*. Editorial Santillana, Buenos Aires.
- BRESSER PEREYRA, L.C. y CUNILL GRAU, N. (comp.) (1998) *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- BRUNNER, José Joaquín (2000) *Educación: Escenarios de Futuro, Nuevas Tecnologías y Sociedad de la Información*. PREAL, DT N.º 16, Santiago.
- BURT, Martha (1998) *¿Por Qué Debemos Invertir en el Adolescente?* Organización Panamericana de la Salud (OPS) y Fundación Kellogg, Washington.
- CARRILLO, Fernando (ed.) (2001) *Democracia en Déficit: Gobernabilidad y Desarrollo en América Latina y el Caribe*. BID, Washington.
- CASTELLS, Manuel (1998) *La Era de la Información: Economía, Sociedad y Cultura*. Alianza Editorial (Tres Tomos) Madrid.
- CASTRO, Mary (coord.) (2001) *Cultivando Vida, Desarmando Violencias: Experiências em Educacao, Cultura, Lazer, Esporte e Cidadania*. UNESCO - BID, Brasilia.
- CEJ (1999) *Cuba: Jóvenes en los Noventa*. Centro de Estudios sobre la Juventud, Editorial Abril, La Habana.
- CEPAL (2001a) *Panorama Social de América Latina 2000-2001*. Santiago.
- CEPAL (2001b) *Vulnerabilidad Social y Económica de los Jóvenes Marginados en México, El Salvador, Nicaragua y Panamá*. (LC/MEX/L.488), México.
- CEPAL (2000a) *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*. Santiago.
- CEPAL (2000b) *Juventud, Población y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, Oportunidades y Desafíos*. Santiago.

- CEPAL-OIJ (2000) *Adolescencia y Juventud en América Latina y el Caribe: Oportunidades y Desafíos en el Comienzo de un Nuevo Siglo*. Santiago.
- CEPAL-UNICEF-SECIB (2001) *Construir Equidad desde la Infancia y la Adolescencia en Iberoamérica*. Santiago.
- CEPAL – UNESCO (2000) *Protagonismo Juvenil en Proyectos Locales: Lecciones del Cono Sur*. Santiago.
- CCE (2001) *Libro Blanco de la Comisión Europea: Un Nuevo Impulso para la Juventud Europea*. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas.
- CJE – FLAJ (2000) *Guía de Cooperación Juvenil en América Latina*. Consejo de la Juventud de España, Foro Latinoamericano de la Juventud, Madrid.
- CLAD (2000) *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*. CLAD – BID – EUDEBA, Buenos Aires.
- CNPD (1998) *Jovens Acontecendo na Trilla das Políticas Públicas*. Comisión Nacional de Población y Desarrollo. Brasilia (dos tomos).
- CRUZ, J.M. y PORTILLO, N. (1998) *Solidaridad y Violencia en las Pandillas Juveniles del Gran San Salvador: Más Allá de la Vida Loca*. Universidad Centroamericana, San Salvador.
- CRUZ CANTERO, Pepa y SANTIAGO GORDILLO, Paloma (1999) *Juventud y Entorno Familiar*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- CONVENIO ANDRÉS BELLO (2001) *Somos Jóvenes*. Comisión de Jóvenes del Convenio Andrés Bello, Bogotá.
- COSTA, P.; PÉREZ, J. y TROPEA, F. (1996) *Tribus Urbanas. El Ansia de Identidad Juvenil: entre el Culto a la Imagen y la Autoafirmación a Través de la Violencia*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- CUBIDES, H.; LAVERDE, M.C. y VALDERRAMA, C. (comp.) (1998) *Viviendo a Toda: Jóvenes, Territorios Culturales y Nuevas Sensibilidades*. Universidad Central, Siglo del Hombre Editores, Bogotá.
- DE DOMENICO, J. y GIMÉNEZ, J. (1998) *Situación y Perspectivas Psicosociales de la Juventud Residente en el Área Metropolitana de Asunción*. Universidad Católica, Asunción.
- DE MIGUEL, Armando (2000) *Dos Generaciones de Jóvenes 1960 – 1998*. Instituto de la Juventud, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- DEUTSCHE BANK (1999) *Jóvenes Hoy: Segundo Estudio sobre la Juventud en la Argentina*. Editorial Planeta, Buenos Aires.
- DGPJ (2000) *Más de Mil Días por la Juventud Dominicana: Bitácora Ejecutiva de una Gestión Institucional*. DGPJ - GTZ. Santo Domingo.

- DGPJ (1998) *Política Nacional de Adolescencia y Juventud 1998 – 2003*. Comité Intersectorial en Pro de una Política Integral de Adolescencia y Juventud. UNFPA, OPS, Santo Domingo.
- DIEZ de MEDINA, Rafael (2001) *Jóvenes y Empleo en los Noventa en América Latina*. CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- DUSCHATZKY, Silvia (1999) *La Escuela como Frontera: Reflexiones sobre la Experiencia Escolar de Jóvenes de Sectores Populares*. Ed. Paidós, Buenos Aires.
- EGGER, Phillippe (1999) *El Desempleo de los Jóvenes en los Países Andinos (Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela): Situación y Perspectivas*. OIT, Lima.
- ESPINOZA, Vicente y Otros (2000) *Ciudadanía y Juventud: Análisis de los Perfiles de Oferta y Demanda de las Políticas Sociales ante la Nueva Realidad Juvenil*. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Santiago.
- FAJNZYLBER, P.; LEDERMAN, D. y LOAYZA, N. (ed.) (2001) *Crimen y Violencia en América Latina*. Banco Mundial, Editorial Alfaomega, Bogotá.
- FEIXA, Carles (1998) *El Reloj de Arena: Culturas Juveniles en México*. CIEJUV, Causa Joven, México.
- FILGUEIRA, Carlos (coord.) (2000) *El Estado de la Paz y la Evolución de las Violencias: la Situación de América Latina*. Universidad para la Paz, Editorial Trilce, Montevideo.
- FILGUEIRA, Carlos (1998) *Emancipación Juvenil: Trayectorias y Destinos*. CEPAL, Montevideo.
- FLECHA, Víctor Jacinto (2001) *2001 Odisea de la Juventud Paraguaya*. UNESCO, Programa INFOJUVE, Asunción.
- FRAERMAN, Alicia (ed.) (2000) *Infancia y Adolescencia: Un Nuevo Proyecto para un Nuevo Siglo*. Editorial Comunica, Madrid.
- FUENZALIDA, Valerio (2000) *La Televisión Pública en América Latina: Reforma o Privatización*. Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- GABINETE DE JUVENTUD (1999) *Plan Nacional de Juventud: Acciones 1999*. Instituto Nacional de la Juventud, Buenos Aires.
- GAJARDO, M. y MILOS, P. (1999) *Capacitación de Jóvenes Pobres en Chile: Situación Reciente y Perspectivas*. CIDE - MIDEPLAN, Santiago.
- GALAN PACHON, Manuel (2000) *Los Jóvenes Construyen un Nuevo País: Políticas y Programas*. Vice Ministerio de la Juventud, Bogotá.
- GALLART, María Antonia (coord.) (2000) *Formación, Pobreza y Exclusión: los Programas para Jóvenes en América Latina*. RET – CINTERFOR/OIT, Montevideo.

- GIMÉNEZ, José y Otros (2000) *Paraguay: Jóvenes en Cifras*. Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos – GTZ – Vice Ministerio de la Juventud, Asunción.
- GÓMEZ, C.J.; SCHOEMAKER, J.; RAMÍREZ, N. y SABA, W. (1999) *Informe de Resultados: Encuesta de Recreación, Salud y Trabajo en Adolescentes y Jóvenes*. DGJP – USAID – UNICEF – John Hopkins University. Santo Domingo.
- GONZÁLEZ, Bernardo (1999) *Casas de la Juventud: Espacios para Soñar, Aprender y Participar*. Ministerio de Educación Nacional – PNUFID, Bogotá.
- GONZÁLEZ, M. y TIFFER, C. (coord.) (2000) *De la Arbitrariedad a la Justicia: Adolescentes y Responsabilidad Penal en Costa Rica*. UNICEF, San José.
- GTZ (2001) *Adolescencia 2010: Enfoques y Perspectivas para el Trabajo Sostenible con Adolescentes y Jóvenes en Latinoamérica*. Segunda Cumbre Regional de Cooperación Técnica – Juventud. Eschborn.
- HOPENHAYN, Martín (2001a) *Educación y Cultura en Iberoamérica: Situación, Cruces y Perspectivas*. CEPAL, Santiago.
- HOPENHAYN, Martín (2001b) *Drogas y Violencia: Fantasmas de la Nueva Metrópoli Latinoamericana*. CEPAL, Santiago.
- HOPENHAYN, M. y BELLO, A. (2001) *Discriminación Étnico-Racial y Xenofobia en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Serie Políticas Sociales N.º 47, Santiago.
- HUNERMAN, P. y ECKHOLT, M. (comp.) *La Juventud Latinoamericana en los Procesos de Globalización*. ICALA– FLACSO – EUDEBA, Montevideo.
- IICA (2000) *Jóvenes y Nueva Ruralidad: Protagonistas Actuales y Potenciales del Cambio*. Instituto Interamericano de Cooperación en la Agricultura. San José.
- IMJ (2002) *Programa Nacional de Juventud 2002 – 2006: Jóvenes, Actores Estratégicos del Desarrollo Nacional*. Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- IMJ (2001) *Encuesta Nacional de Juventud 2000: Antecedentes y Primeros Resultados*. CIEJUV – IMJ – SEP, México.
- IMJ (2000) *Jóvenes e Instituciones en México 1994 – 2000: Actores, Políticas y Programas*. Instituto Mexicano de la Juventud, México.
- INEGI (2000) *Los Jóvenes en México*. Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. México.
- INJUVE (2000) *Plan de Acción Global en Materia de Juventud: 2000-2003*. Instituto de la Juventud, Comisión Interministerial para la Juventud y la Infancia. Madrid.
- INJUV (2001) *La Eventualidad de la Inclusión Social: Jóvenes Chilenos a Comienzos del Nuevo Siglo. Tercera Encuesta Nacional de la Juventud*. Instituto Nacional de la Juventud, Santiago.

- INJUV (2000) *Juventud, Trabajo y Educación*. Estudios del INJUVN.º 2. Santiago.
- INJUV (1999a) *Jóvenes de los Noventa: el Rostro de los Nuevos Ciudadanos*. Segunda Encuesta Nacional de la Juventud 1997. Santiago.
- INJUV (1999b) *Jóvenes, Cultura Juvenil y Subjetividad en el Chile de los Noventa*. Estudios del INJUV N.º 1, Santiago.
- JACINTO, Claudia (1999) *Programas de Educación para Jóvenes Desfavorecidos: Enfoques y Tendencias en América Latina*. IIPE – UNESCO, París.
- JACINTO, C. Y GALLART, M.A. (coord.) (1998) *Por una Segunda Oportunidad: la Formación para el Trabajo de Jóvenes Vulnerables*. CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- KLICKSBERG, B. y TOMASSINI, L. (comp.) (2000) *Capital Social y Cultura: Claves Estratégicas para el Desarrollo*. BID – FCE – Universidad de Maryland, Buenos Aires.
- LAROSA, Liliana (2001) *Reforma Sanitaria, Promoción de la Salud y Programas de Salud de las Adolescentes en la Región: los Casos de Brasil, Costa Rica y República Dominicana*. OPS, Washington.
- LA ROSA, Liliana (2000) *Servicio Diferenciado, Servicio Diferente: Gestión de la Atención de Salud de las Adolescentes y Jóvenes en Chile y Perú*. SPAS, Ministerio de Salud, Fundación Ford, Lima.
- LONDOÑO, J.L.; GAVIRIA, A. y GUERRERO, R. (eds.) (2000) *Asalto al Desarrollo: Violencia en América Latina*. BID, Washington.
- LOPEZ, N. y TEDESCO, J.C. (2002) *Desafíos a la Educación Secundaria en América Latina*. Revista de la CEPAL N.º 76, Santiago.
- LOZADA i MARRODIAN, Carlos (ed.) (2000) *¿De Burócratas a Gerentes?: Las Ciencias de la Gestión Aplicadas a la Administración del Estado*. BID, Washington.
- MARTÍNEZ, Jorge (2000) *Migración Internacional de Jóvenes Latinoamericanos y Caribeños: Protagonismo y Vulnerabilidad*. CELADE, Santiago.
- MACHADO PAIS, José y VILLAVERDE CABRAL, Manuel (coord.) (1999) *Jovens em portugal: Análise longitudinal de Fontes Estadísticas: 1960-1997*. Secretaria de Estado da Juventude, Estudos sobre Juventude N.º 3, Celta.
- MACHADO PAIS, José y VILLAVERDE CABRAL, Manuel (coord.) (1998) *Juventude Portuguesa de Hoje*. Secretaria de Estado da Juventude, Estudos sobre Juventude N.º 1, Observatorio Permanente da Juventude Portuguesa, Celta.
- MINISTERIO DE BIENESTAR SOCIAL (2000) *La Juventud del Ecuador al Fin de la Década de 1990*. Quito.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (1998) *Plan Nacional Concertado de Desarrollo Sostenible de la Adolescencia y Juventud 1998 – 2002*. Dirección General de Asuntos Generacionales y Familia. La Paz.

- MORALES GIL de la TORRE, Héctor (coord.) (2000) *El Lugar de las Organizaciones Civiles en las Políticas Públicas de Juventud. Memoria del Simposium Nacional*. Instituto Mexicano de la Juventud. México.
- MORINIGO, José (1999) *La Voz de los Jóvenes Paraguayos: Encuesta Nacional*. CIRD – UNICEF, Asunción.
- NAVARRO, J.C.; TAYLOR, K; BERNASCONI, A. y LEWIS, T. (ed.) (2000) *Perspectivas sobre la Reforma Educativa: América Central en el Contexro de Políticas de Educación en las Américas*. BID – USAID – HIID, Washington.
- NIREMBERG, O.; INFANTE, F.; SEDANO, F. y WEST, B (2001) *Informe Final de la Evaluación del Proyecto de Salud y Desarrollo de Adolescentes y Jóvenes en las Américas*. OPS, Washington.
- OIJ (2001) *Programa Regional de Acciones para el Desarrollo de la Juventud en América Latina: Informe Final*. Madrid.
- OIJ (2000) *Memoria de la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud: Panamá 2000*. Madrid.
- OIT (2000a) *Panorama Laboral de América Latina y el Caribe 2000*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima.
- OIT(2000b) *La Formación para el Empleo: la Inserción Social, la Productividad y el Empleo de los Jóvenes*. Ginebra.
- OIT (1999) *Emplear a los Jóvenes: Promover un Crecimiento Intensivo en Empleo*. Organización Internacional del Trabajo, Ginebra.
- OPS (1998) *Plan de Acción de Desarrollo y Salud de Adolescentes y Jóvenes en las Américas 1998 – 2001*. Organización Panamericana de la Salud, Washington.
- OYARZUN, A.; IRRAZÁBAL, R.; GOICOVIC, I, y REYES, L. (2001) *Entre Jóvenes Re Productores y Jóvenes Co Constructores: Sentidos de la Integración en la Cultura Escolar*. CIDPA. Viña del Mar, Chile.
- PARKER, Cristián (2000) *Los Jóvenes Chilenos: Cambios Culturales, Perspectivas para el Siglo XXI*. Universidad de Santiago - MIDEPLAN, Santiago.
- PÉREZ ISLAS, José Antonio (coord.) (2000) *Jóvenes: Una Evaluación del Conocimiento. La Investigación sobre Juventud en México 1986 – 1999*. CIEJUV – IMJ, México.
- PÉREZ TORNERO, José Manuel (comp.) (2000) *Comunicación y Educación en la Sociedad de la Información: Nuevos Lenguajes y Conciencia Crítica*. Editorial Paidós, Barcelona.
- PIECK, Enrique (coord.) *Los Jóvenes y el Trabajo: la Educación frente a la Exclusión Social*. Universidad Iberoamericana, México.

- PINEDA, Saúl (1999) *Memorias del II Encuentro Iberoamericano sobre Políticas de Empleo Juvenil: El Desafío de lo Local*. Corporación Paisajoven - PNUD, Medellín.
- PISCITELLI, Alejandro (2001) *La Generación Nasdaq: Auge (y Derrumbe?) de la Economía Digital*. Ediciones Granica, Buenos Aires.
- PNUD (2001) *Poner el Adelanto Tecnológico al Servicio del Desarrollo Humano*. Informe sobre el Desarrollo Humano 2001. Mundi Prensa Editores, Madrid.
- PNUD (1998) *Educación: La Agenda del Siglo XXI. Hacia un Desarrollo Humano*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Tercer Mundo Editores, Bogotá.
- POITEVIN, R.; RIVERA, A. y MOSCOSO, V. (2000) *Los Jóvenes Guatemaltecos a Finales del Siglo XX: Informe de Investigación*. FLACSO - UNESCO, Guatemala.
- PROGRAMAPRESIDENCIALCOLOMBIAJOVEN (2001) *Hacia una Política Pública de Juventud en Colombia: Herramientas para su Construcción e Institucionalización*. OPS, Bogotá.
- PROGRAMA PRESIDENCIAL COLOMBIA JOVEN (2000) *Encuesta Nacional de Jóvenes: Síntesis de Resultados*. Bogotá.
- RAMA, Germán (1992) *La Situación de la Juventud en América Latina*. VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud. Organización Iberoamericana de Juventud, Sevilla.
- REGUILLO, Rossana (2000) *Emergencia de Culturas Juveniles: Estrategias del Desencanto*. Editorial Norma, Bogotá.
- RIFKIN, Jeremy (2000) *La Era del Acceso: la Revolución de la Nueva Economía*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- RIVERO, José (2000) *Educación y Exclusión en América Latina: Reformas en Tiempos de Globalización*. TAREA, Lima.
- RODRÍGUEZ, A. y HERRAN, C. (2000) *Educacao Secundaria no Brasil: Chegou a Hora*. BID – Banco Mundial, Washington.
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2002) *Jóvenes en América Latina: Actores Estratégicos del Desarrollo*. CIEJUV - IMJ, México (en prensa).
- RODRÍGUEZ, Ernesto (2001) *Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y Promoción Integral de Jóvenes en América Latina*. CELAJU-UNESCO, Montevideo.
- RODRÍGUEZ, E. y ABDALA, E. (2000) *Juventud en América Latina en el Umbral del Siglo XXI*. (CD Rom con 500 Informes a Texto Completo). CELAJU-UNESCO, Montevideo.

- RODRÍGUEZ, E. y DABEZIES, B. (1991) *Primer Informe sobre la Juventud en América Latina 1990*. Conferencia Iberoamericana de Juventud - INJUVE, Madrid.
- RODRÍGUEZ, Jorge (2001) *Vulnerabilidad y Grupos Vulnerables: Un Marco de Referencia Conceptual Mirando a los Jóvenes*. CELADE, Santiago.
- RODRIGUEZ, MADALENO y KASTRIÑAKIS (1998) *El Ambiente Legislativo y de Políticas Relacionado con la Salud del Adolescente en América Latina y el Caribe*. Organización Panamericana de la Salud, Fundación K.W.Kellogg, Washington.
- ROJAS, Claudio (comp.) (2000) *Desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y Europa*. UNICOM-LOM, Santiago.
- ROMÁN PÉREZ, Rosario (2000) *Del Primer Vals al Primer Bebé: Vivencias del Emba - razo entre las Jóvenes*. CIEJUV – IMJ, México.
- SANDOVAL, Mario (ed.) (2001) *Jóvenes: ¿En Busca de una Identidad Perdida?* Centro de Estudios sobre Juventud, Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago.
- SAPOZNIKOW, J.: SALAZAR, J. y CARRILLO, F. (Ed.) (2000) *Convivencia y Seguridad: Un Reto a la Gobernabilidad*. BID-Universidad de Alcalá, España.
- SEJ (2000) *Juventude: Política, Programas e Iniciativas em Portugal*. Secretaría de Estado da Juventude, Lisboa.
- SEJ (2000) *Ley General de Juventud*. Secretaría de Estado de la Juventud. Santo Domingo.
- SERNA, L. y SÁNCHEZ, L. (comp.) (2000) *ONG con Programas de Juventud: Evaluación de Experiencias de Intervención Social*. IMJ, México.
- SERRANO, Manuel Martín (coord.) (1994) *Historia de los Cambios de Mentalidades de los Jóvenes entre 1960 y 1990*. INJUVE, Madrid.
- SIDICARO, R. y TENTI, E. (comp.) (1998) *La Argentina de los Jóvenes: entre la Indiferencia y la Indignación*. UNICEF – Editorial Lozada, Buenos Aires.
- TENTI, Emilio (comp.) (2000) *Una Escuela para Adolescentes: Reflexiones y Valoraciones*. UNICEF – Editorial Lozada, Buenos Aires.
- THOMPSON, José (coord.) (2000) *Acceso a la Justicia y Equidad: Estudios en Siete Países de América Latina*. BID – IIDH, San José de Costa Rica.
- TURKLE, Sherry (1997) *La Vida en la Pantalla: La Construcción de la Identidad en la Era de Internet*. Editorial Paidós, Barcelona.
- UNICEF (2000) *La Voz de los Niños, Niñas y Adolescentes de Iberoamérica: Encuesta de Opinión*. Bogotá.
- URTEAGA, Maritza (1998) *Por los Territorios del Rock: Identidades Juveniles y Rock Mexicano*. CIEJUV – Causa Joven, México.

- VARIOS AUTORES (2001a) *Políticas de Juventudes: Por la Igualdad de oportunidades*. SPAS – Banco Mundial, Lima (dos volúmenes).
- VARIOS AUTORES (2001b) *Capacitación Laboral de Jóvenes*. Boletín Interamericano de Formación Profesional N.º 150, CINTERFOR-OIT, Montevideo.
- VARIOS AUTORES (2001c) *Quedándonos Atrás: Un Informe del Progreso Educativo en América Latina*. Comisión Internacional sobre Educación, Equidad y Competitividad Económica en América Latina y el Caribe, PREAL, Santiago.
- VARIOS AUTORES (2001d) *Reformas Educativas: Mitos y Realidades*. Revista Iberoamericana de Educación N.º 27, OEI, Madrid.
- VARIOS AUTORES (2000a) *La Singularidad de lo Juvenil*. Revista NOMADES N.º 13 (Monográfico). Universidad Central, Bogotá.
- VARIOS AUTORES (2000b) *Umbrales: Cambios Culturales, Desafíos Nacionales y Juventud*. Corporación Región, Medellín.
- VARIOS AUTORES (2000c) *Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Educación*. Revista Iberoamericana de Educación N.º 24. OEI, Madrid.
- VARIOS AUTORES (1998) *Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica*. CINTERFOR/OIT – OIJ, Montevideo.
- VERGES ESCUIN, Ricard (ed.) (1997) *La Edad de Emancipación de los Jóvenes*. Centro de Cultura Contemporánea, Barcelona.
- WAISELFISZ, Juan Jacobo (1998) *Mapa da Violencia: Os Jovens de Brasil. Juventude, Violência e Cidadanía*. UNESCO – Fundación Ayrton Senna, Río de Janeiro (dos tomos).

CAPÍTULO V

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

MAYRA BUVINIC, ANDREW MORRISON Y
MARÍA BEATRIZ ORLANDO

INTRODUCCIÓN

La violencia se define como “el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño” (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999) y en sus varias manifestaciones (homicidio, robo, secuestro, violencia doméstica) es uno de los mayores obstáculos al desarrollo y bienestar de la población de América Latina. La región registra, después de África Subsahariana, las tasas de homicidio más altas del planeta (Organización Mundial de la Salud, 2000). La violencia es un mal en sí mismo desde el punto de vista de los derechos humanos, la pérdida de años de vida saludable por parte de la población y de acuerdo con la opinión pública latinoamericana.

La violencia también representa costos monetarios directos para los gobiernos de la región que alcanzan hasta un 8,4% del producto interno bruto en Colombia y órdenes de magnitud similares en El Salvador, Brasil, México, Perú y Venezuela (Londoño y Guerrero, 2000). Los impactos negativos de la violencia en el desarrollo económico y social no se limitan a estos “gastos incurridos”, ocupando valiosos recursos que han podido utilizarse en proyectos de salud y educación, sino que incluyen la reducción de la productividad de la fuerza de trabajo, reducciones en la acumulación de capital humano y capital social y reducciones en las tasas de ahorro e inversión.

Según lo expresado anteriormente, sobran razones para considerar la reducción de los niveles de violencia como uno de los objetivos primordiales de una estrategia para el desarrollo social en América Latina. Los objetivos de este capítulo son: -ofrecer un diagnóstico sobre la situación de la violencia en la región, -reseñar los impactos negativos de la violencia para el desarrollo, -presentar un conjunto de políticas públicas y acciones de la sociedad civil para su prevención y su control en América Latina, -contribuir con el establecimiento de prioridades dentro de una agenda de investigación sobre la violencia en la región. Para lograr los objetivos anteriores se utiliza el marco conceptual.

Marco conceptual

En esta sección se define la violencia, se describen los distintos tipos y manifestaciones de esta y se revisan los distintos enfoques para su estudio. Durante la década de los 90, este marco conceptual se ha utilizado como base para el análisis de la violencia en América Latina y la formulación de políticas destinadas a prevenir y controlar este fenómeno. Las distintas manifestaciones de la violencia están relacionadas, a su vez, con variables fundamentales dentro de una estrategia para el desarrollo social, tales como la educación, la salud y las oportunidades económicas.

Definición de Violencia. Diferencia entre crimen y violencia. Tipos de violencia

Existe un consenso en la literatura actual sobre la violencia en cuanto a su definición como “el uso o amenaza de uso, de la fuerza física o psicológica, con intención de hacer daño” (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999)¹. Esta definición incluye tanto el uso de la fuerza como la amenaza de uso que juega un papel fundamental en las

1 Véase también Concha-Eastman y Villaveces (2001), Banco Interamericano de Desarrollo, Londoño, Gaviria y Guerrero (eds.) (2000), Buvinic, Morrison y Shifter (1999) y Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) (2001).

percepciones sobre la violencia y la percepción sobre seguridad en un contexto determinado. Estas percepciones son importantes pues contribuyen a las causas para otros actos de violencia. La intencionalidad de las conductas excluye de esta definición los accidentes e incluye el uso de la agresión para resolver conflictos. Esta definición incluye el suicidio y otros fenómenos autodestructivos. Es importante notar que la violencia puede ser física o psicológica y que el uso de la fuerza para hacer daño incluye el abuso sexual. Asimismo, la violencia así definida puede darse entre extraños o conocidos e incluso entre miembros de un mismo grupo familiar (violencia doméstica o intrafamiliar).

La violencia y el crimen, definido como cierta acción ilegal según el sistema judicial, están íntimamente relacionados, pero no son equivalentes. La definición de violencia hace énfasis en el uso o amenaza de uso de la fuerza con la intención de dañar, mientras que la definición del crimen presta mayor énfasis a la descripción y tipificación de ciertas conductas ilegales. Es así como existen tanto el crimen no violento (fraude, hurto, prostitución sin coerción) como la violencia no criminal (ciertos casos de violencia ejercida por el Estado, y en algunos países, la violencia doméstica aún no forma parte del sistema penal) (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999).

La violencia es un fenómeno complejo, multidimensional y que obedece a múltiples factores psicológicos, biológicos, económicos, sociales y culturales. Los fenómenos que acompañan el comportamiento violento cruzan, constantemente, las fronteras entre individuo, familia, comunidad y sociedad. A su vez, la violencia tiene consecuencias que abarcan diversos ámbitos individuales, familiares, comunales y sociales. La propia multidimensionalidad de la violencia genera distintas manifestaciones de esta o distintos tipos de violencia. Los criterios más comunes para clasificar la violencia junto a la tipología que originan se reseñan en el cuadro 1. La categorización de la violencia es útil para su estudio y para el diseño e implementación de políticas destinadas a la prevención y el control de uno o varios tipos combinados de violencia.

En las secciones siguientes se analizarán los tipos de violencia que más aquejan a Latinoamérica, dada la información disponible, sobre todo las formas de violencia urbana. Otra forma de violencia

Cuadro 1

Criterios para categorizarla violencia y tipos de violencia correspondientes

Criterio	Tipos de violencia
Víctimas de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Violencia contra los Niños Violencia contra la Mujer Violencia contra los Ancianos Violencia contra los Jóvenes Violencia contra los Excluidos Violencia contra la Propiedad (hurto, robo o vandalismo)
Agentes violentos	<ul style="list-style-type: none"> Individuos (jóvenes hombres, jóvenes mujeres, personas adultas) Pandillas Narcotraficantes Bandas criminales Policía o Autoridades Militares Muchedumbres (durante protestas y ajustamientos o “linchamientos”) Movimientos políticos (grupos guerrilleros, partidos políticos, caudillos locales) Movimientos Étnico-Religiosos
Naturaleza de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Física (golpes, cortaduras, etc.) Psicológica (insultos, amenazas, gritos,) Sexual (actividades sexuales forzadas) Privación de la libertad (secuestro, arresto injustificado)
Intención de la violencia	<ul style="list-style-type: none"> Instrumental: la violencia es un medio para lograr otros fines (políticos, económicos, religiosos y sociales) Emocional: causar daño es un fin en sí mismo
Lugar	<ul style="list-style-type: none"> Urbana Rural
Relación entre víctima y agresor	<ul style="list-style-type: none"> Social: desconocidos o conocidos sin parentesco Doméstica o Intrafamiliar: familiares y pareja

Fuente: Elaboración propia a partir del Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000: Nota 1) y McAlister (2000).

prevalente en la región y que se discutirá más extensamente, es la violencia doméstica. En muchos casos, las situaciones violentas responden a una combinación de distintos tipos de violencia, por ejemplo, la violencia de las pandillas es mayoritariamente violencia física y psicológica instrumental, con fines económicos y sociales, dentro de un contexto urbano. La violencia doméstica contra la mujer por parte de la pareja es, en ciertos casos, violencia instrumental para obtener el control de los recursos económicos del hogar o ejercer control sobre la mujer. Pero ambas formas frecuentemente también tienen un componente emocional —el hacer daño— que retroalimenta la violencia si ella es exitosa. Adicionalmente, las distintas manifestaciones de la violencia muestran profundas interrelaciones causales. Existe evidencia teórica (modelos de aprendizaje del comportamiento) y empírica sobre la influencia determinante de la *violencia doméstica sufrida o presenciada* por niños sobre el desarrollo de *conductas violentas diversas* como adultos (Berkowitz, 1996 citado en Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Causas de la violencia. Factores de riesgo y factores de protección

La violencia es un fenómeno complejo que tiene múltiples causas y a la vez estas causas se relacionan entre sí. Desde el punto de vista del diseño e implantación de políticas públicas para combatir la violencia, es necesario identificar los factores de riesgo del comportamiento violento². Al analizar los factores de riesgo y protección, consideramos útil distinguir aquellos que operan en los siguientes niveles: -individual, -del hogar, -comunitario o de la sociedad (véase cuadro 2).

2 Algunos de estos factores de riesgo son causas directas de la violencia, mientras que otros constituyen factores asociados. Empíricamente, el concepto de factor de riesgo es análogo al de factores que incrementan la probabilidad de ocurrencia de un hecho violento. Desde el punto de vista del diseño de políticas, las acciones sobre factores asociados pueden ser de gran utilidad en la prevención y control de la violencia.

Cuadro 2
Factores de riesgo (protección) para la violencia

Individuales	Hogar	Comunidad-Sociedad
Demográficos (edad, género)	Tamaño-Densidad del Hogar	<ul style="list-style-type: none"> Mercados (legales o ilegales) de armas y drogas
Biológicos	Estructura, Dinámica y Normas del Hogar	<ul style="list-style-type: none"> Violencia en los Medios de Comunicación
Exposición temprana a la violencia	Historia de Violencia Familiar	<ul style="list-style-type: none"> Efectividad instituciones privadas y públicas de control social
Nivel socioeconómico y educacional		<ul style="list-style-type: none"> Normas culturales
Situación laboral		<ul style="list-style-type: none"> Tasa de crimen del vecindario
Abuso del alcohol y drogas		<ul style="list-style-type: none"> Nivel socioeconómico del vecindario Características ambientales del vecindario Historia de violencia social Nivel de desigualdad

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000: Nota 3)

Al analizar la conducta violenta utilizando un prisma temporal, los factores asociados a la violencia se pueden organizar en: -predisposiciones biológicas y antecedentes sociales, -características situacionales y -evento desencadenante. A continuación se resumen las principales causas de la violencia, según distintas disciplinas.

Bases biológicas de la violencia: Los factores genéticos y biológicos, así como el consumo de bebidas alcohólicas y drogas, aumentan la predisposición a exhibir conductas agresivas y violentas. Se piensa que las influencias genéticas, si se documentan, involucrarán varios genes y fuertes interacciones con el medio ambiente (Reiss y Roth, 1993). Pero los estudios demuestran, cada vez más, que existe un vínculo entre la violencia y anomalías cerebrales y neurobiológicas, la gran mayoría de ellas prevenibles. Factores que

aumentan la actividad o reactividad del cerebro (traumas) o disminuyen su capacidad moderadora de impulsos (abuso o abandono infantil, abuso de alcohol o drogas) aumentan la capacidad del individuo de responder en forma violenta (Perry, 1996). Las experiencias de la infancia temprana tienen una importancia desproporcionada en la organización del cerebro adulto. Ambas, la negligencia física y/o la emocional en las etapas prenatal y de la infancia temprana, como la exposición del infante a la violencia traumática, alteran el desarrollo del sistema nervioso central, predisponiendo a la violencia. Estos eventos también contribuyen a su aprendizaje, subrayando la interacción entre lo biológico y lo ambiental. Aun cuando el daño cerebral de por sí o el abuso infantil de por sí no conducen necesariamente a la violencia y la violencia se da sin la presencia de daño cerebral o abuso previo, la combinación de anomalías cerebrales y abuso infantil aumenta significativamente la probabilidad de una futura conducta violenta. El consumo de alcohol y ciertas drogas “modifica el procesamiento de la información y los procesos evaluativos... reduciendo los umbráles, limitando la revisión de opciones e impidiendo el raciocinio” (McAlister, 2000). Resultados para 16 países confirman la relación existente entre consumo de alcohol y crimen violento (véase Markowitz (b), 2000). Según Markowitz (a) (2000) un incremento del impuesto a la cerveza reduciría la probabilidad de asaltos, mientras que la despenalización de la marihuana y una reducción en el precio de la cocaína resultarían en mayores robos y asaltos en Estados Unidos. En el caso de la cocaína, uno de los principales efectos es el incremento en robos y otros crímenes contra la propiedad que cometan los adictos con la finalidad de obtener fondos para la adquisición de la droga. Por otra parte, en el caso del *crack*, que es un sustituto barato de la cocaína, Grogger y Willis (1998) encuentran una relación directa entre violencia interpersonal y consumo, mas no una relación lineal entre violencia contra la propiedad y consumo.

Carácter aprendido de la violencia: La conducta violenta se aprende y la primera oportunidad para aprender a comportarse agresivamente surge en el hogar, observando e imitando la conducta agresiva de los padres, otros familiares o incluso personajes que aparecen en programas de los medios de comunicación masiva

(Bandura, 1973). Las reacciones de los padres que premian las conductas agresivas de sus hijos y el maltrato infantil por parte de ellos son algunos de los mecanismos mediante los cuales los niños aprenden a una temprana edad, a expresarse en forma violenta (Berkowitz, 1996). El niño aprende a asociar estímulos agresivos con conductas violentas y a responder con violencia a frustraciones u otros eventos nocivos. Apesar de que los niños víctimas de abuso no necesariamente crecen y repiten el tipo de abuso experimentado y los adultos violentos no necesariamente han tenido una niñez donde han sufrido abuso, los estudios muestran una relación significativa entre la victimización durante la niñez (tanto los niños que son víctimas de abuso, como los que son testigos del abuso crónico de otros familiares) y la propensión posterior a conductas violentas (Dahlberg, 1998). La violencia también se aprende en la escuela y la calle.

Factores Demográficos: La edad, la densidad poblacional y el género influyen en la violencia a través de mecanismos distintos y pueden servir para predecir, en forma muy general, las tendencias de violencia en la sociedad. En Latinoamérica, como en otras regiones del mundo, los homicidios son perpetrados mayormente por hombres jóvenes. Entre los factores que predisponen a los jóvenes a escoger carreras violentas, se encuentran las altas tasas de desempleo juvenil, la impunidad en el sistema judicial, y el acceso fácil a alcohol, las drogas y las armas de fuego. A esto se le puede añadir la cultura de violencia en los medios de comunicación, que lleva a la imitación de la violencia y a la disminución de las inhibiciones sociales. El crecimiento y aumento en la densidad poblacional, especialmente en las grandes ciudades, aumentan el estrés, la frustración y el anonimato, que instigan la conducta violenta (Calhoun, 1962). Una de las pocas diferencias entre los sexos que surge antes de los dos años es la conducta agresiva. Las niñas son menos agresivas que los niños (Mac-coby y Jadelin, 1974). En América Latina, patrones culturales autoritarios en la familia, derivados del Derecho napoleónico, acentúan y refuerzan esta diferencia entre los sexos. Según este, el *pater familias* es dueño de la vida de la mujer y de sus hijos, situación que lleva ambos a una gran vulnerabilidad frente a la violencia. La mujer está además condicionada por sistemas legales que protegen, en forma desigual, a los hombres y las mujeres. Este sesgo legal contra la mujer se

convierte en un obstáculo importante para la prevención de la violencia contra ella (Mahoney, 1994).

Factores económicos: El enfoque económico del crimen se basa en el trabajo de Becker (1968), según el cual el agresor realiza una decisión racional al incurrir en actividades ilegales o violentas, después de examinar el costo-beneficio de estas y tratar de maximizar su beneficio. Es decir, dadas las valoraciones y objetivos del agresor potencial, este responde al *beneficio esperado* y al *castigo esperado* del comportamiento violento. Diversos estudios empíricos en el continente dan soporte a la afirmación de que la violencia (medida utilizando tasas de homicidio, robo y violación) responde a cambios en el castigo esperado (véase Elrich, varios, Levitt, varios, citados en Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) 2001). Otro grupo de estudios económicos se concentra en los beneficios del crimen y la violencia, encontrando, en el caso de los actos violentos con motivación económica, que a mayor *desigualdad de ingresos* el beneficio esperado dado por la diferencia entre el ingreso de la víctima y el ingreso del agresor, y por lo tanto la probabilidad de conductas violentas, es mayor (Ibídем). Aun cuando no existe evidencia empírica concluyente con respecto al impacto de la *pobreza* sobre la violencia, algunas condiciones que están presentes en situaciones de pobreza, tales como el hacinamiento y el desempleo, incrementan significativamente la probabilidad de violencia (véase Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Fajnzylber, Lederman y Loayza (2001) realizan un estudio sobre los determinantes macroeconómicos de la violencia a escala mundial, empleando un panel de 45 países durante el período 1970-1994.³ El modelo estimado explica gran parte de la variación de la tasa de homicidios y la variación de la tasa de robos a escala mundial. Sus resultados indican que: la tasa de *crecimiento* del Producto Interno Bruto reduce la violencia, la *desigualdad* de ingresos incrementa significativamente la violencia y la tasa de *violencia en el pasado* determina en forma importante la tasa de violencia presente. Por otra parte, el *nivel* de ingresos promedio de cada país y la escolaridad promedio no tienen un efecto concluyente sobre los niveles

3 Este estudio se reseña en el primer capítulo de Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza Editores (2001).

de violencia en los países, aunque las diferencias de ingreso y escolaridad distinguen a grupos violentos de grupos no violentos dentro de los países. Dados estos resultados, los autores concluyen que el nivel actual de desarrollo de un país no es tan importante para explicar los niveles de violencia, como la reducción de la desigualdad, el crecimiento económico y el nivel de violencia preexistente. La presencia empírica de inercia de la violencia comprueba el carácter aprendido de esta (transmisión intergeneracional de la violencia), así como la interacción temporal entre distintos tipos de violencia, el entorno y las normas de una sociedad.

Factores protectores. El capital social: Las instituciones efectivas de control social cumplen un papel central en disuadir el comportamiento violento. Estas instituciones incluyen la policía y el aparato judicial y penal en el sector público, así como las iglesias y las organizaciones sociales y comunitarias en el sector privado. En América Latina, la debilidad de las instituciones de control social en el sector público y la consecuente impunidad de la conducta criminal, es vista por muchos como uno de los factores de riesgo principales de las altas tasas de violencia criminal (Sanjuan, 1999). Aunque hay evidencia creciente de que la severidad de las penas no tiene un efecto de disuasión significativo, la probabilidad de ser aprehendido y procesado puede tener impacto, y la probabilidad de actuar en forma violenta aumenta en la medida en que los costos o incentivos negativos disminuyen. Un papel similar de control social juegan las instituciones y grupos privados que fomentan lo que hoy se llama el “capital social”, entendido como las características de la organización social, incluyendo la confianza, las normas y las redes sociales, que, al facilitar acciones coordinadas, pueden mejorar la eficiencia del funcionamiento social (Putnam, 1993). Por lo cual se puede concluir que las comunidades con poco o deficiente capital social, deben ser más susceptibles a la violencia. Las altas tasas de migración parecen contribuir a la reducción del capital social puesto que representan una ruptura de los vínculos comunitarios. La reducción del delito puede contar con más éxito cuando las soluciones involucran la participación comunitaria. Asimismo, la atención y prevención de la violencia doméstica puede ser más efectiva cuando existen fuertes redes sociales. El estudio de la relación entre el capital social y la violencia es de carácter reciente y confronta el

problema de la doble causalidad existente entre ambas variables. Estudios en Jamaica, Moser y Holland (1997), Guatemala, Moser y McIllwaine (2000 a), y Colombia, Moser y McIllwaine (2000 b), reportan que la violencia destroza el capital social. Estos estudios también evidencian que la debilidad del capital social y la existencia de capital social perverso para compensar dichas debilidades forman un ambiente propicio para el comportamiento violento.

LA SITUACIÓN ACTUAL DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

Cuantificar la violencia o construir indicadores precisos de magnitud para cada una de sus múltiples manifestaciones, presenta dificultades importantes. Algunas fuentes de información son los organismos de seguridad, estadísticas judiciales y las estadísticas de salud, las cuales presentan notable subregistro. Entre las estadísticas oficiales, la más confiable y utilizada es la tasa anual de mortalidad bruta por homicidios por cada 100.000 habitantes. Sin embargo, las estadísticas de homicidio deben interpretarse con cautela puesto que son muy sensibles a revisiones en la metodología de recolección que han sido comunes a muchos países de la región. El homicidio es el acto violento de mayor gravedad, pero su relación con otros actos violentos no es necesariamente lineal, y en muchos países la incidencia de delitos contra la propiedad, sobre los que se tienen pocas estadísticas confiables en Latinoamérica, no guarda una relación directa con el homicidio.

Adicionalmente, existen hechos violentos como la violación y la violencia doméstica que rara vez son denunciados, incluso si son reconocidos por el sistema legal como crímenes. La falta de denuncia se debe, en parte, a la falta de capacidad real o percibida por la población de las autoridades competentes para combatir el comportamiento violento y dar protección a la víctima contra futuras represalias por parte de los agresores. Es por ello que, además de las estadísticas oficiales, es necesario contar con encuestas de victimización, así como con encuestas especiales para detectar la violencia doméstica, para las que se entrevista a una muestra representativa

de la población. Aunque existen pocas encuestas de victimización en la región, las que se han realizado dan fe del elevado nivel de subregistro de hechos violentos en las estadísticas oficiales. Rubio (1998) estima que en América Latina la proporción de incidentes violentos que son denunciados se encuentra apenas entre el 15% y el 30%. La falta de sistemas de información sobre la magnitud de la violencia para cada tipo de comportamiento violento en la región, tanto a nivel agregado como a nivel local, no contribuye al desarrollo de mejores intervenciones de política para su prevención y control.

Indicadores de violencia en América Latina y principales tendencias

La omnipresencia y heterogeneidad de la violencia en América Latina puede constatarse tanto desde el punto de vista de las víctimas (percepción generalizada, medios de comunicación y encuestas de victimización), como desde el punto de vista de estadísticas oficiales, como la tasa de homicidio. La tasa de homicidios en América Latina y el Caribe es muy alta comparada con la del resto del mundo. Para finales de los 90, según la Organización Mundial de la Salud (2002), al menos diez países en el continente americano registraron tasas de homicidio superiores a la tasa mundial de 8,9, y al menos cuatro países registraron tasas de homicidio superiores a 20, de un total de 19 países para los cuales existen datos (véase cuadro 3). En términos absolutos, se estima que en América Latina y el Caribe mueren por homicidio entre 110.000 y 120.000 personas cada año (Concha y Villaveces, 2001)⁴.

4 Cabe destacar que las tasas de *suicidio* en América Latina son relativamente bajas en comparación con las de los países desarrollados, pues estas están relacionadas directamente con mayores niveles de ingreso y bienestar social (Buvinic y Morrison, 2000).

La elevada tasa promedio de homicidios para América Latina oculta importantes diferencias entre países. Guatemala y el Salvador, en Centroamérica, y Colombia, en la región Andina, registraron tasas de homicidio superiores a 50 durante las décadas de los 80 y los 90. El caso opuesto, es el de los países del Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay y Chile) que registran niveles relativamente bajos de homicidio (tasas menores a 10).

Cuadro 3

**Tasas de Homicidio (por cada 100.000 habitantes) en el Continente Americano.
Comparación entre países y con tasa de homicidio mundial**

	Fin Década 70 Fin Década 80 (a)	Inicio Década 80 Inicio Década 90 (a)	Med.- Fin Década 90 b)
América Central			
Guatemala	..	150.0	..
El Salvador	..	138.2	55.6
Nicaragua	..	18.3	8.4
Honduras	..	9.4	..
Costa Rica	5.7	5.6	5.4
Panamá	2.1	10.9	10.9
Países Andinos			
Colombia	20.5	89.5	61.6
Venezuela	11.7	15.2	16.0
Perú	2.4	11.5	..
Ecuador	6.4	10.3	15.3
Brasil y Guayanás			
Brasil	11.5	19.7	23.0
Guyana	6.6
Caribe			
Cuba	6.2
Puerto Rico	20.6
Trinidad y Tobago	2.1	12.6	12.1
Rep. Dominicana	..	11.9	..
Jamaica	..	35.0	..

	Fin Década 70 Fin Década 80 (a)	Inicio Década 80 Inicio Década 90 (a)	Med.- Fin Década 90 b)
Norteamérica			
México	18.2	17.8	15.9
Canadá	..	2.2	..
Estados Unidos	10.7	10.1	6.3 (c)
Cono Sur			
Argentina	3.9	4.8	4.7
Uruguay	2.6	4.4	4.4
Paraguay	5.1	4.0	12.3
Chile	2.6	3.0	3.0
Nivel Mundial(d)	5.5	6.4	8.9

Fuentes: (a) Organización Panamericana de la Salud (1997) , (b) Organización Mundial de la Salud (2002), (c) US Department of Justice –Bureau of Justice Statistics (2000) y (d) Buvinic y Morrison (2000) (*Living in a More Violent World*). Nota: Las tasas para cada país corresponden a algún año específico dentro del período señalado y no se dispone del mismo año para todos los países.

En el cuadro 3 también se observa que la tasa de homicidio registra un incremento a escala mundial durante las tres décadas representadas, como consecuencia de factores demográficos, de la mayor integración de los mercados lícitos e ilícitos a nivel global y de la propia inercia de la violencia en el tiempo (Buvinic y Morrison, 2000). En América Latina, la información incompleta de la que se dispone no permite establecer tendencias claras a nivel de países. Sin embargo, puede notarse que durante los años 70 y 80 se registraron incrementos en la tasa de homicidios en muchos países, especialmente en los países andinos. Estos incrementos en los homicidios dentro del área andina están asociados al conflicto guerrillero y a la difusión del narcotráfico en Colombia, así como a reformas

macroeconómicas y estructurales que produjeron aumentos significativos en la desigualdad y el desempleo (Buvinic y Morrison, 2000, Arriagada y Godoy, 1999, Banco Mundial, 2002). Los datos correspondientes a la década de los noventa en el cuadro 3 no son directamente comparables con los de décadas anteriores; sin embargo, se observan reducciones de la tasa de homicidios en algunos países centroamericanos, mientras que se registraron incrementos substanciales en Venezuela, Brasil, Ecuador y Paraguay⁵.

Las tasas de homicidio nacionales no reflejan la gran disparidad urbano – rural de la violencia, así como la disparidad entre distintas regiones y entre ciudades. Tal como se aprecia en el cuadro 4, Medellín, Cali, Ciudad de Guatemala, San Salvador, Caracas y Río de Janeiro registran tasas de homicidio mayores de 50. Para algunas ciudades se dispone de otras estadísticas además de la tasa de homicidios⁶. El robo a mano armada es uno de los hechos más comunes, así como otros delitos violentos contra la propiedad. Las tasas de victimización en Bahía, Cali, Caracas, Río de Janeiro, San José, San Salvador y Santiago oscilan entre 10, 6% (San José) y 38, 5% (San Salvador), lo cual implica una mayor exposición a la violencia de la que indica la tasa de homicidios.

5 Aunque no disponemos de datos para el año 2000 y 2001, podemos especular que la tasa de homicidios en Colombia sufrió nuevos incrementos debido a la agudización del conflicto armado entre las guerrillas, las fuerzas paramilitares y las fuerzas militares.

6 La Organización Panamericana de la Salud, bajo el programa de Sistemas de Vigilancia Epidemiológica de la Violencia, ha auspiciado encuestas de victimización en varias ciudades.

Cuadro 4
Violencia urbana en América Latina. Tasas de homicidios
(por 100.000 habitantes)

País – Centros Urbanos	Año	Tasa (por 100.000)
Brasil	90	23,0
Río de Janeiro	1995	63,5
São Paulo	1995	48,5
Colombia	90	61,6
Bogotá	1997	49,2
Cali	1995	112,0
Medellín	1995	248,0
El Salvador	90	55,6
San Salvador	1995	95,4
Guatemala	90	..
Ciudad Guatemala	1996	101,5
México	90	15,9
Ciudad de México	1995	19,6
Perú	90	..
Lima	1995	25,0
Venezuela	90	16,0
Caracas	1995	76,0

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.)(2000).

Los habitantes de América Latina, sobre todo en áreas urbanas, viven con una sensación de inseguridad permanente. Esta sensación se vé reflejada en encuestas de opinión pública como las de Latino-barómetro (véase Latinobarómetro, 2002), en las que la delincuencia figura como uno de los problemas más importantes de cada país junto al desempleo, la inflación, la pobreza y la corrupción. Según la misma fuente, los niveles de confianza interpersonal en la región son bajos puesto que menos del 16% de los entrevistados en la región, para el año 1997, expresa que se puede confiar en los extraños. Esta cifra promedio oculta grandes diferencias entre países: en Brasil, menos del 5% de la población en estudio expresa que se

puede confiar en los extraños, mientras que en Uruguay más del 30% opina que sí puede confiar en los demás. Los niveles de confianza, que constituyen una medida en relación con el capital social, se han deteriorado, entre el año 1996 y el año 2000, para la mayoría de los países latinoamericanos.

La violencia según el género

Tanto por razones biológicas (hormonales y fisiológicas) como por razones económicas, sociales y culturales, la mayor parte de los agresores son hombres (Organización Mundial de la Salud, 2002). En muchos casos, la violencia se manifiesta contra la mujer, constituyendo un tipo de violencia que, según las Naciones Unidas, se define como: “cualquier acto de violencia basada en el género que produzca o pueda producir daños o sufrimientos físicos, sexuales o mentales en la mujer, incluidas las amenazas... la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto en la vida pública como en la privada” (Naciones Unidas, 1993, citado en García-Moreno, 2000:7). La violencia contra la mujer puede ser de carácter social e incluye la violación y el abuso sexual (por parte de extraños, durante asaltos en la calle, a hogares o como resultado de una estrategia durante conflictos armados), robos, mutilación genital, tráfico de mujeres (prostitución forzosa) y la violencia psicológica, física y sexual en el lugar de trabajo. También incluye la violencia doméstica contra la mujer, que consiste en el maltrato físico, psicológico o sexual de una mujer por parte de un familiar o de su pareja⁷.

Tanto la violencia social como la violencia doméstica contra la mujer están relacionadas con patrones de género, que abarcan las estructuras patriarcales que sitúan a la mujer en una posición subordinada con respecto al hombre y la falta de equidad entre los géneros desde un punto de vista legal, económico y social. Estos patrones de

7 No se consideran las manifestaciones de violencia doméstica de mujeres hacia hombres adultos por efectuarse con poca frecuencia y ser producto en muchos casos de la defensa propia. Tampoco se consideran en este trabajo las manifestaciones de violencia social y doméstica contra homosexuales hombres y mujeres.

género pueden mantenerse en diferentes regiones, culturas, niveles sociales y educativos (García-Moreno, 2000). Los patrones tradicionales de género ligan la noción de masculinidad a la autoridad, el honor y la agresión. La violencia contra la mujer se diferencia de la violencia interpersonal contra los hombres en cuanto a las modalidades de esta, sus efectos y la tolerancia social y de la víctima ante su presencia. A escala mundial y en América Latina, los hombres adultos tienden a ser víctimas de un extraño o de un conocido ocasional, mientras que para las mujeres es más probable ser víctima de un familiar o de la pareja (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999).⁸ De acuerdo con la información disponible, el problema de la violencia doméstica contra la mujer es la forma predominante de violencia contra la mujer en América Latina (García-Moreno, 2000), por lo que le dedicaremos mayor atención en esta sección. Sin embargo, no se descarta la importancia de formas de violencia sobre las que no se posee información estadística como la violencia en el trabajo y la violencia durante conflictos armados.

Como resultado de unas 50 encuestas comparables a escala mundial, entre un 10% y un 50% de las mujeres declararon haber sido golpeadas o maltratadas físicamente por su pareja actual o una pareja anterior (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999). Adicionalmente, la violencia doméstica física casi siempre está acompañada por manifestaciones de violencia psicológica y violencia sexual (hasta en la mitad de los casos). Para América Latina, el cuadro 5 reseña los resultados sobre prevalencia según varios estudios, registrándose una tasa de hasta 40% de mujeres víctimas de violencia física por parte de una pareja a lo largo de su vida (Nicaragua). Los datos en relación con la violencia psicológica y sexual son igualmente alarmantes, sobre todo si se considera que en muchos casos se combinan los tres tipos de violencia.

8 Quizás durante períodos de conflicto armado, durante los cuales tanto hombres como mujeres son víctimas de violencia social exacerbada, las mujeres tengan mayor probabilidad de ser víctima de extraños, sobre todo cuando los distintos bandos utilizan la violación sistemática como arma de guerra. También existe evidencia sobre incrementos de la violencia doméstica durante períodos de conflicto (Moser y McIllwaine, 2000).

Cuadro 5

Prevalencia de la violencia doméstica contra la mujer en el Continente Americano. Estudios realizados durante la década de los noventa

País	Tipo de muestra	Muestra	%
Barbados (1990)	Nacional	264 mujeres entre 20 y 45 años, incluyendo mujeres que nunca han estado en una relación	30%*
Bolivia (1998)	3 distritos	289 mujeres mayores de 20 años	17%
Chile (1997)	Santiago	1.000 mujeres de 22 a 55 años en relaciones de pareja por más de 2 años	26%
Colombia (1995)	Nacional	6.097 mujeres entre 15 y 49 años con pareja	19%
Haití (1995)	Nacional	1.705 mujeres	36%
México (1996)	Monterrey	1.064 mujeres mayores de 15 años que han tenido una relación de pareja	17%*
Nicaragua (1998)	Nacional	8.507 mujeres entre 15 y 49 años que han tenido una relación de pareja	12%
Perú (1997)	Lima	359 mujeres de nivel de ingreso medio y bajo, entre 17 y 55 años que tienen actualmente pareja	31%
Puerto Rico (1996)	Nacional	5.755 mujeres de 15 a 49 años que han tenido una relación de pareja	13%
Uruguay (1997)	Montevideo y Canelones	545 mujeres entre 22 y 55 años actualmente con pareja	10%*
Estados Unidos (1993)	Nacional	8.000 mujeres de más de 18 años incluyendo aquellas que no han estado en una relación de pareja	22%
Canadá (1993)	Nacional	12.300 mujeres de más de 18 años que alguna vez estuvieron en una relación de pareja	25%

Fuente: Heise *et al.* (1994); Handwerker (1998); OPS (1999); Ordóñez *et al.* (1995); Granados y Shiroma (1996); Rosales Ortiz *et al.* (1998); González de Olarte y Gavilano (1999); Dávila (1998); Traverso (2000) y Population Reports (1999).

Nota: * Abuso Físico o Sexual.

En su trabajo seminal sobre la violencia doméstica, Heise (1998) emplea un modelo ecológico sobre los factores relacionados específicamente con la violencia doméstica. A nivel social, la autora señala los siguientes factores: - normas que otorgan al hombre poder sobre la mujer, -aceptación de la violencia como forma de resolver conflictos de pareja, - estructuras rígidas de género. A nivel de la comunidad, los factores más importantes de riesgo son: -pobreza y desempleo, -delincuencia, - aislamiento de la mujer y la familia de interacciones con la comunidad. A nivel de la relación de pareja, los factores de riesgo son: -conflictos matrimoniales, -conflictos con parientes, - control de los bienes económicos y las decisiones del hogar por parte del hombre exclusivamente. Desde el punto de vista individual del agresor, los factores que incrementan el riesgo de comportamiento doméstico violento son: -ser hombre, - presenciar violencia matrimonial en la niñez, - ser víctima de abuso, rechazo o abandono en la niñez, - uso de alcohol. En el cuadro 6 se resumen los factores de riesgo presentes para las mujeres víctimas de violencia doméstica, según varios estudios realizados en la región⁹.

La violencia y los grupos socio-económicos

América Latina es la región con mayor desigualdad en la distribución del ingreso en el mundo (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998), lo que contribuye a los altos niveles de violencia en la región. La desigualdad genera tensión social e incentivos económicos que son factores importantes para el robo, asalto callejero, secuestro y robo a mano armada¹⁰. La principal causa de la desigualdad de ingresos en la región es la desigualdad en remuneraciones debido, en parte, a los diferenciales en cantidad y calidad de la educación dentro de la población (Ibídem).

9 Estos estudios se citan en Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000); Americas Watch (1991) (Brasil), Larraín (1997), Valdez-Santiago y Sanin (1996) (México), Ellsberg (1996) (Nicaragua), Larraín y Rodríguez (1993)(Chile) y Traverso (2000) (Uruguay).

10 Véase la sección Marco Conceptual,

Cuadro 6
Factores de riesgo de la violencia doméstica
contra la mujer en América Latina

Factor de Riesgo	Presencia
Nivel Individual	
Edad	Mayoría de mujeres víctimas tienen entre 24 y 45 años de edad
Embarazo	Hasta un 33% de mujeres embarazadas son sujetas a abusos
Historia de Violencia Doméstica	Niños y niñas que presencian o son víctimas de abuso en sus hogares tienden a ser agresores o víctimas en sus hogares futuros
Consumo de Alcohol	Si el hombre consume alcohol en exceso, la probabilidad de maltrato a su pareja es hasta 6 veces mayor que en los hogares donde el hombre consume moderadamente
Nivel del Hogar	
Predominio del Hombre	Mujeres no participan en la toma de decisiones en hogares violentos. La mayor parte del abuso marital se inicia en los primeros años del matrimonio
Aislamiento de la Mujer y la Familia	Mujeres agredidas tienden a encontrarse aisladas de la interacción con sus familiares, amigos y la comunidad
Ingreso de la Familia	Existe mayor incidencia de violencia/ <i>física</i> en hogares de bajos ingresos
Nivel Social – Cultural	Patrones rígidos de género con dominación masculina son transmitidos a través de la familia, la escuela, el trabajo y los medios de comunicación. Tolerancia por parte de los organismos de salud y de justicia.

Fuente: Síntesis a partir de Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000).

A nivel agregado, la pobreza, en sí misma, no necesariamente causa violencia (Arriagada y Godoy, 1999 y Fajnzylber, Lederman y Loayza, 2001). Sin embargo, la pobreza origina sentimientos de estrés y frustración que pueden desencadenar comportamientos violentos si están acompañados por desempleo (exclusión económica) y hacinamiento en barrios urbanos recién conformados (ruptura del

capital social) (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999 y Moser y Lister, 1999). En Latinoamérica, los barrios más pobres, y en algunos casos de reciente formación, de las ciudades registran niveles de diversos tipos de violencia superiores al resto del área urbana (Organización Panamericana de la Salud, 1996 y McAlister, 2000).

A nivel individual, las diferencias de ingreso y escolaridad distinguen a los grupos más violentos de aquellos menos violentos, sobre todo en cuanto a la tasa de victimización por homicidio y la probabilidad de cometer homicidios. En las ciudades de Estados Unidos, la probabilidad de ser víctima de homicidio o asalto es tres veces mayor para los individuos que viven en familias con ingresos menores a 7.500 dólares al año, con respecto a los individuos cuyas familias registran ingresos superiores a los 50.000 dólares al año (Rosenberg, 1999: 13 en Moser y Lister, 1999).

Un indicador imperfecto de la probabilidad de cometer homicidios u otros delitos es el perfil del aprehendido o condenado según las estadísticas judiciales o estudios criminológicos basados en encuestas a los criminales. Este indicador es imperfecto puesto que la captura de criminales por la policía y el sistema judicial es un proceso sesgado por naturaleza. El perfil de los condenados o aprehendidos por varios tipos de crímenes en la región es el de hombres jóvenes, solteros y de estratos socioeconómicos bajos. En el caso de Chile, el 71, 5% de los aprehendidos por homicidio declaró no tener oficio o ser obrero (Arriagada y Godoy, 1999), mientras que en Cali, Colombia, un alto porcentaje proviene de hogares donde la madre es jefa de hogar (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Los distintos grupos socio-económicos experimentan la violencia desde diferentes manifestaciones. Los delitos a la propiedad son más comunes en los barrios latinoamericanos de ingresos medios y altos, mientras que el homicidio, lesiones físicas por conflictos violentos y la violencia doméstica física, son más comunes en las barrios de bajo ingreso (Gaviria y Vélez, 2001 y Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

La violencia étnica en América Latina

La diversidad étnica es una característica histórica de América Latina que data del pasado colonial, los movimientos inmigratorios después de la primera y la segunda guerras mundiales y los movimientos migratorios dentro de la región. En muchos países de América Latina, no existen estadísticas (a nivel censal o de encuestas de hogares) que permitan realizar estudios nacionales sobre la existencia de discriminación racial y problemas de convivencia étnica en la región. El caso de la violencia no es la excepción y no se dispone de tasas de homicidio por grupos étnicos. Sin embargo, existe evidencia a escala local sobre los niveles de exclusión social y cultural de ciertos grupos indígenas y de raza africana (Borjas, 1995; Katzman, 1999).

En relación con la intolerancia étnica, la encuesta de opinión Latinobarómetro encuentra niveles bajos pero significativos en uno de sus cuestionarios. El cuestionario preguntó ¿A quién no le gustaría tener como vecinos? Una gran mayoría de los encuestados en la región (entre 43% y 67%) respondió que no le gustaría vivir cerca de drogadictos, ni de homosexuales, ni de extremistas políticos, mientras que una minoría importante (entre 6% y 12%) señaló que no le gustaría vivir cerca de un grupo étnico específico (africanos, musulmanes, asiáticos o judíos, según el caso).

Los casos recientes más documentados de violencia étnica en la región están relacionados íntimamente con la violencia política y han tenido lugar durante conflictos armados entre un grupo que detenta el poder político y guerrillas o grupos rebeldes¹¹. En el caso de Guatemala, la población indígena fue diezmada y aterrorizada, en un grado mayor al resto de la población, por parte de las fuerzas del Estado durante la guerra civil de 36 años que finalizó en 1996 (Moser y McIllwaine (a), 2000). La razón para combatir a los indígenas fue el vínculo existente o supuesto entre estos y el ejército guerrillero revolucionario (Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca) como parte de una política de contrainsurgencia. Durante

11 Otro tipo de violencia étnica con un componente político es el abuso policial y la discriminación judicial en contra de indígenas y personas de raza negra.

este período, se ejecutaron indígenas (hasta unos 150.000) y se adoptaron otras políticas de terror como la violación sistemática de mujeres indígenas y el desplazamiento forzado de indígenas (destrucción de 440 aldeas), lo que dejó como legado una cultura del silencio, para evitar repercusiones violentas, que conlleva a gran tolerancia ante otras formas de violencia social y doméstica (Moser y McIllwaine (a), 2000)¹².

Las tensiones étnicas tienen como marco, en algunos países, problemas ancestrales de tenencia de la tierra y la exclusión social y económica (Easterly, 2002). Por ejemplo, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en Chiapas, México, tiene como objetivo proteger a los indígenas ante la explotación y los problemas de tenencia de la tierra. En Brasil, el movimiento de los sin tierra representa a grupos descendientes de africanos que han sido sistemáticamente excluidos de la propiedad de la tierra o expulsados en forma violenta de las tierras que habitaban (Sutherland, 2001). Da Silva (2001) y Rivera (2001) consideran que las reformas agrarias y de tenencia de la tierra son necesarias para mejorar la convivencia entre distintos grupos étnicos, junto al diálogo y la mediación.

La Violencia según la edad

La edad es uno de los factores demográficos que más afectan la probabilidad de ser agresor o de ser víctima. En esta sección se presenta una reseña sobre dos tipos de violencia comunes en América Latina: la violencia contra los niños y la violencia juvenil.

12 En el caso del enfrentamiento entre el Estado peruano contra Sendero Luminoso y otros grupos guerrilleros en Perú, se reporta que 3 de 4 víctimas fueron campesinos de la región andina y de la región amazónica, en su gran mayoría indígenas (*The Economist*, “Diggings for Truth”, 27 de Abril 2002:38).

Violencia social y doméstica contra niños

La violencia social y doméstica contra los niños y adolescentes (menores de 18 años) se define como: ...“todas las formas de maltrato físico y emocional, el abuso sexual, el abandono, la negligencia en el cuidado, la explotación comercial o de otro tipo, que resulten en daños reales o potenciales para la salud, supervivencia, desarrollo y dignidad del niño, dentro del contexto de una relación de responsabilidad, confianza o poder”...(Organización Mundial de la Salud, 1999). Dentro de esta definición, las formas de maltrato infantil presentan algunas peculiaridades que las distinguen del maltrato a los adultos:

- el maltrato emocional incluye, además de la burla y ridiculización, fallas en proporcionar al niño o a la niña un ambiente apropiado de apoyo para su desarrollo y una figura de referencia;
- el abandono incluye la omisión de cuidados de salud y la falta de supervisión y protección apropiadas;
- el abuso sexual incluye toda actividad sexual que el niño o la niña no pueda comprender, se encuentre inmaduro físicamente para realizar o no esté preparado para dar su consentimiento al respecto, incluyendo la prostitución y pornografía infantil de cualquier tipo;
- la explotación comercial incluye el trabajo infantil.

A escala mundial, se calcula que, cada año, unos 10 millones de niños quedan con secuelas psicológicas como consecuencia de las guerras y otros tipos de violencia (incluyendo violencia contra los niños) (Organización Panamericana de la Salud, 1996). Solamente en Estados Unidos se denunciaron en 1992, más de 2, 9 millones de casos de abuso de niños o negligencia en su cuidado (Organización Panamericana de la Salud, 1996). La violencia doméstica física contra los niños suele ser cometida por la madre, mientras que la

violencia doméstica sexual suele ser cometida por el padre u otras figuras masculinas como hermanos, tíos y parientes.

En América Latina y el Caribe se dispone de algunas estadísticas incompletas con respecto al maltrato infantil. En relación con el abuso sexual, los siguientes estudios (compilados por Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999) dan una idea sobre la magnitud del problema:

- en Barbados un 30% de las mujeres entrevistadas han experimentado abuso sexual en la niñez;
- en Costa Rica un 32% de las mujeres y un 13% de los hombres;
- en Nicaragua un 26% de las mujeres y un 20% de los hombres.

Una de las pocas encuestas de niños que se ha llevado a cabo revela que el 63% de los niños chilenos en octavo grado (según datos de una muestra representativa nacional de 1.533 niños), indicó que había experimentado violencia física en su hogar; 34% por ciento de ellos indicó haber sufrido abuso físico severo. Esto parece indicar que el abuso severo contra los niños es tanto o mayor que el abuso similar contra las mujeres (Larraín, Vega y Delgado, 1997).

La existencia de unos 7 millones de “niños de la calle” en la región está vinculada a distintas formas de violencia infantil (abandono, violencia doméstica que los empuja a huir del hogar, explotación, etc.)(Organización Panamericana de la Salud, 1996). Los niños de la calle son objeto también de violencia policial y asesinatos (limpieza social) por parte de escuadrones de la muerte¹³. A su vez, los niños de la calle tienen una alta probabilidad de convertirse en delincuentes, dadas las carencias emocionales y económicas a las que se enfrentan y su falta de oportunidades en la sociedad.

13 En Brasil 4 niños de la calle son asesinados diariamente (Organización Panamericana de la Salud, 1996).

La violencia doméstica contra el anciano es común en Estados Unidos, donde se estima que uno de cada 25 ancianos sufre de abuso (Organización Panamericana de la Salud, 1996). Aunque no se dispone de datos para América Latina, se sospecha que se trata de un problema relevante, debido al alto grado de dependencia económica de los ancianos a causa de los sistemas fallidos de seguridad social y los escasos ahorros de la población.

Los jóvenes como agresores y víctimas

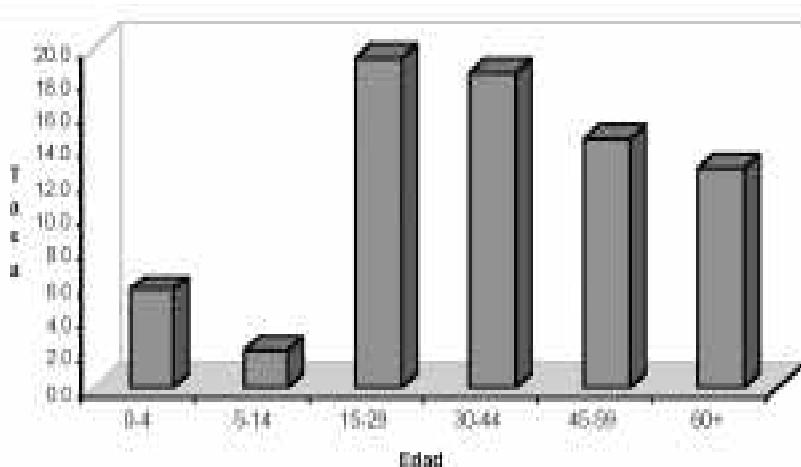
En América Latina, al igual que en el resto del mundo, la mayor parte de los crímenes, sobre todo de homicidios, son perpetrados por hombres jóvenes (entre 18 y 24 años de edad). El perfil del aprehendido en los siguientes casos corrobora la afirmación anterior:

- en Cali, más de un 70% de los homicidas condenados tienen entre 20 y 29 años (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000);
- en Chile, el 48,6% de los homicidas, 28,1% de los violadores y el 61,4% de los ladrones, tienen entre 15 y 24 años de edad (Arriagada y Godoy, 1999).

Los hombres jóvenes también registran las tasas más altas de mortalidad por homicidio en la región, convirtiéndose en sus principales víctimas. A escala mundial, los hombres entre 14 y 44 años registran las más altas tasas de mortalidad por homicidio (véase Figura 1). Entre los factores de riesgo para criminalidad juvenil, se encuentran el abandono de la escuela secundaria (o el bajo rendimiento escolar) y el desempleo juvenil, que conllevan a una falta de oportunidades económicas y sociales. También juegan un papel importante en la violencia juvenil la impunidad del sistema, el acceso al consumo de alcohol y drogas, y la disponibilidad de armas de fuego. Otro factor de riesgo para el joven es el aprendizaje de la violencia como medio para resolver conflictos en el hogar (violencia

doméstica), la escuela, la comunidad y los medios de comunicación (que diseminan actitudes favorables a la agresión entre los jóvenes) (McAlister, 2000).

Figura 1
Tasas de Mortalidad por Homicidio según Edad
(por cada 100.000 habitantes). Hombres. Nivel Mundial. Año 2000



Fuente: Organización Mundial de la Salud, 2000.

La violencia juvenil es un fenómeno que puede darse en los individuos o en agrupaciones de jóvenes o pandillas urbanas. Las pandillas alcanzan distintos niveles de organización en América Latina y normalmente el pertenecer a una pandilla constituye no solo un medio para cometer actos violentos, sino un fin en sí mismo (McAlister, 2000, Concha y Santacruz, 2002, Moser y McIllwaine (a) y (b), 2000) y Rodgers, 1999 en Moser y Lister, 1999)¹⁴. En la raíz de la conformación de las pandillas se encuentran, además de los factores de riesgo individuales para los jóvenes, la desintegración social, falta de acceso a los servicios públicos, la po-

14 Según nuestra revisión, no se dispone de datos comparables entre países de la región sobre el número de jóvenes en pandillas y la información que se reseña a continuación proviene de los estudios de casos citados.

breza y el hacinamiento (Ibídем). Las pandillas surgen, en parte, ante la incapacidad de la sociedad para abordar las inquietudes de la juventud y relacionarse con los grupos juveniles de alto riesgo (en concreto las fallas del sistema educativo para integrar a los jóvenes de los barrios pobres) (Ibídем).

Los jóvenes latinoamericanos miembros de pandillas y grupos similares buscan en ellas un estilo de vida (“onda”, moda, acceso a drogas, un sentido de pertenencia, “vacilar” y divertirse) que les sirva como escape y protección ante el duro medio ambiente en el que se desenvuelven. Al defenderse entre sí y crear situaciones violentas con miembros de otras pandillas, estas constituyen una forma de capital social “perverso” (Moser y McIlwaine, (a) y (b), 2000 y Rodgers, 1999 en Moser y Lister, 1999) o una especie de sucedáneo para un cierto orden dentro de la caótica vida del barrio y un medio para el desarrollo de la identidad de sus miembros. La pandilla es, a la vez, un producto de la ruptura de un orden social previo (muchas pandillas surgen en barrios de reciente formación durante migraciones a la ciudad) y una forma de socialización que utiliza la violencia para sus propósitos, transmitiendo sus valores a través de una subcultura que incluye música, vestido, jerga propia y el uso de *crack*, marihuana y cocaína.

Desde el punto de vista económico, estos grupos pueden ofrecer incentivos interesantes a los jóvenes en barrios pobres pues las pandillas a veces están involucradas con el narcotráfico (McAlister, 2000 y Concha y Santa Cruz, 2002) y otros mercados negros que reportan inusitadas ganancias aunque a un riesgo muy alto. Desde un punto de vista psicológico, estudios sobre jóvenes violentos encuentran que ellos justifican su propia violencia achacándosela a los demás y deshumanizando a sus víctimas (McAlister, 2000). Una vez que el pandillero supera la adolescencia y juventud temprana, puede abandonar la pandilla y reintegrarse a la vida de la comunidad (deseos de cambiar de vida, obligaciones familiares u otras), convertirse en jefe de su pandilla o de una nueva, o pasar a integrar una banda criminal “profesional” (Moser y McIlwaine, (a), 2000).

EL COSTO SOCIOECONÓMICO DE LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA

Además de constituir violaciones a los derechos humanos, los distintos tipos de violencia en la región generan profundos impactos negativos para el desarrollo y distintos tipos de costos para la sociedad en su conjunto. Los costos de la violencia tienen un impacto intertemporal, lo cual agrava la carga financiera y social para generaciones presentes y futuras. A nivel macroeconómico, reduce la inversión extranjera y nacional y disminuye el ahorro interno, perjudicando así las posibilidades de crecimiento a largo plazo. A nivel microeconómico, la violencia desincentiva la inversión de tiempo y dinero en educación e induce a algunos a desarrollar habilidades delictivas en vez de estudiar. También puede disuadir a algunas personas de estudiar por las noches por temor al delito violento. La violencia doméstica contra las mujeres y los niños también frena el desarrollo económico. El abuso afecta el desempeño de los niños en la escuela y, por lo tanto, su productividad futura y el rendimiento de la inversión nacional en educación. Las mujeres que sufren violencia doméstica son menos productivas en sus lugares de trabajo, lo cual es una pérdida directa para la producción nacional.

Tanto la atención de las consecuencias de la violencia doméstica como la social, conlleva la utilización de los escasos recursos disponibles en la sociedad. Los gastos en los sistemas policiales, judiciales y la provisión de servicios sociales podrían, de lo contrario, ser destinados a propósitos más productivos. Conocer los impactos y el costo de la violencia es un paso importante para el diseño de una estrategia social, puesto que contribuye a la conformación de prioridades en la formulación de políticas públicas y constituye uno de los elementos de una guía para la asignación de recursos.

Existen dos enfoques posibles para medir el costo que implica la violencia para una sociedad. El primer enfoque, el enfoque “global”, pretende captar la totalidad de los costos de la violencia. El segundo enfoque, el enfoque “parcial”, intenta captar solo un aspecto del costo total. El enfoque parcial se usa cuando es imposible implementar el enfoque global, ya sea por falta de datos o por la complejidad de la me-

todología, o cuando se requiere resaltar un impacto específico de la violencia. Dentro del enfoque global, se han desarrollado tres metodologías que permiten calcular los costos sociales de la violencia:

- el enfoque contable, que especifica categorías de costos y estima los costos de las diferentes categorías, tiene como ventaja el que puede utilizarse cuando solo existe información parcial, y como desventajas el riesgo de doble contabilización y la arbitrariedad inevitable de la categorización de los costos;
- los modelos hedónicos de vivienda o de terreno, que miden el impacto de la seguridad del barrio sobre el valor de la vivienda o del terreno, pretendiendo de esta forma medir la disposición de la población a pagar por la ausencia de violencia, tienen como ventaja la precisión en la medición pues se controla por muchos factores, y como desventaja el requerir información estadística muy detallada y de buena calidad. En Estados Unidos, algunas estimaciones que emplean esta metodología establecen una relación inversa entre la tasa de criminalidad de una zona y el valor de la vivienda (Clark y Cosgrove, 1990). Para la ciudad de México, Teruel, Villoro, Morrison y Hammitt (2002) encuentran que los residentes estarían dispuestos a pagar más de un 20% adicional en alquiler de vivienda para vivir en un vecindario con una tasa de homicidio que fuese un 50% inferior a la actual;
- el método de valoración contingente, que intenta medir el valor que el mercado asignaría a la reducción de la violencia, asumiendo que la seguridad fuese un bien comercializable, tiene como ventaja la posibilidad de generar información donde no exista otro indicador para los costos de la violencia, y como desventaja el hecho de que las valoraciones de las personas dependen de su nivel de ingreso por lo que las estimaciones dependerán del nivel de ingreso de los que participan en el estudio.

En las subsecciones siguientes se presentan algunos datos sobre el costo de la violencia en América Latina estimados utilizando la metodología contable. Para facilitar la exposición, hemos clasificado estos costos en: costos directos (monetarios), costos no monetarios, costos económicos multiplicadores y costos sociales multiplicadores. Sin embargo, existen otras categorizaciones posibles.

Costos directos de la violencia

Desde un enfoque contable, los costos *directos* de la violencia abarcan el valor de bienes y servicios utilizados para prevenirla, ofrecer tratamiento a sus víctimas o capturar y/o procesar a los perpetradores. En la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000), se reseña el resultado de varios estudios con estimaciones de costos directos de la violencia:

- En Colombia, el gasto público en seguridad y justicia criminal alcanzó 5% del PIB en 1996; los gastos privados en seguridad llegaron a un 1,4% del PIB (CEDE-UNIANDES, 1997: 23-5)¹⁵. Según un estudio del Departamento Nacional de Planeación, los costos de la violencia entre 1991 y 1996, incluyendo tanto la violencia urbana como el conflicto armado, se estiman en un 18,5% del PIB. La pérdida de vidas tiene mayor peso en este costo con 43% del total, seguida del exceso de gasto militar con 30%, gasto en seguridad con 23%, terrorismo con 3% y salud con 1% (Departamento Nacional de Planeación, 1998).
- En El Salvador, los gastos de las instituciones de gobierno, los costos legales, las lesiones personales y las actividades de prevención representaron más del 6% del PIB de 1995 (Cruz y Romano, 1997: 32).

15 Si se consideran todos los gastos para los sistemas encargados de la ejecución de la ley y de la justicia criminal como “costos directos de violencia”, esto va a exagerar los verdaderos costos directos, debido a que algunos de estos gastos existirían incluso si no hubiera violencia. Además, la propia existencia de la aplicación de la ley y de la justicia criminal podría prevenir algo de la violencia.

- En Venezuela, el gasto público en seguridad fue aproximadamente del 2,6% del PIB de 1995 (IESA, 1997: 25-7).
- En Chile, los gastos privados de seguridad ascendieron a cerca de 238 millones de dólares en 1994, equivalente a 17 dólares per cápita. Estos gastos se desglosan en los siguientes rubros: servicios privados de vigilancia (66,8%), seguros de robo (7,7%) y otros productos de seguridad (14,4%) (PNUD, 1998).
- En Ciudad de México, los gastos relativos a las medidas de seguridad pública y privada sumaron 181 millones de dólares en 1995 (Fundación Mexicana para la Salud, 1997); la administración de justicia y de prisiones se responsabilizó por otros 128 y 690 millones de dólares, respectivamente.
- En Lima, el gasto público del gobierno nacional en policía, cortes y prisiones fue aproximadamente el 1% del producto regional del área metropolitana en 1997, mientras que el gasto privado para medidas de seguridad alcanzó otro 0,41% del producto regional (Instituto Apoyo, 1997: 26-8).

En el cuadro 5 se presenta un resumen de la importancia de los costos de la violencia para algunos países de América Latina, basado en estimaciones comparables que incluyen costos directos. Es importante tomar en cuenta que las categorías de costos no son mutuamente excluyentes (por ejemplo, la voluntad de los ciudadanos para pagar, puede incluir también el valor de un menor impacto de la violencia en la salud), ni completas (por ejemplo, no incluyen explícitamente el costo de un menor nivel de ahorro e inversión). Los estimaciones más conservadoras de los costos directos de la violencia en cuanto a pérdidas en salud y pérdidas materiales alcanzan una magnitud de hasta el 8,4% del PIB nacional en Colombia y un 9% del PIB nacional en Venezuela.

Cuadro 5
Costos económicos de la violencia en América Latina
(expresados como porcentaje del PIB de 1997)

	Brasil	Colombia	El Salvador	México	Perú	Venezuela
Pérdidas en salud	1,9	5,0	4,3	1,3	1,5	0,3
Pérdidas materiales	3,6	8,4	5,1	4,9	2,0	9,0
Intangibles	3,4	6,9	11,5	3,3	1,0	2,2
Transferencias	1,6	4,4	4,0	2,8	0,6	0,3

Fuente: Londoño y Guerrero (2000).

Las consecuencias y costos de la violencia doméstica contra la mujer y los niños y adolescentes se resumen en el cuadro 6. Una serie de impactos significativos ocurren sobre la salud mental y física de las víctimas y posiblemente sus hijos. La violencia sexual hacia mujeres y niños incluye el rechazo al uso del condón y otros medios anticonceptivos dentro del contexto de relaciones sexuales inesperadas y no deseadas, con graves consecuencias para la salud sexual y reproductiva (véase Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999, Buvanic, Shifter y Morrison, 1999, García-Moreno, 2000). La elevada frecuencia de maltrato durante el embarazo incrementa los problemas durante este y afecta la salud del feto (Ibídem).

Estos efectos en la salud representan costos directos significativos para el sistema de salud y la sociedad en su conjunto en América Latina (véase cuadro 6). Adicionalmente, los costos directos provocados por la violencia doméstica suelen ser recurrentes puesto que, como afirman Heise, Ellsberg y Gottemoeller (1999:18), las consecuencias para la salud tienen tres características fundamentales:

- los impactos sobre la salud persisten en el tiempo (incluso una vez que el abuso ha terminado);
- cuanto más grave es el abuso, más graves son los impactos en la salud;
- el impacto de los distintos episodios de abuso es acumulativo a lo largo del tiempo.

Costos no monetarios

Los costos no monetarios incluyen impactos en la salud que no necesariamente generan demanda para la utilización de servicios de salud, como, por ejemplo, mayor morbilidad, mayor mortalidad debido a homicidios y suicidios, abuso de alcohol y drogas y desórdenes depresivos. En la publicación del Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000), se reseña el resultado de varios estudios con estimaciones de costos no monetarios de la violencia:

- Anualmente, hay 9 millones de años de vida saludables (AVISA) perdidos en el mundo por concepto de violaciones y violencia doméstica, cifra mayor que el total de las mujeres víctimas de todos los tipos de cáncer existentes y más de dos veces el total de AVISA perdidos por mujeres en accidentes de vehículos motorizados (Banco Mundial, 1993)¹⁶.
- En El Salvador se perdieron 178.000 AVISA en 1995 por muertes violentas (Cruz y Romano, 1997: 30). En Perú la cifra fue de 60.792 (Instituto Apoyo, 1997: 16); 163.136 para Río de Janeiro (ISER, 1998:42), y en Ciudad de México fue de 57.673 (Fundación Mexicana para la Salud, 1997: 14). En Caracas, no se incluyeron los impedimentos en el cálculo (solo se incluyeron las muertes); incluso así, se perdieron 56.032 años potenciales de vida en 1995 por homicidios (IESA, 1997: 31).
- En Colombia, entre el 18 y el 27% de todos los AVISA perdidos durante el período de 1989-1995 fueron causados por homicidios, mientras que el promedio mundial alcanza solo el 1, 4% (CEDE-UNIANDES, 1997: 12-16).

La violencia genera una serie de daños psicológicos, semejantes a los vividos en zonas de guerra (Cardia, 1998).

16 Los AVISAno solo incluyen los años perdidos por mortalidad prematura, sino que también los años que la persona ha estado afectada por incapacidad o enfermedad.

Costos económicos multiplicadores

Los efectos multiplicadores económicos de la violencia son significativos e implican una menor acumulación de capital humano, una menor tasa de participación en el mercado laboral, menor productividad en el trabajo, mayor ausentismo y menores ingresos. Existe evidencia, en el caso de las mujeres que sufren violencia doméstica, de índices más altos de ausentismo y mayor probabilidad de ser despedidas o abandonar sus trabajos (Morrison y Orlando, 1999). Los impactos en la productividad se deben a dificultades en la concentración, desmotivación y al peligro que implica trabajar horas extras o capacitarse en cursos nocturnos. Esta reducción en la productividad tiene impactos intergeneracionales y su efecto negativo sobre el crecimiento económico es significativo (Cotte-Poveda, 2001, realiza una estimación para Colombia).

A nivel macroeconómico, la violencia implica una menor capacidad de ahorro e inversión en capital físico (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999) con el consecuente impacto en el crecimiento económico (Cotte-Poveda, 2001). La violencia también causa la omisión de proyectos económicos eficientes o la ubicación de plantas y empresas en lugares subóptimos desde un punto de vista económico pero más seguros. Otro impacto macroeconómico es la reducción de la efectividad de las políticas económicas, sobre todo de la política fiscal puesto que la violencia dificulta la recaudación de ingresos tributarios e impide la focalización apropiada del gasto público (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). El crimen sobre la propiedad implica transferencias sub-óptimas entre individuos que pueden representar hasta un 4,4% del PIB en el caso de Colombia (véase cuadro 5).

La violencia doméstica tiene impactos económicos multiplicadores al afectar la inserción y productividad de las mujeres (y de los adultos que fueron objeto de maltrato infantil) en el mercado de trabajo. En el cuadro 6 se mencionan algunos efectos sobre la productividad tales como el ausentismo por motivos de salud y la falta de concentración. En algunos casos, la pareja que causa abuso incluso llega hasta el sitio de trabajo de la víctima para intimidarla y controlar sus

acciones. Esta reducción en la productividad tiene una incidencia sobre el nivel de ingreso, según los modelos económicos de remuneraciones, que pudo constatarse en el caso de Nicaragua y Chile (Morrison y Orlando, 1999). Al agregar las pérdidas de ingreso por motivo de violencia doméstica, según el porcentaje aproximado de víctimas a escala nacional, el costo para la sociedad en su conjunto representa entre 1,6% del PIB para Nicaragua y 2% del PIB para Chile (Ibídem).

Costos sociales multiplicadores

Los efectos multiplicadores sociales incluyen la transmisión intergeneracional de la violencia por medio del aprendizaje, la erosión del capital social, una calidad de vida reducida y una menor participación de la población en los procesos democráticos. La privatización de las funciones policiales es uno de los efectos negativos de la transmisión de la violencia que tiene impactos en la desigualdad y la violencia futura (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000)¹⁷.

La baja autoestima de las mujeres víctimas de violencia doméstica suele mantenerlas aisladas y dificulta su participación en el mercado de trabajo, acceso al crédito, participación política y su participación en programas y proyectos comunitarios (Morrison y Orlando, 1999 y Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999). Muchas veces estas mujeres no participan en las juntas de padres en la escuela de sus hijos. Esta escasa participación de la mujer en el plano económico, político y social constituye una barrera para el desarrollo económico y social pues tiene impactos negativos en el mercado de trabajo, la capacidad de superar la pobreza, el funcionamiento de instituciones democráticas y el éxito de programas y proyectos sociales costosos. La violencia doméstica juega un papel fundamental en la transmisión intergeneracional de comportamientos violentos a nivel social y doméstico.

17 En Guatemala, por ejemplo, operan cerca de 200 empresas privadas de seguridad, con un personal que llega a los 11.000 efectivos, cifra equivalente a los agentes de la Policía Nacional a finales de 1996 (ONU, 1998).

La transmisión intergeneracional de la violencia ha sido ampliamente documentada y está sustentada en el marco conceptual. Los adultos, los medios de comunicación y la sociedad en general muestran, en muchos casos, a los niños y a los jóvenes que la violencia es una manera rápida de resolver conflictos y ganar control, acumular riqueza y adquirir aprobación (pandillas). De esta manera, el individuo conforma normas y actitudes que permiten el comportamiento violento según ciertos estímulos del medio ambiente y circunstancias emocionales específicas.

La violencia política, donde las fuerzas policiales y/o los grupos paramilitares se transforman en agentes de violencia perpetrada contra ciertos grupos, especialmente contra niños de la calle, menoscaba la democracia y genera más violencia. La violencia política en algunos países ha generado una cultura del silencio y una mayor tolerancia ante todo tipo de violencia. La impunidad estatal ante la violencia genera, a su vez, violencia individual y grupal para “hacer justicia por su propia mano” por medio de peleas callejeras entre pandillas y linchamientos (McAlister, 2000 y Banco Mundial, 2000).

La erosión del capital social y humano existente en las sociedades, así como la reducción en su tasa de acumulación, tiene consecuencias negativas multiplicadoras para el desarrollo puesto que incrementa la desigualdad, reduce el crecimiento económico y reduce la inversión en capital físico (afectando el crecimiento económico futuro) (Banco Mundial, 2000). La violencia también tiene efectos negativos en la conformación de instituciones propias de los países conducentes a un mejor clima para el desarrollo (Banco Mundial, 2000). Por último, la violencia genera un círculo vicioso puesto que la erosión de “los capitales” para el desarrollo y las instituciones genera mayor violencia futura.

Cuadro 6:
Consecuencias y costos de la violencia doméstica
hacia la mujer y los niños

Tipo de consecuencia o costo	Presencia en América Latina
Salud física: <ul style="list-style-type: none"> • Lesiones • Síndrome Dolor Crónico • Trastornos Gastrointestinales • Consumo de Cigarrillo, Alcohol y Drogas • Exceso o deficiencia de peso • Inactividad física 	<ul style="list-style-type: none"> • Causa importante de AVISA (tercera causa de AVISA en Ciudad de México) • Mayor utilización de salas de emergencia públicas por parte de las mujeres víctimas (hasta 8 veces más en Uruguay) • Mayor utilización de servicios de salud (especialistas, radiografías, hospitalización) (hasta 10 veces más en Uruguay)
Salud sexual y reproductiva: <ul style="list-style-type: none"> • Embarazos no deseados, adolescentes y de alto riesgo • Enfermedades de Transmisión Sexual incluyendo el VIH-SIDA • Complicaciones durante el parto y postparto y defunciones maternas • Salud del recién nacido • Trastornos ginecológicos: infecciones, enfermedad pélvica inflamatoria, hemorragias, disfunción sexual 	<ul style="list-style-type: none"> • Víctimas de abuso sexual en la niñez o testigos de violencia doméstica tienen mayor probabilidad de embarazo adolescente (Barbados) • Menor uso de condones y anticonceptivos en parejas violentas conlleva a un mayor número de embarazos no deseados (Barbados y Brasil) • Más del doble de probabilidad de experimentar enfermedades de transmisión sexual (Brasil y Haití) • Tres veces más complicaciones en el parto y posparto (Méjico)
Salud mental: <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de Autoestima • Depresión • Ansiedad • Suicidio • Somatización • Trastornos de la Alimentación • Paranoia, Fobias y Adicción • Trastorno de Estrés Postraumático 	<ul style="list-style-type: none"> • Mayor depresión (Nicaragua) • Mayor tasa de suicidio (Nicaragua) • Los efectos de trastorno de estrés postraumático en el caso de violencia doméstica y en la niñez son comparables a los de la tortura y el rapto

<p>Trabajo –Productividad- Comunidad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Menor Participación Laboral • Ausentismo Laboral • Falta de Concentración • Falta de Iniciativa para Asumir Responsabilidades • Apatía y Falta de Entusiasmo • Aceptación de Violencia en el Sitio de Trabajo • Bajos Ingresos • Dificultad para Ascender en las Organizaciones • Menor Participación Política • Menor Participación en Programas Comunitarios y la Escuela 	<ul style="list-style-type: none"> • Mujeres que sufren violencia física severa ganan solo entre un 39% y un 57% de lo que devengan mujeres no maltratadas en Chile y Nicaragua, respectivamente • Mayor pérdida de días de trabajo por motivo de salud (México)
<p>Bienestar de los Hijos y Generaciones Futuras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Problemas de Salud Física, Mental y Reproductiva • Problemas en la Escuela y Abandono de la Escuela • Consumo de Alcohol, Cigarrillo y Drogas • Abandono del Hogar • Antecedente para Violencia Doméstica y Social Futura 	<ul style="list-style-type: none"> • Hijos de mujeres maltratadas pueden nacer con una deficiencia de peso de hasta 560 gramos (México) • Hijos de mujeres maltratadas presentan problemas de salud y problemas en la escuela • Muchos niños de la calle huyen del hogar porque son maltratados en él (Brasil, Venezuela) • Agresores y víctimas de violencia doméstica presenciaron o fueron víctimas en la infancia (Chile, Nicaragua)

Fuente: Elaboración propia a partir de Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) (2000), Heise, Ellsberg y Gottemoeller (1999) y García Moreno (2000). Para estudios específicos citados en Banco Interamericano de Desarrollo, véase pie de página 16 al 22.

FACTORES DE RIESGO Y POSIBLES SOLUCIONES PARA LA VIOLENCIA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las intervenciones para combatir la violencia están basadas en la prevención del comportamiento violento, mediante acciones sobre los factores de riesgo y el control social (incluyendo acciones policiales y reclusión) que se ejerce sobre individuos que ya han cometido o estén considerando cometer actos de violencia. Las acciones de prevención primaria están dirigidas a la población en general, con el fin de evitar conductas agresivas. La prevención secundaria está dirigida a grupos de alto riesgo y la prevención terciaria a individuos que ya han ejercido conductas violentas o han sido víctimas de esta.

Estas definiciones señalan diferencias marcadas entre la prevención y el control, pero, en la realidad, las acciones destinadas a combatir la violencia forman parte de un continuo que va desde la prevención hasta el control. Hay acciones preventivas, tales como la enseñanza de técnicas para resolución pacífica de conflictos que pueden ser estrategias de control en el caso de ser implementadas en grupos de personas que ya han cometido actos violentos. Asimismo, las acciones de control policial, tales como el arresto o las multas, tienen en algunos casos un impacto disuasivo importante que actúa como prevención de la violencia futura por parte de otros actores.

Las estrategias para la prevención de la violencia están basadas en el enfoque epidemiológico de la violencia. La epidemiología concibe la violencia como un problema de salud pública puesto que causa muerte e invalidez, incrementa la frecuencia en el consumo de alcohol y sustancias psicotrópicas, aumenta el riesgo de enfermedades de transmisión sexual (violencia sexual) y tiene impactos sobre la depresión y otros trastornos mentales. La “generación-transmisión” social de la violencia se incrementa ante la presencia de ciertos factores de riesgo y se reduce ante la presencia de ciertos factores de protección (Organización Mundial de la Salud, 2002 y Organización Panamericana de la Salud, 1996). Los factores de riesgo, sean características individuales o del entorno, incrementan la probabilidad de que se produzca un hecho violento, aunque no sean la causa última de este. A través de estudios empíricos, es

posible determinar, en forma bastante precisa, la probabilidad de ocurrencia de ciertos hechos violentos y la incidencia de ciertos factores sobre dicha probabilidad¹⁸. Una vez identificados los factores de riesgo más importantes para una comunidad determinada, la epidemiología propone intervenciones públicas sobre ellos con la finalidad de *prevenir* la violencia y reducir su frecuencia. La última etapa del enfoque epidemiológico consta del análisis y la evaluación de la efectividad de acciones preventivas de violencia realizadas en un contexto determinado.

El enfoque epidemiológico enfatiza una combinación de estrategias múltiples en extensos grupos de la población puesto que se pueden esperar efectos más amplios cuando se tratan *varios factores de riesgo* simultáneamente y cuando se realiza una intervención *temprana* (en los primeros años de la niñez) sobre estos (OPS, 1996 y Rosenberg, 1999 en Moser y Lister, 1999). La prevención de la violencia es, en general, más eficiente que las acciones de control de la violencia; por ejemplo, en Estados Unidos se estima que por cada dólar invertido en prevención, se podrían ahorrar al menos 6 dólares invertidos en programas de control (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999). Greenwood, Model, Rydell y Chiesa, 1998 comparan la efectividad y los costos de cuatro programas de prevención temprana de la violencia con la ley que requiere arresto permanente después de tres ofensas graves en California (EE. UU)¹⁹. Esta investigación concluye que la nueva política de penalización tiene un impacto en la reducción de las tasas de criminalidad; sin embargo, los programas preventivos (especialmente los incentivos para graduarse en la secundaria) tienen notablemente mayor costo-efectividad (evitan más crímenes por dólar invertido).

18 Los siguientes estudios recientes estiman estadísticamente, empleando diversas metodologías, el impacto de ciertos factores de riesgo sobre la violencia en Estados Unidos: Markowitz, a y b (2000) y Grogger y Willis (1998). Estudios sobre factores de riesgo en América Latina: Banco Interamericano de Desarrollo, Londono, Gaviria y Guerrero (eds.) (2000) y Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) (2001).

19 Los programas de prevención temprana que se consideraron fueron: visitar y proveer guardería a bebés de madres solteras pobres, entrenamiento a los padres en la resolución pacífica de conflictos, incentivos para continuar en la escuela secundaria y supervisión a los delincuentes juveniles.

En las secciones subsiguientes se presenta un conjunto de políticas que han sido implantadas con éxito o pueden ser implantadas en América Latina, enfatizando el rol de las políticas relacionadas con la prevención. En primer lugar, es necesario contar con información oportuna y desagregada tanto de los tipos y nivel de la violencia a escala local como de los factores principales de riesgo dentro de una comunidad. Dentro de una estrategia preventiva integral de la violencia, hemos clasificado el abanico de opciones disponibles en políticas con incidencia en el largo plazo y políticas con incidencia en el mediano y corto plazo. Por último, se resumen las acciones de control y respuesta a la violencia de mayor relevancia para la región.

Sistemas de vigilancia epidemiológica

La Organización Panamericana de la Salud ha establecido guías para la creación de Sistemas de Vigilancia Epidemiológica que puedan sustentar las acciones preventivas contra la violencia. Estos sistemas permiten la recolección sistemática, continua, oportuna y confiable de información y el análisis e interpretación de los datos no solo para proveer un mejor fundamento analítico en el diseño de estrategias preventivas sino también para permitir la evaluación de los programas adoptados (Concha y Villaveces, 2001). Estos sistemas pueden ser de carácter universal o local y estar basados en información muestral o proveniente de registros institucionales, dependiendo del caso. Para algunos tipos de violencia, especialmente la violencia doméstica, resulta apropiado un sistema de vigilancia epidemiológica de carácter “centinela”, en el cual una o más instituciones escogidas determinan las tendencias de ese tipo de violencia y las reportan a la comunidad y al resto de los organismos dedicados a la prevención de la violencia (Concha y Villaveces, 2001). Tanto la Organización Panamericana de la Salud como el Banco Interamericano de Desarrollo enfatizan el rol de los municipios como unidad base para programas de vigilancia, prevención y control de la violencia en América Latina con la coordinación y apoyo necesarios a escalas regional y nacional (Concha y Villaveces, 2001 y Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

En Colombia, las alcaldías de Bogotá y Cali han desarrollado, dentro de sus programas integrales para combatir la violencia, sistemas de vigilancia epidemiológica con información oportuna y periódica (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el largo plazo

Un grupo de factores de riesgo que se conforman en el largo plazo y cuya solución no solo es de largo plazo, sino que requiere cambios en la sociedad en su conjunto, son los llamados factores de riesgo *estructurales*. Otros factores cuya solución es de largo plazo son de tipo social y las políticas de *desarrollo social* para aliviarlos actúan sobre los grupos de individuos en alto riesgo de convertirse en agresores o víctimas.

El primer factor estructural de riesgo para la violencia en América Latina es la desigualdad de ingresos, activos y oportunidades (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998). Los países con distribuciones del ingreso menos equitativas dentro de la región son Brasil, Colombia, Chile, Guatemala y Panamá, mientras que los países con desigualdad más baja son Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México y Uruguay (Comisión Económica para América Latina, 1999). La desigualdad afecta las oportunidades a las que tiene acceso cada individuo y el beneficio esperado de cometer actos violentos contra la propiedad. Dentro de las políticas económicas y sociales destinadas a la reducción de la desigualdad en América Latina, resaltan el incremento del acceso a la educación primaria y secundaria, el mejoramiento de la calidad educativa dentro de las escuelas públicas y políticas para la reducción de las disparidades de ingreso regionales y sectoriales (Banco Interamericano de Desarrollo, 1998).

Otro factor estructural de riesgo para la violencia es la pobreza, aun cuando no es una causa directa del comportamiento violento. La pobreza puede generar percepciones de privación y sentimientos de frustración, así como contribuir con situaciones de hacinamiento y alta densidad poblacional en el hogar en las grandes urbes, todos estos factores de riesgo de la violencia. Una de las condiciones

necesarias para reducir la pobreza en el largo plazo es el crecimiento económico sostenido y el brindar acceso a la salud y educación a los grupos pobres (Banco Mundial, 2000).

Otros factores de riesgo con un componente estructural y social importantes son el desempleo y la deserción escolar juveniles (jóvenes que no estudian ni trabajan). La desocupación juvenil y el abandono de la escuela secundaria afectan a por lo menos el 8% de los jóvenes entre 13 y 17 años en la mayoría de los países latinoamericanos (Comisión Económica para América Latina, 1999). Puesto que la mayor parte de los crímenes son cometidos por jóvenes, la falta de oportunidades laborales y en la escuela son particularmente graves y fomentan el ingreso de los jóvenes a pandillas urbanas. Entre las estrategias de prevención social de la violencia relacionadas con estos factores de riesgo, están los programas que brinden incentivos a los jóvenes para terminar sus estudios secundarios. Estos incentivos pueden ser incentivos económicos directos, incrementar la vinculación entre la escuela secundaria y las necesidades del mercado de trabajo (certificados de computación y contabilidad), mejorar las relaciones de la escuela con la comunidad y con los jóvenes y mejorar el ambiente escolar. En forma complementaria a los esfuerzos de la escuela, los programas comunitarios de tutelaje o actividades especiales para los adolescentes de alto riesgo pueden contribuir a la reducción de la violencia dentro de este grupo (Arriagada y Godoy, 1999, McAlister, 2000).

Otro ejemplo de estrategias de desarrollo social que pueden tener un impacto significativo en el largo plazo son las visitas a las madres en situación de pobreza crítica a quienes se les puede brindar atención pre y postnatal gratuita para evitar lesiones en los niños que puedan incrementar la tendencia al comportamiento violento. Estas acciones pueden enmarcarse dentro de programas de salud pública diseñados para las mujeres pobres en los que se brinda mayor acceso a los servicios de salud reproductiva e información para un embarazo y crianza saludables (Rosenberg y Mercy, 1991). La sociedad civil puede apoyar estas acciones de prevención temprana de la violencia por medio de organizaciones no gubernamentales que proveen asistencia en las etapas tempranas del desarrollo

infantil y servicios de guardería infantil (públicos o privados) de buena calidad (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Un grupo más de intervenciones preventivas estructurales son las relacionadas con la aceptación y promoción de comportamientos violentos por parte de una comunidad o de la sociedad en su conjunto. Estas estrategias de prevención usan la escuela, los centros de salud, organizaciones religiosas y los medios de comunicación social para difundir mensajes en contra de la violencia e implantar programas para entrenamiento en la resolución pacífica de conflictos que incluyen reformas en los programas educativos y programas de mediación entre compañeros de clase. Los medios de comunicación juegan un papel muy importante en la instigación de la violencia y pueden utilizarse con éxito para modificar en el largo plazo actitudes colectivas hacia la violencia. Algunas acciones específicas que emplean los medios son: la reducción de la programación violenta en el horario infantil, el entrenamiento a periodistas en el reportaje de crímenes violentos, los mensajes de convivencia pacífica (utilización de telenovelas y otra programación comercial además de campañas institucionales específicas) (Organización Panamericana de la Salud, 2000 y Sanjuan, 1999). Dos ejemplos de programas destinados a la resolución pacífica de conflictos son “Mejor Hablemos” en Cali, Colombia, en el que se ilustran historias reales de resolución pacífica y “Justicia para Todos” en Venezuela, en el que se ilustra la función de un juez de paz mediante el empleo de casos reales (Sanjuan, 1999 y Primero Justicia, 2000).

En la prevención estructural de la violencia doméstica, juega un rol importante la erradicación de la discriminación contra las mujeres en el sistema educativo, mediante la mejora de las oportunidades de las niñas en la escuela y revisiones curriculares que consideren la perspectiva de género (eliminar estereotipos sexistas de los textos escolares e incluir los aportes de las mujeres en las artes y las ciencias). Es importante aumentar la participación de niños y niñas por igual en actividades que antes se consideraban para un solo género como los deportes y la educación familiar. Otra estrategia preventiva en el sistema educativo es el control de la violencia entre compañeros de escuela y el educar a los niños en relación con los

efectos nocivos de la violencia doméstica (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000).

Para la prevención estructural de la violencia doméstica, también se han utilizado con éxito campañas en los medios de comunicación que persiguen como objetivos: - cambiar las actitudes y valores del público, -concientizar a la población, -brindar información sobre los servicios de apoyo disponibles y lograr que tanto las víctimas potenciales o reales como los victimarios conozcan las leyes y penas relacionadas con la violencia doméstica. Un ejemplo de una campaña comprensiva para la violencia doméstica en los medios de comunicación es un programa implementado en Argentina (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Otras estrategias de prevención estructural que han dado buenos resultados son las campañas informativas interinstitucionales (sector salud, sector educativo, alcaldía, organizaciones comunitarias) que emplean redes locales comunitarias (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999).

Factores de riesgo y soluciones a la violencia en el corto plazo

Dada la magnitud y graves impactos de la violencia en América Latina, las intervenciones de largo plazo resultan necesarias, pero claramente insuficientes para la región, puesto que sus resultados pueden demorar una generación o más y dependen de complejos factores económicos, sociales y culturales. Por otra parte, los representantes políticos (específicamente gobernadores y alcaldes) tienen más incentivos para implantar acciones contra la violencia si los resultados pueden notarse durante su período de ejercicio de funciones. En consecuencia una estrategia integral para la reducción de la violencia también debe contener intervenciones que ofrezcan resultados en el corto y mediano plazo y cuyo impacto en los hechos violentos sea más directo y observable. Estas estrategias actúan sobre los factores de riesgo *próximos* al individuo que desencadenan o instigan el comportamiento violento y sobre los factores *situacionales* que están relacionados con la oportunidad de cometer un acto violento en forma provechosa para el agresor.

En América Latina, de acuerdo con la información disponible, uno de los principales factores de riesgo próximos son el consumo de alcohol, especialmente durante días festivos y fines de semana y la amplia disponibilidad de armas de fuego. Existen experiencias exitosas en la prevención de estos factores de riesgo en la región, tomando en cuenta las características particulares de una localidad, con impactos importantes en la reducción de la violencia. Las alcaldías de Bogotá y Cali, dentro de sus programas contra la violencia, han adoptado leyes que limitan la venta del alcohol durante ciertas horas del día y ciertos días, así como programas de salud para reducir el consumo de alcohol y drogas (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000)²⁰.

En relación con la portación de armas, se han realizado esfuerzos importantes en El Salvador y Nicaragua para establecer controles bajo los acuerdos de pacificación (Arriagada y Godoy, 1999). En Panamá, la alcaldía de Panamá creó el programa Armas por Comida con la colaboración de la empresa privada de alimentos, cuyos donativos la alcaldía convierte en bonos de comida que son entregados a cambio de armas sin mayores investigaciones (Arriagada y Godoy, 1999). En el caso de Colombia, las alcaldías de Bogotá y Cali han restringido el porte de armas e implementado programas de entrega pacífica de armas con algún incentivo monetario o para realizar una obra social para la comunidad (programa de armas por cucharillas para bebé) (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Sin embargo, también es necesario realizar esfuerzos a escalas nacional e internacional para la regulación del tráfico y disponibilidad de armas.

Los factores situacionales de riesgo pueden ser manejados a través de medidas dirigidas a la reducción de oportunidades para formas de violencia específicas (hurto, vandalismo y asalto, por ejemplo). Estas intervenciones deben hacer más difícil, costoso y menos provechoso el uso de la violencia por parte de un agresor a través de alteraciones del medio ambiente (mayor iluminación, puertas y ventanas con mecanismos de seguridad, alarmas, espejos

20 En Sao Paulo existe un Programa de Educación y Resistencia a las Drogas en las Escuelas con excelentes resultados (Arriagada y Godoy, 1999)

en pasillos estrechos, entre otras) (State of Victoria, 2000). Estas intervenciones pueden ser públicas o privadas, pero las alcaldías pueden contribuir en la educación de la población en relación con formas de asegurar sus hogares y autos, así como incorporar mayor seguridad en los programas de construcción de vivienda y mejora de barrios. Un caso especial de acciones sobre factores de riesgo situacionales está basado en la “teoría de la ventana rota” de Kelling, según la cual el deterioro del medio ambiente físico, falta de iluminación apropiada y falta de presencia de la policía en la comunidad incentivan la violencia (Buvinic, Morrison y Shifter, 1999 y OPS, 1996). Este principio fue aplicado con éxito en la ciudad de Nueva York (Ibídем). Las iniciativas de alcaldías latinoamericanas en relación con mejorar el estado de las plazas y calles e incrementar su iluminación, así como aumentar el patrullaje policial en barrios peligrosos también han arrojado resultados positivos, pero el rango de acciones puede ampliarse ostensiblemente al considerar proyectos de desarrollo urbano que incluyan infraestructura para deportes, recreación y organizaciones comunitarias (Ibídem).

El control y las respuestas sociales a la violencia

Para un efectivo control de la violencia y para aumentar el poder disuasivo de las medidas de control, juega un papel fundamental el costo esperado de cometer un delito violento. Este costo esperado es función de la probabilidad de ser aprehendido, la probabilidad de ser juzgado y condenado y los años de condena. En América Latina es común el pésimo funcionamiento de los sistemas de justicia, lo que no contribuye al control de la violencia y genera mayor violencia pues la sensación de impunidad causa nuevos episodios violentos y la justificación de la justicia por mano propia (Arriagada y Godoy, 1999)²¹. Por lo tanto, en el control de la violencia es necesario considerar las reformas del sistema judicial y carcelario, así como las policías de la región.

21 Un caso común de justicia por mano propia son los linchamientos de criminales conocidos (azotes de barrio o violadores) en muchos barrios urbanos pobres. Otro caso común es la venganza entre pandillas y bandas armadas.

Las reformas judiciales deben incluir instancias para la resolución pacífica de conflictos, en los que no es necesario un tribunal para dirimir la disputa, tales como las casas de justicia en Colombia y el programa de jueces de paz en Venezuela (Justicia para Todos, 2002). Estos programas acercan la justicia al ciudadano común y a la vez refuerzan el entrenamiento y mecanismos institucionales para la resolución de conflictos.

Entre las experiencias interesantes de reforma en la acción policial en la región se encuentra la aplicación de modelos de policía que trabajan con la comunidad a través de consultas y mejorar, además, la relación con las organizaciones comunales. Estos modelos incluyen a una policía que identifica y responde ante los factores de riesgo inmediato para la violencia (reportar fallas en el alumbrado, por ejemplo). Una estrategia de control de la violencia que ha dado buenos resultados ha sido el modificar el estilo de patrullaje, pasando este de ser aleatorio a concentrarse en las zonas de alta concentración del delito y durante ciertas horas del día (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Estas estrategias policiales requieren reformas profundas en los cuerpos policiales e incluso la creación de nuevas policías en la alcaldía o municipios. Las reformas necesarias a los cuerpos policiales existentes o las características de las nuevas policías se resumen a continuación (véase Arriagada y Godoy, 1999):

- incrementar los requisitos educativos y mejorar el entrenamiento y capacitación de la policía;
- crear planes estratégicos para que la policía sea capaz de prevenir escenarios potenciales de crimen;
- reducir las funciones de la policía, especialmente las administrativas;
- elevar los salarios de los policías;
- reforzar el control estatal y de la sociedad civil sobre las acciones de los cuerpos policiales.

Entre las experiencias de policía comunitaria en la región se encuentran las de las alcaldías de Cali, Medellín y Bogotá en Colombia, Sao Paulo, Río de Janeiro y Belo Horizonte en Brasil y Villa Nueva en Guatemala (Moreno, 2002, Candina, 2002 y Lunecke, 2002). La mayoría de estas experiencias encontraron como primer obstáculo el miedo de la población a los cuerpos policiales dada la larga tradición de desconfianza debido a abusos cometidos contra la población en América Latina. Uno de los problemas encontrados en Colombia es la coexistencia de dos sistemas policiales, uno nacional y uno municipal, en una misma ciudad, con métodos y filosofía distintos (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). Sin embargo, en las tres ciudades colombianas que adoptaron modelos de policía comunitaria dentro de planes integrales de reducción de la violencia se logró mejorar la relación de la policía con la comunidad (Ibídém y Moreno, 2000). En el caso de Sao Paulo, se ha logrado una mejor comunicación entre la policía y la comunidad pero la opinión pública sigue considerando a la policía como ineficiente (Moreno, 2002). En el caso concreto de Sao Paulo, los organismos policiales adoptaron la filosofía de la policía comunitaria, pero el Estado no ha comprometido suficientes recursos humanos y financieros para el proyecto. En Belo Horizonte, un primer modelo de policía comunitaria fracasó totalmente, en parte debido al aislamiento del programa dentro de la misma organización policial y la fuerte dedicación de los miembros del programa a actividades destinadas a la recaudación de fondos para el mismo (Candina, 2002). Recientemente se ha adoptado en Belo Horizonte un modelo de policía de resultados que recogió las críticas del programa de policía comunitaria anterior y basó su estrategia en la planificación de acciones de la policía, a partir de la confección de mapas de criminalidad y la atención descentralizada a las demandas de la comunidad. De la revisión de estas experiencias puede concluirse que han sido exitosas en cuanto a la modificación de las relaciones entre la comunidad y la policía y en la reducción del abuso policial. Sin embargo, dado lo reciente de algunas experiencias y la carencia de estudios de impacto apropiados, la incidencia de la policía comunitaria sobre la reducción de la violencia no se conoce con certeza.

En cuanto al control de la violencia doméstica, el primer paso es la penalización legal de esta, la cual todavía no se ha logrado en toda la región. En el control de la violencia doméstica es necesario mejorar la respuesta de los organismos de salud, policiales y judiciales, por medio del entrenamiento y la sensibilización en este tema. En algunos países como Costa Rica se adelantan programas para mejorar el diagnóstico de la violencia doméstica y su atención por parte de los organismos de salud (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). La detección de la violencia doméstica y su atención especializada incluye el apoyo emocional y social a las víctimas por medio de líneas telefónicas de emergencia, refugios para mujeres y niños agredidos y centros de atención a las víctimas de violencia.

Una agenda de investigación en el diseño de estrategias para combatir la violencia en América Latina

A pesar de los grandes avances en la investigación sobre la violencia en América Latina durante la última década, existen vacíos importantes tanto a nivel de información básica como a nivel de análisis para el diseño de estrategias que combatan la violencia por medio de su prevención y control. La agenda de investigación más relevante en los próximos años en relación a la violencia es aquella que permita identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales y de la sociedad civil que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano. A continuación se presentan una serie de recomendaciones para futuras investigaciones destinadas a mejorar la información y análisis disponibles para el diseño de políticas públicas contra la violencia:

- *Indicadores de violencia y estimación de los costos de la violencia*

Es necesario contar tanto con más indicadores de violencia comparables a nivel de América Latina y con una mayor desagregación de estos según las características de las víctimas, los agresores

y lugar donde ocurrió el acto violento (rural o urbano, barrio y calle). La mayor parte de la información disponible está basada en tasas de homicidio y frecuencia de robos a escala nacional, provenientes de las estadísticas policiales y de los servicios de salud. Estas estadísticas están sujetas a un subregistro considerable y sesgos según el tipo de comportamiento violento. Es por ello que es necesario realizar encuestas de victimización en más países y con mayor frecuencia para complementar la información que brindan los organismos judiciales y de salud. Igualmente, es importante realizar encuestas de victimización que incluyan a grupos étnicos y sociales marginados. Sin embargo, una desventaja de las encuestas de victimización es el costo involucrado en generar una muestra representativa y llevar a cabo encuestas periódicas.

En relación con la estimación de los costos de la violencia, la mayor parte de los estudios sobre este tema en la región usan una metodología contable puesto que puede producir indicadores de costos a pesar de que solo se disponga de información incompleta (Teruel, Villoro, Morrison y Hammitt, 2001). Sin embargo, esta metodología adolece de varias desventajas, entre ellas la posibilidad del doble conteo puesto que muchas veces la información procede de distintas fuentes. Otra desventaja importante es el que no es un indicador muy preciso de lo que la sociedad está dispuesta a pagar por menor violencia (valor que los individuos le otorgan a menor violencia) puesto que los gastos incurridos, sobre todo en el sector público, pueden ser notablemente distintos al gasto demandado por la población. Considerando estas desventajas, es necesario disponer de más estudios que utilicen otras metodologías para estimar la disponibilidad a pagar de la población, tales como los estudios que emplean modelos hedónicos que estiman la valoración del público hacia una reducción en la violencia, basándose en las variaciones de precios de la vivienda, por ejemplo, en distintas zonas de la ciudad con distintos niveles de violencia (controlando por las otras características de las viviendas y las zonas) (Teruel, Villoro, Morrison y Hammitt, 2001). Entre las desventajas de los modelos hedónicos están el que requieren bases de datos detalladas y que la disponibilidad a pagar del público por menores niveles de violencia puede estar afectada por los distintos niveles de ingreso puesto que esta variable

siempre se mide con un gran porcentaje de error. Otra metodología para investigar la disponibilidad para pagar es el método de valoración contingente en el que se le pregunta directamente a los individuos por sus preferencias empleando instrumentos especiales. Esta metodología adolece de forma mucho más patente del problema de la sensibilidad de la valoración ante los niveles de ingreso, puesto que es muy difícil controlar por esta variable al interrogar directamente a un grupo de personas.

- *Factores de riesgo y protección a nivel local*

Para que los planes de prevención y control a escala nacional puedan ser exitosos, es importante contar con programas donde los municipios sean los centros de ejecución (Organización Panamericana de la Salud, 2000, y Banco Interamericano de Desarrollo, 2000). Los sistemas de vigilancia epidemiológica municipales requieren de información a escala local para atacar con eficacia los factores de riesgo de la violencia en una comunidad específica.

- *Impacto de la violencia en el desarrollo*

Si bien se conocen los impactos de la violencia en el desarrollo dada la evidencia teórica y empírica en los países desarrollados, existen pocos estudios sobre estos impactos en la mayoría de los países de la región. Se requieren más trabajos de investigación sobre el impacto de la violencia en la salud y el cálculo de los años de vida saludable perdidos a causa de la violencia. También es necesario contar con más estimaciones del impacto de la violencia en la formación de capital humano, tanto de adultos como de niños. Existe un conjunto de estudios, mayormente que estudian el caso de Colombia, sobre el impacto de la violencia sobre la productividad, el ahorro, la distribución del ingreso, la inversión y el crecimiento económico que sería interesante realizar para un mayor número de países (véase Cotte Poveda, 2001, Gaviria y Velez, 2001, Morrison y Orlando, 1999).

- *Relación entre características individuales, exclusión social y violencia*

La exclusión social impide a un grupo de individuos el acceso al capital humano, físico y social (Borjas, 1995). La segregación de ciertos grupos puede producir mayores niveles de violencia al originar conflictos étnicos y malestar social. Por otra parte, la violencia cobra víctimas desproporcionadas en los grupos de menores ingresos (Gaviria y Vélez, 2001). En América Latina no se conocen las tasas de victimización y agresión tomando en cuenta variables como la pertenencia a un grupo étnico determinado. Los estudios sobre el perfil del criminal aprehendido permiten concluir que la mayoría de los agresores son hombres jóvenes pobres. Sin embargo, estos estudios no arrojan un panorama completo sobre las características de agresores y víctimas puesto que solo ciertos agresores son encarcelados, por lo que no constituyen una muestra representativa de la población. Otro tema de interés es el estudio sobre el abuso policial y discriminación judicial contra individuos de ascendente índigena o africano (Sutherland, 2001).

- *Violencia contra niños y ancianos*

Apenas existe un reducido número de estudios sobre la violencia doméstica y social contra los niños, que deben ser replicados en más países de la región. No se dispone de estadísticas comparables de violencia contra los niños entre países. Asimismo, es necesario realizar estudios sobre las pandillas urbanas en un mayor número de ciudades y construir indicadores comparables entre países sobre este fenómeno. Por otra parte, no existen estudios ni estadísticas que capten la violencia doméstica y social contra el anciano en América Latina.

- *Relación entre capital social, capital humano y violencia*

Los estudios de Moser y McIlwaine (2000) sobre comunidades urbanas pobres en Guatemala y Colombia proveen evidencia sobre la relación entre la destrucción de capital social y la violencia, así

como propuestas para combatir la violencia a partir del fortalecimiento del capital social existente en las comunidades²². Puesto que el capital social de cada comunidad tiene características propias, sería muy útil realizar estudios de este tipo en otras comunidades urbanas y rurales de la región.

A nivel agregado, la relación entre capital humano y violencia presenta gran complejidad, por lo que no ha sido fácil determinar empíricamente si un mayor nivel educativo promedio en la población reduce la violencia (Banco Mundial, Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) 2001). De hecho, lo que parece ser relevante es la relación entre la desigualdad en las oportunidades educativas y la desigualdad en la distribución del ingreso, que, a su vez, tiene una influencia directa sobre la violencia. Investigaciones sobre la relación entre la calidad y distribución de la educación en las comunidades e individuos podrían arrojar más luces sobre qué intervenciones en el sistema educativo tienen mayor impacto para reducir la desigualdad de ingresos en el futuro y, por tanto, la violencia.

- *Marco institucional para el diseño e implantación de políticas de prevención y control de la violencia*

Es necesario contar con mayor investigación sobre los marcos institucionales necesarios para el diseño e implantación de las políticas de prevención y control de la violencia que se sugieren en este trabajo. Para la implantación de algunas políticas en relación con el control de la violencia, tales como la sustitución del encarcelamiento por penas alternativas, es necesario realizar reformas del código penal en algunos países. Otro problema importante en relación con las políticas de prevención y control de la violencia son los mecanismos de coordinación entre agentes locales, nacionales y de distintos sectores (salud, educación, justicia, etc.). La necesidad y el diseño de reformas legales e institucionales debe estudiarse por medio de investigaciones específicas.

22 En Moser y Lister (1999) se reseñan programas elaborados a partir del capital social existente, incluyendo algunas pandillas en Nicaragua.

- *Impacto de las intervenciones sobre los comportamientos y actitudes violentas*

Con la finalidad de identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano, se requiere de estudios de impacto y evaluaciones de programas de prevención y control ya implantados. Dada la escasez de información, el éxito de algunos programas se mide observando la evolución de las tasas de homicidio. Dado que las tasas de homicidio son sensibles a muchos factores, incluyendo la metodología de recolección, y en muchos casos no se dispone de tasas a nivel de una región o comunidad, es fundamental la utilización de instrumentos específicos para la determinación del impacto de intervenciones concretas sobre los comportamientos y actitudes violentas. Existen instrumentos específicos para este fin que han sido validados y utilizados en otros países, por lo que su utilización debe formar parte del diseño de la intervención. Las encuestas de victimización también son herramientas valiosas para medir los impactos de reformas o nuevos programas, porque permiten comparar los índices de victimización *antes y después* de la intervención y determinar la efectividad de esta una vez que se controla por los otros factores que pudieron incidir sobre las tasas de victimización a lo largo del período considerado.

- *Diseminación de buenas prácticas para la prevención y el control de la violencia*

Existe un vacío importante en la diseminación de buenas prácticas en la región. Experiencias como las policías comunitarias y los programas integrales de prevención y control a nivel de alcaldías en Colombia pueden aportar mucho al diseño de políticas contra la violencia en otros países y comunidades (Banco Interamericano de Desarrollo, Buvinic y Morrison (eds.) 2000). En relación con la violencia doméstica contra la mujer y los niños, existen experiencias en la preparación de guías y folletos educativos desarrollados en un lenguaje sencillo y amigable, en el contexto de programas de salud pública, en Estados Unidos, países africanos y en México cuya difusión podría ser de gran utilidad (Heise, Ellsberg y Gottemoeller, 1999).

CONCLUSIONES

Los elevados niveles de violencia, en sus distintas manifestaciones, constituyen, en América Latina, una importante barrera para el bienestar de sus pobladores y el desarrollo económico y social de la región. Tanto la incidencia de las distintas manifestaciones de la violencia como los costos directos e impactos negativos sobre la salud, la productividad, el ahorro y la inversión. Puede concluirse de esta revisión que una estrategia para el desarrollo económico y social de la región debe incluir, como prioridad fundamental, la reducción de la violencia.

En cuanto al diagnóstico del problema de la violencia, se dispone de tasas de homicidio a escala nacional y de algunas encuestas de victimización, pero todavía se carece de información básica y oportuna acerca de la incidencia de la violencia a escala local en la mayoría de los países. Tampoco se tienen suficientes indicadores sobre la violencia doméstica y social contra la mujer, el niño y el anciano, por lo que se requiere de encuestas y estudios especializados sobre estos temas. Dentro del diagnóstico del problema, tampoco se tienen suficientes datos sobre el porcentaje de victimarios y víctimas dentro de grupos socialmente excluidos por razones étnicas o socioeconómicas. Los Sistemas de Vigilancia Epidemiológica de la Violencia a escalas nacional, regional y local pueden contribuir significativamente con la generación y disseminación de información sobre la violencia y los factores de riesgo para regiones y comunidades específicas.

Para la prevención y el control de la violencia en América Latina, es importante diseñar estrategias a largo plazo con la finalidad de combatir los factores de riesgo estructurales y sociales (desigualdad, desempleo, falta de atención postnatal a madres en pobreza crítica, educación y mensajes para la resolución no violenta de conflictos y la no tolerancia a la violencia) a escalas nacional, regional y local. Por otra parte, dada la magnitud e impactos de la violencia se

requieren estrategias cuyo impacto sea observable en el corto y mediano plazo con la finalidad de combatir los factores de riesgo próximos (alcohol y armas) y situacionales (iluminación, presencia policial). Para la implantación de estos programas, es imprescindible que los municipios y alcaldías (u otras formas de gobierno local) sean los centros de ejecución, dada la heterogeneidad de las manifestaciones de la violencia entre localidades y para lograr una mayor efectividad en las intervenciones sobre factores próximos y situacionales. Algunas experiencias exitosas en la región que han empleado un enfoque integral para la prevención y el control de la violencia a escala local que incluye sistemas de información a nivel municipal, programas educativos y campañas informativas, mejoramiento de los espacios públicos y reformas a los cuerpos policiales empleando esquemas de policía comunitaria y de resolución de problemas.

Puede concluirse que aunque se cuenta con reportes sobre experiencias valiosas en la región, todavía hay grandes carencias en relación con el conocimiento sobre las políticas y programas que pueden funcionar en cada uno de los países. Adicionalmente, se requiere de una mayor disseminación de experiencias valiosas y buenas prácticas en el continente. La agenda de investigación más relevante en los próximos años en relación con la violencia es aquella que permite identificar cuáles son las intervenciones gubernamentales y de la sociedad civil que dan buenos resultados en el contexto latinoamericano. Con la finalidad de identificar estas intervenciones, se requiere de estudios de impacto y evaluaciones de programas de prevención y control ya implantados, empleando instrumentos específicos para medir directamente la incidencia de la intervención sobre el comportamiento y actitudes violentas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y ELECTRÓNICAS

- Alschuler A. 1997. "Two Guns, Four Guns, Six Guns, More Guns: Does Arming the Public Reduce Crime?". *Valparaíso University Law Review*. Vol 31.
- Arriagada y Godoy. 1999. "Seguridad Ciudadana y Violencia en América Latina: Diagnóstico y Políticas en los Años Noventa". *Serie Políticas Sociales*. Chile. Comisión Económica para América Latina.
- Banco Interamericano de Desarrollo. 1998. *Facing Up to Inequality in Latin America. Economic and Social Progress in Latin America Report*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Buvinic y Morrison (eds.) 2000. *Notas Técnicas Prevención de la Violencia*. Washington, D. C. Departamento de Desarrollo Sostenible. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Interamericano de Desarrollo. Londoño, Gaviria y Guerrero (eds.) 2000. *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Banco Mundial. 2002. *Building Institutions for Markets. World Development Report*. Washington, D. C. Banco Mundial.
- Banco Mundial. 2000. *Violence in Colombia: Building Sustainable Peace and Social Capital*. Washington, D. C. Banco Mundial: Estudios de Países.
- Banco Mundial. Fajnzylber, Lederman y Loayza (eds.) 2001. *Crimen y Violencia en América Latina*. México. Banco Mundial y Alfaomega Grupo Editor.
- Bandura, A. 1973. *Aggression: A Social Learning Analysis*. Englewood Cliffs, N. J. Prentice Hall.

- Berkowitz, L. 1996. *Agresión: Causas, Consecuencias y Control*. Bilbao. Editorial Desclée de Brouwer.
- Borjas, G. 1995. "Ethnicity, Neighborhoods, and Human Capital Externalities". *American Economic Review*. 85:3.
- Buvinic y Morrison. 2000. "Living in a More Violent World ". *Foreign Policy*. Washington, D. C. Issue No. 118.
- Buvinic, Morrison y Shifter. 1999. "Violence in Latin America and the Caribbean: A Framework for Action". *Technical Study. Sustainable Development Department*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Calhoun, J.B. 1962. Population Density and Social Pathology, *Scientific American*. 206: 139-148.
- Candina, A. 2002. "Policía Comunitaria en Sao Paulo, Brasil: Problemas de Implementación y de Consolidación". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. AñoIII. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Carranza, E. coordinador. *Delito y Seguridad de los Habitantes*. 1997. Madrid: Comisión Europea y ILANUD.
- Cavalcanti, J. 2001. "Family Farmers and Laborers at the End of the Millennium". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international.pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- Clark, D. y Cosgrove, J. 1990. "Hedonic Prices, Identification, and the Demand for Public Safety." *Journal of Regional Science*. Vol 30:1.
- Concha-Eastman y Villaveces. 2001. *Guías para la Vigilancia Epidemiológica de Violencia y Lesiones*. Washington D. C. Organización Panamericana de la Salud.
- Concha-Eastman y Santacruz. 2002. *Barrio Adentro: La Solidaridad Violenta de las Panderillas*. Washington, D. C. Organización Panamericana de la Salud.
- Cotte Poveda, A. 2001. "The Effects of Socio-Political Instability on the Colombian Productivity: 1952-2000 ". *Documento de Trabajo Departamento de Economía*. Bogotá. Universidad de los Andes.
- Da Silva, J. 2001. "Old and New Myths About Rural Brazil". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international.pitt.edu> . Visita Mayo 2002.
- Dahlberg, Lina. 1998. "Youth Violence in the United States: Major Trends, Risk Factors and Prevention Approaches". *American Journal of Preventive Medicine*. 14(4).
- DiJulio, J. 1996. "Help Wanted: Economists, Crime and Public Policy". *Journal of Economic Perspectives*. 10(I): 3-24.
- Easterly, W. 2002. "Can Institutions Resolve Ethnic Conflict?". *Economic Development and Cultural Change*. Forthcoming.

- García-Moreno, C. 2000. "Violencia contra la Mujer: Género y Equidad en la Salud". *Publicación Ocasional Oficina Sanitaria Panamericana*. Washington, D. C. No.6. Organización Panamericana de la Salud.
- Gaviria y Vélez. 2001. "Who Bears the Burden of Crime in Colombia?". *SSRN Working Papers Series*.
- Greenwood, Model, Rydell y Chiesa. 1998. *Diverting Children from a Life of Crime: Measuring Costs and Benefits*. Santa Mónica, CA. RAND Criminal Justice.
- Grogger y Willis. 1998. "The Introduction of Crack Cocaine and the Rise in Urban Crime Rates". *NBER Working Papers*. No. W6353.
- Heise, Ellsberg y Gottemoeller. 1999. "Para Acabar con la Violencia contra la Mujer". *Center for Health and Gender Equity Population Reports*. Maryland. Vol 27, Número 4.
- Katzman, R.. 1999. "Segregación Residencial y Desigualdades Sociales en Montevideo", *Sistema de Monitoreo de los Programas Sociales (SIEMPRO-UNESCO)*. Buenos Aires.
- Latinobarómetro. 2002. "Informes Opinión Pública Latinoamericana". <http://www.latino-barometro.org>. Visita Mayo 2002.
- Lehtola y Paksula. 1997. "Situational Crime Prevention and Economic Crime". The National Research Institute for Legal Policy, Helsinki. <http://www.om.fi/optimila>. Visita Mayo 2001.
- Londoño y Guerrero. 2000. "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos." Banco Interamericano de Desarrollo. Londoño, Gaviria y Guerrero (eds.) 2000. *Asalto al Desarrollo. Violencia en América Latina*. Washington, D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Luneke, A. 2002. "Policía Comunitaria en Sao Paulo, Brasil: Problemas de Implementación y de Consolidación". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. AñoIII. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Markowitz, S. 2000. "Criminal Violence and Alcohol Beverage Control: Evidence from and International Study". *NBER Working Papers*. No. W7481.
- Markowitz, S. 2000. "An Economic Analysis of Alcohol, Drugs, and Violent Crime in the National Crime Victimization Survey". *NBER Working Papers*. No. W7982.
- McAlister, A. 2000. *La Violencia Juvenil en las Américas: Estudios Innovadores de Investigación, Diagnóstico y Prevención*. Washington, D. C. Organización Panamericana de la Salud.
- Maccoby, E.E. y C.N. Jadelin. 1974. *The Psychology of Sex Differences*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Mahoney, K. 1994. "Masculinidad y Violencia". *Memorias de la Conferencia Interamericana sobre Sociedad, Violencia y Salud*. OPS, Washington, DC 16 – 17 de Noviembre.

- Morrison y Orlando. 1999. "El Impacto Socioeconómico de la Violencia en Chile y Nicaragua". *El Costo del Silencio*. Morrison y Biehl (eds.) Washington,D. C. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Moser C. y Holland J. 1997. *Urban Poverty and Violence in Jamaica*. Washington,D. C. Banco Mundial: Serie de Estudios Latinoamérica y el Caribe.
- Moser C. y Lister S. 1999. *Violence and Social Capital: Proceedings of the Seminar Series 1997-1998*. Washington, D. C. Banco Mundial
- Moser C. y McIlwaine C (a). 2001. *La Violencia en el Contexto del Postconflicto: Según la Percepción de Comunidades Pobres de Guatemala*. Sustainable Development Working Paper No. 5. Washington, D. C. Banco Mundial: Región de Latinoamérica y el Caribe.
- Moser C. y McIlwaine C. (b). 2001. *La Violencia y la Exclusión en Colombia: Según la Percepción de Comunidades Urbanas Pobres*. Washington, D. C. Banco Mundial: Región de Latinoamérica y el Caribe.
- Moreno, D.(a) 2002. "Policía Comunitaria en Sao Paulo, Brasil: Problemas de Implementación y de Consolidación". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. AñoIII. No. 10.Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Moreno, D. (b) 2002. "El Programa de Policía Comunitaria desarrollado en la Ciudad de Bogotá. Contexto y Balance de la Iniciativa". *Policía y Sociedad Democrática*. Santiago. Año III. No. 10. Centro de Estudios para el Desarrollo.
- Organización Mundial de la Salud. 1999. "Report of the Consultation on Child Abuse Prevention".http://www5.who.int/violence_injury_prevention/main.cfm?s=0009.Visita Mayo 2002.
- Organización Panamericana de la Salud.1996. "La Violencia en las Américas: La Pandemia Social del Siglo XX". *Serie de Publicaciones: Comunicación para la Salud*. Washington, D. C. No.10.
- Perry, B.D. 1996. Incubated in Terror: Neurodevelopmental Factors in the Cycle of Violence. *Children, Youth and Violence: The Search for Solutions*. (J. Osofsky, Ed.), New York: Guilford Press.
- Reiss, Albert y Jeffery Roth. 1993. *Understanding and Preventing Violence*. Washington, D. C. National Academy Press.
- Rubio, M. 1999. *Crimen e Impunidad. Precisiones sobre la violencia*. Bogotá. CEDE/ Tercer Mundo Editores.
- Rivera, G. 2001. "Las Comunidades Agrarias ante la Reforma de la Tenencia de la Tierra". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international.pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- Rosenberg, M y Mercy, J. 1991. *Violence in America: A Public Health Approach*. New York. Oxford University Press.

- San Juan, A. 1998. "Juventud y Violencia en Caracas: Paradojas de un Proceso de Pérdida de la Ciudadanía". *Sao Paulo sin Miedo: Un Diagnóstico de la Violencia Urbana*. Río de Janeiro. Editorial Garamond.
- State of Victoria-Department of Education and Training 2000. "Situational Crime Prevention". <http://www.sofweb.vic.edu.au/emerg/crimprev/situatCP.htm>. Visita Diciembre.
- Sutherland, J. 2001. "Economic Development vs. Social Exclusion: The Cost of Development in Brazil". *Latin American Studies Association Conference 2001*. <http://lasa.international.pitt.edu>. Visita Mayo 2002.
- United States Department of Justice. 2000. "Homicide Trends in the United States:1998 Update". *Bureau of Justice Statistics Crime Data Brief*. <http://ojp.usdoj.gov/bjs/homicide>. Visita Mayo 2002.
- Teruel, G., Villoro, R., Morrison, A., Hammitt, J. 2002. "Measuring the Costs of Crime and Violence as an Input to Public Policy: Evidence from Mexico City". *Woodrow Wilson Center for International Scholars Journal*. Forthcoming. Washington, D. C.

CAPÍTULO VI

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

CARLOS STRASSER

INTRODUCCIÓN

Siempre atento a la teoría y a la experiencia y siempre agudo, Giovanni Sartori escribió que las “instituciones y constituciones no pueden hacer milagros. Pero difícil será que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno” (1994: 8).

A propósito de lo mismo, el capítulo-resumen de una importante obra dedicada a la reforma política en América Latina concluye, en una vena que también es la de otros cuantos trabajos en años recientes: “(L)a consideración acerca de cómo hacer que la democracia funcione mejor no debe ser tratada como algo que está subordinado o deba seguir a los procesos de cambios de política económica. Más bien, el éxito último de tales esfuerzos depende profundamente del desarrollo de instituciones democráticas legítimas que representen adecuadamente a los ciudadanos, hagan responsables (*accountable*) a los funcionarios públicos, refuercen la eficiencia y sostengan el gobierno de la ley”. Agrega, en esta misma dirección, “se entiende de modo creciente que el esfuerzo más amplio del estado y la modernización institucional, que ha sido identificado como la clave del desarrollo social y económico de la región, no puede ser exitoso sin un progreso concomitante en la calidad de la *governance* democrática. La predecibilidad y buen sentido (*soundness*) del marco regulatorio y de políticas, la garantía de los

derechos de propiedad y la puesta en efecto (*enforcement*) de los contratos, las inversiones efectivas y equitativas en la salud y la educación de los ciudadanos y la infraestructura son, todos, condiciones vitales de la inversión sostenida y el desarrollo equilibrado. Pero crear este ambiente para el crecimiento”, insiste, *requiere* lo antes dicho. (M. Pyne *et al.*, 2002: xi).

Hoy parece haber un consenso académico y político extendido y creciente sobre lo que sostienen ambas citas.¹ Lo ilustran de manera regular las publicaciones universitarias tanto como los periódicos documentos de los principales organismos internacionales: UNDP, Banco Mundial, BID, la propia CEPAL, así sea con sus diferencias de impronta (v. N. Rabotnikof, 1999). Por debajo de estas diferencias, sin embargo, seguimos teniendo unos enfoques básicos hoy largamente generalizados.² El principal sería el que señala J. Williamson, en el sentido de que nuestra atención debe en el presente virar “al fortalecimiento de una serie de instituciones estatales clave, cuyo funcionamiento eficiente es importante para un crecimiento rápido y/o equitativo” (1997: 56).

Pero en lo anterior una cuestión ha quedado como cubierta, y esta es la que nos importa. La de que, sea a fines de lucha contra la pobreza o, lo nuestro, de cambios o reformas políticas e ingenierías o programas institucionales en América Latina, *los enfoques* de no pocos escritos respetables y respetados atienden de un modo finalmente escaso a los conceptos, las teorías, en general: los entendimientos-marco. También, en parte, pero desde allí mismo, a las experiencias

1 No obstante, otros cuantos autores van más allá. Por ejemplo: “La reforma del Estado, proceso reclamado desde múltiples frentes, tiene también múltiples connotaciones. Sin embargo, paulatinamente se arriba a algunos consensos básicos. Uno es que, en las nuevas condiciones históricas, el Estado requiere renovar su propia institucionalidad para poder servir mejor al despliegue de la sociedad y, en última instancia, al desarrollo socioeconómico. Otro consenso básico es que, a tales efectos, es preciso tanto que el aparato del Estado se torne realmente público como que el espacio de lo público no se agote en lo estatal” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 17). Pero nos detendremos en esto más adelante, especialmente en el capítulo II.

2 Korzeniewicz y Smith anotan, incluso, “Aunque su formulación precisa es bastante diferente, se observan estrechos paralelos, insospechados y sorprendentes, entre el discurso reelaborado de la izquierda de la pos Guerra Fría y los temas, estrategias y políticas abogadas por los tecnócratas de las instituciones multilaterales” (2000: 409).

de la implementación de programas (su saldo) o la apreciación y el aprendizaje debidos de tales experiencias en América Latina, o a la consideración de las condiciones de posibilidad y de la posibilidad de esas condiciones en el área, la de unas realidades “duras” existentes en ella —políticas, económico sociales, culturales, históricas—. Por ejemplo de lo último: la trama del poder, la de unas sociedades de clases y sus relaciones de fuerza, la de las tradiciones y las identidades culturales, y otras. Resulta así mucho, quizás crucial, lo que en no pocas ocasiones viene semientendido, cuando no obviado. De tal modo, a la hora de una falta de buen suceso de tales enfoques, no es seguro que baste con reacondicionarlos mediante la incorporación de enmiendas y agregados sucesivos, equivalentes a lo que en la teoría de la ciencia se llama “cláusulas *ad hoc*”, unas cláusulas que tienden, a fin de cuentas, a *mantener* las hipótesis con que se trabaja³. Mi suposición es que debemos ahodar más, al menos intelectualmente.

La observación procede en especial a estas alturas del tiempo. Después de ya tanto conocimiento y ensayo-error acumulados en el orden académico y en la práctica al cabo de (si contamos desde la Alianza para el Progreso) décadas de estudios, propuestas y emprendimientos pro-democráticos o pro-igualdad, con algunos buenos resultados y avances, ahora más que nada en el orden político y el macroeconómico, pero no siempre homogéneos ni sostenidos o siquiera asegurados, y, peor aún, con tantos fracasos estrepitosos y pobrezas horribles, patentes a simple vista⁴. Para abundar, en la

3 En este sentido, señala un autor: “Tanto el neo-Consenso de Washington como el que le precedía siguen marcados por las hipótesis de las teorías de la modernización (...) El objetivo de las reformas de ‘segunda generación’ consiste en profundizar, completar y corregir las insuficiencias de las reformas de mercado de ‘primera generación’ (...) El énfasis sigue puesto sobre la eficiencia del Estado y la efectividad de las políticas públicas más que sobre la legitimidad del Estado y la capacidad de respuesta de las políticas públicas a las demandas ciudadanas, en particular a la de los desfavorecidos (...) No constituye una alternativa a lo que le ha precedido, sino su continuación...” (C. Santiso, 2001).

4 Para un útil repaso crítico comprehensivo de los sucesivos enfoques, y de sus aplicaciones o desarrollos como de sus resultados (aunque principalmente centrado en las políticas sociales, pero no solo, y en parte en la experiencia argentina, pero no únicamente), v. Cardarelli y Rosenfeld, capítulo 1 (1998).

materia no faltan estudios impresionantes y técnicamente de lo más sofisticados que, desde el puro punto de vista *científico* (digo: más acá de los marcos que *todo* punto de vista implica en nuestras disciplinas), sin embargo, son hasta inaceptables. Es dramático que algunos procedan de instituciones regionales poderosas y bien dota-das en tantos sentidos⁵.

A la fecha ya una mínima cautela sugiere que convendría volver a *situar* o, en todo caso, a situar quizás *de novo* el gran tema de fondo que nos ocupa: Una democracia para América Latina. Capaz de proveer a su desarrollo económico y social, uno a su vez apuntado a y apuntalado por un crecimiento (en definición, suficientemente estable) que brinde una mayor prosperidad y dignidad, una mayor igualdad y equidad, un mayor bienestar material y espiritual a sus pueblos, hasta llevarlos a niveles cuanto menos decorosos o moralmente satisfactorios. Esos de los que hoy carecen algo así como la mitad de sus habitantes, por decir lo menos. Ahora bien, el nuestro es, de intento, un esfuerzo en este sentido, un intento por bucear debajo de la superficie y ver qué se encuentra que debamos considerar que no se está considerando suficientemente. O que, cuando se lo hace, es tratado más como un “problema” por resolver que en términos de un *datum* densamente entretejido y verdaderamente duro de la realidad latinoamericana.

La indagación a que apuntamos girará, a fin de cuentas, en torno a la siguiente pregunta: cuando en América Latina tenemos delante realidades que dan para lamentarse y decimos “Hay que obrar al respecto”, ¿hasta dónde estamos dispuestos a ir y, muy sobre todo, hasta dónde se puede ir, realmente?

La pregunta es clave. Pero pide, a su turno, que antes se des-cifren cuáles son exactamente los retos y las amenazas o, más en

5 Me permito citar específicamente el Informe 1999 del BID, “América Latina frente a la Desigualdad”, coordinado por su economista-jefe de entonces, Ricardo Hausman. Hago su crítica en Strasser (1999) en pp. 144-153 (con notas al pie en pp. 185-187) y pp. 29-30. A propósito de organismos internacionales y sus informes o estu-dios y políticas, cabe remitir también a Carlos M. Vilas (2000), que, de modo más general y abarcitorio pero asimismo y en todo caso puntual, realiza un análisis crí-tico de los del Banco Mundial en la última década del siglo xx. También lo hacen las compilaciones de D. Tussie (1997 y 2001), referidas, asimismo, al BID.

general, los obstáculos principales a la democracia en América Latina, y oportunamente se transforma entonces en una interrogación acerca de si esas cuestiones clave *pueden* ser vencidas y, en su caso, *cómo*. Nada de esto podrá, sin embargo, contestarse según parece preciso, insistimos, si sobre la marcha no volvemos cuanto sea necesario a niveles y datos básicos. Los que subrayaremos son centralmente políticos, de teoría política; a ellos vamos.

Los conceptos fundamentales

El problema con la literatura más difundida y en boga no estaría tanto en las definiciones de concepto, siquiera las escasas aquí fundamentales. Si es demasiado cierto que algunas no siempre se explicitan, no lo es menos que ellas ya están bastante consolidadas y quizás puedan sobreentenderse. Me refiero a expresiones como *democracia*, *gobernabilidad*, *governance*, para empezar, que a despecho de los debates siempre posibles —desde los muy viejos hasta los nuevos recientes— parecen actualmente bastante recortadas y bien establecidas, aun si en ocasiones calladas. Sin embargo, siendo consistentes con lo que decimos, aquí será importante que esos conceptos básicos se vuelvan explícitos.

Entendemos por *democracia* lo que también entienden por tal, típicamente, dos autores tan renombrados y ya clásicos como Norberto Bobbio y Robert A. Dahl⁶. Dicho a mi manera: como un régimen de gobierno y sistema de procedimientos políticos basado, finalmente, en los principios de soberanía popular y de libertades, derechos y garantías individuales constitucionalmente fijados. O sea, como un cuerpo bicéfalo que necesita y se vale simultáneamente de sus dos cabezas: Mayoría y Constitución.

6 Bobbio (1985), Dahl (1991). En otros contextos, a otras cuestiones, para su definición yo acoplaría a lo que resulta de la tradición democrática-liberal en que se inscriben Dahl y Bobbio lo que implica la tradición republicano-democrática *forte* según puede reconstruirla con base en los estudios de Q. Skinner, H. Baron, D. Waley, J. G. A. Pocock, F. Meinecke y otros (P. Pettit o H. Béjar, más próximamente) con su énfasis en el autogobierno, el bien común colectivo, la virtud cívica, la ciudadanía comprometida y activa, la igualdad y el patriotismo, etc. Pero no deseo complicar la discusión a que se aboca el presente trabajo; no, por lo menos, en este principio de ella.

La democracia (una democracia liberal) es pues, por definición un régimen de gobierno basado en los dos principios citados, pero entonces, y también por definición, ahora de *régimen*, necesariamente una serie de instituciones y procedimientos fundamentales. En cuanto a los que son característicos de ella, su mejor enunciado —tan conocido— es el provisto por Dahl, para quien suman siete. Apretadamente, podemos resumirlos así: Las decisiones las toman funcionarios electos y periódicamente reelectos o sustituidos / mediante elecciones libres / en que votan todos los adultos / quienes, por su parte, pueden ser todos ellos candidatos a los cargos públicos y llegar a ocuparlos. / Todos los ciudadanos gozan de libertad de expresión / así como tienen acceso a fuentes diversas y no monopólicas de información / y el derecho de formar asociaciones autónomas, incluidas las de tipo político (Dahl, 1991: 280-281).

Otra cuestión, desde luego, son *los factores previos o concomitantes precisos* para que la democracia, conceptualizada de tal modo, sea o se haga realidad. Es de la falta o la presencia y modo de presencia como, en el caso, de la combinación y el balance de tales “condiciones de posibilidad” (políticas, sociales, económicas, culturales, históricas, internacionales), que dependen a su vez, país por país, de la *existencia* misma así como el *tipo* o los rasgos más específicos y el *grado* de existencia de la democracia, o bien sus límites y precariedades. Esta distinción en tres niveles entre (a) el concepto, (b) las condiciones de posibilidad real de lo conceptualizado, y (c) los tipos y grados empíricos de eso conceptualizado: la democracia, es fundamental y debe mantenerse rigurosamente. Así pueden evitarse disputas y confusiones tan inútiles como aquella semipiterna entre “democracia formal” y “democracia sustantiva” que, tan impropiamente, por lo regular se ha llevado en cambio en el plano del *concepto* mezclando sin necesidad a y b y c. En concepto, al menos en primera y clásica acepción, la democracia es cosa política y una sola; pero eso que designa existe o no existe en la realidad según el contexto, los contextos; y, si existe, lo hace pues en subtipos y grados varios, o sea de una forma u otra y en más o en menos (Strasser, 1990/91). Si se quiere, puede llamarse también a esos contextos “democráticos”. Pero, en todo caso, son para-democráticos.

En cuanto a la *gobernabilidad*, el término expresa, simplemente, que un régimen político dado está en capacidad (y se evidencia capaz) de absorber los mayores conflictos sociales o de intereses presentes en la sociedad, o bien de contener una eventual indisciplina social, mientras va configurando, formulando y aplicando con efecto sus decisiones de gobierno a lo largo del tiempo. Aunque hay muchas definiciones de gobernabilidad, la que damos no violenta ninguna y recoge en cambio el meollo de la mayoría, si no de todas⁷. Ahora, gobernabilidad democrática significa que el gobierno ejerce un mando *efectivo* sobre la sociedad y ello *por medio* del régimen democrático mismo.

Governance es un término de difícil traducción al español; suele traducírselo por gobernación, que tiene acepciones anteriores, o por gobernancia o gobernanza, neologismo este finalmente aceptado por la Real Academia Española. Más allá de eso, y más importantemente, tampoco es fácil contornear su sentido, que varía de fuente en fuente⁸. En lo esencial, sin embargo, proponemos que el término alude a una *forma de gobierno* complementaria del régimen constitucionalmente establecido, en nuestro caso el régimen democrático. De hecho, el complemento es solo eso, quizás también un perfeccionamiento de la operación del régimen, pero no un sustituto. Desde luego que tampoco debiera serlo, según a veces parece insinuarse.

Si seguimos la deriva o las especificaciones que el concepto fue realizando con el tiempo, la idea de *governance* fue reajustada. Primero fue (a) que mediante ella el gobierno conduce, y luego (b) que mediante ella el gobierno incorpora —de un modo ahora menos jerárquico, más horizontal, como también más desconcentrado o

7 Unos análisis y esquematizaciones útiles, al respecto, en A. Camou (2001) y en C. Sojo(2001). Para una introducción a la historia de sus diferentes entendimientos ideológicos y teóricos, v. D. H. Corróchano (2000).

8 Cfr. el desarrollo del concepto y la teoría de la *governance* en R. Maintz (2000). También, *International Social Science Journal*, número 155 dedicado a “Governance”, especialmente los artículos de G. Stoker, B. Jessop y C. H. de Alcántara. El artículo de Stoker, en particular, descompone y desarrolla con precisión los cinco aspectos salientes en la conceptualización última y más refinada de *governance* (v. *op. cit.* , p. 18). V. asimismo A. Cerrillo (2001); aunque algo confuso, hace un repaso del variado sentido del concepto en los documentos y publicaciones de distintos organismos nacionales e internacionales.

descentralizado, con voz y a veces voto—, a diversos sujetos y sectores u organizaciones aun privados, o *no gubernamentales*, en el proceso general y/o en distintos procesos determinados de formación, consensuamiento, formulación e implementación de decisiones públicas (R. Maintz: 2000). La referencia se particularizó en grupos u organizaciones (y sus redes) como, por ejemplo, las ONG u otras asociaciones del llamado “tercer sector”, eventualmente en cooperación con grupos y organismos internacionales, o con los mismos gremios de empresarios o trabajadores que, desde antes (la segunda posguerra), incluso mucho antes (principios del siglo xx), establecieron ese juego a tres bandas paralelo al *oficial* que fue bautizado por P. C. Schmitter y G. Lehmbruch (1979) como “neo-corporatismo”.

En el caso del “neo-corporatismo”, tan atendido en la literatura desde la década de los 1970 a principios de los 1990 y hoy quizás englobado por la idea de *governance*, este modo y estos mecanismos asociados al régimen constitucional —o filtrados en él— se supone que “siguen” o, alternativamente, cooperan con el gobierno a sus propios fines, al diseño o la implementación de políticas públicas, y también a efectos de la misma gobernabilidad del sistema social. De hecho, su emergencia primero empírica y luego conceptual fue consiguiente al crecimiento en novedad y complejidad y la multiplicación de los actores y los temas en las agendas durante los últimos lustros, tiempo que ha sido del pasaje del Estado social al Estado de mercado (pasaje ya a medio plazo resultó no ser precisamente lineal ni verse desprovisto de aprendizajes y *corsi e ricorsi*) como de las descentralizaciones administrativas y las llamadas “devoluciones” a la sociedad civil.

No obstante, hay que advertir que, si de un lado la *governance* y sus actores pueden aportar simultáneamente a (i) la gobernabilidad y (ii) al alivianamiento de algunas cargas al Estado, con la ventaja de que favorecen una mejor o más inmediata focalización en los objetos de la actividad de su caso, una participación o control social también más inmediatos, una mayor transparencia, y una eficacia y eficiencia crecidas, de otro lado (iii) inclinan a una menor fijeza institucional, una cierta descoordinación y dilución de responsabilidades últimas, y a una legitimidad que no siempre es mayor sino y contradictoriamente suele ser menor. En este sentido, distintas en-

cuestas indican que la ciudadanía, en general, sigue prefiriendo ampliamente al Estado mismo como agente y responsable del interés público. Además, (iv) nada infrecuentemente se muestra ella *sin* poder precisamente cuando las diferencias de intereses y los desacuerdos internos acaban con el *grado* de autorregulación que leería propio (G. Stoker, 1998).

Para concluir con el concepto digamos, por fin, que en una perspectiva adicional —la cual tiene ya un aire más “doctrinario” que denotativo—, la *governance* o, justamente, *good governance*, la buena gobernanza, 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. Actores hoy tan relevantes como los organismos multilaterales de crédito han adoptado este punto de vista, especialmente el Banco Mundial; al principio como medio instrumental para el mayor éxito de los programas de desarrollo de la sociedad civil y, últimamente, como asimismo un valor y fin per se (D. Tussie: 2000). En este sentido, la *good governance* puede considerarse pues como inscrita en la gobernabilidad democrática y querer ayudarla.

Repite, volveremos más adelante sobre estos temas, en particular sobre el tercero, la *governance*⁹. La sección siguiente será marcadamente teórico (político). Entre tanto, retomemos lo anterior de la Introducción en el punto en que lo habíamos dejado. En nuestro criterio es lo que se requiere para abocarnos luego a la cuestión del título del trabajo. Si es un poco largo, no hemos conseguido ni querido abreviarlo más de lo que pudimos: no bastaría con citas o remisiones ni sobreentendidos, el asunto es *básico* y debemos dejarlo claro.

9

Véase sección Gobierno, gobernabilidad, governance y Estado p.p 443..

RECONSTITUYENDO (Y COMPLEJIZANDO) LA CUESTIÓN DE LOS OBSTÁCULOS

Para definir *los retos y las amenazas* a la democracia y también a la gobernabilidad y la gobernanza en América Latina, podemos sí remitir sin más a Manuel Alcántara (1998: 152), quien agrupa estos desafíos en cuatro grandes categorías. La “primera, de carácter estrechamente político, recogería las relaciones entre las fuerzas armadas y el gobierno, al terrorismo, al mal funcionamiento del Poder Judicial, al desinterés de la gente por la política y a los conflictos y a los conflictos entre los poderes Legislativo y Ejecutivo; la segunda categoría viene conformada por variables socioeconómicas y la deuda externa; la tercera categoría tiene expresión claramente social y está integrada por la delincuencia, los asaltos y robos, y por las huelgas, paros y conflictos laborales; finalmente, la cuarta categoría contempla un componente socioeconómico, recogiendo al desempleo y a la extrema pobreza como asuntos que la integran”.

Aquí o por ahora no es preciso un mayor despliegue de las cuatro categorías, que se entienden suficientemente. Agregaríamos, solo, que los retos y las amenazas son parte de un concepto más global, el de *los obstáculos* a la democracia, entre los cuales no pueden dejar de incluirse los procesos y las estructuras políticas, sociales, económicas y culturales *de suyo* opuestos o siquiera conflictivos con ella. Algunos retos y amenazas *derivan* de estos, es obvio, o son claramente “función” suya¹⁰. Solo por referirnos al primer ítem en el listado de Alcántara, en la América Latina moderna jamás un golpe de Estado militar dejó de contar con un esencial apoyo de determinados sectores económicos y sociales-civiles (y algunos otros asociados o *sponsors* notorios, nacionales o extranjeros, internacionales). Tampoco el “desinterés de la gente por la política”, hoy viento universal en popa, deja de referirse a *cier-tos* modos y estructuras profundas de la política contemporánea. En consecuencia, no se trata ni única ni, tal vez, principalmente de lo que hoy tanto se menea: la corrupción tan extendida, los sistemas políticos y de partidos débiles, el presidencialismo, etc., sino también y sobre

10 Véase J. Prats Catalá (1999) a lo largo del texto.

todo de lo que está por detrás de ellos: los marcos. Otra vez la cuestión de los marcos. Tornamos pues a ellos.

Al efecto, comencemos por dar vuelta la expresión de Sartori que citamos al comienzo, de modo que, sin serle en absoluto infieles, pase a rezar: “Será difícil que tengamos buenos gobiernos sin buenos instrumentos de gobierno. Pero las instituciones y constituciones no pueden hacer milagros”. No variamos el sentido, mas hemos desplazado su énfasis. “Las instituciones no pueden hacer milagros”, esta es la cuestión. Tampoco, los programas institucionales. Ni la democracia, ni la gobernabilidad democrática ni la *governance* (democrática o no tan democrática), ni el enfrentamiento exitoso de los retos, las amenazas y, más en general, los obstáculos a cada cual, dependen solo ni tampoco principalmente de los programas institucionales o las instituciones y lo que ellas permiten *de jure* o *de facto*. Hablando en jerga metodológica, ciertas otras “variables intervinentes” e “independientes” son fundamentales; en todo caso, el análisis del asunto tiene que ser más sistémico. Es a ese fin que en los acápite s siguientes intentaremos introducir o reintroducir en nuestro asunto algunas cuestiones hoy desconsideradas o apenas consideradas que se nos aparecen, sin embargo, como especialmente relevantes.

Sobre la capacidad de la política

En un artículo temprano, a comienzos de los 1970, Claus Offe (1992, cap. 1) expuso nítidamente el conflicto de racionalidades a que están expuestos en nuestra época los gobiernos bajo régimen democrático. Por un lado, se deben a la legitimidad legal; esto es, a aquello que desde la modernidad tardía *constituye* su principal fuente de autoridad, tal y como supo presentarla arquetípicamente Max Weber. Por el otro, y crecientemente desde el surgimiento de las sociedades de masa entre el xix y el xx, deben responder con eficacia a las demandas de los electorados, multiplicadas y en continua reproducción en las sedes democráticas. Una y otra racionalidad, o la legitimidad de origen y la legitimidad de ejercicio, suelen entonces entrar en tensión, no pocas veces, obligando a los gobiernos a

inclinarse por una en postergación de la otra. El conflicto puede salvarse únicamente mediante la búsqueda activa de consenso social suficiente *a los fines de resolver la encrucijada*, lo que implica una definida acción política (destinada a ganarse por lo pronto la adhesión coalicional de unos actores o, bien, movilizar a la ciudadanía o la opinión pública) *para* cortar este nudo gordiano con un sesgo o el otro y seguir el gobierno adelante privilegiando una línea.

El asunto conecta con el tema de la capacidad de la política. A propósito de lo cual tenemos hoy un debate que, si no es novedoso, las circunstancias del último tramo del siglo xx y la vuelta al xxi reinstalaron potenciado en la agenda académica. Las posiciones están bien esquematizadas en un reciente libro de Emilio De Ipola (2001). Este trata, precisamente, de lo que cabe llamar *la creatividad* de la política –calidad opuesta a la de ser esta, en cambio, *dependiente de un sistema* global o siquiera más amplio, supuesto en que, al revés, ella actuaría dentro de márgenes y condiciones ya determinadas, de modo subordinado y sin hacer gran diferencia específica.

Esas mismas son, según nuestro autor, las metáforas polares acerca de cómo concebir la política. Se la entiende como parte de un sistema —o como un subsistema— funcional al todo, lo que la vuelve *débil*, en todo caso ingenieril, pero de capacidad moderada, limitada, subsidiaria, así, por ejemplo, en las perspectivas teóricas de un Niklas Luhmann o en la clásica de Marx (“superestructura”). O se la entiende como autónoma y decisiva, lo que lleva a una idea *fuerte* de la posibilidad política, capaz incluso de modificar un orden por sí misma. De Ipola se agrega por simpatía a la nómina de quienes, en años recientes, queriendo hacer frente a la hegemonía en curso de lo que se conoce como neoliberalismo y a la proclamada existencia de un “pensamiento único” de raíz últimamente economicista, han valorizado la segunda¹¹. Como fuere, ¿qué querría decir que la política puede ser “decisiva”?

11 Por ejemplo, en Europa, Ulrich Beck y Chantal Mouffe, también Zigmunt Bauman, de forma más compleja; o, entre latinoamericanos, Isidoro Cheresky. Nótense por lo pronto los títulos de algunos de sus libros: *La Invención de la Política*, *El Retorno de lo Político*, *La Búsqueda de la Política*, *La Innovación Política*. Sin embargo, De Ipola mismo admite de buena gana la eventual complementariedad o alternancia en la validez y utilidad de los dos enfoques. Pero, en general, las inclinaciones por alguno de ellos en particular existen, sin duda.

Al parecer, lo sería solo en la ocasión de revoluciones, nítidamente o, bien, en las planificaciones de largo plazo, si acaso las urgencias de cada momento permiten pensar en ellas; por ejemplo cumbre, la construcción de la Unión Europea, iniciada en tiempos de Robert Schuman —la Comunidad del Carbón y el Acero—, cuatro o más décadas atrás. O, por último, relativamente a asuntos aislados, muy determinados y/o de efecto inmediato. Fuera de estos extremos, tanto para lo demás inmediato cuanto para los plazos medios, la acción política, particularmente la que procede por la vía institucional de los régímenes democráticos contemporáneos, va en general a la zaga de los acontecimientos y, si no, se limita a acompañar y a *co*-figurar con lo suyo los desarrollos y movimientos motorizados *en y por* la sociedad civil, el mercado, el orden internacional. Dice bien, en este sentido, Norbert Lechner (1997: 80) hablando de la América Latina de nuestros días: “(L)a política ya no dispone de plazos medianos y largos de aprendizaje y maduración: se agota en el aquí y el ahora. En lugar de formular y decidir las metas sociales, la actividad política corre tras los hechos y apenas logra reaccionar frente a los desafíos externos”.

Como es obvio, no se está reaccionando a otra cosa cuando se va por la reivindicación de la posibilidad política. Y en conexión directa con ello, para documentarlo y medir lo que decimos, vale la pena pasar a un estudio comparado de, precisamente, *el proceso político* de las reformas de Estado y económicas en cinco países de la América Latina en los últimos quince años (Torre, 1998)¹². En efecto, escribe su autor en la Introducción del libro, casi como una profesión de científicidad en la materia, esto que le citaremos *in extenso* por todo cuanto incluye de interés para lo nuestro:

“Ciertamente, la adversidad económica constituyó un poderoso acicate para el ajuste estructural. Pero si bien ello fue una condición necesaria, no bastó por sí sola para

12 Los cinco países son Bolivia, Argentina, Brasil, México y Colombia. Las investigaciones lo fueron de un equipo guiado por Oscar Altimir y compuesto por B. Heredia, L. Sola, E. A. Gamarra y A. López Restrepo.

definir cuándo, cómo y en qué medida habría de efectuarse el ajuste. Para explicar las modalidades contrastantes que el ajuste estructural ha asumido en los distintos países hay que completar el análisis introduciendo un segundo orden de factores contextuales internos (...) La consideración de los factores políticos (...) trae al primer plano *el papel central que desempeñan las élites gubernamentales* (...) de hecho sus percepciones, sus intereses políticos, sus recursos, son insumos *cruciales en el proceso por el que se decide qué tipos de reformas serán introducidas*, cuándo serán iniciadas y cómo se procurará concretarlas. Que sean insumos cruciales no significa que sean insumos únicos (...) Pero su gravitación, esto es, su eficacia, está siempre mediatisada por el comportamiento de las élites gubernamentales. En otras palabras, las preferencias políticas tanto de la comunidad internacional cuanto de los empresarios, los trabajadores y demás grupos de interés *no entran necesariamente en forma directa en el proceso de reformas; antes bien, son filtradas* por las orientaciones ideológicas y los cálculos políticos de los líderes de gobierno, *que son, en definitiva, quienes sancionan y autorizan la continuidad o el cambio en las políticas públicas* (pp. 14-15, énfasis agregados)¹³.

Tras advertir el autor unas “restricciones” al “papel activo de las élites gubernamentales” (las reglas de juego políticas, las capacidades burocráticas y técnicas del aparato estatal, las características de los alineamientos sociopolíticos, los legados y las circunstancias históricas, las negociaciones con los organismos internacionales y los acreedores externos, y, finalmente, su propia “habilidad para maniobrar dentro de ellas”), remata así su punto de vista:

13 Aquí, a propósito de la expresión “líderes de gobierno”, y también para todo lo que sigue, cabe subrayar que el autor se refiere a las dirigencias políticas (o lo que más repetidamente llama élites gubernamentales) sin distinguirlas de lo que cabe llamar líderes o liderazgo en un sentido más fuerte (como lo hace, por ejemplo, J. Prats Catá, *op. cit.* , en nuestro criterio debidamente). Por lo demás, el autor tampoco parece prestar atención especial a lo público —y eventualmente político— no estatal; pero, aquí, al respecto solo dejamos la constancia.

“De hecho, el proceso de reformas es una operación sustancialmente política, esto es, una operación cuyo variado desenlace depende de las salidas contingentes que las élites gubernamentales dan a los dilemas puestos por las presiones de la adversidad económica y por las restricciones políticas que circunscriben su libertad de acción”(pp. 17-18, énfasis agregados).

Para terminar, el autor abona todavía su enfoque criticando la “visión diametralmente opuesta” que subraya “los límites de la voluntad política”. En suma y síntesis,

“es preciso razonar desde una perspectiva analítica que contempla la referencia tanto a los límites que ponen las circunstancias económicas como a las opciones que hacen los líderes de gobierno (...) los países se mueven hacia un repertorio común de reformas de mercado —el efecto de las restricciones— pero (...) esa trayectoria la recorren con diferente velocidad y distinto alcance —el efecto de las elecciones políticas hechas por los líderes de gobierno en cada país—” (pp. 18-19, énfasis agregados).

Lo que al cabo de esta larga citación podemos extraer es precisamente lo que su autor reconoce más bien de hecho (y gracias a su rigor o quizás *superyó* profesional) que lo que más manifiestamente trata de subrayar, la importancia de la política y los políticos. Y eso que concede resulta ser que la política *no* es exactamente autónoma, “fuerte” como en una de las metáforas de De Ipola, sino y en todo caso —según dijimos más arriba— acompañante y a lo sumo *co-figuradora* de los procesos, condicionada como está en sus posibilidades por unos márgenes que ella no controla y en cambio debe enfrentar con recursos entre limitados y dispares. Ello, a pesar de la aparente *concentración del poder político* que se habría registrado últimamente en América Latina (por sobre todo en el nivel de los poderes ejecutivos) y del llamado “decisionismo” (M. Novaro, 2000; O’Donnell, 1997; Palermo y Novaro, 1996).

Quizás fue esto diverso en distintos períodos del siglo xx, hasta en la “edad de oro” que ha dicho Eric Hobsbawm, la del Estado de Bienestar (o Social o, en América Latina, diz que “nacional y

popular”) y a la caída misma de los regímenes autoritarios. Mas no parece serlo en los últimos tiempos. Finalmente, las élites gubernamentales y los líderes de gobierno, tan repetidamente mencionados y subrayados en la obra recién examinada, debieron en fin de cuentas arreglárselas para mover no más a sus países “hacia el repertorio común de las reformas de mercado”, así cada cual lo hubiera hecho a algún ritmo y velocidad propios, encontrando mayores o menores resistencias y sorteándolas (o no) con variada habilidad, etcétera. Es que las “variables intervinentes” que cruzan a las dirigencias y su iniciativa o competencia, e indica Torre mismo, componen en rigor una larga lista.

En suma y para cerrar: que hoy, en América Latina, “la centralidad de la política como instancia máxima de representación y conducción de la sociedad” está diluída (Lechner 1997: 76). Por eso, dejemos aquí y entre tanto anotado que la posibilidad misma de la gobernabilidad y de una *governance* democráticas, así como, por consecuencia, la propia capacidad de las instituciones, deben entenderse hoy trabadas en la región a causa de la debilidad que acabamos de señalar. Y no hablemos de cuánto está ello a su vez multiplicado por el corriente, enorme descrédito de la actividad política y de los políticos en la opinión pública latinoamericana¹⁴. Un resultado de todo esto es la corriente “crisis de la representación” (en los términos de B. Manin, 1991, y M. Novaro, 1995) y un ascenso de la micro y la sub-política (en el sentido de U. Beck, 1999).

14 Lo dicho no es ninguna novedad y se anticipa a lo que trataremos más abajo, pero vale la pena citar desde ya algunas encuestas de opinión que miden el caso, las del *Latinobarómetro 2001*. Por lo pronto, la que dice que el 68 por ciento de la población latinoamericana *desconfía* de “la gente que conduce el país”. Presidencia aparte (sobre lo cual volveremos alguna vez en relación con el presidencialismo típico de América Latina; y que, aun así, no pasa como institución un promedio del 39% de confianza), la confianza de la población en el Congreso nacional y en los partidos políticos está respectivamente en un promedio general de 24 y 19 por ciento. Seis países sobre un total de diecisiete rondan la confianza en el parlamento entre el 9 y 18% y otros ocho países van desde el 23 al 25% (las excepciones: Costa Rica está en el 29, Chile en el 33 y Venezuela en el 37%. Uruguay llega al 45 por ciento). Para más, 1 de cada 2 (!) habitantes de América Latina piensa que puede haber democracia *sin congreso* y *sin partidos*, lo cual no se sospeche que viene opinado desde ningún democratismo populista rampante, pues, según otras tablas más, de esos mismos latinoamericanos que, también uno de cada dos (!), *prefieren* la democracia como régimen político, apenas el 4% cree que la *característica* más importante de ella es “el gobierno de la mayoría” y solo 6 por ciento piensa por otro lado que democracia *significa* “el gobierno de y por el pueblo” o, el 13 por ciento, la “igualdad”.

Sobre prácticas (e ideas) políticas en curso

Siguiendo con los obstáculos más de fondo a la democracia en América Latina, entramos ahora, precisamente, en el terreno de la práctica política, en tres planos: del régimen mismo, de la dirección y de la ciudadanía.

- *De la democracia*

El régimen político que rige en América Latina no es exactamente el de la definición que dimos: incluye a la democracia hasta algún punto, pero de ningún modo se agota en ella. Es una forma mixta de gobierno que combina regímenes diversos en el sentido estricto de la palabra. Por otra parte, la propia democracia *componente* del conjunto es un subtipo de ella que en perspectiva teórico-política puede descifrarse como “gobierno representativo”, pero no en la acepción positiva ordinaria sino en la de una democracia circunscrita, limitada, de “gobierno representante” y de “democracia representada”.

Vayamos por partes. Por un lado, otras formas de gobierno coexisten y se entrelazan con la democracia, lo que ordinariamente llamamos democracia; y lo hacen de maneras variables o alternativas según países, momentos, ciclos, cada vez con mayor o menor peso cada una. Si la legitimidad que predomina es de todos modos, normalmente, la democrática *stricto sensu*, lo que por supuesto ayuda a la estabilidad del régimen, en cambio el régimen efectivo es de suyo mixto y en su interior variable. Ahora: las otras formas de gobierno que conviven y de algún modo funden con la democracia (y confunden con ella) son, en la acepción rigurosa de cada término, la oligarquía —tanto en el viejo sentido aristotélico como en el más moderno michelsiano—, la burocracia al modo que temía Weber, la tecnocracia, la partidocracia y el neocorporatismo¹⁵.

15 Para las definiciones, v. Strasser (1990). En Offe y Schmitter (1995) se encontrará un análisis parcialmente en esta misma dirección pero más extenso, comprensivo y con referencia a procesos comparados. Este distingue entre factores intrínsecos tanto “de arriba abajo” (que incluye poderes de veto a los gobernantes democráticamente electos: oligárquicos, tecnocráticos y otros) cuanto “de abajo arriba” (v. gr., de desmovilización ciudadana, que por mi parte he incluido fuera ya del régimen mixto) y extrínsecos, fundamentalmente de recortes a la soberanía de los estados (por mí también reconocidos en lo que puede llamarse el *entorno* del mismo régimen).

Lo que ordinariamente y sin mayor aviso llamamos democracia es, pues, en rigor, un compuesto del régimen democrático y estos otros cinco regímenes. Un compuesto en el que —más estable o más variablemente— suelen predominar algunos de ellos, y no necesariamente el democrático más propiamente dicho. Cómo es esto empíricamente, hay que verlo caso por caso, y también según períodos. Pero es lo regular en América Latina (y no extraño fuera de ella).

Por otro lado, lo anticipamos, la propia pata democrática del régimen mixto es a su vez, más bien, “gobierno representante” que “representativo” (GR). En un sentido que —si miramos a la teoría política— quizás inauguró James Madison cuando escribió que el gobierno representativo es “*lo primero que lo diferencia* de la democracia” (*El Federalista*, x); y que permite entender que el diseño mismo del gobierno en su patria, los por entonces nuevos Estados Unidos, basado en la elección popular de autoridades, pero sucesivamente dividido en la federación y los estados, y en cada uno en tres poderes, destinaba esta división y el sistema entero de frenos y contrapesos no solo ni quizás tanto a prevenir la concentración de poder político en alguna de las tres ramas cuanto la formación de mayorías capaces de enfrentar “facciosamente” al poder federal central o de imponerse a las minorías y la propiedad privada. Alexander Hamilton, quien a su turno consideraba al GR “un gran invento político” (*El Federalista*, viii), lo interpretó y empleó como el modo más o menos republicano de crear una Unión poderosa antes que un instrumento de la voluntad del pueblo, supuesto que sería aquella mucho más que esta la que proporcionaría a la población su mayor bienestar y seguridad en el futuro (L. Banning, 1978; S. S. Wolin, 1983, 1989; B. Manin, 1994).

En este esquema “el gobierno se *delega* en un pequeño número de ciudadanos elegidos por el resto”. Ellos (cito a Madison, *idem*, ahora en síntesis mía pero fiel) con su sabiduría sabrán establecer mejor que el pueblo el verdadero interés público. No pensaron al GR de modo muy distinto, en Francia, pocos años después, las plumas famosas de Madame de Staël y Benjamin Constant, para quienes la condición previa de la recuperación del orden republicano allí tan rápidamente desvirtuado eran la misma distinción tajante entre gobernantes y gobernados y el olvidarse de “la soberanía popular”.

Y en su huella los siguieron lustros más tarde Guizot y los “doctrinarios”, de los que bastará con refrescar aquí que se espantaban de la plebe y favorecían el voto censitario (F. Furet, 1993; D. Roldán, 1998). El GR tiene pues su prosapia.

Pero de lo que se trata particularmente, en América Latina, es de que la prosapia está en presente, no es historia sino tradición viva, y, de remate, que en el seno del régimen mixto en operaciones la des-democratización sabe entre comicio y comicio volverse hasta rampante. A la *división política del trabajo* consagrada por el GR, según la cual los representantes no responden sino que conducen al pueblo gracias a su misma elección *para gobernarlo*, se agrega el multiplicador de las otras cinco formas de gobierno que —por falta de una consolidación democrática larga o, al revés, por causa de haber sido la democracia tantas veces suspendida y haberse recuperado solo recientemente, pero con un alcance social limitado excepto en días de elecciones— atraviesan al régimen a cara descubierta. El resultado último es que el orden político latinoamericano en existencia finca en una red de conexiones y compromisos que (menos o más libertades y derechos civiles en existencia) *políticamente* contiene a los ciudadanos apenas como el electorado requisito. Y un orden que carece del fundamental *ethos* democrático tan extendido de los países avanzados, una diferencia que nunca se ponderará en exceso.

- De la clase política

La clase política latinoamericana (como en general la de Occidente entero, pero especialmente) se encuentra en la actualidad con un campo de acción que le está fuertemente recortado, en el que incide quizás menos que nunca. Y no se confunda esto con el hecho de que se la ve muy “a cargo” y siempre obteniendo beneficios, tal vez más que antes.

Lo que hay es que el entorno ahora apenas se deja controlar, o gobernar: más escapa que se somete a sus decisiones. A este propósito, y contra algunas apariencias, quizás nunca antes fue tan completamente real entre nosotros lo que escribió décadas atrás Jean-Paul Sartre desde Europa, en el sentido de que la historia la hace el ser humano, pero también los demás seres humanos. O, según los

creyentes, que “el hombre propone, Dios dispone”. Más allá de sus dominios y tiempos inmediatos (cuando no también respecto de ellos), incluso los líderes o los empresarios más poderosos, tal vez con muy pocas excepciones, no podrían anticipar hoy con mucha certeza ni confianza lo que finalmente resultará de lo que se proponen y en consecuencia ordenan, dicen o hacen. Para empezar, no existen pocos líderes o empresarios fuertes, cada cual con su idea, interés, grado de influencia entre determinados e indeterminados. Tampoco escasean los otros actores y unas sociedades civiles tan numerosas como robustas como complejas, ni los sujetos titulares de las legitimaciones invocadas, en primer término la democrática y en seguida la del liberalismo en el mercado; también, las étnicas, culturales, religiosas, etc. Y los capitales que van desde inmensos a pequeños, pero incontables, ejercen su independencia a destajo y a todo a lo largo de las bolsas del planeta, las veinticuatro horas. El mundo mismo cuenta hoy unos seis mil millones de habitantes, *circa* doscientos estados soberanos, unas pocas potencias, pero incontables organismos, organizaciones, tratados, leyes, acuerdos, e infinitas relaciones. En suma, les es larguísimoamente plural e incontrolable, y cada vez más.

En efecto. Pues a ese panorama tan competitivo y abierto o no muy manejable se agregan desde la (por lo menos más aparente) des-ideologización en curso hasta la corrupción venal corriente, un cuadro que incita no solo a la ambición política desnudamente arribista sino, en general, al simple “cuentapropismo”. Es este y no precisamente la gran expansión y circulación mediática el que responde por tanto escándalo de financiaciones o venta de favores ilegales y cohechos de los que hoy nos informamos a diario, de redivivo patrimonialismo que disuelve en uno lo público y lo privado, que confunde partido con Estado o nación, que asocia a grandes corporaciones con aquellas que se vuelven sus “colonias” en la administración pública, que aumenta el número de quienes viven *para* la política a quienes viven *de* la política (y del presupuesto fiscal). La propia corrupción se ha instalado como una cultura y pocas cosas como esta son tan resistentes al cambio.

Al cabo y por tanto, demasiados dirigentes y políticos no solo “hacen la suya” cada, vez más sino que carecen *in crescendo* de

pruritos y de mala conciencia. Pueden ampararse en la conducta del otro más o menos a la vista, y de otros, y la sucesivamente ampliada, multiplicada, admitida en silencio; pero *estandard*. Así se entiende hoy que, con partidos por lo común bajamente ideológicos y programáticos, el alineamiento y la disciplina partidarios se hayan asentado tan llamativamente. Es la carrera de cada uno la que está en juego, y ella depende fundamentalmente de los pares, la organización¹⁶. El alineamiento y la disciplina entre corporativos y facciosos se han extendido con los años.

En fin, largamente impotente, entonces pobemente útil en la función a pesar de sus privilegios, la clase política no para de sumar causas para su desprestigio y descrédito, ese que es hoy incomparable y hace difícil o convierte en un problema el poder *contar* con ella a ese y otros efectos o proyectos, comenzando por la gobernabilidad y la *governance* de los países latinoamericanos¹⁷.

- De la ciudadanía

Mientras se habla tanto de incrementar —sobre todo de la necesidad de incrementar— la participación ciudadana, y se cursan también los debates académicos hoy corrientes entre teorías de la democracia “participativa” y de la democracia “deliberativa”¹⁸, una realidad *de facto* dice, por su parte, con claridad meridiana cuán lejos se está a la fecha en Latinoamérica (y no solo en ella) de tener mucha gente no ya activa en la política o respecto de la cosa pública, sino

16 Hay suficientes estudios empíricos al respecto. De los más interesantes últimamente, y con bibliografía general al respecto, el de M. P. Jones (1997); v. esp. pp. 197-198.

17 Los otros efectos o proyectos serán mencionados más abajo (págs. 418, ss.). Por lo demás: dejamos aquí aparte las periódicas mediciones de popularidad de líderes y otros dirigentes, que suben y bajan, y más bajan que suben; de todos modos, el conjunto encaja finalmente en el cuadro. También apartamos el tema de la “rebelión de las élites”, o su desinteresamiento por lo colectivo, que ha expuesto C. Lasch (1995) para el caso de los EE. UU pero que tiene su paralelo en América Latina

18 Véase a este propósito E. Hauptmann (2001). Dicho de paso, para la autora de todos modos lo deliberativo queda incluido en lo participativo y es en realidad “menos”, no “más”, que lo otro.

simplemente interesada en ellas. Es un *datum* de los más duros y, por lo mismo, una gran preocupación de la actualidad.

Por ejemplo, escribe Fernando Vallespín (2000: 19): “Una de las tesis (del libro), que no ha podido eludir un cierto pesimismo de fondo, es que hoy la solución a gran parte de los problemas políticos pasa necesariamente por una mayor implicación de los ciudadanos en el ámbito público, por su permanente actitud crítica y reivindicativa y, sobre todo, por estar dispuestos a evaluar la política como otra de las dimensiones de su personalidad y a actuar en consecuencia”. La necesidad, el objetivo, están claros. Pero nótese lo proclamado por el autor simultáneamente: “que no ha podido eludir un cierto pesimismo de fondo” al respecto. Va entendido, hay razones para esto.

En el mundo de hoy, y especialmente en América Latina, ahora en general bajo gobiernos entre “democráticos”, “mixtos” y “representativos”; tras las experiencias y los trágicos fracasos ideológicos del siglo xx, seguidos ellos a su vez por la descomposición del Estado Social y la ofensiva de reformas y ajustes “neoliberales” como del consiguiente, multiplicado escepticismo y retraimiento políticos que ya mencionamos junto con el descrédito de los políticos, los partidos, la propia política; en ese mundo que, además y en especial se ha “globalizado”, los ciudadanos apenas se sienten y ejercen como tales; es un hecho, repetimos. La multiplicación en los últimos lustros de “luchas sociales cuyo objetivo es lograr el reconocimiento de las particularidades étnicas, de género, de orientación sexual e inclusive del derecho intergeneracional a un medio ambiente limpio” (J. E. Castro, 1999) significa en rigor un modo novedoso y valioso de participación o movilización de diferentes sectores, pero nunca —o no aún entre nosotros—, salvo en acepciones elásticamente extendidas desde la original y básica de la palabra, una manifestación de ciudadanía política más propiamente dicha. Al respecto, constituye en todo caso un posible puente hacia ella y, entre tanto, una suerte de micropolítica y microciudadanía todavía en sus primeros pasos.

Así que los ciudadanos apenas se sienten y ejercen como tales. Y solo difícilmente pueden hacerlo. En el extremo, y en palabras de Zigmunt Bauman (2001: 12), parece no haber “espacio para los ciudadanos salvo como consumidores. Solo en esa forma son soportados

por los mercados financiero y comercial”¹⁹. En este sentido, y para volver a la teoría política clásica, que explica y anticipa más de lo que usualmente se concede, nadie como Adam Ferguson (hace tanto tiempo y *contra* sus dos amigos de la Ilustración Escocesa, David Hume y Adam Smith) previó tal curso de desarrollo y, no obstante compartir él también una opinión favorable acerca de las ventajas civilizatorias que acarreaba la nueva sociedad urbana y comercial (las “dulzuras del comercio” que poco antes había entrevisto Montesquieu), advertía acerca de la necesidad imperiosa de no abandonar sino de reclamar todavía más fuertemente por la virtud cívica y el gobierno propiamente *político*. Contra la pereza cívica que resultaba del otro discurso, desde su temple republicano Ferguson desconfiaba del gobierno que derivase como espontáneamente de la economía e infiltrara así de modo “clandestino” la política; y temía como consecuencia un retroceso, hasta las recaídas en la barbarie²⁰.

Estamos entonces como al borde de la democracia sin ciudadanos; esto es, de la no-democracia. Y son muchas las características y circunstancias de la sociedad contemporánea, no digamos ya la de estas últimas décadas ni pensemos únicamente en la latinoamericana, que conspiran de entrada contra una ciudadanía activa, propiamente dicha, políticamente involucrada y participante. Lo que puede pensarse como una razón de más, justamente, para procurar su existencia. Pero, todo lo contrario, la obra (en los países / áreas / sectores sociales relativamente prósperos o desahogados) de las tendencias que tan precisa y agudamente descifró ya Tocqueville en *La Democracia en América*, de ensimismamiento en la producción del bienestar y la riqueza individual creciente, o (en los menos ricos y hasta pobres) de la enajenación en la lucha por la vida y la subsistencia que da hoy cabida a tantos estudios actuales, ni encuentran ni quizás puedan encontrarse con nada que en simultáneo sea suficiente para activar o reactivar una ciudadanía *stricto sensu* en uno u otro cuadro.

19 Algunos autores, sin embargo, se congratulan de ello, el pasaje de la “soberanía del ciudadano” a “la soberanía del consumidor”. V. gr. , P. Saunders (1993). Que, en América Latina, de todos modos no pasa de las clases altas y medias-medias.

20 Para más sobre el tema, C. Strasser (1999: 60-63). O, mejor, un libro entero de A. O. Hirschman (1999).

En el primero se imponen de suyo la aspiración del consumo conspicuo y el hedonismo y la comprensión del marco político como dato cristalizado, un marco político al que — además de encontrárselo más bien distante y poco modificable— convierte en un quasi fastidio informarse, discutir o incluso ir a votar²¹. En el segundo, la “ciudadanía social”, que es *conditio* de la ciudadanía política, está crudamente ausente para muchos y, si no, rajada; a otros sectores cuantiosos prácticamente no les quedan tiempo ni energía ni recursos para distraer e invertir en ese marco dado o en la acción política, *ambos* remotos, uno al parecer incorregible, la otra tantas veces poco menos que falseada, inoperante, inútil. Y en los dos juega la cuestión de la sobrecaga de demandas al Estado, un Estado casi siempre apretado por las finanzas, que por boca de algunos (e. g., Samuel Huntington, siempre citado en este punto) alienta y recomienda la apatía ciudadana y, por la vía más callada de otros, respira aliviada ante su retraimiento.

Ahora, en un contexto tal la pregunta es si tiene “sentido” pretender que estos hombres y estas mujeres se hagan y sientan lo que son y se sienten tan poco, verdaderos ciudadanos; o imponernos nosotros desde la buena doctrina, semejante ideal y reclamárselo a ellos. Dicho contexto, la realidad de las naciones latinoamericanas y el mundo contemporáneo según se presentan (tal como se halla estructurada en cada una como entre sí y potenciándose en el emergente común de la globalización), despoja de buena viabilidad y verosimilitud una demanda semejante.

No hay duda, desde la ética política y la teoría más apegada a lo virtuoso, la más sana de suyo en abstracto, está muy bien pedir una ciudadanía real, activa. Lo que queda para que nos preguntemos es hasta qué punto puede ella ser esperable en efecto y hasta dónde tiene razonabilidad pregonar sin desmayo su conveniencia pública o

21 Valga como último ejemplo en Europa lo que sucedió en la primera vuelta de las elecciones presidenciales en Francia, abril de 2002, en las cuales y por lo mismo Le Pen ganó tan imprevistamente el derecho al *ballotage*. Esta desagradable “sorpresa” sirvió como el *detonante* que decimos más abajo es preciso (e irreemplazable) para poder activar a la ciudadanía. Para América Latina, considérense los índices de abstención electoral y otros datos que recogemos del *Latinobarómetro 2001* en distintas notas al pie del presente.

su misma necesidad para “una vida política buena” tan alejada hoy no solo de lo real, sino y aparentemente de lo realizable. Excepto por lo peligroso en sí de renunciar a lo normativo y a las esperanzas.

Pero, en particular desde que las pertenencias e identidades más comunitarias y del tipo sociedad industrial comenzaron a quebrarse en la vida ordinaria (últimas décadas del siglo xx), lo que se ve por todas partes es a la población civil como lo más regularmente incapacitada para *pesar* en la decisión de nada social globalmente importante, según fue de algún modo el caso después de la II Guerra por todo un período. Tampoco, siquiera (si se piensa en la mayoría), capaz de decidir lo personal de cada uno no bien tiene relación con el medio en que vive, apenas más allá de lo privado-íntimo. La construcción de ningún “proyecto” de vida está en rigor en sus manos ahora: depende fundamentalmente del mercado, si es que está integrado en este.

En la actualidad, cada individuo de la gran masa social está más bien ajeno o ha sido alejado de prácticamente cualquier espacio de *poder* efectivo: casi todos se hallan a una distancia insalvable. Si acaso las escenas públicas que se los somete a observar cotidianamente irritan a los individuos, y los indignan o los mortifican, no les queda de hecho casi ninguna posibilidad ordinaria más que la de sentirse impotentes, erigir como defensa psicológica la resignación o la indiferencia, ensimismarse o tornarse cínicos y *ser* individualistas. En este trance, le quedan abiertos a cada uno (ciertamente no a todos) dos o tres refugios, o dos o tres vías de desempeño como persona: obtener y gozar satisfacciones estrictamente individuales, de unos u otros tipos, o, más recortadamente, integrarse al consumismo, si es que pueden o tienen con qué hacerlo; y/o practicar alguna clase de ciudadanía “local” o del tipo *single issue*, normalmente arraigada en el vecindario, la escuela, la sexualidad, determinada contaminación ambiental, hasta la caza de ballenas. El grueso de la gente practica o por lo menos aspira al consumo y tiene al respecto una oferta abierta al infinito. Y muchos, todavía, para hacer suyos algunos de tantos bienes como se ofertan, no vacilan en corromperse en pequeño y de a poco o en grande. Por qué no, desde “arriba” les llegan demasiados ejemplos en la materia.

De una u otra manera, su grado de frustración personal y como ciudadanos, o su rabia, la frecuente sensación de ser nada, resultan

consecuentemente desviados, chupados, cegados: neutralizados. Y del desánimo pasan entonces al conformismo, o a una pérdida y falta de conciencia política. La misma TV que hace ahora su conexión fundamental con el mundo remache los perfiles: los bombardea y distrae y manipula sin cesar, sin dejarle a casi nadie tiempo ni capacidad de saberlo o interesarse en saberlo²².

Sobre las condiciones y sobredeterminaciones de orden político-cultural

Si para algunos los autoritarismos amenazan actualmente esperar a la vuelta de la esquina, por lo menos entre tanto y hace ya unos lustros en Latinoamérica estamos viviendo bajo regímenes “democráticos”, en más o menos; y en todo caso aquel temor se debe justamente a que ellos serían menos que más democráticos —y menos que más exitosos—.

Vimos, sin embargo, que *ahora mismo* los políticos, las dirigencias políticas, las instituciones políticas (gobiernos a la cabeza), la ciudadanía de la democracia, tienen en América Latina un campo de posibilidades acotado en paralelo de modo muy sensible. Por su parte, recordemos de la globalización (con sus consecuencias y posibilidades favorables y desfavorables) solo lo que no está de más hacer aquí presente: la *capitis diminutio* relativa sufrida por los Estados nacionales —particularmente en tanto periféricos o menos desarrollados— dentro del orden internacional en curso y frente al G7 o los organismos y los tratados internacionales y las corporaciones multinacionales cuyo producto supera al PIB de los de varios de ellos reunidos. O frente al mercado, por “decisión” e implementación a su propio cargo, a cargo del Estado mismo.

22 No estamos diciendo que los públicos o las audiencias son meramente pasivos: como se conoce bien y ya han destacado tantos autores, hay un *ida y vuelta* entre los dos lados de la página impresa o la pantalla. Solo subrayamos lo de todos modos inegable: las manipulaciones que se hacen de la población televidente y de la opinión general, sea que estén más, menos o variablemente logradas. V. p. ej. J. Curran *et al.* (1998).

Pero miremos ahora otros marcos más por tener en cuenta en el momento de pensar estrategias de desarrollo político y social. De esos que tampoco suelen incorporarse en la medida que probablemente haga falta.

- De genes y mestizamientos

Entramos en el terreno de lo socio-cultural y lo cultural-político. En el que distintas “importaciones” (no lo digo en sentido peyorativo, sino pretendidamente estricto) ideológicas impactaron sucesivamente sobre la cultura tan compacta asentada durante los más que tres siglos enteros de formación de la región y cada uno de sus países. La cultura ibérica, especialmente la hispana. Eso, empezando desde cuando España “se plantaba en Europa como un gran *édifice dejá construit*” (O. H. Green) y constituía “el estado más moderno y afiatado de su tiempo” (R. Morse).

Lo subrayo: durante ese tiempo tan largo lo que se arraigó en Hispanoamérica²³ fue una cultura por demás sólida y segura de sí misma, señaladamente distinta de aquellas otras culturas europeas que se constituyeron o reconstituyeron *a posteriori* en intercambio con la revolución científica, la reforma protestante, el humanismo, más adelante la revolución política, el libre comercio y la industrialización. Ella fusionaba lo público y lo privado en el interior de una visión del mundo que concilió, más que *imperium et sacerdotium*, en especial la comunidad con la jerarquía, o el poder y la razón de Estado simultáneamente con una conformidad social profunda.

Por cierto, la sociología política tiene claro que esa arquitectura formidable reposaba por otro lado en un decidido patrimonialismo estatal, *pace* Max Weber. Descansaba también, entonces, en una maquinaria administrativa y un legalismo y burocratismo concomitantes, los tres muy trabajados y en vinculación con un ejercicio entre paternalista y autoritario del gobierno efectivo. Se entiende, así,

23 Dejaré por el momento aparte el caso del Brasil, que es el más distinto en la región y, haciendo al principal país en ella, por otra parte corresponde al ala *luso-americana*. Por lo demás, para lo que sigue remito especialmente a los ensayos tan iluminantes de R. Morse (1982, 1989). V. también H. Wiarda (1997).

que el conjunto fuera a su vez fuente de una intensa personalización de las relaciones políticas y sociales, como también del clientelismo, los privilegios y el prebendalismo naturalmente asociados a ellos. Y fuente, en fin, de variadas formas consiguientes de caudillismos mayores y menores, nacionales, locales, luego ultramarinos.

Ahora, el caso es justamente que toda esta trama se vino entera para el nuevo mundo como una forma de vida o una nacionalidad cultural más bien cerrada a la autonomía política del individuo. Al contrario, dentro de ella el individuo político se hizo espécimen social por naturaleza, parte solamente en el todo que lo significaba y lo asumía *naturaliter*. Casi todo lo opuesto del cuadro en la otra América, la del norte, tan bien pintado por un párrafo famoso de Sarmiento: “...donde quiera que se reúnan diez yankis, pobres, andrajosos, estúpidos, antes de poner el hacha al pie de los árboles para construirse una morada, se reúnen para arreglar las bases de una asociación” (1954: *Obras Completas*, V. 334). En estas otras tierras al sur, en cambio, lo mismo que en España, la sociedad no se “creó” por un contrato libre y voluntario entre personas, no fue subsiguiente a los individuos, ya estaba como puesta. “La diferencia con las colonias sajonas es radical” (O. Paz 1972: 93).

Luego, desde la independencia, se abrió un proceso de cambio arduo. Sobrevinieron, asimismo, las “importaciones” culturales. Sin embargo, lo hicieron solo sucesivamente y como montándose de manera espaciada una sobre la otra dentro de la existente. Así, nada surgió nunca, sino en cruce con las formas de vida propia o las instituciones socialmente establecidas y los “derechos históricos” de los pueblos (F. X. Guerra, 1989 y 1994). Y, si se formaron distintas fracciones políticas, de élites más liberales, o más conservadoras pero, asimismo, populares, el resultado fue de todos modos una suerte de ideología nacional continua en parte única, básica, y en parte desdoblada. Son conocidas las diferencias (v., p. ej., J. L. Romero, 1967); insistimos aquí, empero, en el piso finalmente común a las dos vertientes.

Notémoslo. Ese piso común debajo de ambas fue y está aún construido con el citado material hispánico y luego hispano-criollo, cada cual lo tiene *incorporado*. Y sus materiales son los del antiguo fondo, aunque el piso tiene ciertamente más solidez en el caso de los amplios sectores populares y del democratismo mayoritario de

vertiente popular / populista que del liberal: guarda con ellos un grado de afinidad electiva evidente y pasa por la idea del todo como anterior a las partes, el espíritu de lo comunitario y lo público controlando si no sometiendo al individualismo y lo privado, el consenso popular alegadamente en el origen y como última *ratio*, la asociación de liderazgo y masa del pueblo referenciándose recíprocamente, etcétera. Además, desde cuando hubo “estado”, por la exaltación de la figura y el papel del Estado mismo.

De ahí es que, si con el tiempo se fueron *recibiendo* en América Latina formas, conceptos e institutos liberales y demoliberales más al modo europeo o estadounidense (por ejemplo, el partido político moderno y el cuadro general de derecho público en que se inscribe: Constitución a la manera del moderno Estado de Derecho, parlamento y división de poderes, representacionalidad y sistema representativo, representación de mayoría y minoría[s] por elecciones regladas, y demás); sin embargo, se los fue en general recibiendo para servirse de ellos instrumentalmente o aun subordinarlos. Por eso no sorprenderá, a estas alturas, decir que también la vertiente más liberal se desplazó y desplaza aún sobre el mismo piso. La ilustración más sugerente, por inesperable en doctrina, la proporciona el mismísimo liberalismo à la latinoamericana, con sus rasgos tan marcados de prácticas e instituciones centralistas, entre paternales y más bien autoritarias como estamentales (*i. e.*, aristocráticas u oligárquicas) y aun, el colmo, Estado-dependientes. Un liberalismo, por tanto, que a despecho de su retórica y aun de sus convicciones ideológicas *in abstracto*, en verdad fue y es poco dado al pluralismo y la competencia abierta, conservador de estructuras sociopolíticas solo lenta y resistidamente transformadas, y entonces no demasiado afecto a los sistemas políticos basados en partidos y actuados por los partidos y la ciudadanía antes que por los notables y las corporaciones.

Es sobre ese piso, y atravesando las vertientes, pues, que se han venido cruzando y filtrando con lo tradicional las concepciones recibidas del liberalismo o aun el demo-liberalismo, o del individualismo y el privatismo cultural y, por último, la misma ideología de mercado hoy corriente, o sea las distintas “importaciones” a que nos referimos más arriba y que se fueron montando una sobre otra desde el siglo xix y a través del xx. Para mejor o peor, pero, si no todas

las veces disruptivamente, de hecho mestizando lo local. Y lo mestizo está siempre tensionado, según anotaremos más abajo. Todo así, hasta esta nueva vuelta de siglo y milenio.

Es a esta altura de la historia que llegan la crisis económica y fiscal, las reformas, la globalización y el último de los “impactos” citados. Y con ellas una tensión entre cultura / cultura política, identidades culturales y tipos de ciudadanía que no es nueva, según todo lo dicho, pero que ahora parece sobrepotenciada. Lo que esta revela más que nunca, vista desde la tradición impactada, es que en Hispano (y me atrevo aquí a extenderme a Ibero o Latino) América, a lo largo de un carril asistimos a un sordo proceso de des-integración sociocultural simultáneo con cualesquiera otros en curso²⁴. Lo que quiero decir, de paso empalmando con un tema previamente tratado, es que por esta vía la tesis universal de la *com-posición* de una sociedad por la política y aun por el Estado, y la propia función y objeto unificador o integrador de la acción política por definición prácticamente axiomática, aparecen en la actualidad latinoamericana como todavía más desafiadas.

El remate de todo ha sido el último tramo histórico. La penetración (el impacto) de la más reciente “importación” ideológica, el neoliberalismo, ha sido socialmente tan fuerte, al menos en algunas clases medias urbanas que lo acomodaron, para no hablar de las clases altas, como, *al cabo* de unos años de liberalizaciones y reformas con resultados sociales a la vista bajamente satisfactorios y hasta catastróficos, no solo bastante desolador, sino que esquizofrénico. Con la invocación al Estado volviendo nuevamente por sus fueros, cuanto menos nostálgicamente.

24 Faltan el tiempo y en particular el espacio para desarrollar esto aquí. Agregaremos en consecuencia, tan solo, que el proceso se parece a lo que sería en parte la fusión y confusión *en una misma sede*, o a escala nacional pero según sectores sociales, de las dos primeras (sobre tres; la tercera es la “moralista”) culturas políticas que R. D. Putnam (2000) reconoce para distintos Estados o conjuntos de Estados en los Estados Unidos según todas sus investigaciones y siguiendo también los estudios que cita de Daniel Elazar: una, *tradicionalista*, en que la política tiende a ser dominada por élites resistentes a la innovación, y otra, *individualista*, donde está dirigida por partidarios del crecimiento económico, solo que una y otra con bajo o moderado “capital social”. Tampoco es este, empero, el lugar para trazar las diferencias, que simultáneamente contienen, por lo demás, aquellas entre las regiones con mayor o menor “civismo” así categorizadas según otro libro del mismo Putnam (1993), este referido a Italia.

- Consecuencias políticas

El modelo y la ideología hispanoamericana en la larga formación de estos países fueron esencialmente “incorporadores”, o se enorgullecían en serlo, y así siguieron siéndolo a través de la historia y las agregaciones y entretejidos históricos de todo tipo. No importa si tantas veces se plasmaron en la realidad de manera torpe o aun salvaje, pues estas maneras se veían entonces como reivindicando el discurso indirectamente. Del mismo modo, la imagen y el papel del Estado, de un protagonismo tan total, propio de aquellos modelo e ideología y, estos sí, tan realizados durante todos los siglos de la Conquista y hasta hace muy poco, estuvieron más o menos lejos de lograrlo, pero se propusieron siempre de un modo u otro como integradores, por encima o por debajo de las conformidades y disconformidades con sus líneas de acción y políticas específicas. Por lo demás, respecto de *la imagen* para el grueso de los sectores populares y aun gran parte de los medios, incluso por encima o por debajo de las ciudadanías y hasta de las afiliaciones partidarias, el estado (“el Estado”) significó siempre orientación y amparo –excepto, desde luego, allí donde el Estado no llegaba, que es donde tampoco llega ahora, menos que menos.

Quiero ser claro, se trata de un discurso, una ideología, aunque ciertamente extendidos. Por otra parte, nada niega que la desestructuración/reestructuración (las reformas) actuales del Estado eran en su medida necesarias e inevitables, incluso oportunas. Solo mira a sus contrapartidas y por debajo de la superficie. Mayor estabilidad monetaria, servicios públicos privatizados más eficientes (también más caros), menores interferencias y regulaciones estatales impuestas a la actividad económica, cuentas fiscales más saneadas y presupuestos públicos menos deficitarios, el crecimiento (aunque a veces errático) del producto bruto y el comercio exterior o las inversiones, etcétera, incluso con las diferencias existentes entre los distintos países, indican unas evoluciones de por sí positivas. Algunas, como la caída de la inflación, hasta son disfrutadas en su caso por “todo el mundo”.

Ahora, si sectores sociales enteros han sido y son simultáneamente *separados* como lo han sido de la sociedad y el mercado mismo, el caso es que el Estado, el viejo Estado, pasa a ser visto por la

mayoría primero como ejecutor de un tal “plan” y luego como “lavándose las manos”. Por supuesto, no sorprende que se las laven otros actores arriba en la escala social o bien en el exterior. Sí *desconcierta*, en esta América, que las manos se las lave “el Estado”, para colmo (seguimos con las expresiones populares) mientras sus más altos dirigentes suelen “chuparse los dedos” descaradamente: entre ellos, la corrupción y el “cuentapropismo” están a la orden del día y son públicos y notorios.

Así, es también inesperadamente que “arriba” se abandonan desde tradiciones y maneras de ser hasta prácticas e instituciones (políticas y sociales) que, sin embargo, por tan arraigadas y naturalmente funcionales, no paran de operar. Lo que la nueva prédica ideológica introduce es entonces, finalmente, incluso al forzar adaptaciones ineludibles, una buena dosis de confusión e incertidumbre en los marcos no menos que una variedad de legitimaciones a la disposición oportunista o caprichosa de distintos actores. Tanto como, por consiguiente, una mayor fragilización o acaso la inestabilidad de los régímenes políticos democráticos en tanto conjuntos de valores-reglas conocidos, colectivamente compartidos y permanentes de juego, y también de usos, “derechos adquiridos” y expectativas conformes a lo que algún clásico, que no es mi gran favorito pero tenía el más agudo olfato de estas cosas, llamaba “prescripciones históricas”²⁵.

Otra vez, no se me malentienda. No estoy *adhiriendo* a nada ni, en lo posible, pasando juicios de valor excepto los casi universales. Simple y básicamente, trato de describir. Por cierto, no es el Estado de Derecho lo que puede ser puesto en cuestión. En absoluto, el Estado de Derecho está fuera de la cuestión, otra cosa no cabe, y hoy América Latina está mucho más al tanto en materia de libertades y garantías. Intento decir, tan solo, que los implantes, cuando son tales, o las imposiciones, en general, han servido y sirven de poco. Por ejemplo, que más allá de sus insuficiencias o impotencias reales un Estado que encima se hace débil o evanescente engrana de manera dificultosa con la realidad, la necesidad social y la tradición latinoamericana. También, que un Estado “fuerte” y ubicuo no es

25 Me refiero a Edmond Burke, obviamente.

considerado nada de *necesariamente* antidemocrático: aquí estamos lejos de la por otra parte remota contradicción en los términos que significa la propia expresión Estado Democrático (en cuanto “estado” es en ciencia política sinónimo de “sistema de dominación” y “democracia” quiere decir “autogobierno del pueblo”, lo opuesto a toda y cualquier dominación política)²⁶. Y así sucesivamente. Incluyendo desde el presidencialismo que denostan muchos politólogos tan competentes como sin duda culturalmente condicionados hasta el aun más atacado “corporativismo” sindicalista, pasando por las políticas asistenciales decididas de un Poder benefactor que, se piensa, antes debería preocuparse a toda y cualquier costa por el presupuesto equilibrado²⁷.

En fin: por un lado, que algunos elementos centrales antiguos y persistentes o derivados de la cultura política latinoamericana, especialmente en el nivel de sus tan amplios sectores populares, no son muy afines con el *ethos* de ningún individualismo “inorgánico”, como tampoco con una política o unas prácticas políticas del corte doctrinario liberal en cambio latente en muchas propuestas o iniciativas que terminan imponiéndose de *arriba abajo* aun cuando persigan o digan perseguir lo contrario; esto es, promocionar a la sociedad, para lo cual antes haría falta comulgar con ella; y, por otro, que el Estado, su presencia, su impronta, su *acción*, están en general tan legitimados en América Latina (sin perjuicio de las incontables críticas que ha recibido y recibe en todo concepto según, precisamente,

26 Ciertamente, en los últimos años se ha reaccionado, en especial desde y para la implementación de las llamadas “reformas de segunda generación”, advirtiéndose la *necesidad* de un Estado de ningún modo “mínimo” (aunque, atenta la opinión mundial prevaleciente [¿todavía?] con notable cuidado por no aparecer nadie *sin más* como adalid del Estado). V. L. C. Bresser Pereira (1997).

27 Sobre el tan criticado presidencialismo la bibliografía es muy abundante, pero se recomienda ver los recientes comentarios no por generales menos finos de J. Lanzaro (2000), quien abunda, además, sobre distintos tipos de presidencialismo. En la materia, también, un estudio reciente (Mello Grohmann, 2001) destaca que en la mayoría de los países latinoamericanos el Poder Legislativo tiene, finalmente, un peso fuerte *vis à vis* el Ejecutivo. En cuanto al sindicalismo (neo-corporativo), no necesito decir, espero, que no estoy aquí protegiendo a los corruptos *capos* y cúpulas gremiales que afligen al movimiento latinoamericano de trabajadores.

cuanto se aguarda de él en términos de *lo debido*) como son, entonces, esperados por la gente y difícilmente reemplazables²⁸.

Hasta aquí, cinco *dados* fundamentales, políticos y culturales. ¿Cómo inciden ellos? Lo veremos a lo largo de la siguiente sección.

EL CÍRCULO DE LA REALIDAD, LA POLÍTICA Y LA “GOVERNANCE”

Pese a su relativa *capitis diminutio* actual ya mencionada más arriba, los Estados-nación siguen siendo en todo el mundo los agentes principales —no digo únicos— de la política en cada país como internacionalmente (*cf.*, A. Giddens: 1999) y, en la geología cultural de América Latina, “el Estado” constituyendo el centro de referencia insoslayable, aquel del cual se espera aún que represente, conduzca y proteja o ampare a la sociedad.

Sin embargo, y recapitulando, paralelamente es el caso que (i) la política como tal tiene ahora una capacidad entre subordinada y débil; que (ii) la democracia es, rigurosamente hablando, más un “gobierno representativo” en parte como confiscado, “representante”, que uno más propiamente democrático, y está a su vez inscrita en un régimen en verdad mixto, dentro del cual no necesariamente es ella la que domina; que (iii) la clase política se ve cual arrastrada por los acontecimientos y simultáneamente tan ensimismada en sus intereses o carreras personales cuanto desprestigiada y

28 El párrafo 3 que aquí acaba no ha hecho referencia, en ninguna de sus dos partes, a las poblaciones ni a las culturas políticas indígenas de América Latina (pienso particularmente en las de México, Guatemala y los países andinos, en donde han sido y son patentes su relevancia). La nacionalidad rioplatense o las consecuentes ignorancias del autor en la materia son seguramente las primeras responsables de ello. Pero a estas alturas quiero hacer constar que (por lo que sé) lo dicho en la sección anterior las comprende por igual en los señalamientos y las conclusiones practicados a lo largo de esta. La razón es que ya de origen, y luego por su incorporación forzada al orden hispano-criollo, y aun por su integración *con segregación* de él, también estas poblaciones se identificaron con sentimientos de tipo comunitario a la vez que jerárquico —como en el estado azteca o el inca precolombinos y *a posteriori*—. Fuera de eso, naturalmente la identidad indígena constituye una dimensión *extra* por ser tenida en cuenta, por lo que quedamos en deuda a este segundo respecto.

ciertamente carente de crédito; y que (iv) la ciudadanía se muestra en reflujo y descreída, lo mismo que desganada a causa no solo de la pobreza, siempre enemiga de ella, sino de lo distantes que percibe a los gobiernos, por un lado, y de unos espíritus y tendencias contemporáneos más generales del desarrollo, por el otro²⁹.

Este contexto está compuesto además por otros *dados*. (v) Uno es —si no el “fin de las ideologías” o el “fin de la historia”—el *apagón ideológico* por el que estamos pasando, siguiente a ese verdadero festival de las ideologías que fue gran parte del siglo xx, el que se desarrolló tan espantosamente y culminó tan mal como todos sabemos, hasta terminar la *Guerra Fría* y los autoritarismos. (vi) Otro, que concuerda con dicho apagón, se desdobra en la falta de vigencia y posibilidad de las *ideas* consagradas —no ingenuas pero sí y en todo caso fuertes— de república y de democracia, hoy válidas apenas normativamente, o tal vez, peor, como utopías en el sentido desacreditado de la palabra, y el consiguiente estrechamiento quasi universal del arco ideológico-partidario, simbolizado por algunos con la expresión *la República de centro*. Todo lo cual, en suma, hace difícil imaginarse una activación política o una movilización amplia ni sostenida de nada ni nadie. Tampoco la situación más propiamente social contribuye a ello, por el contrario, empujando en general como lo hace —organismos de derechos humanos y asociaciones o movimientos varios aparte—al individualismo, el retramiento, la fragmentación, la marginación, la inseguridad, la criminalidad, el temor³⁰.

(vii) Si además se subrayan la crisis del Estado (su caída de recursos, su disfuncionalidad institucional a tantos respectos, su crecida impotencia) y el consiguiente debilitamiento del sistema político-partidario, la acción y la participación se ven actualmente

29 Por ejemplo de lo uno y lo otro, el *Latinobarómetro 2001* informa (i) que en 15 sobre 17 países latinoamericanos la “satisfacción con la democracia” oscila entre 10 y 41%, con un promedio general del 25 por ciento, más bajo aun que el de África, y (ii) que para la opinión latinoamericana el desarrollo económico es el doble de “importante” que la democracia (51 *versus* 25 por ciento).

30 Sobre la subjetividad social e individual en los tiempos que corren (en parte centrada en Chile pero más general de América Latina), v. N. Lechner (2000). *Cp.* , en relación con Europa, la multívoca expresión *Unsicherheit*: incertidumbre, inseguridad, desprotección, de Z. Bauman (2001).

y por tanto crecientemente encarnadas en actores no estatales como los recién puestos aparte, sectoriales y temáticamente acotados. Aunque es cierto, sin embargo, que varios de ellos han venido al mismo tiempo configurando redes conectivas entre sí, componiendo el llamado *tercer sector* y aun la cuestión misma de la *governance* como (en nuestra definición) una forma de gobierno complementaria del régimen político constitucional, cuando no un nuevo modo público —o quizás la teoría de un nuevo modo público— de ser gobernada la sociedad por el Estado y/o por sí misma, siquiera en algunos respectos. Ahora, estos fenómenos últimos han suscitado en el cuadro una suerte de nueva *escuela “correcta”* de pensamiento y expectativas altas, correlativas de la experiencia acumulada durante el siglo xx (y ya desde la parte final del xix) a propósito de las insuficiencias del Estado y del mercado para gobernar por sí solos la sociedad y su desarrollo. Lo que a esta escuela probablemente se le escapa, sin embargo, es la medida en que los actuales “tercer sector” y la propia *governance* se ven cruzadas por el cuadro y la situación de sus interlocutores necesarios en el interior de este.

Pero ubíquemonos: la experiencia mencionada pasó por varias etapas antes de llegar a este punto. La primera —que las narrativas hoy usuales tienden a olvidar por enfascarse en lo más reciente— hizo del Estado el factor de la consolidación, modernización e integración nacional de los países cuyo crecimiento económico estaba siendo fuertemente auspiciado por el mercado; solo que entonces Estado y mercado coincidían y formaban un tándem favorecido por (según los casos) las élites y/u oligarquías entonces a cargo, en todo caso las primeras en advertir la necesidad de una acción de apoyo estatal en favor del desarrollo del comercio y el económico. La segunda impulsó, de diversas maneras durante el período de entreguerras y desde la segunda posguerra, un papel absorbente y más absoluto del Estado, un Estado regulador, planificador, dirigista, empresario y asimismo factor o *bene*-factor de la integración ahora social y política de toda o la mayor parte de la sociedad, antes consolidada como nación (hasta donde lo había sido así en efecto)³¹ .

31 Por cierto, en algunos países esa integración siguió pendiente sobre todo respecto de sus poblaciones indígenas.

La tercera etapa sucede al tiempo del agotamiento fiscal y financiero del modelo previo y del estancamiento económico consecuente, con sus crisis sociales, y da paso al imperio del mercado con la “anuencia” quizás resignada pero también la colaboración decisiva del Estado mismo; o a la vía libre para las reformas neoliberales “de primera generación” de los años 1980 y primeros de los 90, las desregulaciones, privatizaciones, en general liberalizaciones; las cuales surtieron a su vez efectos entre contradictorios (económicos, especialmente macroeconómicos, por un lado, sociales, por otro) e insuficientes o solo de resultados eventualmente alcanzables —si acaso— en plazos demasiado “a la larga” para los interesados, las poblaciones en general. Cosa que define el ingreso en la cuarta etapa y las “reformas de segunda generación” (Naim, 1994; Burki y Perry, 1998).

En la etapa presente, los *dados* son que el mercado se prueba de nuevo insuficiente; es decir, no basta, ni mucho menos, y que el Estado acelera su más reciente grado de impotencia institucional pero, encima, no solo está más cooptado y/o sospechado o resistido por distintos actores económicos de peso, sino, además, debilitado por las reformas mismas, cuando no desmantelado. De hecho, pues, este (según dijimos arriba) agente político principal y centro de referencia legítima insoslayable que es en América Latina el estado, resulta superado por las circunstancias. Entren, pues, el *tercer sector* y la *governance*.

Entran, efectivamente. Pero repárese: no de modo casual sino *a causa* del contexto, un contexto de sociedad cada vez más pluralista que incluye lo recién dicho con más lo antes señalado, a saber, la debilidad de la política, la discapacidad y el desprestigio de la clase política como de los partidos y los parlamentos u otras instituciones, el reflujo de la ciudadanía, la condición tendiente a espuria del régimen democrático instaurado o reinstaurado. Es decir, inclinándose a suplir o compensar su deserción, pero también como tomando de hecho su papel, lo cual es entre artificial y mucho más problemático.

Esta cuarta etapa se halla en curso y probablemente sea prematuro emitir un juicio acerca de cómo se desenvolverá en el tiempo y con qué medida de éxito. No obstante, cabe señalar algunas

tensiones y otras circunstancias por las que, en cualquier caso, no deberíamos pronosticarle ni esperar un gran suceso. Repito, las expectativas —cuando no se saben ya a sí mismas como *adecuadamente* moderadas o bienparecen “ *inocentes*” de partida— parecen altas, seguramente demasiado altas.

Organismos multilaterales, ONG o tercer sector, y política democrática

Una primera razón para un cierto escepticismo es que el citado tercer sector está lejos de que podamos identificarlo sin más con la *sociedad civil*, según —inadvertidamente o simplificando la cuestión— parecen creerlo no pocos autores, actores, organizaciones y organismos varios. La sociedad civil, más allá de todas las discusiones, distintas discusiones, existentes al respecto (N. Bobbio, 1987; Arato y Cohen, 1993; N. Rabotnikof, 1999; etcétera), es esencialmente y por detrás de todas las acepciones y acentos simplemente la vieja “sociedad” de la teoría sociológica o política que corre hace uno y dos siglos, o sea *lo otro básico* del Estado y frente al Estado. Más politizada, menos politizada, más absorbida, menos absorbida, menos libre, más libre, poco o más organizada y ello menos o más autónomamente. Pero sociedad: individuos, grupos, clases. Y sociedad, en nuestro caso, al modo real latinoamericano. Así las cosas, y evoluciones de lado, ni toda la suma de ONG y demás organizaciones y sucursales de organizaciones o conjuntos sociales que puedan actualmente enumerarse en cada país —formalizados en más o menos, o también informales— resultan commensurables con ella. En todo caso, están supliéndola por grados, para bien y/o para mal, variablemente.

Ergo, por lo pronto, hay que diferenciar entre estos sujetos varios y realmente distintos de la política o la acción social de nuestro tiempo para cada unidad nacional. Y en relación, por lo demás, no puede dejar de incorporarse a estos otro sujeto, los organismos internacionales de crédito, precisamente por estar hoy tan estrechamente relacionados con el tercer sector, ya no solo con el Estado; como también por “derecho propio”, dada la singular relevancia *nacional* que

esos organismos han cobrado últimamente país por país (Casaburi y Tussie, 2000)³². Todo esto tiene sus consecuencias para el tema central del trabajo.

Pero antes de detenernos en el punto, y en relación con lo que veníamos diciendo, marquemos lo siguiente, tres reversos de la moneda ONG cuyo anverso sería indudablemente positivo y un aporte a la *good governance*³³. Uno. Tan lejos están las ONG de equivaler por principio y siquiera sintéticamente a la sociedad civil *in totum* (y de tener el derecho *a priori* de pretender legítimamente que representan el bien común) que, además de aplicarse ellas a temáticas o proyectos muchas veces tan recortados o localistas, suelen no sumarse o coordinar entre sí, sino recelarse y competir por apoyos y recursos, comenzando por la preferencia y los fondos de los citados, grandes organismos multilaterales de crédito, haciendo así aún más relativa la mentada equivalencia y su propia legitimidad. Es natural, en ellas y entre ellas se dan unos fenómenos de esencia política que no son exclusivos del ámbito estatal, sino simplemente humanos. Dos. Las ONG saben, además, por razones finalmente no muy distintas, desentenderse o competir y hasta chocar con los partidos políticos — los agentes o intermediarios *en principio más representativos y legítimos del conjunto* de la sociedad civil — y con el propio Estado, su burocracia o sus técnicos³⁴, sin que muy a menudo se resuelvan o puedan resolverse las diferencias entre todos ellos (o nadie en las organizaciones, los partidos, el gobierno o la administración pública

32 Según los autores citados, cuyo análisis se destaca, sin embargo, por tan ponderado, estos organismos “han pasado de ser meras fuentes de financiamiento de proyectos de infraestructura a constituirse en diseñadores de las sociedades de los países prestatarios” (p. 16).

33 Entiéndase, está lejos de nosotros retacear el aporte positivo de las citadas organizaciones. En este sentido, no hay más que mentar su notable, fundamental contribución en el campo de los derechos humanos. También en otros: respecto de procesos políticos o electorales, cuestiones de medio ambiente, etcétera. Pero ahora hablamos del reverso de la moneda.

34 “Es evidente que las ONG a lo largo de América Latina han forjado múltiples y complejos lazos con las organizaciones supranacionales ... (y que se está) desafianto la supremacía de los partidos políticos tradicionales y viejos arreglos institucionales estado-céntricos” (Korzeniewicz y Smith, 2000: 406).

quiera hacerlo en dichas ocasiones); con lo cual se favorece también una dilución de responsabilidades últimas en materia de diseños o ejecuciones y control de políticas o proyectos, importante siempre, pero, en particular, al momento de las encrucijadas, las dilaciones o los fracasos. Tres. De su lado, los citados organismos tienen de hecho mejor relación con unas u otras ONG, las cuales resultan a veces cooptadas o bien “clientelizadas” por aquellos para sus agendas o puntos de vista, lo que parcializa aún más la representatividad social-general de muchas de estas organizaciones. Uno, dos y tres, sin hablar de que los organismos multilaterales en cuestión suelen de todos modos dar escasa cabida a la participación de las ONG (mucho menos que a la de los gobiernos, por la sencilla razón de su finalmente escaso *poder*) en sus agendas y diseños de proyectos: en general la restringen —pese a los esfuerzos de algunas de aquellas en sentido contrario— a hacerles un lugar solo en la implementación o el seguimiento y evaluación de estos. (D. Tussie: 2000; Stoker: 1996).

La contribución de las ONG a la gobernabilidad y a la *governance* tiene pues dos caras contrarias; pero no solo eso. Lo que hay que repasar es la cuestión de su calidad representativa o democrática y democratizante. A este propósito, a la fecha se suele dar excesivamente por sentado que, en tanto ellas y su intervención en el espacio público significan una apertura participativa y cierta movilización, como en efecto y en su medida lo significan, también y por tanto la misma resulta *per se* democrática o democratizante³⁵. Y no necesariamente lo es. Abrir una determinada participación a organizaciones *de* y *en* la

35 Un ejemplo de esta opinión: “Por otra parte, el espacio público no estatal es también el espacio de la democracia participativa o directa ... (las organizaciones no gubernamentales) son organizaciones o formas de control “públicas” porque están volcadas al interés general” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 26). Ahora, en nuestro punto de vista lo primero no es ni exclusivo ni el caso fundamental y lo segundo no es *necesariamente* así ni tal vez sea lo más común. En pág. 45 los autores hablan asimismo de “las ventajas” de la propiedad pública no estatal sobre la estatal “para la ampliación de la democracia”. En medio de ambas citas, no obstante, parecen variar de posición, como se verá más abajo. En realidad, son inconsistentes sobre el particular. Más correcta y matizada es la apreciación de E. Jelin (1998: 412), quien piensa que las ONG son muy importantes en la construcción de sociedades más democráticas, pero no deja de establecer que carecen de mecanismos de *accountability*, lo mismo que de *ciudadanos soberanos*. “Les rinden cuentas fundamentalmente a aquellos que les proporcionan fondos y a su propia ideología y conciencia”, por lo cual corren siempre “el peligro de la acción arbitraria, de la manipulación, de la falta de transparencia...”

sociedad podría lo mismo ser corporativo, por ejemplo; cuanto menos, sectorial. El vehículo natural de la democracia, tal como la definimos en su momento, son desde luego los partidos políticos. Otra cosa, por supuesto, es si estos están en falta o simplemente fallan en la asunción más plena y correcta de su rol *ex theoria*. Pero, ello aparte, la cuestión entre manos es entonces si y cuánto las ONG se inscriben como tales y vía su actividad en el mejor funcionamiento del orden *democrático* y hacen parte de la *good governance* entendida como forma de gobierno complementaria y perfeccionadora del régimen político en curso; tanto como, *a fortiori*, de la vigencia de su principio de atender al interés *general*.

A este propósito, el problema sería que las ONG y el tercer sector —lo mismo que los organismos multilaterales— están viniendo no solo ni quizás tanto a democratizar el orden político en el sentido propio, cuanto a seguir configurando la democracia como en la realidad un régimen mixto, uno aún más mixto; es decir, en todo caso de democracia más representada que verdaderamente representativa, y más liberal y descompuesta en los diferentes sujetos de la sociedad *pluralista* y sus voluntades (una sociedad por otra parte políticamente sin centro o des-centrada) que estrictamente expresión del colectivo popular y nacional. Tengan las intenciones que tuvieran, está claro que los organismos multilaterales no hacen a la ciudadanía, desde luego, y —volvamos a decirlo— el tercer sector, cualesquiera sean sus servicios y méritos o deméritos, o así sea que existan obvias ventajas en la producción pública no estatal de *v. gr.* determinados servicios sociales, y aun de actitudes o arrestos más cívicamente inspirados, está generalmente lejos de *representar* a la sociedad de ningún país; en particular, no al grueso de los sectores bajos y los marginales o excluidos. Tampoco, menos, de suplir válidamente y con efecto a las instituciones políticas solo porque ellas están largamente en falta.

Dos caras de un proceso. Ahora, y como fuese, no es inexacto seguir de él que está en marcha o continuando su marcha (pagándose por ella un precio que no sabemos muy bien si es siempre adecuado —escasean las evaluaciones suficientes al punto— ni, tampoco, si es conveniente pagar este u otro) una transformación del modelo o la estructura y el funcionamiento de lo-que-llamábamos-y-

ya-no-es-lo-que-idealmente-era-pero-seguimos-llamando-democracia. Dícese, por otra parte, que justamente para realizarla, y mejor realizarla. Para volverla más gobernable y también dotarla de *governance*, incluso de la *good governance*.

¿Qué alternativas hay en cualquier caso?

Emprendimientos positivos posibles *versus* una trama dura y densa

El tercer sector y la *governance*, habíamos dicho, entran en escena a causa de (a) las limitaciones e impotencias mostradas por el mercado y el Estado, un Estado por otra parte de papel e imagen desdibujados. También, en razón de (b) la relativa debilidad de la política, (c) de la paulatina, pero incessante conversión de la democracia en un régimen mixto por tanto siempre algo heterogéneo o inconsistente y desgobernado, (d) de la discapacitación y el desprestigio de la clase política, y (e) del reflujo de la ciudadanía, el *apagón* ideológico y la quasi obsolescencia de los modelos políticos clásicos. Todo, combinado. Esa entrada en escena no es, por tanto, un accidente; ni siquiera un mero y contingente resultado de la inacabable creatividad humana: ha sido una respuesta a la necesidad. Ello en el orden nacional como internacionalmente (aunque de esto último —lo más sistémico— no podremos ocuparnos aquí por falta de espacio).

En relación, se ha escrito más en general, sugerentemente, que “la reforma del Estado, el desarrollo institucional y el fortalecimiento de la gobernabilidad ocupan el cruce de los caminos entre reformas económicas y consolidación de la democracia” (C. Santiso: 2001). Porque hay “tensiones entre reformas políticas y reformas económicas”, “relaciones ambiguas y complejas entre democratización y reformas económicas” (*Ibídem*). Como es manifiesto que las hay, de donde las innovaciones o su programación, o el neo-Consenso de Washington y las “reformas de segunda generación”, con tercer sector y *governance* incluidos. Aunque siguiéndose de ello y en la misma materia otra cosa más, sin embargo: que por tanto se requiere la reactivación de la

ciudadanía, pero, además, la “reinvención de la política” (*Ibidem*). De hecho, y voluntarismos aparte, lo primero no se ve más conveniente que difícil, si no improbable y lo segundo parece quizás demasiado imaginativo.

El problema es que en todo esto no solo existe una circularidad que podemos comenzar, y solo comenzar, por poner de relieve con un señalamiento. El que también hace nuestro autor recién citado en el sentido de que, como ha escrito Juliana Bambaci (1999), las reformas de segunda generación entrañan la paradoja de que sus precondiciones son a la vez sus objetivos; es decir, un perro que si avanza no deja de hacerlo mordiéndose la cola, lo cual vuelve el avance como mínimo trabado y difícil. Peor, lo que en verdad existe es una circularidad que por aquel lado, más que ingenieril de aire arquitectónico, justamente no tendría salida. Si en las sociedades latinoamericanas se está echando mano (por cierto que guiadas a ello más bien —no casual sino *sintomáticamente*— desde fuera de cada una) a remedios que atacan progresivamente dificultad por dificultad, pero, desde luego, solo algunas de las más evidentes y en el nivel de su superficie o siquiera uno próximo a ella, o a remedios tanto como desarticulaciones y rearticulaciones que *por regla* son, desgraciadamente, de acción lenta o gradual, cuando no contradictoria, eso es porque unos cambios más amplios y sistémicos y de fondo son impensables, o quizás —experiencias del siglo XX— de remate se perciben como indeseables e indeseados. La trama del poder establecido constituye una valla de una envergadura y complejidad que no podría, prácticamente, superarse, sino por hechos o procesos más verdaderamente ciclópeos y descomunales que al alcance³⁶.

Empero, es la citada trama la que equivale al mayor y más auténtico reto, amenaza y en general obstáculo tanto a la democratización política y una menor desigualdad social en la región, cuanto a la producción de gobiernos e instituciones más plenamente

36 No es la parte menor del problema lo que apunta A. Przeworski (1998: 36) “¿Por qué querrían los políticos que mandan sujetarse voluntariamente a sí mismos a un mayor escrutinio y control públicos?”. Solo que la pregunta debe extenderse más allá de los políticos (y los gobiernos) a todos quienes tienen el *poder* o hacen parte de este. Ya todo lo que constituye ese poder. Alguna imagen de esto pudo empezar a atisarse *supra*, en el lugar en que tratamos de la incapacidad de la política.

legítimos, representativos y transparentes. Así, en todo caso, no debemos engañarnos cuando se descarta la opción normativa —que *de facto* es como imposible y/o no se quiere— para quedarnos con aquellas entre realistas, moderadas, acumuladoras y de mediano a largo plazo. Ellas serían lo más que *se puede*; y, las más atinadas, prontas y exitosas, lo mejor que *se puede*. Paralelamente, de todos modos, tampoco nos sorprendamos si en los hechos algunas resultan en el ínterin escasamente en paliativos o en refacciones siempre y solamente “*en obras*”, cuando no en “*tiros por la culata*”. Digo, ciertos diseños —o, para volver a Sartori, las instituciones mismas— harán lo suyo, pero, en el punto en que se encuentran o al que llegan, “no pueden hacer milagros”. La clave está en el sistema más general de las cosas y en cómo cada subsistema, institución, etc., conecta con él.

Esto hay que comprenderlo a fondo, en las dos caras expuestas, y a derecha e izquierda. Al efecto, pongamos aquí el ejemplo de la educación, uno de los campos correctamente más sindicados (otros son la salud o, en otro plano, la función pública, el poder judicial, etc.) para llevar a cabo mejoras que a su turno son condición previa del desarrollo social y político o la democratización (*cfr.* la sostenida serie de documentos e informes del Banco Mundial, la CEPAL, el BID en la última década). Y, a su respecto, consideremos la experiencia de la Argentina a lo largo de los años 90, el país y el tiempo en que, más que en otros de la región, concurrieron (i) la adopción de la suerte de “toma de conciencia” universal respecto de la decisiva importancia —tanto en términos generales como particularmente económicos— de la educación como factor fundamental del desarrollo, (ii) unas políticas deliberadas de gobierno ajustadas a aquella nueva conciencia y (iii) un importante reordenamiento-saneamiento-crecimiento de la economía capaz de aportar los recursos financieros del caso, especialmente bajo la primera presidencia de Menem, 1989-1995, aun si el “nuevo modelo económico” que los impuso trajo entonces también, *inter alia*, una duplicación y hasta triplicación del desempleo abierto y la deuda externa, y una franca redistribución regresiva del ingreso³⁷.

37 Para esto y lo que sigue, remito entre otros a D. Filmus, “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa” (1999).

Las mejoras en el campo educativo durante el período (hablando globalmente y poniendo aparte detalles y matices) pueden resumirse en que entre 1991 y 1996 el gasto total *per cápita* en educación creció un llamativo 37,6%, revirtiendo la tendencia de la década anterior y superando los niveles previos a la “crisis de la deuda externa” de comienzos de los 80. Y, complementariamente, en que de 1991 a 1997 mejoró de manera patente el perfil educativo (primario-incompleto a terciario-completo) de la población económicamente activa³⁸. Ahora, no obstante esas mejoras, por lo pronto —y como en toda América Latina—, el mayor abandono y fracaso escolar siguió siendo por mucho el de los sectores pobres, así como la probabilidad de recibir un mínimo adecuado de educación continuó condicionado en gran medida por la educación de los padres y por la capacidad económica del hogar de origen. Los cambios ocurridos en la estructura económico-ocupacional se convirtieron en un factor que limitó el impacto de las transformaciones educativas intentadas. Nada curiosamente, entonces, los avances fueron acompañados por un crecimiento de la desigualdad. Alternativamente, la expansión educativa en un contexto ocupacional como el descrito no pudo contrarrestar el proceso de crecimiento de la desigualdad. Detengámosnos un poco más en esto.

Uno, quienes accedieron a más años de escolaridad desalojaron de los primeros puestos de “la cola para conseguir empleo” a los sectores con menos instrucción formal; eso, aun respecto a los puestos que exigen baja calificación, dada la alta tasa de desempleo. El número-mínimo de años de escolaridad requerido para el acceso al trabajo se incrementó; incluso un sector de quienes completaron los estudios secundarios y terciarios debió ocupar puestos inferiores o de

38 Ciertamente, también hubo aspectos negativos en la materia, como por caso el mantenimiento de los bajos salarios docentes, casi la mitad de los de 1980; la disminución de exigencias formales en las condiciones del trabajo docente “a cambio” de la baja paga; la desjerarquización de los mismos docentes, exigidos al mismo tiempo que imposibilitados de hecho para capacitarse; la contradicción entre el discurso pedagógico y las políticas implementadas; la descentralización educativa realizada en puros términos de reingeniería burocrático-fiscal y “sacándose de encima” el Estado nacional gran parte del gasto educativo, pasado casi sin más a las provincias. La propia “calidad” de la educación descendió en este tiempo.

baja productividad e ingresos menores. Los más perjudicados, de todos modos, fueron obviamente los grupos sociales que no lograron alcanzar el mínimo (absoluto y relativo) de escolaridad. No sorprende saber, entonces, que los años adicionales de estudio proporcionan un rendimiento mayor de ingresos cuando se producen por encima de un total de doce (!) años de escolaridad. Ni uno menos.

Dos, aun en el Gran Buenos Aires (la principal concentración urbana del país, formada por el continuo de la capital y los veinticuatro distritos adyacentes) la desocupación aumentó alrededor del 250% entre los trabajadores menos instruidos y casi cinco veces menos o “apenas” el 55% entre aquellos con estudios terciarios completos. De tal modo, si en 1991 la diferencia entre la tasa de desocupación de quienes poseían primaria completa era un 30% mayor que aquella de quienes habían finalizado los estudios terciarios, en 1997 esta diferencia alcanza al 200%. El sistema educativo en funciones está así, de hecho, *incrementando* la desigualdad social. Del mismo modo, a mayor educación de unos (los que más pueden acceder a ella), mayor desigualdad de los otros (quienes no tienen el mismo acceso)³⁹.

Cada vez más, ocupación y desocupación, ingresos mayores y menores, se relacionan con “los contactos”, y estos, a su vez, con una mejor o peor, privada-paga o pública-gratuita educación formal, de suyo la “credencial educativa”. Dicho sea de paso, tampoco en el conjunto de América Latina alcanzan ya los años de escolaridad como pasaporte para el ingreso en los modernos puestos de trabajo. En ella, mientras que entre el 40% de las familias más pobres el 90% de los niños y jóvenes concurren a las escuelas públicas, en el decil de los más altos ingresos esta proporción se reduce a cifras que oscilan entre el 25 y el 40%, según el país (BID: 1997).

Tres: algunos aspectos quizás “mejoraron” en Argentina durante el mismo período, por ejemplo la relación entre los distintos niveles educativos y los beneficios sociales recibidos por los

39 No sucede de manera distinta también entre las mujeres exclusivamente, no tanto respecto de los hombres como entre sí: el porcentaje de las desocupadas “con estudios hasta secundario incompleto” estaba en 1991 prácticamente a la par del de quienes tenían “secundario completo y más”, pero en 1997 uno y otro llegaron al 19,6 y el 15%.

asalariados. En efecto, los asalariados de 25 o más años con “hasta secundario incompleto” que no los recibían y aquellos “con secundario completo y más” en la misma situación, estaban en 1991 respectivamente en el 30 y el 12, 4% y en 1997 llegaron al 40, 7 y 18, 9%. Pero en términos absolutos *todos* empeoraron su situación, desde ya (aun si curiosamente el PBI de la Argentina creció anualmente a más del 5% todos esos años), así por comparación la brecha se achicara un tanto. Solo que este consuelo es pequeño e insuficiente: en 1997 la mayor educación está en cualquier caso consagrando tanto como en 1991 una (otra) significativa manifestación de desigualdad social.

En definitiva: si es verdad que, para producir estas desigualdades que registramos, “detrás” del factor *educación* se encuentra siempre una *desigualdad económico-social* de partida, de todos modos queda claro que entre las dos existe circularidad, pero la primera obra en el cuadro para reforzar la dirección “original” del curso de las cosas: hablando en jerga metodológica, es “la variable independiente”. Aun mediando el mencionado incremento presupuestario para educación, esta resulta operacionalizando en su ámbito propio unos efectos que están solo potenciales en el plano más material y que luego *actualizan* ella y el sistema educativo mismo. De hecho, con relación a los sectores de menores ingresos, acabamos de ver que aquellos *no* están sirviendo para achicar la inferioridad en que se encuentran estos en el orden socioeconómico, sino para remacharla. Más allá o más acá de que la educación cumpla en mejorar la condición intelectual y tal vez espiritual de una cantidad de individuos, así como sus ánimos y sus esperanzas, y de que lo más probablemente los capacite de modo más funcional en su calidad de ciudadanos de una república, aquellos resultados generales no pueden ser desconocidos.

En resumidas cuentas, que la “*educación*” está inscrita en un ámbito mayor que el suyo propio y resulta no solo un subsistema más complejo y contradictorio que lo usualmente advertido, sino que está *en correspondencia* con factores o entornos políticos, sociológicos, económicos, etc., que no dejan de atravesarla o impregnarla, por lo cual sus procesos de desenvolvimiento llevan *inscritos en sí* importantes dosis de inercia, reproducción e impotencia. Y lo exemplificado con la educación vale para otros campos, *mutatis mutandis*.

Concluyo el párrafo: lo que digo es que no podemos ignorar nada de todo esto, así debamos hacer o hagamos una opción por lo que se encuentra *possible*, por “*lo práctico*”. Pero hay más para exponer con respecto a esto.

En el cuadro, ¿qué políticas?

Ulrich Beck (1999) caracteriza la sociedad actual como una en que el “*y*” ha reemplazado el “*o bien / o*”, digamos el “*una de dos*”. Es decir —y sigo en palabras mías— como una sociedad en que existen y están siempre dándose y abiertas las composiciones o fusiones o alternancias de elementos (ideas, tradiciones, culturas, valores, concepciones estéticas, etc.) heterogéneos y aun opuestos entre sí. Como un “agujero negro” que absorbe y absorbe. La globalización ha potenciado este desarrollo, particularmente en las áreas más “avanzadas” de cada país en todo el mundo. Y no sucede nada muy distinto en América Latina.

De todos modos, no conviene creer que el corte que propone Beck es tajante, tal como en rigor ningún corte lo ha sido nunca a lo largo de la historia. Así las cosas, en definitiva conviven entre nosotros *también* las superposiciones de lo viejo con lo nuevo, o de lo más bien cerrado con lo contemporáneamente abierto y mixto, de lo prevaleciente ahora junto a lo que ya no predominaría como en el pasado. *Todo cuenta*. Pero, atención, hay que ver cuánto y cómo es esto así por unidades: regiones, países, clases o sectores sociales. Para América Latina están de sobra manifiestas las diferencias que además existen (con muchas más, seguramente, todavía por conocer) según zonas, sectores sociales, las etnias y el género. Obviamente, cualesquiera reflexiones, políticas y proyectos deben tenerlo en mente como lo primero.

Es en este punto que la participación y la iniciativa de “los interesados” se convierten en cruciales y deben tener precedencia o —cuando ello sea disfuncional o inviable— cuanto menos *auctoritas* o autoridad moral sobre los funcionarios o los expertos y todo lo que venga “de arriba abajo” (digo incluso inicialmente; excepto, por supuesto, la invitación o facilitación misma a “los interesados”

para *hacer* algo a un respecto gruesamente determinado). Esta vía puede ser operativa, digámoslo de paso y no tan de paso, contra la desactivación de la población *qua* ciudadanía democrática, aunque sin creer de ahí que *compensará* semejante extrañamiento o estará abriendole la puerta sin más al retorno de lo ciudadano propiamente dicho. En verdad, un tal retorno precisaría, si acaso, movilizadores o detonantes políticos e ideológicos mucho más colectivos y acuciantes, hoy en falta⁴⁰; y en la ocasión se trata, sencillamente, de emprendimientos o ingenierías más bien puntuales o por áreas, específicos, así fuesen unos cuantos en toda la región y algunos quisieran articularse entre sí, más grandes o más chicos, o incluso si todavía quisieran ser multiplicados en número, lugares, actores y demás.

Acciones y reformas en el campo de las políticas sociales, especialmente en el de las “universalistas” como la salud o la educación (F. Repetto, 1998), o en campos como el de la función pública, o respecto de la Justicia, o del control social, de los accesos a la información, incluso respecto de la organización y la vida política interna y el funcionamiento de los partidos como tales, o el medio ambiente, etcétera, están necesitándose tanto como se ha escrito y se sabe, y si tienen importancia en sí y no son indiferentes a muchísima gente, empezando por aquella directamente involucrada, de todos modos no comportan ni tampoco constituyen invariablemente su/un interés (su/un interesamiento) como *colectivo*. Ahora, en cualquier caso sigue en pie que el concurso ya inicial de aquellos a quienes concierne inmediatamente uno u otro proyecto es *preciso* para su propia definición y alcance, a efectos tanto de su eventual mayor eficacia y eficiencia cuanto de su carácter estrictamente democrático por lo menos *lato sensu*, o en espíritu, y para la recreación de lazos sociales, —dado que los precedentes, los tradicionales de medio siglo xx—, han ido o están disolviéndose, si es que no se han disuelto ya.

40 Mencionamos más arriba el caso de Francia, abril de 2002. Pero esperemos a ver si y cuánto dura el hoy tan saludable, vigoroso “efecto Le Pen” que sepultó a este candidato en la segunda vuelta electoral. En América Latina, el único caso en curso de una “detonación” político-ideológica puede observarse en Venezuela. También allí está por verse cómo sigue y se resuelve (o disuelve).

Pero nos topamos aquí con un problema patente. En buena teoría, los proyectos como las políticas deben —deberían— siempre definirse a dos puntas: la del bien particular, individuado, y la del bien común; y, como se dice en alguna jerga, sus *principales* y *agentes* (así, en simultáneo) por principio deberían ser respectivamente las comunidades del caso, o los vecinos, las mujeres, los trabajadores, aun los funcionarios en tanto “afectados”, etc., etc., de un lado, y los poderes públicos del otro, tanto mejor si descentralizados —sin pérdidas a cambio— a la medida de cada política o programa concretos. Otras partes, a saber, los organismos multilaterales de crédito, las ONG —aun si son interesadas o promotoras o articuladoras pero en tanto *tercer* sector, justamente—, las restantes asociaciones o en su caso los gremios, y aun los partidos políticos, en suma las expresiones (no digo representaciones: está casuísticamente abierto si lo son o no lo son) de las sociedades civil y cívica, deben / siquiera deberían a futuro entenderse y servir en cambio como *agentes* y *brokers*, incluso si puede pensarse en reconocerles no solo derechos de iniciativa y sucesiva participación, desde ya, sino también de voto y aun de veto. Como sea, las titularidades últimas tal como los diversos roles tendrían que estar claros en estos términos, concientizados y asumidos⁴¹. Ahora, decíamos que hay aquí un problema obvio.

Él es precisamente que los referidos “poderes públicos” han dejado y dejan mucho que desear en cuanto a su representatividad, compromiso, capacidad e idoneidad efectivas, transparencia y *accountability* no menos horizontal que vertical, y demás del conocimiento de todos. No ha sido otra la razón por la que el significativo papel tomado en estos asuntos por los mencionados organismos multilaterales ha visto la luz (como la han visto las organizaciones mismas como tales) tanto para colaborar con los poderes públicos cuanto para ocuparse indirecta o directamente de lo que estos se han ocupado / ocupan mal —o bien, han debido o, como sea—, dejado de ocuparse.

No es un problema de fácil ni de próxima —quizás tampoco remota— solución. Sobre todo en las sociedades tan pluralistas de hoy.

41 Un supuesto a todo este propósito es que regularmente se puede o podrá discriminarse y si no adjudicarse quiénes o qué constituyen las distintas patas de esta mesa (tres o cuatro, en total) como distintas, precisamente.

En todo caso, nunca ni en ninguna parte el problema fue hasta la fecha verdaderamente *resuelto*, aun si los países más desarrollados han quedado mucho menos lejos de un tal horizonte que los de América Latina. No es ocioso recordar en este sentido lo que la teoría política tiene de antiguo perfectamente en claro: que “el Estado” es por definición *lo otro* de la sociedad y, así sea para establecerla y mantenerla, aquello que la interfiere, acota, sujeta y domina, sea *de facto* en mejores o peores términos. Si justificacionalmente invoca para ello el interés general, en la realidad no siempre “dice la verdad” a este respecto, ni mucho menos. Lo que estamos apuntando es justamente un ejemplo en la materia. La misma historia de los siglos xix y xx indica que el Estado, paralelamente a su democratización, no ha sido menos capturado por los intereses (Bobbio, 1985).

Así y todo, convengamos que el nuestro es solo “el mejor de los mundos posibles” y, en él, nada ni nadie como el Estado (el Estado constitucional contemporáneo) puede en principio representar mejor o de manera más cabal el bien común. Especialmente en América Latina, según la tradición o la cultura política que vimos. De manera que, no teniendo esto escape, aun con todas sus deficiencias hay que volverse a él, sin perjuicio de procurar sobre la marcha introducirle cuantas reformas y controles le permitan aproximarse a lo que es su justificación de principio, su papel legítimo. En cualquier caso, lo que desde el punto de vista *democrático* no cabe es sustituirlo, como en ocasiones dan ganas de hacerlo y quizás hasta se intenta, yéndose más allá de una necesidad y voluntad de compensar sus déficit como en subsidio. A estas alturas, es “cada vez más evidente que el propio desarrollo del mercado no puede asegurarse sin un Estado democrático, que entre otras cuestiones preserve la propia competencia en tanto bien público y ejerza las funciones protectoras, mediadoras y redistributivas necesarias al desarrollo socioeconómico” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 29)⁴². Un argumento favorable a su sustitución ha

42 Siguen los autores diciendo —y de paso corrigiendo otras afirmaciones suyas ya citadas en nota anterior— que “en la actualidad es crecientemente cuestionada la asignación de un lugar pre-dado a la sociedad (civil) o la atribución a ella de una virtud intrínseca … es importante ver a la sociedad civil como la sociedad organizada y ponderada de acuerdo con el poder que tienen los diversos grupos e individuos”, incluidas las ONG. “… No es pues razonable asociar un valor necesariamente positivo a la sociedad civil como un todo” (*Ibíd*em).

de correr pues como hipótesis extra-ordinaria y por otros carriles: los dichos de necesidad, practicidad, etc., en suma el conjunto de razones que se invoca o puede invocarse para la intervención de otras agencias y agentes —y, desde luego—, sin caer nunca en la ingenuidad de ignorar los que sean los intereses propios de estos, hasta corporativos, o también aquellos a los que finalmente responden, eventualmente políticos e ideológicos, que por supuesto existen junto a los loables puros o separadamente y por detrás de estos, así como existen siempre entre partes y actores perspectivas o enfoques no coincidentes, discutibles.

Al punto, vuelven a decir bien Bresser Pereira y Cunill Grau: “De lo que se trata, en suma, es de abrir la problematización sobre la institucionalidad que puede favorecer la satisfacción de necesidades públicas desde la sociedad, así como presionar desde ella para que la esfera pública estatal se haga real y efectivamente pública; es decir, que esté abierta a la participación de todos y pueda así regular de forma adecuada los centros de poder social y económico, respetando concomitantemente los espacios de libertad que son crecientemente reclamados (...) El control social constituye la forma a través de la cual la sociedad puede controlar directamente al Estado, *en adición* a las formas de control representativo clásicas” (1998: 30 y 34, énfasis agregado).

¿Qué políticas, entonces? Si hubiese de decirse en una línea, esta sería: las políticas que se formen, formulen e implementen a la manera democrático-participativa más propiamente dicha. Otros programas o proyectos que no encuadren en ella o en dichas iniciativas y políticas *públicas, stricto sensu*, restan, de hecho, posibles, y seguramente serán bienvenidos y convenientes (aun si no siempre) para unos u otros conjuntos, grupos y personas y organismos u organizaciones, “los interesados”; pero democráticos y en el bien común, en el mejor de los supuestos a verse eventualmente, porque siquiera de entrada no es lo atribuible por definición a ellos. En esta perspectiva, la de la tradición teórico-política democrática, su papel debe entenderse como *complementario* del Estado y ejercerse con este perfil.

Para que las políticas públicas, empezando por las sociales, resulten pues no solo al alcanzar sus objetivos más declarados e inmediatos sino, propiamente democráticas y democratizadoras, lo que

por tanto conlleva lo antedicho es que paralelamente se impone pensar en *otras “policies”* más, si no previas, en todo caso *fundamentales*, y obrar desde ahora con verdadero empuje en los cuatro o cinco órdenes que a la fecha impactan tal vez más negativamente al respecto. A saber: 1. En el ámbito de la política, tendiendo a recuperar la conciencia de ella como la actividad *cuyo objeto mismo* es servir al bien común y, en consecuencia, a su restitución como (sub)sistema coordinador e integrador de todos los otros. 2. El del régimen democrático más estricto, depurándolo de las formas de co-gobierno oligárquicas, burocráticas, tecnocráticas, partidocráticas y neocorporatistas que, incluso vía la filosofía o la teoría de la *good governance*, pero pervirtiéndolas o ya ellas mismas pervertidas por algunos enfoques, tiene y sigue adhiriendo a su cuerpo. Cuestión que en alguna parte ya puede tratarse legal; es decir, legislativamente, por ejemplo reglamentando o volviendo a reglamentar normas constitucionales republicanas y democráticas de suyo nítidas, y, desde ahí, hasta mandar *v. gr.* el registramiento formal de los *lobbies*, etc. 3. El de la clase política, a la fecha disminuida y despreciada, como lo están asimismo los partidos políticos: ambos deben ser restituidos en la opinión y desde luego en la práctica como lo insustituibles que son en el buen orden político⁴³. Cosa que también es tratable en parte ya por la vía de la ley, *v. gr.* en referencia a aspectos patrimoniales o financieros y otros organizativos. 4. El del Estado como el representante más neutral del bien común. Desde luego que con sus instituciones afiladas a dicho efecto —que es de lo que en parte están ocupándose ya algunas reformas o ingenierías en curso—, solo que en términos de *policies* como singulares, determinadas.

43 Con relación a los partidos la cuestión está bien señalada por C. Sojo (....): “Los partidos políticos deben profundizar sus relaciones con la sociedad, restaurar su capacidad de representación e intermediación de intereses. *La ampliación de nuevas formas de participación política no supone la sustitución de los partidos o la transformación radical del régimen representativo*. Buena parte de las tareas de profundización democrática concierne a la capacidad de adaptación de los partidos políticos tradicionales a los desafíos del futuro (...) el reto es encontrar los medios para la formación de sistemas de partidos, donde la competencia y la disputa de alternativas políticas e ideológicas sea un hecho real y no solamente una ficción electoral” (énfasis agregado). Volveremos a un par de estos puntos más abajo, subrayándolos.

Ahora, todo esto *requiere activar* el discurso general respectivo, político y ético, o las ideas mismas de democracia y de república hoy tan desgastadas y escasamente creídas fuera de lo que concierne a las ventajas obvias del Estado de Derecho y demás: aquello en que deben verse integradas. *Propulsar* como una necesidad, amén de como cosa legítima en absoluto “políticamente incorrecta” —según lo que, *v. gr.*, desprenden regularmente las insistencias en ciertas “políticas de estado” únicas—, la formación y formulación de programas, políticas e “ideologías” que no teman ser alternativos. *Instar* y *promover* de manera decidida los debates en la materia⁴⁴. Y *recuperar o crear* todos los espacios y foros públicos necesarios al efecto. Esto mismo, y solo esto (fuera de las coyunturas de activación que pudieran darse per se, solo que normalmente imprevisibles o en todo caso ajenas, siempre, a la voluntad única de nadie), iría de paso consiguiendo lo otro ahora y naturalmente faltante, pero hasta un punto contrapesable, a saber, 5. el sentimiento de ciudadanía en la población. Hoy no existe reclamo doctrinario o teórico más sostenido ni coincidencia mayor que los que se registran sobre este punto. Por tanto, hay que obrar también y ya al respecto de la ciudadanía más propiamente dicha. Seguramente se pueden urdir proyectos útiles en la materia. Después de todo, se trata de la propia creación de sentido en la sociedad, hoy indudablemente cumplida (¿más todavía que por la escuela?) *por y a* través de los *media*, empezando por la TV; pero cumplida sin plan, mediante un sinfín de (el término químico) “precipitados” de lo más dispersos y, de hecho, *contra* una creación homogénea de buen sentido cívico.

También aquí, y urgentemente, hacen falta por tanto la acción y la ingeniería. Mucho más y antes que ninguna “invención” de nada. Y por lo menos en simultáneo con cualesquiera otros diseños y realizaciones que sin duda urge la tan lamentada realidad social e institucional de nuestros países. Sin menoscabo, se entiende, de lo que en efecto vaya aportando en esta misma dirección la acción de

44 “Si las opciones relativas a la política pública se restringen efectivamente a una, la democracia se reduce a cero. Las élites políticas pueden aplicar en forma deliberada estrategias de monopolización y de limitación del debate político” (Offe y Schmitter, 1995: 10).

movimientos u organizaciones de la sociedad civil, ONG y redes sociales varias; a este respecto, más allá de las observaciones y reservas que formulamos no debe descartarse en absoluto que su actividad pro valores o intereses en una u otra medida colectivos *puede* ir ayudando a la creación o recreación de una cultura ciudadana. Sobre todo en América Latina, en donde antes fue siempre el Estado (a diferencia, por ejemplo, de los Estados Unidos, por lo menos hasta sus innovaciones en relativa progresión desde la década de 1930 y la segunda posguerra, aunque nunca en la misma medida) el que proveyó los servicios y bienes públicos de los que, vista su defeción, procuran ocuparse ahora aquellos⁴⁵.

Se trataría, al fin y al cabo, de *volver* sin falta a la Política, aunque sin reducirla por fuerza a lo estatal más ceñido. Y, al punto, de *empeñarse* en relación mediante programas, emprendimientos, órganos y organismos o agencias y acciones *específicos pero orgánicos* que la reincorporen como instancia decisiva, el nudo que ata efectivamente a la sociedad como tal con el hilo de los valores y los intereses y los propósitos compartidos. Y a la política por detrás de la misma ingeniería política, a la *politics* por debajo de las *policies*, que en parte han tomado su lugar y esto “de a una”, cada cual más bien específicamente recortada.

Las dos caras del campo público no estatal

Aun así, y para poner las cosas en orden, recordemos que la política es un sistema con entorno o bien (la distinta perspectiva teórica no cambia aquello a que vamos) que anida en el seno de su contexto. Al comienzo del escrito hicimos referencia a este como a

45 A este respecto hay empero que tomar en cuenta el necesariamente complejo y “multívoco” relacionamiento del llamado “capital social”, que incluye a estas organizaciones, *vis à vis* la democratización; v. N. Lechner (2000) sobre el punto. Pero de todos modos vale subrayar las nada infrecuentes *miras mismas* que llevan v. gr. las ONG, tantas veces apuntadas directamente a la construcción de un espacio público voluntario de relación e interacción sociales con capacidad para la autodeterminación de grupo.

las “condiciones de posibilidad” de una democracia, condiciones de todo tipo: culturales, históricas, sociales, económicas, empezando por sus propios antecedentes o patrones más generales y su mismo tejido presente. Por tanto, y en relación con la entonces mutua referencia de política y contexto, está claro que se impone actuar también paralela o, mejor, convergentemente por vías como las de las políticas sociales. Desde este punto de vista, las llamadas “políticas sociales” constituyen un imperativo ineludible que *va más allá* de atender las necesidades sociales como tales. Ir alcanzando una práctica democrática más extendida y propiamente dicha que la que tenemos hoy en América Latina también resultará de los esfuerzos que se realicen en los campos-entorno de la salud, la pobreza, la educación y la capacitación para el empleo. Otro campo fundamental es por supuesto, el de la mujer, el género, de modo que una democratización no solamente llegue hasta abajo, sino que trascienda al hombre como su sujeto, alcanzando a la mujer, y penetrando también dentro de la familia (que, abajo, a menudo no cuenta con un hombre).

Ahora, la experiencia y el estado de las cosas enseñan que un costado general problemático de esto es que, para el logro de una mayor eficacia y eficiencia, si la provisión de bienes y servicios está en manos estatales son precisos la participación y el control del público, y si lo está en manos del público, se requieren intervenciones estatales; ambos, simplemente por razones de información diferencial, de conocimientos más inmediatos del “caso” o el distinto *expertise* técnico o administrativo, por las diferencias de compromiso y de estímulos o altruismo; también, respecto del voluntariado del tercer sector y su (muchas veces, des-)organización como tal, y para la no apropiación de roles o formación de hegemones excluyentes, o relativamente al financiamiento y los términos en que se produce la recaudación, distribución y gestión de ella, las evaluaciones y auditorías, etcétera. *Las dos* partes presentan carencias o poseen flancos débiles por cubrir, cuando no por sí, recíprocamente.

Esta complementariedad necesaria no quita que ya *de suyo* las asociaciones civiles o públicas no-estatales y ONG en efecto incrementan el total de la oferta de servicios y bienes así como desincrementan per se el burocratismo o la rigidez en la gestión, y

ello tanto como acrecen la dedicación y responsabilidad de los actuantes⁴⁶. Es por lo mismo que en ocasiones sabe declarárselas “de utilidad pública” y beneficiarlas con exenciones impositivas. Ahora, sus objetivos, estructuras y modos de trabajo son empero enormemente diversos (M. J. Wyszomirski, 1990) como para abarcárlas a todas aquí con detalle. Existen, incluso, según el modelo de Inglaterra, las *quasi non-governmental organizations*, que “actúan en el campo social, en particular en educación y en salud, con recursos asegurados por el Estado, sometidas a una relación contractual con él” (Bresser Pereira y Cunill Grau, 1998: 48). En consecuencia, otra cuestión sigue siendo su significado en términos democráticos, ya lo mencionamos más de una vez. Eduardo Bustelo destaca el aspecto del modo más vigoroso, quizás extremo, no obstante lo cual viene al tema:

Si hubiese que señalar un rasgo definitorio de “la política social” presente, este sería el de la producción de desmembramiento social y de la ignorancia de la igualdad social. No es solo que los procesos de producción material generan una sociedad “fragmentada y discontinua”, de una pluralidad y gran diversidad de grupos y organismos con intereses muy heterogéneos, sino que, además, se produce una “operatoria política” para desmembrarla, inhibir su potencial innovador y desactivar la posibilidad de formación de actores. Integran esta “estrategia de desmembramiento social” el “redescubrimiento” de la sociedad civil como una forma de ignorar el punto central de las desigualdades sociales así como su carácter central público y político. También la descentralización y la valorización de lo local como estrategia de debilitamiento de la posibilidad de conformar coaliciones

46 Sus méritos son tan indiscutibles como variados. Por ejemplo, un autor destaca que su acción “tiende a ir acompañada de innovación”, a superar el tradicional “clientelismo” en las políticas sociales, y a rebalancear la protección habitual a “los trabajadores más fuertemente organizados, en particular los del sector público” y los urbanos por comparación a los rurales, con “potencial de traer nuevos *stakeholders* a la toma de decisiones sobre política social” (J. C. Navarro, 1998: 99, 103 y 104). Otro, la experiencia que tienen ellas en “la litigación y levantamiento de temáticas en la sociedad” (González Morales, 1997: 44). Et cétera.

con potencial de cambio, la proliferación de ONG como espacios sociales “cautivos” y limitados solo a programas, y el conjunto de “intervenciones sociales” focalizadas sobre la pobreza, pueden ser parte de un enfoque pensado como política de vaciamiento de preocupaciones comunes y de estrechamiento de espacios democráticos...” (1998: 13).

Lo que sigue está en relación con el asunto, y con ello concluiremos. Hasta aquí estábamos, en todo caso, en un “brete”. La democracia queda por principio más bien del lado de las instituciones políticas constitucionales, empezando por el Estado, que, sin embargo, se debate entre incapacidades, debilidad e impotencias: sería redundante enumerarlas. Unas acciones y una renovación más efectivas (eficaces y eficientes) en materia social y de control político, *de facto* suele caer en cambio en las de unos u otros grupos y organizaciones de la sociedad civil; por sí, empero, pasibles de reservas y temores legítimos desde el punto de vista más estrictamente democrático, así fuera que en unos u otros casos operan productivamente en el nivel de las condiciones mismas de posibilidad de lo democrático.

Gobierno, gobernabilidad, *governance* y Estado

En distintos momentos, este trabajo ha puesto énfasis en el papel del Estado tanto en la perspectiva general de la teoría política (teoría democrática muy específicamente incluida) cuanto en la tradición de la cultura política latinoamericana. Quizás la razón última de ello radica en que gran parte, la mayor parte, de los enfoques y análisis en torno a nuestro tema de fondo, los institucionalistas, viene empapada por otra *visión* política, para emplear el sugestivo concepto de Sheldon Wolin (1961). La anglo-estadounidense del gobierno, el *government*, en vez del Estado, al modo alemán de *Staat*, el francés de *l'Etat* (o, en el extremo de esta mirada, el que va desde Hegel hasta el neomarxismo; p. ej., el tan conocido en un tiempo de N. Poulantzas [1969]), que es el que está, comprensiblemente, más “naturalizado” en la América Latina según su misma tradición. Y pese a estar en principio abiertos a ambas perspectivas, los

propios conceptos de *gobernabilidad* y *governance* más en uso suelen asimismo connotar la diferencia de abordajes. Independientemente de que la cuestión importa un conflicto entre “paradigmas”, al parecer tenemos aquí otra importación ideológica más impactando en la cultura política de la región latinoamericana.

Al comienzo del escrito tratamos de los conceptos básicos para lo nuestro: *democracia, gobernabilidad y governance*. Estuvimos entonces a punto de referirnos al de *Estado*, que, sin duda, también es básico y comprendimos nos sería necesario sobre la marcha por lo menos “en acto”; pero resolvimos postergarlo apenas para una mención y hasta este lugar, donde su importancia se haría quizás más patente. Porque, en efecto, es en este punto en que, recogiendo lo dicho hasta aquí (en parte al paso y entrelíneas), la idea de esa trama tan densa de poder como se entrelazan y anudan políticamente las relaciones sociales hace más claro qué tenemos en frente como reto, amenaza y obstáculo de fondo para la democratización en el área. *Gobierno* nos dice muy poco al respecto: habla de las instituciones o los institutos y las políticas del orden constitucional y legal mucho más que de ninguna otra cosa, cuando no solamente de ellos. De dicha trama densa de poder casi no da cuenta.

Sin embargo, no estamos en otro terreno cuando dimos o damos con el lugar débil y subordinado que tiene hoy la política; o cuando intentamos mostrar cuál es la anatomía bajo la epidermis del régimen político democrático contemporáneo, y la situación a que han sido llevadas y se encuentran la clase política, por un lado, o la ciudadanía, por otro; y cuando excursionamos histórica y culturalmente respecto del “piso” ideológico-político que es propio de América Latina como todavía hoy el mínimo-común de sus distintos sectores y corrientes; cuanto menos, el más específico de sus grandes mayorías populares. Todo eso hace al Estado, es constitutivo de este, de su propio, difícil, elusivo concepto. Por otra parte, y no por casualidad, es escasamente afín con la vena empirista de la *political science* de típico sello estadounidense, nacida justamente a propósito del *government*.

La idea de *governance*, empero, parece tender ya un puente entre “gobierno” y “Estado”. Se refiere a sectores o actores *sociales* junto a los estatales, y a unas relaciones de distintos tipos entre

ellos, y habla de instituciones más ampliamente o de otra manera, como en vena más sociológica y sociológico-política, una vena más próxima si no la misma de la segunda *visión* mencionada antes. Si es así, el objetivo de la *governance*, como también el de una *good governance*, está por lo menos de hecho comprendiendo que la democracia abarca formas o modos de gobierno que exceden la estricta dimensión del régimen “declarado” (y que, por tanto, pueden complementarlo, de lo cual se trata; pero, asimismo, cruzársele y entorpecerlo, así como lo hacen la oligarquía, la burocracia y demás formas que registramos *en el interior* de aquel). Es decir, penetra en el ámbito del concepto de Estado, del cual el régimen es parte analíticamente discriminable —lo que permite ver su capacidad y goce de una determinada “autonomía” política— pero en fin de cuentas tanto empírica como teóricamente no sujeto a separación ni aislamiento (Strasser: 1991).

En última instancia, por tanto, el logro de ambas, *governance* y *good governance*, puede decirse que “pasa”, tendría que “pasar”, al menos *ex hypothesis*, por la confrontación con la densa trama del poder que ha sujetado y sigue sujetando a la América Latina en una condición de desigualdades, iniquidades, pobrezas e inefficiencias a las que al parecer se quiere ahora poner un remedio más sostenido. La misma entretiene poder político, poder económico, el poder de los medios, poder internacional. O bien no pasará por ella, porque eso sería tan aventurado o de hecho impracticable (y, además, con buenas o malas razones no deseado por muchos) como ponerse a desmoronar la cordillera. Pero entonces solo irá rozando el problema y no tendrá mayor éxito, a salvo tal vez incrementalmente y en un tiempo de generaciones. Es lo que vinimos planteando a todo lo largo, así no existan alternativas.

Pero es tiempo de conclusiones.

CONCLUSIONES QUE TAMBIÉN HACEN UN RESUMEN

Los retos y las amenazas o, más en general, obstáculos a la democracia y la democratización en América Latina no consisten solo ni quizás principalmente en la debilidad de las instituciones o los sistemas políticos y de partidos, ni en la desencajada complejidad e incompetencia de las burocracias, la corrupción de los legisladores o los funcionarios y sus contrapartes, o la patente discapacidad de la Justicia para realizar el efectivo imperio de la ley. Y menos en el presidencialismo (que es tan vario en estructuras y *performances*). Hay otros factores y trasfondos que subrayar en la materia –sin hablar de los económico-sociales obvios y tan determinantes.

Uno: que la política ha disminuido, como en otras áreas del mundo contemporáneo, el rol central que desempeñaba desde la modernidad como integradora de los distintos subsistemas sociales, para convertirse —ni siquiera en un subsistema articulado a los otros— crecientemente en una esfera y una actividad más cerca de la subordinación y la impotencia que de lo contrario. Dos: que el régimen político democrático, victorioso en un sentido a la caída del comunismo y los demás órdenes autoritarios, paralelamente ha continuado su inclinación ahora secular a convertirse de hecho en un régimen mixto (combinación varia y variable de otros cuantos regímenes o formas de gobierno *stricto sensu*) y por tanto no solo más acosado, sino también más borroso, descoordinado y en parte des-gobernado. Ya él mismo, dentro de la combinación, por su parte ha tendido a alterar su condición de “representativo”. Tres: que las clases políticas han perdido entre natural y culpablemente su capacidad directiva y la confianza popular. Cuatro: que la ciudadanía como tal ha entrado visiblemente en un proceso de desactivación, descreimiento y ensimismamiento individualista a causa de tendencias tanto de vieja como de reciente data, unas y otras sumadas. Cosa difícilmente reversible. Cinco: que la propia cultura política con arraigo histórico, independientemente de cualquier juicio de valor a su respecto, aparece fragmentada o como llevada al des-arreglo y el des-concierto por sucesivas infiltraciones exteriores (sobre todo la última, el neoliberalismo) solo asimiladas en parte y/o por distintos

grupos, y entonces a la disposición hasta caprichosa de los actores, dando pues el pie a conflictos de legitimidad y dificultades de legitimación que se agregan a los normales resultantes del choque habitual entre legalidad y eficacia que enfrenta todo gobierno.

En este marco, y en relación con todas las reformas y emprendimientos en curso, brotados de la sucesiva complejización de las sociedades, de la crisis o las insuficiencias del Estado, del crecimiento de las necesidades, tampoco hay que perder de vista que ellas y ellos se enfrentan no solo cada cual con su objeto específico, sino además y sobre todo con una trama de poder establecida y densa como en gran parte opaca. La propia definición de ambos toma en cuenta este *datum* elemental pero duro, macizo, si no es que responde a él o está en correspondencia con él en buena medida. En sí mismas importan, por tanto, en el mejor y la mayoría de los casos, y aun así relativamente (cuando tienen éxito), mejoramientos o bien paliativos por un lado más bien circunscritos y por otro de efectos tantas veces solo a medio o largo plazo: acotados y lentos o muy parsimoniosos. Cuya acumulación e integración en el tiempo, a las que se apuesta y en las que se confía quizás demasiado, quedan por verse. En el tiempo, empero, no será esto lo único que se acumule.

El papel de la *governance* como forma de gobierno complementaria y eventualmente perfeccionadora del régimen político constitucional (y ayuda de la gobernabilidad democrática) no debería en consecuencia sobreestimarse, buenas intenciones o declaraciones aparte. La cuestión tiene dos dimensiones.

Por lo pronto, y primero, él mismo está vinculado por nacimiento y luego en su desarrollo a la función de las corporaciones o gremios del neocorporativismo y, sucesivamente, del “tercer sector” o las ONG y los organismos multilaterales de crédito. Que no solo no terminan —ni consigan tal vez terminar nunca— de asociarse y amalgamarse, sino que, en cuanto a los primeros, es discutible puedan entenderse *a priori* como *representativos* de la sociedad civil, no y sobre todo de sus amplios sectores populares; ni, menos, expresivos de la sociedad política; tampoco haciendo necesariamente parte de un proceso de democratización. Ello, desde que junto con su independencia —a veces disminuida sobre la marcha—, su capacidad de innovación, su altruismo social,

etc., también portan consigo, no ya distintas y determinadas limitaciones, sino seguramente incorregibles (naturales) inclinaciones al interés sectorial, cuando no a lo estrictamente corporativo. Por otra parte, y segundo: a la par de las crisis económico-financieras, la defeción y la debilidad del Estado y las instituciones políticas han sido la ocasión para la emergencia del tercer sector y el papel de los organismos multilaterales de crédito como, asimismo, del creciente despliegue de ambos, pero además provisto en ellos la tentación e ilusión de eventualmente *reemplazar* a los que están en falta. Acciones positivas aparte, esto no es democrático, por definición ni de hecho. Aunque sí “*puede*” *contribuir* a una subsiguiente mayor toma de conciencia cívica y procesos democratizantes.

Las citadas defeción y debilidad son también y de otro lado vallas a la posibilidad de una *governance* y *good governance* según fueron definidas, en cuanto el Estado y sus instituciones, igual que los partidos, constituyen actores fundamentales e insustituibles de las dos. A este propósito, el rol del uno y los otros (el del Estado, central por definición y por tradición, y de una legitimidad incomparable, como en principio lo es también la de los partidos) debería volver a potenciarse, las reformas necesarias al punto incluidas y, aún, urgentes. Si es empero previsible que no lo será demasiado, por lo menos no en un tiempo próximo con seguridad, tanto más por ello las organizaciones públicas no-estatales y ONG lo más probablemente seguirán creciendo y actuando en los términos en que ya lo hacen. Serán bienvenidas. Con sus más (directos y apreciables) y sus menos (indirectos los principales, raramente tenidos en cuenta).

No se quita pues que los emprendimientos y reformas en cuestión, sociales, políticas, económicas, procedan y se multipliquen en el ínterin cuanto y como sea posible. En uno u otro grado, con mayor o menor suceso, siempre podrán realizar aportes necesarios y positivos —por lo pronto para “los interesados”— y que eventualmente puedan abrir rumbos en direcciones que de distintas maneras se nos exponen como claramente deseables. Pero habría que tratar de incorporar siempre, ya desde su diseño, en pie de al menos *pares* a los sujetos o actores involucrados, como asimismo, imprescindiblemente, a los partidos políticos (que, si son reacios o de trato muy difícil, por principio son la posibilidad de expresión más cabal e

irreemplazable de la representación colectiva; en todo caso —si consideramos esa resistencia o encerramiento y sus propias precriedades, sobre todo las que actualmente han acentuado tanto— favoreciéndose lo más pronto posible su propia democratización interna y la capacitación de sus “cuadros” a estos efectos). Un campo por tanto decisivo para la investigación y las iniciativas será el del relacionamiento entre organismos públicos no-estatales y ONG con los partidos políticos.

Sin embargo, el logro exitoso de una *governance* y en particular una *good governance* finca en lo que su concepto quizás está implicando más allá de ciertos entendimientos y “visiones” políticas que, sospechamos, en principio estaría conllevando como los propios. Porque apunta de hecho a la noción y la práctica del “Estado”, no solamente a la del “gobierno”. Es decir, porque implicaría articular pero, asimismo, confrontar con la densa trama del poder vigente en América Latina. El verdadero, principal obstáculo a la democracia en la región. Si ello difícilmente pueda esperarse, entonces y en el mejor de los casos solo se rozarán las metas durante un tiempo que seguramente será de generaciones. También hay toda una tarea de educación política pendiente, fundamental; estrictamente pedagógica, *inmediatamente* docente, no ya indirecta y “propedéutica” como las actuales. Nuestra sugerencia es que debe encararse con prontitud, imaginación y recursos como una *policy*. Tal cual se hace hoy con las cuestiones sociales. Es una inversión necesaria que sin duda reforzaría a las otras y con toda certeza las volvería más exitosas. Lo sería especialmente, desde ya, en el orden cívico *stricto sensu*, fundamental por sí mismo.

BIBLIOGRAFÍA*

- ALCANTARA SAEZ, MANUEL (1998). “Democracia y valores democráticos en la clase política latinoamericana”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 60, no. 2, México, abril-junio de 1998.
- ARATO, ANDREW y COHEN, JEAN (1993). *Civil Society and Political Theory*, MIT Press, Cambridge.
- BAMBACI, J., SARONT, T. Y TOMMASI, M. (1999). *The Political Economy of Reforms in Argentina*, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- BANNING, LANCE (1978). *The Jeffersonian Persuasion. Evolution of a Party Ideology*, Cornell Univ. Press, Ithaca, 1978.
- BAUMAN, ZYGMUNT (2001). *En Busca de la Política*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BECK, ULRICH (1999). *La Invención de lo Político*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (1999). *Progreso Económico y Social en América Latina. Informe 1998-1999, América Latina Frente a la Desigualdad*, Washington, D. C.

* *N. del A.:* La presente bibliografía no registra las obras ni los autores —clásicos o contemporáneos— mencionados en el texto más ocasionalmente; al respecto, véanse en todo caso las notas al pie.

- BOBBIO, NORBERTO (1985). *El Futuro de la Democracia*, Plaza y Janés, Barcelona.
- (1987). “Gramsci y la Concepción de la Sociedad Civil”, en AA. VV., *Gramsci y las Ciencias Sociales*, Cuadernos de Pasado y Presente, México.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS (1997). *State Reform in the 1990s: Logic and Control Mechanisms*, Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, Brasília.
- BRESSER PEREIRA, LUIZ CARLOS y CUNILL GRAU, NURIA (1998). *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, CLAD – Paidós, Buenos Aires.
- BURKI, SHAHID y PERRY, GUILLERMO (1997). *La Larga Marcha: un Programa de Reforma para América Latina y el Caribe en la Próxima Década*, Banco Mundial, Washington, D. C.
- BUSTELO, EDUARDO (1998). “Prólogo”, en Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld, *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- CAMOU, ANTONIO (2000). “Gobernabilidad”, en *Léxico de la Política*, FLACSO, México.
- CARDARELLI, GRACIELA y ROSENFELD, MÓNICA (1998). *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales*, Paidós, Buenos Aires.
- CASABURI, GABRIEL y TUSSIE, DIANA (2000) “La sociedad civil y las agendas de los organismos de crédito”, en Diana Tussie (2000). *Luces y Sombras de una Nueva Relación*, Temas-FLACSO, Buenos Aires.
- CASTRO, JOSÉ ESTEBAN (1999). “El retorno del ciudadano: los inestables territorios de la ciudadanía en América Latina”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, no. 14, México, junio de 1999.
- CEPAL (2000). *Equidad, Desarrollo y Ciudadanía*, Santiago de Chile.
- CERRILLO, AGUSTÍ (2001). “La cooperación al desarrollo y el fomento de la gobernabilidad”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, nos. 8-9, Barcelona, mayo de 2001.
- CORRÓCHAN, DAVID H. (2000). *El Debate de la Gobernabilidad y la Reforma del Estado*, FLACSO, México.
- CRITERIO (1999). “Rehabilitar la Política”, vol. LXII, no. 2241, julio de 1999, Buenos Aires.

- CURRAN, JAMES, DAVID MORLEY y VALERIE WALKERDINE (comps., 1998). *Estudios Culturales y Comunicación*, Paidós, Barcelona.
- DAHL, ROBERTA. (1991). *La Democracia y sus Críticos*, Paidós, Buenos Aires.
- (1994). “Ademocratic dilemma: system effectiveness versus citizen participation”, en *Political Science Quarterly*, vol. 109, no. 1, Spring 1994.
- DE IPOLA, EMILIO (2001). *Metáforas de la Política*, Homo Sapiens, Rosario.
- FILMUS, DANIEL (1999). “Educación y desigualdad en América Latina en los noventa: ¿una nueva década perdida?”, en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, 2, 1998, FLACSO / Nueva Sociedad, Caracas – San José de Costa Rica.
- FURET, FRANCOIS (1993). *Revolutionary France, 1770-1880*, Oxford UK and Cambridge USA.
- GONZÁLEZ MORALES, CARLOS (1998). “Suministro de servicios sociales a través de organizaciones públicas no estatales”, en L. C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, *op. cit.*
- GUERRA, FRANCOIS-XAVIER (1989). “El pueblo soberano: fundamento y lógica de una ficción”, en Fernando Calderón (comp.). *Socialismo, Autoritarismo y Democracia*, Instituto de Estudios Peruanos – CLACSO, Lima.
- HAUPTMANN, EMILY (2001). “Can less be more? Leftist deliberative democrats’ critique of participatory democracy”, en *Polity*, vol. 33, no. 3, Spring 2001.
- HIRSCHMAN, ALBERT O. (1999). *Las Pasiones y los Intereses*, Península, Barcelona.
- JELIN, ELIZABETH (1997). “Emergent citizenship or exclusion? Social movements and non-governmental organizations in the 1990s”, en W. C. Smith y R. P. Korzeniewicz (eds.). *Politics, Social Change and Economic Restructuring in Latin America*, North-South Center, Boulder, Colorado.
- JONES, MARK P. (2001). “Carreras políticas y disciplinas partidarias en la Cámara de Diputados argentina”, en *Post-Data*, Buenos Aires, mayo.
- KORZENIEWICZ, ROBERTO P. y WILLIAM C. SMITH (2000), “Pobreza, desigualdad y crecimiento en América Latina: en búsqueda del camino superior a la globalización”, en *Desarrollo Económico. Revisita de Ciencias Sociales*, vol. 40, no. 159, Buenos Aires, octubre-diciembre.

- IISJ / INTERNATIONAL SOCIAL SCIENCE JOURNAL (1998). no. 155, marzo de 1998, UNESCO, Paris.
- LANZARO, JORGE, coord. (2000). *La Segunda Transición en el Uruguay*, Instituto de Ciencia Política, F. C. U., Montevideo.
- LASCH, CHRISTOPHER (1995). *The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy*, Norton, New York.
- Latinobarómetro 2001* (2001). www. latinobarometro. org, consultado en abril de 2002.
- LECHNER, NORBERT (2000). “Desafíos de un desarrollo humano: individualización y capital social”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, no. 7, Barcelona, noviembre de 2000.
- (1997). “Cultura política y gobernabilidad democrática”, en *Levia - tán. Revista de Hechos e Ideas*, no. 68, Madrid, verano de 1997.
- (1997). Tres formas de coordinación social”, en *Revista de la CE - PAL*, no. 61, Santiago de Chile, abril de 1997.
- MAINTZ, RENATE (2000). “Nuevos desafíos de la teoría de la governance”, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Go - bernabilidad Democrática*, no. 7, Barcelona, noviembre de 2000.
- MANIN, BERNARD (1994). “Checks, balances and boundaries. The separation of powers in the constitutional debate of 1787”, en Biancamaria Fontana, ed., *The Invention of the Modern Republic*, Cambridge University Press.
- (1991). “La metamorfosis de la representación”, en M. R. Dos Santos, comp., *¿Qué Queda de la Representación Política?*, CLACSO-Nueva Sociedad, Caracas.
- MELLO GROHMAN, LUIS GUSTAVO (2001). “Aseparacao de poderes em países presidencialistas: a América Latina em perspectiva compara - da”, en *Revista de Sociología y Política*, no. 17, Curitiba, noviembre de 2001.
- MORSE, RICHARD M. (1973). *El Espejo de Próspero*, Siglo XXI, México.
- (1989). *New World Soundings. Culture and Ideology in the Americas*, Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- NAIM, MOISES (1994). Latin America: the second stage”, en *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 4, octubre de 1994.
- NAVARRO, JUAN CARLOS (1998). “Las ONG y la prestación de servicios sociales en América Latina: el aprendizaje ha comenzado”, en L.C. Bresser Pereira y N. Cunill Grau, *op. cit.*

- NOVARO, MARCOS (2000). *Representación y Liderazgo en las Democracias Contemporáneas*, Homo Sapiens, Rosario.
- (1995). “El debate contemporáneo sobre la representación política”, en *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 35, no. 137, Buenos Aires, abril-junio 1995.
- O'DONNELL, GUILLERMO (1997). “¿Democracia Delegativa?”, en G. O'Donnell, *Contrapuntos. Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*, Paidós, Buenos Aires.
- OFFE, CLAUS (1992). *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales*, Editorial Sistema, Madrid.
- OFFE, CLAUS, y SCHMITTER, PHILIPPE C. (1995). “Las paradojas y los dilemas de la democracia liberal”, en *Revista Internacional de Filosofía Política*, no. 6, Madrid, diciembre de 1995.
- PALERMO, VICENTE y NOVARO, MARCOS (1996). *Política y Poder en el Gobierno de Menem*, Homo Sapiens, Rosario.
- PAZ, OCTAVIO (1972). *El Laberinto de la Soledad*, Fondo de Cultura Económica, México.
- POULANTZAS, NICOS (1969). *Clases Sociales y Poder Político en el Estado Capitalista*, Siglo XXI, México.
- PRATS CATALÁ, JOAN (2002). “Gobernabilidad democrática en América Latina finisecular: instituciones, gobiernos y liderazgos” en *Colección de Papers del Instituto Internacional de Gobernabilidad*, no. 2 (www.iigov.org/papers, consultada en abril de 2002).
- PRZEWORSKI, ADAM (1998). “Democracia y representación”, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, no. 10, Caracas, febrero de 1998.
- PUTNAM, ROBERT D. (2000). *Bowling Alone. The Collpase and Revival of American Community*, Simon and Schuster, New York.
- (1993). *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press.
- PYNE, MARK, FERNANDO CARRILLO y DANIEL ZOVATTO (2002). *Politics Matters: Democratic Reform in the Quest of Development*, BID-IDEA(en prensa).
- RABOTNIKOF, NORA (1999). “La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y el BM”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 8, no. 15, México, diciembre de 1999.
- REPETTO, FABIÁN (1998). “Notas para un análisis de las políticas sociales. Una propuesta desde el institucionalismo”, en *Perfiles Latinoamericanos*, año 7, no. 12, México, junio de 1998.

- ROMERO, JOSÉ LUIS (1967). *Latinoamérica. Situaciones e Ideologías*, Ed. del Candil, Buenos Aires.
- ROLDÁN, DARÍO (1998). “El impacto de la adopción del sufragio universal en el pensamiento doctrinario”, en *Estudios Sociales*, año VIII, no. 15, Rosario.
- SANTISO, CARLOS (2001). “Gobernabilidad democrática y reformas de segunda generación en América Latina, en *Instituciones y Desarrollo. Desarrollo Institucional para una Gobernabilidad Democrática*, nos. 8-9, Barcelona, mayo de 2001.
- SARTORI, GIOVANNI (1994). *Ingeniería Institucional Comparada. Una Investigación de Estructuras. Incentivos y Resultados*, Fondo de Cultura Económica, México.
- SCHMITTER, PHILIPPE C., y LEHMBRUCH, GERHARD, eds. (1979). *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Sage, Beverly Hills-London.
- SOJO, CARLOS (2001). “Gobernabilidad democrática en Centroamérica: riesgos y oportunidades”, en *Colección de Papers del Instituto Nacional de Gobernabilidad*, no. 48 (www.iigov.org, consultado en abril de 2002).
- STOCKER, GERRY (1998). “Governance as a theory: five propositions”, en *ISSJ / International Social Science Journal*, no. 155, marzo 1998.
- STRASSER, CARLOS (1990/1991). *Para una Teoría de la Democracia Posible*, 2 vols. : “Idealizaciones y Teoría Política” (1990) y “La democracia y lo democrático” (1991). Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- (1999). *Democracia y Desigualdad. Sobre la “democracia real” a fines del siglo xx*, ASdI – CLACSO, Buenos Aires.
- TORRE, JUAN CARLOS (1998). *El Proceso Político de las Reformas Económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires.
- TUSSIE, DIANA (1997). *El BID, el Banco Mundial y la Sociedad Civil: Nuevas Formas de Financiamiento Internacional*, Oficina de Publicaciones del CBC, Univ. de Buenos Aires – FLACSO, Buenos Aires.
- (2000). *Luces y Sombras de una Nueva Relación. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial y la Sociedad Civil*, Temas – FLACSO, Buenos Aires.
- VALLESPÍN, FERNANDO (2000). *El Futuro de la Política*, Taurus, Madrid
- VILAS, CARLOS MARÍA (2000). “¿Más allá del Consenso de Washington? Un enfoque desde la política de algunas propuestas del Banco Mundial, en *Reforma y Democracia. Revista del CLAD*, no. 18, Caracas, octubre de 2000.

- WIARDA, HOWARD (1997). “Determinantes históricos del estado latinoamericano: la tradición burocrático-patrimonialista, el corporativismo, el centralismo y el autoritarismo”, en Menno Vellinga (coord.). *El Cambio del Papel del Estado en América Latina*, Siglo XXI, México.
- WILLIAMSON, JOHN (1997). “The Washington Consensus revisited”, en L. Emmerij (coord.). *Economic and Social Development into the XXI Century*, BID, Washington, D. C.
- WOLIN, SHELDON S. (1961). *Politics and Vision. Continuity and Discontinuity in Western Political Thought*, Little, Brown y Co., Boston.
- (1989). *The Presence of the Past. Essays in the State and the Constitution*, The Johns Hopkins Univ. Press, Baltimore.
- WYSZOMIRSKI, MARGARET JANE (1990). “The puzzle of organizations: a trisectorial perspective”, en *International Journal of Public Administration*, vol. 13, nos. 1-2, special issue, New York.

OTROS AUTORES MENCIONADOS:

Hans Baron, Dolores Béjar, Edmond Burke, Isidoro Cheresky, Adam Ferguson, Otis H. Green, Alexander Hamilton, Eric Hobsbawm, James Madison, Friedrich Meinecke, Chantal Mouffe, Philippe Pettit, J. G. A. Pocock, Jean-Jacques Rousseau, Carl Schmitt, Quentin Skinner, Alexis de Tocqueville, D. H. Waley, Max Weber.

